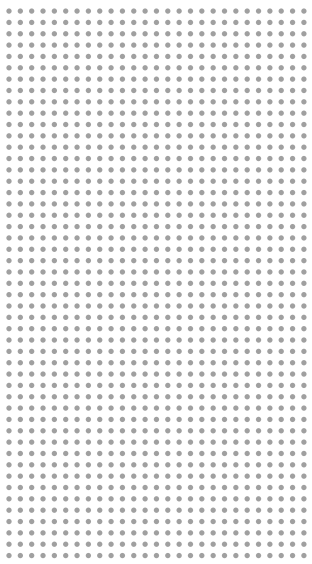


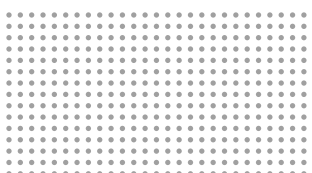
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение  
высшего профессионального образования  
РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ  
при ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
УРАЛЬСКИЙ ИНСТИТУТ УПРАВЛЕНИЯ



# ВОПРОСЫ УПРАВЛЕНИЯ



№ 3(15) ИЮНЬ 2015





# ВОПРОСЫ УПРАВЛЕНИЯ

## ГЛАВНЫЙ РЕДАКТОР

*Лоскутов Владимир Анатольевич* –

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

## РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ:

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

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

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

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

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

## СОДЕРЖАНИЕ

### ВЛАСТЬ И ПОЛИТИЧЕСКОЕ УПРАВЛЕНИЕ

- Кондраль Д. П., Кузьмин А. Г.*  
Опасность распространения радикальных  
идей для политической системы современ-  
ной России: управленческий аспект . . . . . 7
- Орешкина Ж. Ю.*  
Генезис категории политического проектиро-  
вания в современном мире . . . . . 12
- Рогов И. И.*  
Imperium vs etat nation? К вопросу о соотно-  
шении понятий «Империя» и «Государство» . . . . 17
- Федоровских А. А.*  
Власть: аналитика понятия и феномена . . . . . 23
- Судаков С. С.*  
Партисипационная модель демократии Шел-  
дона Волина в построении «американской  
исключительности» . . . . . 33

### СОЦИАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ

- Пискунов С. В., Чевтаева Н. Г.*  
Государственно-частное партнерство  
в управлении здравоохранением . . . . . 38
- Фельдман М. А.*  
Об управлении рынком труда в современной  
России . . . . . 49
- Васильева Е. И., Бобченко В. Э.*  
Контрольно-надзорная деятельность в обла-  
сти автомобильного транспорта и дорожного  
хозяйства на территории . . . . . 57
- Федорова Е. Н., Егорова Т. П.,  
Пономарева Г. А.*  
Управление районированием зоны севера  
Республики Саха (Якутия): сущность, про-  
блемы и перспективы . . . . . 67
- Ульмасов Р. У.*  
Новый вектор сотрудничества Таджикистана  
и России в области миграции (управленче-  
ский аспект) . . . . . 73
- Ростовская Т. К., Кучмаева О. В.*  
Представления молодых россиян о семейной  
жизни: социологический ракурс . . . . . 85

### УПРАВЛЕНИЕ ОБРАЗОВАНИЕМ

- Менкенов А. В.*  
О некоторых проблемах применения феде-  
рального закона «об образовании в Россий-  
ской Федерации» . . . . . 91
- Балынская Н. Р., Кузнецова Н. В.,  
Синицына О. Н.*  
Изменение в системе оплаты труда как фак-  
тор управления мотивацией трудового пове-  
дения работников образовательных учреждений . 96
- Жукова И. В., Сергеенко А. О.*  
Сравнительный анализ реализации государ-  
ственной политики в сфере среднего образо-  
вания в России и во Франции . . . . . 105
- Ефимова И. Н., Маковейчук А. В.*  
Траектории развития рынка образователь-  
ных услуг в условиях глобализации высшего  
образования и реализации новой государ-  
ственной образовательной политики в Рос-  
сии: прикладной аспект . . . . . 115
- Боброва О. В., Колесникова К. И.*  
О некоторых особенностях управления  
выбора вуза абитуриентами . . . . . 122
- Гончарова Н. А., Логинов М. П.*  
Теоретические основы управления образова-  
тельными проектами в вузе . . . . . 129
- Бортник Б. И., Стожко Н. Ю., Чурсина В. А.*  
Управление инновационным потенциалом  
студентов: проблемные аспекты . . . . . 136

### ЭКОНОМИКА И УПРАВЛЕНИЕ

- Банников А. Ю.*  
Факторы конкурентоспособности регионов  
России (на примере субъектов Приволжского  
федерального округа) . . . . . 145
- Буньковский Д. В.*  
Инновации в управлении фондом оплаты  
труда компании (на примере предприятия  
трубопроводного транспорта) . . . . . 149
- Тишков С. В.*  
Управление формированием и развитием  
инновационных подсистем на мезоуровне . . . . 158

*Круглей И. И.*

Взаимодействие политических институтов  
сша с частным сектором в контексте противо-  
стояния нефтяных компаний Unocal и Bidas  
за проект газопровода ТАП 1995–1998 гг. . . . . **166**

*Гафарова Е. А., Газизова К. А.*

Имитационные модели развития города:  
социально-экономический и управленче-  
ский аспекты . . . . . **172**

*Лавровский Б. Л., Мурзов И. А., Фёдоров А. А.*

Управление развитием налогового поля России . **181**

*Разорвин И. В., Куликова Е. С., Усова Н. В.*

Стратегическое управление как инструмент  
выявления и формирования маркетингового  
потенциала социально-экономического раз-  
вития крупного города . . . . . **191**

*Тургель И. Д.*

Межмуниципальное сотрудничество  
в РФ: пространственная специфика развития  
и управления . . . . . **196**

## УПРАВЛЕНИЕ ЧЕЛОВЕЧЕСКИМИ РЕСУРСАМИ

*Зелинский С. Э.*

Методологическое обеспечение оценива-  
ния социально-личностных компетентностей  
государственных служащих. . . . . **204**

*Турапин В. Ю.*

Управление персоналом в региональных  
органах государственной власти: направле-  
ния совершенствования кадровой работы  
(на примере Белгородской области) . . . . . **212**

*Рожавская А. А.*

Укрепление конкурентоспособности компа-  
нии на основе совершенствования управлен-  
ческих технологий оценки персонала. . . . . **218**

## ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО И СОЦИАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

*Истомина Е. А.*

Законы в системе управления социальными  
рисками . . . . . **226**

*Шеяфетдинова Н. А.*

Кризисное правосознание: сущность и спец-  
ифика управления . . . . . **233**

*Чепус А. В.*

Ответственность руководителей органов  
исполнительной власти в сфере государ-  
ственного управления на региональном уровне . **236**

*Меркулов П. А., Гашина Н. Н.*

Управление альтернативными разрешениями  
споров в России: история и современность . . . . **247**

*Горожанкина Д. В., Марков А. А.*

К вопросу о технико-юридических и практи-  
ческих аспектах формирования и развития  
уголовно-процессуального законодательства  
в политике и практике юридической деятель-  
ности Российского государства. . . . . **252**

*Кузьмина Н. В.*

Технико-юридические аспекты противодей-  
ствия экстремистским проявлениям в России . . **256**

*Фалькина Т. Ю., Виноградова О. П.*

Международно-правовые и внутригосудар-  
ственные аспекты формирования антикор-  
рупционного законодательства . . . . . **261**

*Тараборин Р. С.*

Влияние эволюции российского общества  
и государства XVIII – первой половины  
XIX вв. на развитие гражданского права . . . . . **267**

*Морозова А. С., Холодилова Е. А.*

Законодательная инициатива в правовых  
позициях конституционного суда Россий-  
ской Федерации и конституционных (устав-  
ных) судов субъектов Российской Федерации. . . **274**

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

## CONTENTS

### POWER AND POLITICAL MANAGEMENT

- Kondral D. P., Kuzmin A. G.*  
Danger of radicalism's ideas circulation for political system of modern Russia: managerial aspect. . . . 7
- Oreshkina Zh. Yu.*  
Genesis of the category of political design in the modern world . . . . . 12
- Rogov I. I.*  
Imperium vs etat nation? On the question of correlation of notions "Empire" and "State" . . . . . 17
- Fedorovskikh A. A.*  
Power: analytics of the notion and phenomenon . . . 23
- Sudakov S. S.*  
Participational model of democracy by Sheldon Wolin in building "The American Exclusiveness" . . . . . 33

### SOCIAL MANAGEMENT

- Piskunov S. V., Chevtayeva N. G.*  
Public-private partnership in health service control . . 38
- Feldman M. A.*  
On labor market control in modern Russia. . . . . 49
- Vasilyeva E. I., Bobchenko V. E.*  
Monitoring activity in the sphere of motor-service and road facilities on a territory . . . . . 57
- Fyodorova E. N., Yegorova T. P., Ponomaryova G. A.*  
Management of the zone division of the Sakha Yakutiya Republic: essence, problems and perspectives . . . . . 67
- Ulmasov R. U.*  
New vector of cooperation of Tadzhikistan and Russia in the sphere of migration (managerial aspect) 73
- Rostovskaya T. K., Kuchmayeva O. V.*  
Imagery of the young Russian people about family life: sociological aspect . . . . . 85

### EDUCATION MANAGEMENT

- Menkenov A. V.*  
On some application problems of the federal law "on education in the Russian Federation". . . . . 91
- Balynskaya N. R., Kuznetsova N. V., Sinitsyna O. N.*  
Changes in the remuneration system as a factor incentive management of employees' labor behavior of educational establishments . . . . . 96
- Zhukova I. V., Sergeenko A. O.*  
Comparative analysis of state policy implementation in the sphere of secondary education in Russia and France . . . . . 105
- Yefimova I. N., Makoveychuk A. V.*  
Market development pathway of education services in conditions of higher education globalization and new public education policy implementation in Russia: action-oriented aspect . . . . . 115
- Bobrova O. V., Kolesnikova K. I.*  
On certain features of controlling applicants' university preference. . . . . 122
- Goncharova N. A., Loginov M. P.*  
Theoretical basics of educational projects management in higher education establishments. . . . . 129
- Bortnik B. I., Stozhko N. Yu., Chursina V. A.*  
Management of students' innovative potential: problematic aspects. . . . . 136

### ECONOMICS AND MANAGEMENT

- Bannikov A. Yu.*  
Competitiveness factors of the Russian regions (as exemplified by the subjects of Volga federal districts) . . . . . 145
- Bunkovskiy D. V.*  
Innovations in management of remuneration of labor of a company (as exemplified by an enterprise of pipeline transport) . . . . . 149
- Tishkov S. V.*  
Managing innovative subsystems development at meso-level. . . . . 158

*Kruglei I. I.*  
Interaction of the us political institutions with private sector in the context of confrontation between Bidas and Unocal oil companies for the TAP pipeline project in 1995–1998. . . . . **166**

*Gafarova E. A., Gazizova K. A.*  
Simulation models of urban development: socio-economic and administrative aspects . . . . . **172**

*Lavrovskiy B. L., Murzov I. A., Fyodorov A. A.*  
Management of tax field development in Russia . . . **181**

*Razorvin I. V., Kulikova E. S., Usova N. V.*  
Strategic management as a tool for identifying and forming marketing capacity of socio-economic development of a large city . . . . . **191**

*Turgel I. D.*  
Inter-municipal cooperation in the RF: spatial specifics of development and management . . . **196**

## **HUMAN RESOURCE MANAGEMENT**

*Zelinsky S. E.*  
Methodological support to assessment of social and personal competence of civil servants . . . . . **204**

*Turanin V. Yu.*  
Personnel management in regional authorities: directions of personnel management improvement (exemplified by Belgorod region) . . . . . **212**

*Rozhavskaya A. A.*  
Strengthening of company competitiveness on the basis of improvement of management technology of personnel assessment . . . . . **218**

## **LEGAL ASPECTS OF PUBLIC AND SOCIAL MANAGEMENT**

*Istomina E. A.*  
Laws in the system of social risk management. . . . **226**

*Sheiafetdinova N. A.*  
Crisis legal consciousness: nature and specifics of management . . . . . **233**

*Chepus A. V.*  
The responsibility of the heads of executive bodies in the field of public administration at regional level. . . . . **237**

*Merkulov P. A., Gashina N. N.*  
Management of alternative dispute resolution in Russia: history and present day. . . . . **247**

*Gorzhankina D. V., Markov A. A.*  
On the issue of technical-legal and practical aspects of formation and development of criminal procedural legislation in politics and practice of legal activity of the Russian state . . . . . **252**

*Kuzmina N. V.*  
Technical and legal aspects of counteraction to extremism in Russia. . . . . **256**

*Falkina T. Yu., Vinogradova O. P.*  
International-legal and domestic aspects of anti-corruption legislation . . . . . **261**

*Taraborin R. S.*  
The influence of evolution of the Russian society and state of the XVIII – early XIX centuries on the development of civil rights . . . . . **267**

*Morozova A. S., Kholodilova E. A.*  
The legislative initiative in the legal position of the constitutional court of the Russian Federation and the constitutional (authorized) vessels of subjects of the Russian Federation . . . . . **274**

Requirements to publication of articles in the journal . . . . . **281**



## ВЛАСТЬ И ПОЛИТИЧЕСКОЕ УПРАВЛЕНИЕ

### ОПАСНОСТЬ РАСПРОСТРАНЕНИЯ РАДИКАЛЬНЫХ ИДЕЙ ДЛЯ ПОЛИТИЧЕСКОЙ СИСТЕМЫ СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ: УПРАВЛЕНЧЕСКИЙ АСПЕКТ

**Кондраль Д. П.**

кандидат политических наук, доцент кафедры философии и методологии образования, Ухтинский государственный технический университет (Россия), 169314, Россия, Республика Коми, г. Ухта, ул. Юбилейная, д. 13, к. 302, lbvf17@rambler.ru

**Кузьмин А. Г.**

кандидат политических наук, доцент кафедры социальной работы Института социальных технологий, Сыктывкарский государственный университет (Россия), 167001, Россия, Республика Коми, г. Сыктывкар, Октябрьский проспект, д. 55, к. 310, akuzmin09@rambler.ru

УДК 329(470)  
ББК 66.686,5

**Цель.** Статья посвящена исследованию угрозы распространения радикальной идеологии в России и её негативного воздействия на политическую систему.

**Методы.** На основе системного и рискологического подходов авторы используют методы анализа, сравнения, синтеза и оценки.

**Результаты и научная новизна.** Авторами проанализированы ключевые факторы и угрозы распространения радикальной идеологии в России, а также её негативного влияния на стабильное функционирование и перспективное развитие политической системы страны. Актуальность исследуемым вопросам придаёт активизация негативных политических идеологий в условиях социально-экономической нестабильности в стране, угрожающих процессам демократического функционирования и развития общества.

**Финансирование.** Исследование выполнено при финансовой поддержке РГНФ, проект № М-33-01014 «Русский радикальный национализм начала XXI в.: политические основания идеологии и деятельности».

**Ключевые слова:** политическое управление, политическая система России, угрозы стабильного развития, национализм, радикализм.

### DANGER OF RADICALISM'S IDEAS CIRCULATION FOR POLITICAL SYSTEM OF MODERN RUSSIA: MANAGERIAL ASPECT

**Kondral D. P.**

Candidate of Science (Politics), Assistant Professor of Philosophy and Academic Methodology Department, Ukhta State Technical University (Russia), r. 302, 13 Yubileynaya str., Komi Republic, Russia, lbvf17@rambler.ru



*Кондраль Д. П., Кузьмин А. Г.*

**Kuzmin A. G.**

Candidate of Science (Politics), Assistant Professor of Social Work of the Institute of Social Technologies, Syktyvkar State University, room 310, 55 Oktyabrskiy avenue, Syktyvkar, Komi Republic, Russia, akuzmin09@rambler.ru

**Purpose.** The article is devoted to the research of the danger of radicalisms' ideology circulation IN Russia and its negative affect on the political system.

**Methods.** Based on systematic and riskological approaches the authors use methods of analysis, synthesis and assessment.

**Results and scientific novelty.** The authors analyzed key factors and dangers of radicalisms' ideology circulation in Russia and its negative affect on steady functioning and perspective development of the political system of the country.

**Financing.** The study was funded by RFH project № 33-01014-M «Russian radical nationalism beginning of the XXI century: the political base of the ideology and activities».

*Key words:* political management, political system of Russia, dangers for steady development, nationalism, radicalism.

Существенным фактором формирования и развития политических воззрений в современной России является влияние внешних негативных факторов. В частности, последствий внутригосударственного военно-политического кризиса на Украине, активная фаза которого началась с февраля 2014 г.

Ужесточение военно-политического противостояния между властями и частью населения юго-востока Украины в 2014–2015 гг. привело к распространению радикальных политических идей и концепций развития, как на бытовом, так и государственном уровнях. Наиболее яркое воплощение эти негативистские тенденции нашли в проводимой современной политической элитой страны негативной радикальной политике.

Как внешний фактор, радикализация политической системы Украины привела к необходимости адекватной реакции со стороны России и выбора наиболее приемлемой модели политического отношения и поведения к происходящим общественно-политическим процессам в пограничной стране для минимизации рисков стратегического развития.

В результате современных кризисных процессов на Украине практически невозможно предвидеть в ближайшем будущем развитие и распространение в ней демократических ценностей, моделей управления и политической культуры, а также институтов гражданского общества. В ближайшей перспективе на Украине видится углубление социально-политического кризиса и нестабильности. В данных условиях важной задачей российских властей является всевозможное ограничение распространения негативных установок, связанных с дисфункциями социально-политического развития, вызванных влиянием идей радикального и националистического характера.

Украинский кризис стал также поводом введения рядом стран Европы и НАТО политических антироссийских санкций, ставших значимым основанием снижения

темпов интеграции и развития российской экономики и роста социально-экономических проблем в стране.

Появление новых внешнеполитических и внешнеэкономических угроз стратегического развития страны дало импульс распространению негативных политических идеологий в России [1].

Реакцией российской политической системы на украинский кризис стало осознание руководством страны возможных угроз масштабного усиления влияния негативных идей на выбор путей развития российского общества [2] и повышения влияния консервативных концепций развития страны в политической практике с целью предотвращения крайнего дисбаланса и кризиса фундаментальных основ функционирования социально-политической системы российского общества. Таким образом, российская политическая система сегодня формирует механизмы защиты против разрушительных кризисных тенденций и явлений современности, заключающихся в усилении социально-экономической нестабильности и угрозы нарушения демократических принципов и механизмов взаимодействия и развития государства.

Угроза стабильного внешнеполитического развития страны является сегодня существенной в виду усиления во внешней политике ряда европейских стран и стран НАТО негативного отношения к проводимому внешнеполитическому курсу России, основанному на формировании стабильного, сильного и демократического государства. Поэтому российской власти сегодня необходимо ориентироваться как на формирование эффективных механизмов внешнеполитической конкуренции (в связи с усложнением конкурентной среды), так и поддерживать и развивать эффективные механизмы демократического управления и институты гражданского общества на федеральном и региональном уровнях для противодействия угрозе усиления негативных недемократических процессов



*Кондраль Д. П., Кузьмин А. Г.*

в социально-культурной сфере российского общества и управленческой деятельности.

Возможное усиление ориентации общества в условиях социально-экономического кризиса на консервативные модели и образцы политического поведения [3], наряду с возрастающими внешнеполитическими и социально-экономическими угрозами стабильного функционирования и развития государства и социума, может привести к риску повышения влияния негативных политических концепций и ориентиров на сознание и политическую культуру российского общества [4]. Ключевым негативным фактором распространения радикальных идей развития общества является обоснование ими необходимости снижения степени демократичности социально-политических институтов с целью повышения политической стабильности и управляемости обществом. Это является неприемлемым в современной России в виду невозможности стабильного социально-политического существования и развития общества без полноценного функционирования демократических институтов и гражданского сообщества в принципе.

Таким образом, сегодня в России рост кризисности социально-экономической, внешнеполитической и культурной сфер способствует повышению угрозы внедрения и распространения в обществе негативных политических идей, часто направленных на разрушение нормальных социально-политических и экономических устоев жизнедеятельности населения страны.

В основе негативных социокультурных тенденций развития общества лежат внешние и внутренние социально-экономические и политические проблемы формирования и реализации стабильного пути стратегического развития демократических институтов в стране и регионах. Решение данных задач сегодня ориентирует федеральные и региональные власти на всестороннюю поддержку демократических институтов и практик управления наряду с активным противодействием недемократическим тенденциям и концепциям развития государства и общества.

Следствием проблем социально-экономического, внешнеполитического и социокультурного развития российского общества сегодня стал большой размах распространения радикальной и националистической теории и практики [5], угрожающей функционированию демократических институтов и гражданского сообщества, плюрализма мнений и индивидуализма. Примером такого сценария являются известные события «майдана» и последующие за ним, произошедшие в начале 2014 г. в Киеве и в западных и центральных областях Украины, а потом приведшие к гражданской войне на юго-востоке страны. Эта угроза нормальному общественному развитию актуальна для любой страны мира (в том числе РФ), она является значимой и требует выработку

специальной политики, направленной на формирование мер профилактики среди населения страны (особенно молодежи) распространения негативных культурных и идеологических стереотипов мышления, способных формировать радикальное ограниченное мировоззрение, приводящее к утрате населением способности объективно оценивать проблемы и возможности перспективного развития страны и регионов.

Важным аспектом распространения негативных идеологий в России сегодня является усиление образа внешнего врага, который, несомненно, усилился в связи с введением в 2014–2015 гг. антироссийских политических санкций рядом стран западного мира, особенно США и их союзниками из Европы и НАТО. Североатлантический Альянс, помимо наращивания военных группировок около российских границ, особенно «преуспел» на «мировотворческой ниве», практически, поощряя политически, материально и идеологически украинских ультраправых радикалов и представляющих их политиков.

Существенной причиной распространения негативной политической идеологии в России сегодня является увеличение числа маргинальных [6] групп населения, количество которых возрастает в условиях социально-экономической нестабильности. При этом кризисные явления российской экономики сегодня не ослабевают, что требует от государственных и региональных властей искать новые методы и пути поддержки достойного уровня жизни населения страны, большое количество которого составляет бедное население [7; 8; 9], наиболее подверженное влиянию негативных радикальных идей.

Показательным в вопросе распространения радикальной идеологии в России стало открытие производства по первому в стране уголовному делу о реабилитации нацизма [10].

Большое количество радикальных националистических организаций в России было создано с начала XXI в. и сегодня они продолжают активную деятельность (более 45 крупных радикальных организаций сегодня функционируют в стране) [11]. Многие из этих объединений пропагандируют свои политические программы и осуществляют, по-сути, подрывную деятельность в вопросах преобразования российского государства и социума.

Радикальные националистические организации демонстративно заявляя, что выступают в интересах большинства жителей России, на самом деле не представляют реальные взгляды русского населения страны на сложные политические вопросы, связанные с различными национальными аспектами и отношениями в различных регионах страны. Пропаганда подобных идей имеет весьма опасный потенциал для успешной реализации стратегического развития

социально-политической системы страны в демократическом направлении.

В связи с возможностью увеличения распространения негативных идей в обществе государство сегодня вынуждено принимать определённые меры профилактики [12]. Например, Роскомнадзор ужесточил правила упоминания в СМИ ряда организаций, включённых в «экстремистский» список Минюста РФ [13]. В частности, теперь необходимо упоминать о ликвидации или незаконной деятельности подобных организаций, а также упоминать запрещённые организации в негативном ключе с использованием характеристик «радикальные», «экстремистские», «националистические». В случае нарушения данных условий предусмотрено административное наказание в виде штрафа [14].

Влияние радикальных идей может распространяться на российские регионы, которые находятся на разных уровнях социально-экономического развития. Целый ряд из них, испытывая большие социально-экономические трудности (в отличие от более развитых регионов), потенциально имеют более низкую степень защиты перед радикальной националистической риторикой ультраправых партий и их идеологов. Такие процессы могут весьма негативно отразиться на системе регионального управления в вопросах развития демократических механизмов, плюрализма, а также институтов гражданского общества.

Можно отметить, что сегодня большое внимание должно быть обращено на региональные процессы развития демократических процедур управления и институтов гражданского общества. Особенно большое внимание в этом вопросе необходимо уделять регионам, где требуется стратегическое управление для планомерного существования и развития территорий. Это актуально, например, для северных регионов России [15].

Таким образом, сегодня необходимо разрабатывать программы и привязывать к ним реальные показатели развития демократических институтов и институтов гражданского общества в регионах страны, формировать условия культурного противодействия радикальным идеям, а также проводить модернизацию механизмов регионального управления в сторону развития демократических механизмов органического управления в условиях современной социально-экономической нестабильности.

Распространение радикальной идеологии способствует формированию авторитарных политических тенденций и практик, в результате усиления которых значение человеческой личности в государстве снижается, что приводит к угрозе формирования недемократических отношений и механизмов управления. Предотвращение и профилактика распространения негативных (радикальных, националистических) политических практик и идей сегодня является значимой

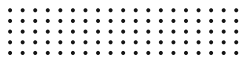
задачей для федеральных и региональных властей наряду с поддержанием и популяризацией позитивной идеологии либерального и демократического развития социально-политической системы страны.

Сегодня важно находить и устранять причины развития и распространения радикальных идей в обществе, формировать условия развития свободной политической культуры, изолировать националистические радикальные идеи преобразования общества [16].

В рамках системы государственного управления на федеральном и региональном уровнях также необходимо формировать механизмы культурного и этического противодействия распространению радикальных и националистических идей, разрабатывать и реализовывать конкретные программы демократического развития политических институтов общества и гражданского сообщества, что должно способствовать стабильному развитию государства в условиях социально-экономической и внешнеполитической нестабильности.

#### Литература:

1. Костин Ю. В. Российский радикализм второй половины XIX – начала XX века и современность // Обращение к обществу. 2008. № 4. С. 87–90.
2. Русакова О. Ф. Радикализм в России и современном мире: вопросы типологии. Екатеринбург: Изд-во УрГСХА, 2001. 352 с.
3. Матвеева С. Я. Консервативный либерализм в современной России. Либерал-радикальный проект в консервативной среде // Общественные науки и современность. 1993. № 2. С. 13.
4. Новиков И. А. Радикализм современной России и его влияние на социокультурные взгляды молодёжи // Вестник Адыгейского государственного университета. 2008. № 8. С. 178–184.
5. Шарова В. Л. Идеология радикального национализма в современной России: автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата политических наук. Москва: Институт философии РАН. 2008. 26 с.
6. Современный русский национализм как социально-политический фактор // Периодический интернет-журнал «Русский обозреватель» [электронный ресурс]. URL: <http://www.rus-obr.ru/ru-web/15356> (дата обращения 14.02.2015)
7. Тихонова Н. Е. Феномен бедности в современной России // Социологические исследования. 2014. № 1. С. 7–19.
8. Пилипенко О. С., Петровская О. А. Социологический портрет российской бедности // Материалы VII Международной студенческой электронной научной конференции «Студенческий научный форум» [электронный ресурс]. URL: <http://www.scienceforum.ru/2015/1052/10910> (дата обращения 26.02.2015)



Кондраль Д. П., Кузьмин А. Г.

9. Бедность и неравенства в современной России: 10 лет спустя. Аналитический доклад Института социологии РАН. М., 2013. [электронный ресурс]. URL: [http://www.isras.ru/files/File/Doklad/Analit\\_doc\\_Bednost/full.pdf](http://www.isras.ru/files/File/Doklad/Analit_doc_Bednost/full.pdf) (дата обращения 26.02.2015)
10. Подозреваемые появились в первом в России деле о реабилитации нацизма // РИА Новости. 13.02.2015 [электронный ресурс]. URL: <http://ria.ru/incidents/20150213/1047492876.html> (дата обращения 14.02.2015)
11. Струкова Е. Партии русских националистов. Регистрация в Минюсте // Центр «Сова». 2012. [электронный ресурс]. URL: [http://www.sova-center.ru/racismxenophobia/publications/2012/05/d24385/#0.1\\_\\_Toc324454117](http://www.sova-center.ru/racismxenophobia/publications/2012/05/d24385/#0.1__Toc324454117) (дата обращения 27.02.2015)
12. Дибиров А. Н. З., Сафаралиев Г. К., Пронский Л. М., Шаряпов Р. А. Современный политический экстремизм: понятие, истоки, причины, идеология, организация, практика, профилактика и противодействие. Махачкала: Лотос, 2009. 640 с.
13. Перечень некоммерческих организаций, в отношении которых судом принято вступившее в законную силу решение о ликвидации или запрете деятельности по основаниям, предусмотренным ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» // Минюст России [электронный ресурс]. URL: [http://minjust.ru/nko/perechen\\_zapret](http://minjust.ru/nko/perechen_zapret) (дата обращения 14.02.2015)
14. Разъяснения по поводу упоминания в СМИ организаций, включенных в «экстремистский» список Минюста РФ // Роскомнадзор [электронный ресурс]. URL: <http://rkn.gov.ru/news/rsoc/news30405.htm> (дата обращения 14.02.2015)
15. Кондраль Д. П. Культура, синергия и сбалансированность процессов стратегического управления Севером России // Арктика и Север. 2014. №17. С. 60–64.
16. Особенности проявления экстремизма и терроризма в обществе. Способы и методы противостояния // Сайт муниципального образования Онежский муниципальный район [электронный ресурс]. URL: <http://www.onegaland.ru/mcy/administration/extremprof.php> (дата обращения 14.02.2015)
4. Novikov I. A. Radicalism of modern Russia and its influence on sociocultural views of the youth // Vestnik Adigeyskogo gosudarstvennogo universiteta. 2008. № 8. P. 178–184.
5. Sharova V. L. Ideology of radical nationalism in modern Russia: Abstract of the Candidate's Thesis. Moscow: Institute of Philosophy RAS. 2008. 26 p.
6. Modern Russian nationalism as a social-political factor // Periodical internet-journal "The Russian observer" [e-resource]. URL: <http://www.rus-obr.ru/rusweb/15356> (date of reference 14.02.2015)
7. Tikhonova N. E. Phenomenon of poverty in modern Russia // Sotsiologicheskiye issledovaniya. 2014. № 1. P. 7–19.
8. Pilipenko O. S., Petrovskaya O. A. Sociological portrait of the Russian poverty // Materials of VII International students' electronic research conference "Students' research forum" [e-resource]. URL: <http://www.scienceforum.ru/2015/1052/10910> (date of reference 26.02.2015)
9. Poverty and inequality in modern Russia: ten years after. Analytical report of the Institute of sociology RAS. M., 2013. [e-resource]. URL: [http://www.isras.ru/files/File/Doklad/Analit\\_doc\\_Bednost/full.pdf](http://www.isras.ru/files/File/Doklad/Analit_doc_Bednost/full.pdf) (date of reference 26.02.2015)
10. The suspected appeared in the first in Russia case on rehabilitation of Nazism // RIA Novosti. 13.02.2015. [e-resource]. URL: <http://ria.ru/incidents/20150213/1047492876.html> (date of reference 14.02.2015)
11. Strukova E. Parties of the Russian nationalists. Registration in the Ministry of Justice // Center "Sova". 2012. [e-resource]. URL: [http://www.sova-center.ru/racismxenophobia/publications/2012/05/d24385/#0.1\\_\\_Toc324454117](http://www.sova-center.ru/racismxenophobia/publications/2012/05/d24385/#0.1__Toc324454117) (date of reference 27.02.2015)
12. Dibirov A. N. Z., Safaraliyev G. K., Pronskiy L. M., Sharyapov R. A. Modern political extremism: notion, resources, causes, ideology, organization, practice, prophylactics and counteraction. Makhachkala: Lotos, 2009. 640 p.
13. Catalogue of non-commercial organizations in respect of which court ordered the res judicata judgement on liquidation or forbiddances of the activity according to the federal Law "On counteraction to extremists' activity" // Ministry of Justice of Russia [e-resource]. URL: [http://minjust.ru/nko/perechen\\_zapret](http://minjust.ru/nko/perechen_zapret) (date of reference 14.02.2015)
14. Explanations on the subject of mentioning the organizations included in the "extremists" list of the Ministry of justice of Russia // Roskomnadzor [e-resource]. URL: <http://rkn.gov.ru/news/rsoc/news30405.htm> (date of reference 14.02.2015)
15. Kondral D. P. Culture, synergy and harmony of strategic management processes of the Russian North // Arktika i Sever. 2014. №17. P. 60–64.
16. Peculiarities of extremism and terrorism manifestation in the society. Ways and methods of counteraction // Site of the municipal entity Onezhskiy municipal district [e-resource]. URL: <http://www.onegaland.ru/mcy/administration/extremprof.php> (date of reference 14.02.2015)

#### References:

1. Kostin Yu. V. Russian radicalism of the second half XIX – beginning XX century and modern age // Obrazovaniye i obshchestvo. 2008. № 4. P. 87–90.
2. Rusakova O. F. Radicalism in Russia and modern world: typology issues. Ekaterinburg: Published by UrGSHA, 2001. 352 p.
3. Matveyeva S. Ya. Conservative liberalism in modern Russia. Liberal-radical project in conservative environment // Obshchestvennyye nauki i sovremennost. 1993. № 2. P. 13.



## ГЕНЕЗИС КАТЕГОРИИ ПОЛИТИЧЕСКОГО ПРОЕКТИРОВАНИЯ В СОВРЕМЕННОМ МИРЕ

Орешкина Ж. Ю.

аспирант Южно-Российского института-филиала, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Россия), 344068, Россия, г. Ростов-на-Дону, ул. Симферопольская, д. 64, к. 6, Jane891@yandex.ru

УДК 005.521:32

ББК 66.06

**Цель статьи** – актуализировать интерес к потенциалу проектного мышления и практикам проектирования в политических процессах путем исследования генезиса данного политического явления.

**Методы и методология.** Автором поставлены задачи методом сравнительного анализа исторических практик определить цели и стратегии рассматриваемых проектов, субъектов и акторов проектируемых политических процессов, правил проектирования, процедур его легитимации, организации и управления с учетом его сложности и функций управления.

**Научная новизна.** Анализ практик политического проектирования в исторический период вплоть до эпохи Нового времени позволил сделать вывод, что политические учения из которых возникла теория разделения властей, представительный тип правления, прозрачность управления, заложили основу для политических проектов XIX-XX вв., отличающихся идеологической направленностью и определивших дальнейшее развитие политической мысли.

**Результаты статьи** могут быть использованы как теоретическая база для современных практик политического проектирования, таких, как проекты молодежных политических движений, общественных организаций политической направленности и пр.

*Ключевые слова:* политическое проектирование, политические технологии, политический процесс.

## GENESIS OF THE CATEGORY OF POLITICAL DESIGN IN THE MODERN WORLD

Oreshkina Zh. Yu.

Post-graduate student of the Southern-Russian institute-branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russia), room 6, 64 Simferopolskaya str., Rostov-on-Don, Russia, 344068, Jane891@yandex.ru

**Purpose of the article** – to update the interest to the potential of projected thinking and practice of design in political processes through research of genesis of the given political event.

**Methods and methodology.** The author introduced the tasks to determine purposes and strategies of the considered processes, subjects and actors of the designed political processes, rules of designing, procedures of its legitimation, organization and management according to its complexity and managerial functions by the method of comparative analysis of historical practices.

**Scientific novelty.** Analysis of practices of political design during the historical period up to the epoch of Modern Times allowed making a conclusion that political study, which gave birth to the theory of powers division, representative type of management, transparency of management, founded a basis for political design of XIX-XX centuries distinguished by ideological bent and determined further development of political ideas.

**Results of the article** can be used as a theoretical basis for modern practice of political design, such as projects of youth political movements, public organizations of political orientation, etc.

*Key words:* political design, political technologies, political process.

Политическая нестабильность в глобализирующемся мире актуализировала интерес к потенциалу проектного мышления и практикам проектирования в политических процессах как внутри национальных государств, так и на международном пространстве. Тенденция использования инструментов проектирования в политических технологиях несколько размывает границы между проектом и прогнозом: вернее, политический прогноз становится важной составляющей реализации политического проекта. Политологический анализ дестабилизирующих процессов, таких, как, например, реализация сценария «цветных революций» в разных странах, позволяет сделать вывод о том, что стратегия нестабильности является определенным политическим проектом и инструментом современной геополитики. По мнению А. С. Панарина, именно технологии дестабилизации используются устроителями нового глобального мира [1]. По мере реализации идеи европейской интеграции как геополитического проекта повышался интерес к методологии политического проектирования.

В научной исторической и политологической литературе рассмотрены разнообразные модели проектирования политических процессов, различающиеся используемой терминологией, но совпадающие в основных подходах к их анализу.

При политическом проектировании одним из начальных этапов является идентификация элементов структуры, базовых составляющих исследуемого политического процесса. Политический процесс, как правило, обладает следующими элементами: субъектами процесса; правилами взаимодействия между ними; ресурсами, которыми обладают субъекты; стратегиями политического действия. Эти составляющие должны быть учтены при проектировании любого политического процесса. Важнейшей составляющей политического проекта также является цель проекта, определяющая направление проектируемого политического процесса. Понятие «ресурсы» носит эмпирический характер, поэтому используется в практических проектах, но не в проектах теоретических политологических исследований. В политическом проекте кроме субъектов (активных участников процесса, например, кандидатов, активно участвующих в избирательном процессе) могут учитываться и акторы – неочевидные участники, тем не менее, могущие оказать влияние на политический процесс и конечный результат проекта (например, избиратели).

Важной составляющей политического проектирования является легитимизация в глазах общества того или иного политического проекта. Поэтому формы и методы занимают существенное место в процессе проектирования. Также в анализе проекта необходимы организация и управление политическим проектом в соответствии

с требованиями времени, сложности политической ситуации, специфических обстоятельств и пр.

Таким образом, политическое проектирование состоит из следующих составляющих: цели и стратегии проекта, субъектов и акторов проектируемого политического процесса, правил проектирования, процедур его легитимации, организации и управления с учетом его сложности и функций управления.

Первым историческим прототипом того, что сегодня мы называем политическим проектом, стала теократическая модель устройства общественных отношений. Данный политический проект возник в период становления первых государств, и в некоторых странах он успешно функционировал вплоть до XIX–XX вв. Отличительными особенностями подобного политического проектирования были: наличие одного ведущего актора – царя-жреца, который, обладая исключительным сакральным статусом, имел право воплощения проекта в жизнь посредством всех остальных людей, не обладающих автономией. Такие политические проекты всегда были направлены на поддержание существующего религиозного порядка, через сакрально (в первую очередь, ритуально) верные действия и опирались на сферу мифологии, которая обеспечивала легитимность [2, с. 100–115].

По мере развития общества произошла передача роли субъекта политического проекта от жреца к пророку. Данный тип проектирования был направлен не на сохранение существующего миропорядка, а, напротив, на «развенчание мифов» предыдущего устройства. К таким пророкам относятся Моисей и Заратустра, а так же Мухаммед, породивший теснейшую связь религии и политического руководства, успешно функционирующую и сейчас в исламских государствах.

Теократический и пророческий типы политических проектов основывались на мифологии, что не способствовало развитию рационального управления. Переход к философскому, рациональному мировоззрению, названному в дальнейшем Карлом Ясперсом «осевым временем», произошел благодаря ослаблению взаимосвязи политики и религии. Данное явление связано с именами Аристотеля, Конфуция, Платона.

Идеология политического проекта Конфуция основывается на воссоздании идеального состояния общества или хотя бы максимальном приближении к нему. Конфуцианство вводит новые политические субъекты: благородные мужи, ученые, которые в дальнейшем воплотятся в чиновничество, – окружающие главного – императора [3, с. 143]. Весь политический проект конфуцианства строится на этических принципах, воспитывающих в обществе общепризнанные нравственные ценности, в то же время, не без применения силы к тем, кто не следовал проповедуемым ориентирам. Именно конфуцианство легло в основу китайской цивилизации.

На Западе первой попыткой создания рационального политического проекта можно назвать работы Платона «Государство», «Законы», «Политик». Стремление к созданию идеального общества делает его идею утопичной, однако, некоторые аспекты, например, разделение труда, неравенство сословий и прочие, вполне реальны и актуальны и в современности.

Аристотель, в отличие от Платона, отказался от идеи создания идеального государства и провел анализ того, какое государство сможет успешно функционировать в реальных условиях. Выделив политику как отдельную сферу, Аристотель исходил из того, что человек – существо политическое и нуждается в государстве, как высшей форме общения, объединяющей различных политических акторов. Политический проект Аристотеля уникален по отношению к идеям предшественников благодаря своей цели и характеристикам. А именно, – стремлением не перевоспитать людей, а создать им благоприятные условия для рационального, справедливого, гармоничного взаимодействия.

С развитием Римской империи мыслители поздней античности не выдвинули никаких принципиально новых подходов к политическому проектированию. Полибий и Цицерон лишь описали и идеализировали политический строй поздней Римской республики. На деле же шло приближение к теократическому типу политического проекта, в связи с обожествлением роли императора.

В ранний период своего становления христианство не было связано с политикой. Произошла переоценка античных ценностей, отодвинувшая политическое управление в разряд второстепенных явлений, неважных для спасения человеческой души. Однако, ситуация переменялась с принятием христианства в качестве государственной религии. Государь рассматривался с точки зрения христиан как представитель Бога на земле, являлся главой церкви – такая политическая модель особенно укрепилась в России. Запад же пошел по другому пути. Политический проект, выросший на основе христианской Церкви, стремился к теократии. Пиком борьбы за политическую власть между папским престолом и Священной Римской Империей стало противостояние между папой Григорием VII и императором Генрихом IV. Основным направлением трудов мыслителей Раннего и Высокого Средневековья служила рационализация императорского и папского политических проектов. Фома Аквинский использовал трактаты Аристотеля, подстраивая их под существующую в его время политическую ситуацию.

Существенные перемены в политической сфере, в том числе и ее проектной части, начались в XIV-XV вв. Упадок теократических проектов принимал большие масштабы по мере знакомства интеллектуального сообщества с трудами Аристотеля. Особый вклад

в оживление политической мысли внес Марсилиус Падуанский, написавший в 1324 г. книгу «Защитник мира». По его мнению, власть должна носить светский характер, а король представлять народ. Этот принципиально новый подход к политическому проектированию в дальнейшем получил развитие в трудах Н. Макиавелли, Ж. Бодена, Г. Гроция, Т. Гоббса, Д. Локка, Ш. Монтескье [4, с. 194].

Принципиальное, революционное для своего времени отличие взглядов Николо Макиавелли, описанных в трактате «Государь» в начале XVI вв., заключается в рассмотрении власти как самодостаточной ценности. Политическая философия Николо Макиавелли стала в эпоху Возрождения наиболее значимой попыткой разработки принципиально нового подхода к вопросам политического управления. Его мысли далеко опередили свое время и были в полной мере оценены в XIX-XX вв., когда политические технологии достигли другого уровня развития. По мнению Макиавелли, целью политики является укрепление власти, увеличение влияния, повышение эффективности управленческого воздействия определенного «государя». Причем, с использованием хитрости и силы, если это необходимо: правитель может быть львом или лисой. Таким образом, в политической философии Макиавелли, власть выступает как самоцель и истинная ценность, которая не требует каких-либо высших ценностей, ради которых осуществляется управление. Другими словами, эффективное осуществление власти – цель политического проекта [5, с. 72–73]. Существенное отличие рассуждений Макиавелли от предшественников заключается еще и в том, что его политический проект носит открытый, незавершенный характер. Не претендуя на возможность единовременного изменения политического пространства, которое приведет к воплощению идеальной модели общества, Макиавелли полагал, что власть требует постоянной вовлеченности и ежедневного воздействия. Другими словами, политическим проектом необходимо постоянно управлять, вносить корректировки и изменения.

Однако в эпоху Нового времени, пришедшего на смену Ренессансу, доминировали взгляды, отличные от рассуждений Макиавелли. Идеи естественного права и общественного договора стали основой политической мысли XVII и XVIII веков. По мнению мыслителей того времени, общество должно опираться на естественное право, которое есть отражение общей воли, разума, потребностей. Безусловным требованием эпохи было создание такой формы политического проекта, который может максимально удовлетворить потребности каждого человека без ущемления прав других людей.

Единый вектор управления политическими проектами в этот период имел дифференциацию, связанную

с интерпретациями данного направления: абсолютизм, либерализм, радикализм.

Томас Гоббс являлся представителем абсолютистской интерпретации. В политическом трактате «Левиафан» он выступил как защитник монархии, поддерживая принцип единоличного управления. Человеческая природа, которая по своей сути стремится к максимальному удовлетворению потребностей, в том числе и властных, склонна к анархии и состоянию постоянной борьбы и нуждается в Левиафане – единой власти, превышающей сумму власти всех индивидов. Реализовать подобный проект возможно лишь в организованном сообществе, готовом отказаться от достижения «любой ценой» целей каждого человека в пользу всеобщего блага и безопасности. Передавая управление государством в руки правителя, подданные не имеют преимущественных прав. Вследствие этого, власть организуется, теряет анархический характер и служит реализации общих целей.

Повиновение перед монархом есть цена договора, заключение которого должно гарантировать безопасность индивида. В этом есть противоречие, так как властитель может принудить его к действиям, угрожающим жизни. Гоббс говорит о том, что в подобной ситуации подданный как бы вновь обретает свои права и может не повиноваться воле монарха. Данное противоречие ставит под угрозу состояние баланса внутри самого Левиафана. Преодоление этого отражено в следующем постулате: если правитель обладает неограниченной властью над всеми индивидами, любое одиночное выступление против его власти ведет к уничтожению самого ослушника [6, с. 55]. В случае организации больших оппозиционных групп и столкновений с ними, что неизбежно, монарх может прибегнуть к противостоянию и репрессиям. Следовательно, политический проект по Гоббсу не может потерять легитимность. Однако, стоит отметить, что подобное правление определяется уровнем силы, которой располагает монарх.

Знаменитый французский проповедник и богослов XVII века, писатель Жак-Бенинь Боссюэ был сторонником абсолютизма. В своих трудах он опирался не только на Библию, но и на труды Аристотеля, Августина, Гоббса. В своем трактате «Политика, основанная на словах Священного Писания» Боссюэ видел в абсолютизме Божью волю и разумное начало. Люди находятся во грехе с момента появления на свет (первородных грех), а государственная власть во главе с монархом, следуя законам морали, есть то, что обеспечивает выживание человечества.

В целом, абсолютистская интерпретация политического проекта Нового времени подразумевала однократное заключение общественного договора с полной передачей прав граждан суверену, без возможности опспорить данный порядок.

Представители либерального направления политического управления имели другой взгляд на проблему передачи прав граждан в руки единого актора.

Джон Локк в отличие от своего старшего современника Гоббса видел необходимость в ограничении власти субъекта политического проекта. В своей либеральной интерпретации общественного договора Локк считал, что люди передают правителю свои права лишь в том объеме, который необходим для существования конкретного государства. В своих основных политических работах – «Два трактата о правлении» и «Письма о терпимости» Локк разрабатывает теорию ограничений абсолютной власти. Цель политического проекта – сохранение свободы индивида и право на собственность, приобретенную в результате труда. Для полноценного воплощения этого необходим плюрализм конкурирующих политических акторов, сдерживающих друг друга. Это можно обеспечить путем разделения власти на исполнительную, законодательную и судебную, при абсолютном подчинении каждой из ветвей нормам закона. Стоит отметить, что в будущем данная практика стала основой для большинства либеральных конституций во всем мире. Именно гражданина ставит Локк на первое место, а государство обеспечивает защиту его прав, возможностей и свободы. Свобода есть все, что не запрещено законом.

Дополнил и окончательно завершил теорию разделения властей Шарль-Луи Монтескье. В своем труде «О духе законов», так же как и Локк, он ищет пути обеспечения свободы человека и находит ее в форме демократической республики. Подобная форма политического проекта подразумевает представительное правление и следование стандартам легитимности. Наряду с республикой, Монтескье выделял монархические и деспотические формы правления. Он подчеркивал, что универсальной, идеально подходящей для каждого государства формы политического устройства не существует. Все зависит от конкретного времени, условий, основных принципов функционирования государства.

В целом, либералы основывались на легитимности, то есть на верховенстве естественного права и разума. Жан Жак Руссо, являясь сторонником радикального направления развития политического проектирования, в основу понятия легитимности вкладывал всеобщую волю, которую в отличие от власти, нельзя кому-либо передать или делегировать. Таким образом, Руссо отрицал представительную демократию и выступал за прямое народное правление. При такой форме политического проекта различий между представителем и представляемым не существует. Следуя данным рассуждениям в своем трактате «Об общественном договоре», Руссо все же не дает ответа на вопрос, кто или что является выражением общей воли, в том случае,

когда невозможно прийти к единству между партиями, группами индивидов. В поисках разрешения данного вопроса Руссо вынужден признать, что воля большинства есть то, что максимально отражает всеобщую волю, которой должен подчиняться каждый индивид. Таким образом, индивидуализм в учении Руссо уступает место коллективизму, подчиняя личность государству.

В целом стоит отметить, что в эпоху Нового времени политический проект опирался на принципы верховенства права, разума и контроля. Что и стало источником, из которого родились теория разделения властей, представительный тип правления, прозрачность управления и другие принципы демократии. Достижения общественной мысли Нового времени и предшествующих эпох заложили основу для политических проектов XIX-XXвв., отличающихся уже ярко выраженной идеологической направленностью.

#### Литература:

1. Панарин А. С. Стратегическая нестабильность в XXI веке. М.: Эксмо, 2004.

2. Баландые Ж. Политическая антропология. М.: Научный мир, 2001.
3. Переломов Л. С. Слово Конфуция. М.: Фабула, 1992.
4. Реале Д., Антисери Д. Западная философия от истоков до наших дней, 2-й том. СПб.: Петрополис, 1997.
5. Макиавелли Н. Государь. Минск: Харвест, 2005.
6. Политология: учебник / под ред. Василика М. А. М.: Гардарики, 2007.

#### References:

1. Panarin A. S. Strategic non-stability in XXI century. M.: Eksmo, 2004.
2. Balandier G. Political anthropology. M.: Nauchniy mir, 2001.
3. Perelomov L. S. A word by Confucius. M.: Fabula, 1992.
4. Reale D., Anticeri D. The Western philosophy from the origin up to our time, 2nd Volume, StPetersburg: Petropolis, 1997.
5. Machiavelli N. Monarch. Minsk: Harvest, 2005.
6. Politology: textbook / edited by Vasilik M. A. M.: Gardariki, 2007.

IMPERIUM VS ETAT NATION?  
К ВОПРОСУ О СООТНОШЕНИИ ПОНЯТИЙ  
«ИМПЕРИЯ» И «ГОСУДАРСТВО»

Рогов И. И.

кандидат философских наук, доцент, доцент кафедры социологии Южно-Российского института-филиала, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Россия), 344022, Россия, г. Ростов-на-Дону, ул. Пушкинская, д. 70, ауд. 805, rogov.skags@narod.ru

УДК 321

ББК 66.033.12

**Цель.** Определить, можно ли в отношении имперских политических систем использовать понятие «государства» и если да, то к какому типу государств относятся империи.

**Методы.** Историко-сравнительный, структурно-функциональный. Опираясь на принципы системного подхода, автор применяет методы анализа, синтеза, оценки, сопоставления и сравнения.

**Результаты.** Проводится обзор научных дискуссий в сегменте языка политической философии в отношении сущности «государства» в их применимости к предмету исследования империй. Дана ретроспектива понятия «государства», как оно трактовалось в отечественной мысли в постсоветский период. На целевой вопрос дан положительный ответ. Предложена классификация.

**Научная новизна.** Автор приходит к выводу, что империя является «государством», если последнее трактовать преимущественно через административный институт. Однако империи как государства типологически отличаются от остальных видов государств, в частности – национального государства.

*Ключевые слова:* империя, государство, национальное государство, колониальная империя, политический язык, политическая философия, администрирование, суверенитет, легитимность.

IMPERIUM VS ETAT NATION? ON THE QUESTION  
OF CORRELATION OF NOTIONS “EMPIRE” AND “STATE”

Rogov I. I.

Candidate of Science (Philosophy), Assistant Professor, Assistant Professor of Sociology Department of the Southern-Russian institute-branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russia), room 805, 70 Pushkinskaya str., Rostov-on-Don, Russia, 344022, rogov.skags@narod.ru

**Purpose.** To determine if it is possible to use the notion of “state” in relations of empire political systems and if yes, to what type of states empires can be referred.

**Methods.** Historical-comparative, structural-functional. Based on the principles of a systematic approach, the author uses methods of analysis, synthesis, assessment, correlation and comparison.

**Results.** The author reviews scientific discussions in the segment of the political philosophy language towards the essence of “state” in their application to the subject of research of empires. The author also gives a retrospective of the notion “state” as our national scientists explained it in the Post-Soviet period. The author gives a positive answer to the main question and offers his own classification.

**Scientific novelty.** The author concludes that the empire is a “state” if we explain the latter mainly through administrative institute. However, empires as states differ typologically from other types of states, in particular – national state.

*Key words:* empire, state, national state, colonial empire, political language, political philosophy, administration, sovereignty, legitimacy.

В истории политической науки имели место обоснования различных исторических видов государств: государства полисного типа, феодальной монархии, современного национального государства и проч. Однако один вид государств – империи – так и не получил серьёзного научного обоснования, и, более того, существуют серьёзные сомнения, можно ли вообще называть «империю» «государством». В данной статье поставлена цель выявить существенные, концептуальные позиции, по которым можно было бы ответить, государство ли империя, и если да, то какое.

Единого, общепризнанной в науке и закреплённой в праве дефиниции «государства» не существует. Его определяют через способность вступать в дипломатические отношения, через суверенитет, через аппарат принуждения и т. д. Это было подробно показано в работах таких учёных, как Б. Бади [3, с. 107], С. А. Бабурин [2, с. 143], Ш. Эйзенштадт [13, с. 25], Р. Нозик [10, с. 145], К. Скиннер [11, с. 200] и др. Однако, определённая генерализация всё же имеется. Термин «государство» употребляется в двух основных смысловых коннотациях. Первый – обозначает все исторические политические субъекты, которые когда-либо вступали друг с другом в дипломатические контакты, войны, торговые и прочие союзы, обладали верховной властью, армией, аппаратом принуждения, правовой системой, являлись государствами или считались таковыми [9, с. 234]. В этом значении понятие «государство» употребляется в обыденной коммуникации, в публицистике, в общей политологии и в общей истории. В этом значении «империя», конечно, государство. Точнее, специфическая разновидность государств.

Второй смысловое значение соотносит «государство» с конкретным историко-политическим субъектом – национальным государством Западной Европы эпохи Нового Времени, а точнее – периода с Вестфальских мирных договоров примерно до наших дней. «Национальное государство» – уникальный политический субъект, со своей собственной правовой и структурной спецификой [9, с. 239]. В этом смысле «империя», конечно же, не может быть «государством». Хотя из истории мы знаем, что в Новое Время сформировались могущественные колониальные империи, в структуре которых национальные государства, расположенные на территории Западной Европы выполняли функции центрального звена – метрополий, вся империя конечно же не может быть государством в его национальном контексте.

То есть, проблема состоит в том, что на уроне политико-правовой теории «национальное государство» и «империя» – несопоставимые понятия, а в истории и в политических процессах – ряд национальных государств, всё же выстроили специфическую имперскую структуру.

Исследование указанной проблемы может иметь множество аспектов, из которых в этой статье мы коснёмся нескольких, но центральных.

Первый из них – лингвистический. Он предполагает необходимость уточнить понятие государства, в котором помимо общего значения слов есть и конкретные языковые смыслы. Государство, оно же state (англ.), оно же Stato (итал.), оно же Staat (нем.), оно же Etat (франц.), оно же Estado (исп.). Все эти версии, происходящие от латинского корня, естественным образом друг с другом схожи. Схожи примерно и их смыслы. Однако, тот, смысловой объём, который на Западе обозначается термином state, это не совсем «государство» в русском языке [15, р. 255]. Для современного Запада State – такое государство, в котором власть ограничена конституцией, писаной или неписаной, и которая основывается на теории прав человека.

В работе профессора Лондонского университета Квентина Скиннера «Понятие государства в четырёх языках» [11, С. 197] данный вопрос подробно проанализирован.

Слово «государство» кажется нам совершенно привычным. Но его современный смысл, как и процесс становления есть результат лингвистической и политической инновации XIV–XV веков. И к Римской империи, утверждает профессор Скиннер, понятие «государства» неприменимо: там есть то, что римляне называют *res publica*: «общественная власть», «общее дело». Из всех институтов современного государства в *Imperium Romanum* имели место только налоги и армия. Латинское слово *status*, наряду с такими эквивалентами из национальных языков, как *estat*, *stato* и *state*, становится общеупотребительным в разнообразных политических контекстах и начиная только с XIV века. *Lo stato* – термин, используемый Макиавелли, во время его жизни ещё не означало «государство» в современном понимании. Макиавелли обозначил этим неологизмом – «*Lo stato*» новую для своего времени реальность – так называемые «новые монархии», которые мы, потомки, знаем под обозначением «абсолютизм» и «абсолютистские монархии». Правители этих монархий разрушали предыдущую систему социальной иерархии, рассматривая и высшую дворянскую прослойку и низшие классы как инструменты в достижении целей государственного механизма. Административная власть в эпоху, предшествующую жизни Макиавелли, то есть до Реформации, до кризиса феодализма, не могла быть названа «*Lo stato*», и не соответствовала этому понятию. Соответственно, империи, появившиеся в де-ренессансную, до-макиавеллевскую эпоху, не являются «*Lo stato*».

В русской истории наиболее близко соответствовали сущности «*Lo stato*» режимы Ивана Грозного и Петра Первого, которые ради своих политических



Рогов И. И.

целей не считались ни с жертвами ни с методами, и, что показательно, вели себя с представителями всех социальных слоёв одинаково жестоко, как и, к примеру, Генрих VIII.

Как же термин *status* и его производные приобрели современный, и, главное – универсальный, общеупотребительный и единственный смысл? Скиннер, обращаясь к текстам XIII века, показывает, что всевозможные кондотьеры и прочие узурпаторы власти были озабочены удержанием собственного *status principis* – положение уверенного правителя, что было возможно при соблюдении двух принципиальных условий: стабильности политического режима и сохранении, а лучше – приращении территорий области или города-государства [11, с. 197]. В результате в общественном сознании термины *status* и *stato* закономерно начинают служить для обозначения территории.

Далее Скиннер утверждает, что современная трактовка государства восходит не к республиканцам, но к теоретикам светского абсолютизма конца XVI – XVII века (в частности, у Гоббса), приводя следующие аргументы. Классическая республиканская теория отождествляет государство и граждан, которые не «передают», а всего лишь «делегировать» свою власть правителям. Кроме того, в данной традиции терминам *status* и *state* предпочитают *civitas* или *respublica*, которые, например, республиканец Локк передает по-английски как *city* или *commonwealth* [16, р. 327].

Но, и не зная о Скиннере, из истории мы знаем о научной тенденции, имевшей место в конце XIX века, которая утверждала, что в эпоху национализма и империализма многонациональные и многоязычные государства – реликты трёх предыдущих веков – обречены на гибель, а будущее за крупными государствами с большими территориями, объединяющими однородные нации [6, с. 276]. На этой идее, которая сама являлась гибридом нарастающего национализма и экспансионистского империализма, во многом был построен Второй – кайзеровский Рейх, и, позже, конечно, Третий. Национализм и национальное государство мыслились как социально-политические единицы значительных размеров, склонные к доминированию в международной политике. Противопоставление их империям ещё не было актуально, и современники полагали естественным перетекание одной формы политической организации в другую [6, с. 89]. Лишь по результатам Второй Мировой войны произошло разграничение на собственно «национальные государства» и современные империи – сверхдержавы.

Каким же тогда государством следует полагать империю? *Civitas*, *stato* и *state* могут применяться лишь ограниченно: максимум – в отношении морских колониальных империй Нового Времени. Каждое из этих понятий может быть включено в имперскую

структуру, но их логический объём империи не идентичен. Ситуация осложняется тем, что самих империи существовало несколько исторических видов: континентальные, колониальные, номадические. Сверхдержавы – термин, применимый и используемый последние 60 лет и сейчас.

Форма государств Западного Нового Времени – национальное государство – это такая организация политической власти, при которой власть ограничена правом, а сущность права рассматривается именно как свобода. В русском языке «государство» означает принадлежность, «нечто государево, государево достояние», но уж никак не такое публично-правовое состояние, которое было обозначено понятийным рядом «право» и «свобода». Это не значит, что один смысл хуже другого. Но в русском языке термин «государство» обозначает качество «принадлежности к» и отвечает не только на вопросы «что?», и «какое?», но и «чье?».

Исторически в России государство как институт, никогда, за исключением краткого «ельцинско-горбачёвского» периода не противопоставлялось империи и как идее, и как организации [2, с. 376]. Логично и естественно, что в русском языке на терминологическом уровне «государство» может быть «империей», а может не быть, но уж точно не противопоставляет себя ей. Смысл этого возможного симбиоза не противоположности заложен на лингвистическом, смысловом, архетипическом уровне языка, а значит, и коллективного бессознательного.

Второй аспект среди обозначенной проблемы состоит в самом «национальном государстве», точнее – в соответствии реальных национальных государств идеи национального государства как такового.

Теория национального государства создавалась для обслуживания реальности, сформированной Вестфальской системой международного права. Однако она никогда не удовлетворяла поставленной задаче: национальные меньшинства – суть реальность даже в классических национальных государствах Западной Европы [17, с. 136–161]. Не существует примера, когда государство средних размеров (не карликовое) этнически монолитно. Помимо этого, понятие «национального государства» постепенно усложнило своё содержание и слилось с понятием «демократического государства» или государства вообще [14, с. 276].

Современная разновидность национального государства – правовое государство. Теория правового государства такова, что не предполагает включение в список своих конкретных воплощений имперской административной единицы. Парадигмальные основания теории правового государства – теория общественного договора и концепция естественного права создавались без оглядки на имперскую реальность и даже в отрицании этого принципа [8, с. 135–406].

Государство всеобщего благоденствия есть высшая форма развитого правового государства, хотя последнее и не обязательно приводит к первому. Империя – властная система, которая может быть основана на праве, понятом как свобода, а может и не быть, но точно не правовое государство современного мира. Её сложно идентифицировать через правовую терминологию. Существование правовых систем в имперских системах исторически неоднозначно. Первая из империй, осознавших самое себя – римская – предстаёт нам как достойный уважения и восхищения источник права. *Fiat justitia et pereat mundus* – пусть рухнет мир, но свершится закон, [7, с. 389] – эта крылатая латинская фраза лучшее свидетельство отношения к закону в некоторых империях. Однако история других империй оставляет серьёзные вопросы.

Как субъекты международного права национальные государства представляют некоторую общность, но как по своему генезису, так и по исторической судьбе они образуют различные группы. Важно признать, что само по себе национальное государство не исключает имперскую форму организации в ином регионе. Бельгия, Франция, Италия, Португалия – перед нами примеры типичных национальных государств европейского региона. Они же – колониальные империи за его пределами. Одни – успешные, другие – неудавшиеся.

Даже из этого краткого обзора ясно, что сравнение империи и государства может предполагать серьёзную терминологическую ловушку.

Чтобы хотя бы примерно обозначить, в чём состоит уникальность империи как политической единицы, обратимся к классике отечественной социологической мысли, к соотечественнику, профессионально исследующему смыслы социального и политического пространства – А. Ф. Филиппову. [12, с. 90]

«Государственно-политическое», по А. Ф. Филиппову, оформлено, поскольку речь идет о его очерченных границах, которые отделяют его не от неполитического, но от иной политической формы, иного государства... Его форма определяется изнутри, поскольку государство суверенно на своей территории. Его форма определяется и извне, поскольку все ведомое пространство занято другими государствами.... Однако во всяком случае граница остается социальным артефактом, поскольку разделяет на географическом узоре множество похожих друг на друга государств [12, с. 96].

«Имперски-политическое», по версии А. Ф. Филиппова отличается тем, что имперская фигура может, конечно, наблюдаемая извне, в особенности в нынешнем, глобализованном мире, быть неотличима от большого государства. Но смысл имперского пространства состоит в том, что изнутри империи оно созерцается как некий малый космос, встроенный

в большой — совокупный порядок бытия, — но отнюдь не в систему международных отношений, где только взаимопризнание государств гарантирует сохранность границ. Пространство империи не нуждается в такой легитимации [12, с. 98].

Хотя слова А. Ф. Филиппова следует рассматривать как одну из возможных интерпретационных версий, в ней всё же указаны аспекты различия смыслов «государства» и «империи».

Повторим ещё раз: мало того, что слово «государство» имеет в русском языке смысловые коннотации принадлежности, совершенно не совпадающие с смысловым объёмом западного аналога – *state*; само слово для обозначения административно-политических единиц (систем, структур), господствующих на определённой территории – всего одно. «Государство» у нас и полис, и феодал, и абсолютная монархия, и капиталистическая республика, и традиционная (патримониальная) империя, и тоталитарная система, и кочевая империя и сверхдержава. Разумеется, смысл термина максимально размыт, потерян, бессодержателен. Империя – не государство в смысле *state*. Но она и не «государство». Она – специфически организованный административный субъект, действующий в пределах пространства, на которое способно распространить своё влияние.

Не претендуя на исчерпывающий характер заявленной проблемы, сформулируем следующие положения.

Империя – суть государство. Но она – не *lo stato* (*state*), хотя само *state* может быть её составной частью – метрополией. Империя – специфически организованный административный субъект, действующий в пределах пространства, на которое способно распространить своё влияние.

В конечном итоге противопоставление империи государству вообще, и государству-нации в частности, лишено смысла и не только исторически, но и теоретически. Это – как противопоставлять целое части. Империя включает в себя современное государство, но универсальнее последнего.

Встаёт вопрос, как типологизировать их отношения. Необходимо определить такую черту, которая была бы общей для всех исторических государств. Хорошо бы выбрать «легитимность», но это окажется неправдой. В истории достаточно примеров существования государств даже без внутренней легитимности: они называются тираниями. К тому же, легитимность – скорее качество власти. «Суверенитет» на эту роль тоже не годится: не все государства современного мира обладают полным суверенитетом; то же можно наблюдать и в исторической ретроспективе. Осталось право на использование силы; вооружённой силы.

Макс Вебер, а за ним и Шмоль Эйзенштадт – лишь наиболее известные имена среди тех, кто определяет

государство через право или просто способность использовать силу [4, с. 20; 13, с. 34]. Но инструменты физического принуждения – полиция или армия являются именно инструментами, атрибутами у центрального государственного института – института администрирования.

В своей известной работе «Политика как призвание и профессия» Макс Вебер пишет: «дать социологическое определение современного государства можно, в конечном счете, только исходя из специфически применяемого им, как и всяким политическим союзом, средства — физического насилия». [4, с. 20]

Не оспаривая Вебера трансформируем его формулировку: «дать определение государства как такового можно, в конечном счёте, только исходя из специфически используемого им, как политическим союзом, института администрирования».

Администрирование – общее свойство у всех государств человеческой истории. Даже кочевнические общества, в отношении государственности которых развиваются бурные дискуссии [5, с. 208], содержали этот институт, а именно систему отношений, в которой один субъект политического действия отдаёт приказ, а другой (или другие) его исполняет и следят за исполнением.

Если использовать критерий «администрирования» как общий для всех государств идентификатор, мы получим примерно следующую схему (рис. 1).

Сейчас не так важно, исчерпывающ ли список иных разновидностей государств (национального, феодального, племенного и полисного), полностью ли он терминологически корректен в научном смысле. Важно, что на онтологическом уровне в понятийном сегменте политической теории империя является государством,

если последний термин используется как обозначение *класса* историко–политических акторов. При этом «империя» – термин, который соотносится уже с видовым обозначением нескольких исторических типов империй – континентальных, колониальных, кочевнических, сверхдержав и т. д. Прочие же государства относятся к иной разновидности историко–политических субъектов.

Отметим, что на историческом уровне такой дихотомии не наблюдается, поскольку каждый из перечисленных в этой схеме субъектов политической истории входил в империи, составляя либо центральную, либо периферийную её части. Так, в морской колониальной империи Нового Времени как особом подвиде имперских систем национальное государство выполняло функцию метрополии, а различные феодальные монархии и племенные союзы – колоний. Но это уже предмет отдельной дискуссии.

#### Литература:

1. Аристотель. «Политика. Афинская полития». М, Мысль, 1997. 343 с.
2. Бабурин С. Н. Мир империй: территория государства и мировой порядок. М.: Магистр Инфра-М., 2010. 534 с.
3. Бади Б. От суверенитета государства к его жизнеспособности // Мировая политика и международные отношения в 1990-е годы: взгляды американских и французских исследователей: Пер. с англ. и фр. / Под ред. М. М. Лебедевой и П. А. Цыганкова. М., 2001. 238 с.
4. Вебер М. Избранные произведения. М., 1990. 808 с.
5. Государство как произведение искусства: 150-летие концепции: Сб. статей // Институт философии РАН,

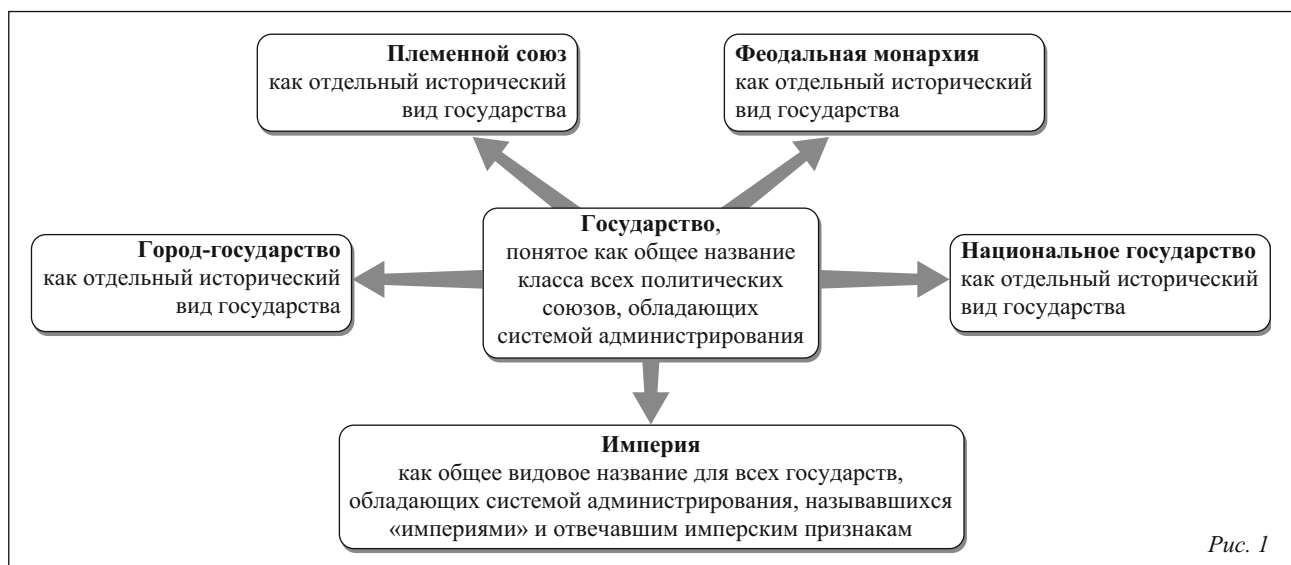


Рис. 1

- Московско-Петербургский философский клуб; Отв. ред. А. А. Гусейнов. М.: Летний сад, 2011. 288 с.
6. Гринин Л. Е. Политический срез исторического процесса. Государство и исторический процесс. М. Librokom. Изд. 2, испр. и доп. 2010. 264 с
7. Крылатые латинские выражения. 4000 знаменитых фраз, изречений, устойчивых выражений от великих авторов античности. Составитель – Цыбульник Ю. С. М.: ЭКСМО, Фолио, 2008. 430 с.
8. Локк Дж. Сочинения в трех томах: Т. 3. М.: Мысль, 1988. 668 с. (Филос. Наследие. Т. 103). 406 с.
9. Малков С. Ю. Логика эволюции политической организации государства. М.: Ком Книга, 2007. 345 с.
10. Нозик Р. Анархия, государство и утопия. М.: ИРИСЭН, 2008. 456 с.
11. Скиннер К. Понятие государства в четырех языках: Сб. статей / Под ред. О. Хархордина. СПб.: Европейский университет в Санкт-Петербурге; М.: Летний сад, 2002. 218 с.
12. Филиппов А. Ф. Наблюдатель империи (империя как социологическая категория и социальная проблема) // Вопросы социологии. 1992. № 1. С. 89–120
13. Эйзенштадт Ш. Срывы модернизации // Неприкосновенный запас. 2010. № 6 (74).
14. Этциони А. От империи к сообществу: новый подход к международным отношениям. М. Ладомир 2004. 298 с.
15. Claessen H. J. M. 1996. State // Encyclopedia of Cultural Anthropology. Vol. IV. New York. P. 1255
16. Jasay A. de. Against Politics. London: Routledge, 1997. P. 543.
17. John A. Armstrong, Nations before Nationalism (Ghapel Hill: University of North Carolina Press, 1982); Michael W. Doyle, Empires (Ithaca: Cornell University Press, 1986); Суни, Рональд Григор. Уроки империи: Россия и Советский Союз. / ПРОГНОЗИΣ, Номер 4 (8), Зима 2006, С. 136–161.
3. Badi B. From the sovereignty of the state to its viability // World policy and international relations in 1990-s: ideas of the American and French researchers: Transl. from English and French / Edited by M. M. Lebedeva and P. A. Tsiganokov. M., 2001. 238 p.
4. Veber M. Selecta. M., 1990. 808 p.
5. State as a piece of art: 150th anniversary of the concept: Collection. of articles // Institute of philosophy RAS, Moscow-Petersburg Philosophical club; Editor-in-Chief A. A. Guseinov. M.: Letniy sad, 2011. 288 p.
6. Grinin L. E. Political aspect of a historical process. State and historical process. M. Librokom. Edition 2, changed and revised. 2010. 264 p.
7. Catch Latin phrases. 4000 famous phrases, aphorisms, set phrases by outstanding ancient authors. Compiled by Tsybulnik Yu. S. M.: EKSMO, Folio, 2008. 430 p.
8. Locke J. Compositions in three volumes: V. 3. M.: Misl, 1988. 668 p. (Philosoph. Heritage. V. 103). 406 p.
9. Malkov S. Yu. Logics of evolution of a political organization of the state. M.: Kom Kniga, 2007. 345 p.
10. Nozik R. Anarchy, state and Utopia. M.: IRISSEN, 2008. 456 p.
11. Skinner K. Notion of the state in four languages: Coll. of articles / Edited by O. Kharhodin. StPetersb.: European university in StPetersburg; M.: Letniy sad, 2002. 218 p.
12. Fillipov A. F. Observer of an empire (empire as a sociological category and social problem) // Voprosy sotsiologii. 1992. № 1. P. 89–120
13. Eisenstadt Sh. Break of modernization // Emergency reserve. 2010. № 6 (74).
14. Etzioni A. From the empire to the community: a new approach to international relations. M. Ladomir. 2004. 298 p.
15. Claessen H. J. M. 1996. State // Encyclopedia of Cultural Anthropology. Vol. IV. New York. P. 1255
16. Jasay A. de. Against Politics. London: Routledge, 1997. P. 543.
17. John A. Armstrong, Nations before Nationalism (Ghapel Hill: University of North Carolina Press, 1982); Michael W. Doyle, Empires (Ithaca: Cornell University Press, 1986); Suni, Ronald Grigor. Lessons of empire: Russia and Soviet Union. / PROGNOZISΣ, Number 4 (8), Winter 2006, P. 136–161.

#### References:

1. Aristotle. "Policy. The Constitution of the Athenians". M., Misl, 1997. 343 p.
2. Baburin S. N. World of empires: territory of the state and world order. M.: Magistr Infra-M., 2010. 534 p.

## ВЛАСТЬ: АНАЛИТИКА ПОНЯТИЯ И ФЕНОМЕНА

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, г. Екатеринбург, ул. 8 марта, д. 66, alexandr.fedorovskikh@uapa.ru

УДК 321.01  
ББК 60.027.2+66.02

**Цель.** Исследование власти как понятия и как феномена для обозначения возможных границ (пределов) точного определения понятия власти, указания тупиковых методологических стратегий при попытках формулирования такого определения, выделение легитимности, иерархии, господства, авторитета, справедливости как важнейших составляющих понятия власти.

**Методы.** Для исследования использовались аналитическая и феноменологическая методология, методы социальной и политической философии, методы политического анализа. Проведенный анализ выявил перечень возможных значений власти, понятийную базу для формулирования точного определения, четкого описания и понимания феноменов власти.

**Результаты.** Зафиксированы проблемы и противоречия, мешающие точному определению понятия власти. Дан достаточно подробный обзор источников, в которых исследуются различные подходы к определению понятия власти и власти как феномена. Показана ущербность и недостаточность позитивистской методологии для изучения понятия власти и феноменов власти. Предложена основа для сущностного (субстанционального) понимания власти.

**Научная новизна.** Систематизированы и проанализированы различные подходы к пониманию власти, к точному определению понятия власти, обозначен контекст данного понятия. Исследована взаимосвязь между различными значениями власти, из них выбраны те, что необходимы для создания полного и непротиворечивого определения.

*Ключевые слова:* власть, легитимность, господство, иерархия, феномен власти, справедливость, понятие власти, насилие, сакральная (священная) власть, авторитет, политическая власть.

## POWER: ANALYTICS OF THE NOTION AND PHENOMENON

Fedorovskikh A. A.

Candidate of Science (Philosophy), Assistant Professor of 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, 620990, Russia, alexandr.fedorovskikh@uapa.ru

**Purpose.** Research of power as a notion and phenomenon for marking of possible limits of an exact determination of the notion of power; indication of irredundant methodological strategies in the efforts to formulate such a definition, pinpointing legitimacy, hierarchy, domination, authority, justice as major constituents of the notion of power.

**Methods.** For the research, the author used analytical and phenomenological methodology, methods of social and political philosophy, and methods of political analysis. The conducted analysis identified a number of possible meanings of power, definitions for formulation of an exact notion, distinctive description and understanding of the phenomenon of power.

**Results.** The author recorded problems and contradictions hampering the exact determination of the notion of power; gave a thorough review of sources containing various approaches towards the notion of power and power as a phenomenon; shows lameness and lack of positivist methodology for studying the notion of power and phenomena of power; offered the basis for substantial understanding of power.

**Scientific novelty.** The author systematized and analyzed different approaches to understanding of power, exact definition of the notion of power, pointed out the context of the given notion. The author researched relationship between various notions of power; selected those which are necessary the development of complete and consistent definitions.

*Key words:* power, legitimacy, domination, hierarchy, phenomenon of power, justice, notion of power, violence, sacred power, authority, political power.

Понятие власти является одним из самых широко употребляемых в сфере социальных и политических наук. В книге «Современная западная социология: Словарь» важность этого понятия зафиксирована предельно четко: «Понятие “власти” относится к числу основополагающих понятий политической теории и дает ключ к пониманию политических институтов, самой политики и государства» [1, с. 55]. Данное понятие используется в нормативно-правовых документах, и дисциплинах по теории и практике государственного и муниципального управления. Не менее широко понятие власти используется и в обыденном языке. Все вышеуказанное в значительно большей степени относится к феномену власти. Описывать (и объяснять) проявления власти можно посредством очень большого количества самых разнообразных объектов. Мой подход ориентирован на исследование власти как социального феномена. Если индивидуумы действуют в социуме так, словно эти феномены реально существуют, то они и должны подвергаться анализу как реально существующие социальные феномены. Наиболее четко данный подход сформулирован П. Бергером: «...для наших целей термин “феноменология” следует понимать просто как метод исследования феномена таким, как он явлен в человеческом опыте, не поднимая вопроса об окончательном его статусе в реальности» [2, с. 214]. Очень четко феномен власти проявляется не просто при изучении государства (например, функционирование государственного аппарата), но в момент кризиса – при трансформации государства, в революции. Проблема изучения феноменов власти напрямую связана с проблемой точного определения понятия власти. Поэтому в данной работе наряду с феноменологическим методом будет использована аналитическая методология. Ее использовал (в варианте концептуального анализа) российский ученый В.Г. Ледяев для подготовки и защиты докторской диссертации. В своей книге «Власть: концептуальный анализ» он так описал данное направление: «Последнее ориентировано на анализ языка, смысловых значений, понятий, оснований научного знания; для него характерны строгость в использовании понятийного аппарата, четкость и ясность формулировок, особое внимание к рациональному обоснованию и аргументации суждений, понятий, выводов» [3, с. 17]. Сочетание этих двух методологических подходов позволит более полно и точно исследовать заявленную проблему.

По степени важности и, одновременно, трудности точного определения понятие власти можно соотнести с таким понятием как *энергия*. При этом и то и другое

понятие являются фундаментальными: энергия для естествознания (физики, химии, астрономии), власть для гуманитарных наук. Особо следует отметить, что оба понятия имеют один источник происхождения и изначального использования – богословие (теологию).

Цель данной работы состоит не в том, чтобы представить точное определение власти, а в том, чтобы очертить некоторые границы, задать рамки этой сложнейшей проблемы. Показать, что есть нерешенная фундаментальная проблема – отсутствие *точного* определения власти. Избежать употребления этого понятия невозможно. Отсутствие точного определения вносит противоречивость и неясность в любые теории государства и права, а также создает трудности – расплывчатость, смутность – в понятийном аппарате и методологическом инструментарии политологии, социологии, философии, теории управления, юриспруденции.

Выдающийся философ и политический мыслитель Александр Кожев (Александр Владимирович Кожеников) в своей работе «Понятие власти» так описывает проблемное поле: «...понятие и проблема Власти столь мало исследованы. Занимались... вопросами передачи Власти и ее происхождения, но сама сущность этого феномена редко привлекала внимание. ...совершенно очевидно то, что невозможно рассматривать политическую власть и саму структуру Государства, не имея представления о Власти как таковой. Поэтому необходимо хотя бы предварительное исследование понятия Власти – оно должно предшествовать всем исследованиям Государства» [4, с. 7]. Для достижения цели моего исследования важно выделить три тезиса из вышеприведенного отрывка: во-первых, понятие власти и сущность феномена власти мало исследованы, во-вторых, политическая власть является производной от власти, и без четкого определения сути власти нет возможности ее полноценно анализировать, в-третьих, изучение государства нуждается в предварительном и обязательном изучении (и точном определении) понятия власти. В.Г. Ледяев приводит в своей монографии мнение одного из исследователей: в литературе по проблемам власти анализу понятия отводится мало места [3, с. 15]. Это характерно как для исследований, проведенных в России, так и для стран Западной Европы и Северной Америки. Изучаются разновидности и формы власти, исторические контексты властвования, структура и функции власти, технологии и процедуры власти, разделение властей, и т. п., но проблема точного определения понятия остается. В.Г. Ледяев перечисляет ряд трудностей, которые препятствуют точному определению понятия



Федоровских А. А.

власти: 1) семантика данного понятия (слова) имеет множество значений, которые обозначают различные явления; 2) сомнений в существовании власти нет, проблема в том, как зафиксировать ее эмпирическим путем; 3) более широкий контекст выявляет множество позиций по отношению к эпистемологии понятия [3, с. 9–10]. Здесь следует отметить, что трудности с точным определением касаются не только понятия власти, но и таких понятий как «политика» и «политическое», «свобода», «справедливость», «равенство», «демократия». Поэтому появилась и получила распространение методологическая идея о «сущностной оспариваемости политических понятий» (на английском языке – *essential contestability of political concepts*). Кратко она сводится к следующему: во-первых, определений много; во-вторых, критерии «правильности» и «неправильности» являются ценностными и многомерными и поэтому не имеют приоритета по отношению к друг другу; в-третьих, эмпирически определить приоритет одного определения перед другим невозможно; в-четвертых, сущностная оспариваемость обозначает то, что ценности находятся «внутри» понятия и формулирование «правильного и объективного» определения принципиально неосуществимо [3, с. 10–11]. Данная идея получила распространение даже на уровне специализированных словарей. Переведенный в 1997 году «Социологический словарь» трех английских социологов содержит статью «власть», которая заканчивается такими словами: «Понятие власти остается спорным, и его использование оказывается неизбежно связанным с критическими вопросами ценности и исследовательской перспективы» [5, с. 31]. По моему мнению, идея о сущностной оспариваемости политических понятий – это метафизическая идея. Методологический инструментальный позитивизм оказался ущербным и недостаточным для решения столь сложной задачи. Если Карл Шмитт сформулировал тезис о политической теологии, то в данном случае, по аналогии, может идти речь о политической метафизике. Достаточно подробный анализ идеи о сущностной оспариваемости представлен в книге, ставшей классической – «Власть: Радикальный взгляд» Стивена Льюкса [6].

В связи с возникшими трудностями и отсутствием перспектив в решении этих трудностей, часть исследователей предложила вообще отказаться от употребления понятия власти, либо, хотя бы, всячески его избегать в своих трудах [3, с. 10].

Отмеченные выше затруднения не означают того, что изучать понятие власти бессмысленно и не нужно, и, что дать точное определение этому понятию не удастся. Здесь можно согласиться с утверждением В. Г. Ледаева: «Отсутствие всеми признанного определения не означает, что дискуссия по поводу содержания понятия беспредметна» [3, с. 15]. Моя работа как раз направлена

на то, чтобы помочь выработке определения или, хотя бы, некоторых подходов к формулированию дефиниции, очертить возможные границы, помочь поиску основ для определения. Поэтому наиболее точно может охарактеризовать мое исследование цитата из книги А. Кожева «Понятие власти»: «Все эти вопросы ниже могут рассматриваться лишь в виде наброска. Я не притязаю на то, что излагаю здесь окончательную и полную теорию Власти. Речь идет, скорее, о постановке проблем и поиске общего пути их решения» [4, с. 12–13].

В начале моего изыскания необходимо сделать краткий экскурс по семантическому полю слова (и понятия) «власть» и его феноменам. Это нужно для более точного и полного понимания такого сложного объекта исследования как власть, причем как понимания сущностного – в аспекте онтологии и метафизики, так и понимания феноменологического. Следует поместить данный объект в некий контекст, а формулируя точнее – выявить языковой контекст, связанный с властью как словом и как понятием. До выяснения смысловых значений слова «власть» в русском языке проанализируем синонимический ряд этого слова. Власть имеет следующие основные синонимы: авторитет, владычество, господство, мощь, держава, сила, могущество, влияние, полномочие. «Полный словарь русских рифм. Словарь русских синонимов» помимо перечисленных дает еще следующие синонимы: право (полное), престол, царство, власти, правительство, начальство, администрация, правление, управа [7, с. 177]. Отметим еще раз некоторые наиболее важные моменты и сгруппируем их: власть как господство, владычество, владение, сила, могущество; власть как авторитет, воля, влияние, величие; власть как порядок, первенство, главенство, превосходство (неявно, иерархия). Данные группы как реперные точки задают определенные границы для анализа понятия власти.

Теперь перейдем к смысловым значениям слова «власть». «Толковый словарь живого великорусского языка» Владимира Ивановича Даля дает следующие значения слову «власть»: право, сила и воля над чем, свобода действий и распоряжений; начальствование; управление; начальство, начальник или начальники [8, с. 213]. Авторы другого фундаментального труда «Толкового словаря русского языка» С. И. Ожегов и Н. Ю. Шведова представляют несколько значений, из которых мне важны первые: 1) право и возможность распоряжаться кем-нибудь, чем-нибудь, подчинять своей воле; 2) политическое господство, государственное управление и его органы [9, с. 83]. Следовательно, в первую очередь феномены власти про-являются в процессе государственного управления, при изучении особенностей функционирования административного аппарата и, шире, в сфере политики. Анализ позволяет дополнить узловые точки, определяющие

границы понятия власти двумя существенными значениями: власть как право (вариант: власть как закон), и власть как управление. Следует отметить несомненную связь понятия власти и понятия политики (и понятия политического).

Словари и энциклопедии, в том числе специализированные, дают неоднозначную и противоречивую информацию по толкованию понятия власти. «Энциклопедический словарь Брокгауза и Ефрона» содержит следующее определение: «Власть в общем и широком смысле есть господство одного над другим или другими» [10]. Господство как власть Божия, как естественное право, как преимущество на основе случайности. В советское время не только понятие и феномен власти были жестко идеологизированными элементами обществоведения, но и сама тема власти рассматривалась только через призму марксистско-ленинской идеологии. В некоторых кратких словарях понятия власти вообще нет: например, «Краткий политический словарь» [11] или «Краткий психологический словарь» [12]. (Справедливости ради отметим, что и в постсоветское время в некоторых кратких словарях понятия власти тоже нет: например, «Краткий юридический словарь» [13]). Развернутая статья по власти есть в книге «Современная идеологическая борьба: Словарь», в которой она описывается через политическое господство, а также возможность класса, другой социальной группы или личности осуществлять свою волю в разных сферах общества, оказывать определяющие воздействие на поведение и деятельность людей посредством насилия, права, убеждения и авторитета [14, с. 46]. Дальнейшее содержание статьи обосновывает классовую сущность власти, вырастающую из экономических отношений (в частности отношений собственности). Статья из «Краткого словаря по социологии»: власть определяется через форму социальных отношений, которая способна влиять на характер и направление поведения и деятельности людей, социальных групп, классов посредством идеологических, экономических и организационно-правовых механизмов, а также посредством насилия, авторитета и традиций. «Сущностью власти являются отношения руководства, *господства* и подчинения» [15, с. 29]. Указывается, что, во-первых, власть — это одно из основных понятия политической социологии (социологии политики), во-вторых, система власти основана на иерархии, в-третьих, и это место более интересно, что в социалистическом обществе власть, основанная на подчинении и господстве, сменится властью опирающейся на убеждение, руководство, контроль, влияние [15, с. 29–30]. Анализируя приведенные выше тексты, отметим некоторые узловые моменты для очерчивания пределов понятия власти: 1) дополнение к уже отмеченным: власть как насилие (акцент на возросшую и,

главное, реализованную силу), власть как убеждение (влияние), власть как иерархия (порядок); 2) новые: власть как форма социальных отношений, власть как подчинение, власть как традиция, власть как идеология. Попытка придать понятию власти классовую сущность и на этой основе сформулировать определение провалилась и в теории, и на практике, как и весь предельно жестокий и кровавый эксперимент по построению коммунизма. Однако следует зафиксировать очень важное и чрезвычайно интересное обстоятельство: классовая сущность власти, по мнению марксистов-ленинцев, произрастает из экономики, экономических отношений (в первую очередь, отношений собственности — это важно подчеркнуть), следовательно, власть определяется экономикой; но этот же самый тезис пытаются всеми силами доказать (безуспешно) либералы (и неолибералы), только произрастает из экономических отношений у них абсолютная безграничная свобода. Это указывает на их общие корни и внутреннее, духовное сродство. И те и другие на практике заканчивают тиранией, только у первых она основывается на подавлении и является террористической, а у вторых — на технологиях «мягкого насилия» (soft violence), «скрытого насилия» (covert violence), которые на современном этапе обозначаются терминами «политкорректность», «толерантность», «мультикультурализм», и на принципах социального дарвинизма — «естественного» отбора сильнейших через экономическую конкуренцию. Подвергая анализу, словари и энциклопедии постсоветского периода понимаешь, что проблема точного определения понятия власти осталась актуальной, только к уже имеющемуся содержанию были добавлены компоненты связанные с развитием техники, с методами манипуляции сознанием (и подсознанием), с информационно-коммуникационными технологиями. Статья в «Современном философском словаре» не дает точного определения понятия власти, указывая на самый общий смысл, который заключается в возможности и способности социального субъекта реализовывать свою волю, посредством разных ресурсов: силы, авторитета, закона, традиции, техники манипулирования сознанием [16, с. 110]. При этом отмечается, что на определение власти влияет множественность ее проявлений (следовательно, феномены власти обуславливают понятие власти), и многоаспектность научных подходов к анализу власти [16, с. 110]. Если понятие власти обуславливается феноменами власти, то, либо точное определение понятия власти дать невозможно, либо необходимо выделять и вычленять в феноменах власти нечто универсальное, безусловное, неизменное. Либо, есть еще третий вариант, возможно только частное определение понятия власти, которое детерминируется временем, и, следовательно, полностью зависит от исторического



*Федоровских А. А.*

контекста. Дополним уже имеющиеся граничные узловые точки еще одной: власть как манипуляция сознанием (и подсознанием). Упомянутый выше словарь трех английских социологов точно также не дает определения понятия власти и следует сложившемуся обычаю: кратко передает различные точки зрения на проблему власти, причем логика отбора этих взглядов непонятна [5, с. 30–31]. Статья в «Большой политической энциклопедии» определяет власть в общем смысле, как способность и возможность производить определяющие воздействие на деятельность и поведение людей с помощью каких-либо средств – воли, права, авторитета, насилия [17]. Данные значения понятия власти были зафиксированы мной ранее. Завершив обзор книгой доктора философских наук, профессора В. Ф. Халипова «Энциклопедия власти». Этот объемный труд (1056 страниц) полностью посвящен проблеме власти: в ней представлено большое количество феноменов власти и обширное определение. Отмечу важные, для цели моего исследования, значения власти: 1) возможность, способность и право лиц, учреждений, систем распоряжаться кем-либо (чем-либо); оказывать решающие воздействие на судьбы, деятельность и поведение людей, общностей, институтов посредством воли, авторитета, права, принуждения; 2) господство (государственное, политическое, экономическое, духовное) над людьми; ... б) господство вообще, преобладающее влияние, способность подчинять [18, с. 12–13]. Далее автор замечает, что другие проявления и значения он потом назовет в энциклопедии. Не совсем понятно, зачем такое значение власти как «господство» разделено на два пункта: их надо соединить (выделив влияние и способность подчинять в отдельный пункт) или пояснить чем отличается господство вообще от государственного, политического, экономического, духовного господства. Значения из пунктов 1 и 2 уже в том или ином варианте приводились мной ранее из других источников. И общее заключение по приведенной информации – это не точное определение власти и даже не определение как таковое, это скорее эскиз, подходы к определению. В части второй энциклопедии, названной автором «Терминотека», приводится обширная статья (9 страниц) «власть». В ней приводятся значения власти уже ранее приведенные на странице 12–13 (несколько измененные и дополненные), и выдвигаются еще следующие положения о власти (отмечу те, что важны для моего исследования): б) власть породила феномен политики и многочисленные виды и формы ... кратий; г) сфера соприкосновения и вовлеченности человека во власть: активная деятельность (реализация амбиций и притязаний, сил и талантов); профессия; поле для карьеры, карьеризма, авантюры; страсть; источник знаний и опыта; источник

прибыли, наживы, честных и нечестных доходов; область сотрудничества, общения, партнерства и, наоборот, область претензий, соперничества, конфликтов; бремя, тяжелая ноша, рок, проклятье для человечества и антагонист прогрессу и цивилизации; и некоторый итог: вообще, эта сфера чересчур объемна и даны лишь некоторые; д) философия, правоведение, политология, социология, история не могут дать полную и исчерпывающую характеристику власти, нужна наука о власти; ж) власть есть создание и порождение человека и общества, плод человеческого разума; з) власть – крупнейшая находка, важнейшее обретение [18, с. 441–449]. Последние два пункта содержат явное противоречие: власть либо порождение человека и общества, либо находка. Вывод, сделанный мной ранее, после анализа вышеприведенного отрывка, вновь подтверждается: точного определения понятия власти в книге В. Ф. Халипова «Энциклопедия власти» нет. Даны многочисленные подходы к проблеме определения власти, наброски, множество дополнительной информации, но проблема формулирования точного определения власти решена не была. Представляется спорным утверждение автора о том, что власть породила феномен политики, по крайней мере, оно нуждается в доказательствах. Также как и утверждение, что философия, политология, правоведение, история, социология не могут дать исчерпывающую характеристику власти – это задача для новой науки о власти (кратологии). Кратология как наука (?) о власти имеет один существенный и неустранимый изъян – несмотря на все попытки, не удалось сформулировать точного определения понятия власти. Эта фундаментальная проблема может быть решена, по моему мнению, только философией. Многочисленные аспекты жизненного мира человека, ценностные ориентиры, психологические и социально-психологические установки могут быть дополнительным ресурсом для создания точного определения понятия власти, но решающего значения не имеют. Отметим новые узловые точки для очерчивания рамок определения понятия власти: власть как суд, власть как страсть, власть как знание (пересекается с властью как идеологией), власть как бремя (тяжелая ноша), власть как рок, власть как проклятие.

Свободная универсальная интернет-энциклопедия «Википедия» содержит следующие определение понятия власти: «Власть – это возможность и способность навязать свою волю, воздействовать на деятельность и поведение других людей, даже вопреки их сопротивлению. Суть власти не зависит от того, на чём основана такая возможность» [19]. В некоторых положениях определение совпадает с уже приведенными, но есть и дополнение: власть как преодоление сопротивления.

Необходимо проанализировать, в частности сравнить, полученные реперные (узловые) точки с позицией исследователей, которые так или иначе затрагивали и/или пытались решить проблему точного определения понятия власти, хотя бы чисто феноменологически. Ограничения, накладываемые заявленной целью моего исследования и возможным объемом работы не позволяют рассмотреть достаточно большое количество трудов связанных с проблемой власти. Поэтому возьмем для анализа произведения только тех авторов, которые напрямую исследуют проблему точного определения понятия власти или выходят в своих исследованиях на эту проблему посредством изучения феномена власти. Французский философ-традиционалист Рене Генон в своей работе «Духовное владычество и мирская власть» не дает точного определения понятия власти, так как есть изначальное существование власти как владычества для сферы духа (для французского слова «autorité» наиболее близкий эквивалент, по мнению переводчика, именно «владычество») и власти как силы для мирского уровня (французское слово «pouvoir»). Соответственно власть духовная выполняет функции познания (во всей его полноте, но с преобладанием мистического и метафизического аспекта), обучения, сохранения и передачи знаний (мудрости). Власть мирская исполняет функцию поддержания порядка и управления в административной, судебной и военной сферах. [20] Поэтому *единого* точного определения понятия власти нет и сформулировать его невозможно. Этот тезис близок к идее «сущностной оспариваемости политических понятий». Дополнительный аргумент в пользу позиции Рене Генона есть в работе «Политическая теология» выдающегося политического мыслителя и юриста Карла Шмитта: «Все точные понятия современного учения о государстве представляют собой секулиризованные теологические понятия» [21, с. 57]. Возможно, понятие власти как секуляризованное теологическое понятие непознаваемо и непонятно для позитивистской исследовательской парадигмы (особенно в ее радикальном атеистическом и материалистическом варианте).

Другой французский философ Франсуа Федье в лекционном курсе «Власть» прочитанном в 1998–2000 годах подтверждает существование проблемы власти, которую он фиксирует через аспект легитимации. Власть двусмысленна и имеет множество значений: например, власть над кем и власть делать что. Власть над кем обозначает осуществлять господство, подчинять. Власть делать что означает обладание способностью к чему-то, и волей как способностью. Далее Ф. Федье делает очень важное замечание о природе власти: «...власть не только может доходить до примитивной голой жестокости, но что ее склоняет к тому ее собственная природа: власть над чем бы то ни было

есть по своей тенденции *абсолютная власть* – что на человеческом языке означает власть жизни и смерти» [22, с. 100]. И подводит предварительный итог: власть над другими людьми есть угнетение или, в более мягкой формулировке, принуждение. Это противоположно политической власти. Следовательно, надо либо уничтожить власть – это противоречит идее общества, либо убрать из власти компонент принуждения – это противоречит идее власти. Есть решение Монтескье (ущербное и неудовлетворительное, по моему мнению): разделить власть на власти (ветви) и уравновесить. Но есть и другой уровень: власть как сила может проигрывать духовной власти (история христианского Запада – католической церкви). Далее идет анализ власти на материале Древней Греции: корень слов *кратия* (власть над чем) и корень слов *архия* (власть для чего), и в том и в другом случае принуждение закономерно. Отсюда гипотеза Ф. Федье, которую он доказывает своей работой: «...власть по определению предполагает законность, легитимность, так что идея “незаконной власти” есть по большому счету противоречие в терминах» [22, с. 119]. Немного дальше Федье еще раз подчеркивает, что под властью он понимает *легитимную власть* – ее признают те, над которыми она осуществляется [22, с. 125]. Подлинная суть власти никак не связана с полезностью, а также никогда не была и не может быть простым управлением, хозяйствованием, то есть не может обосновываться и определяться посредством экономики. Поэтому Франсуа Федье задает вопросы: в чем оправдание власти, то есть ее легитимность? получается, что теперь людей способна заставить подчиняться только сила (вернее насилие)? [22, с. 133–135] Из анализа вышеизложенного, делаю важный вывод: точное определение понятия власти включает в себя несомненный легитимирующий авторитет. Данная проблема – очень сложная и очень интересная – исследуется мной в работе «Политическая власть в современной России: проблемы легитимации власти и разделения властей» [23].

Упомянутый мной Александр Кожев в книге «Понятие власти» указывает, что власть обязательно есть *отношение* (между действующей и страдательной сторонами); и, по сути, это *социальный* (а не индивидуальный) и *исторический* феномен. «Следовательно, Власть есть *возможность действия* одного деятеля на других (или на другого) без того, чтобы они на него *реагировали*, хотя и *способны* это делать» [4, с. 17]. Властный деятель меняет внешних ему людей (или отдельного человека) не испытывая обратного действия – не меняясь сам по ходу воздействия. А. Кожев отмечает тесную взаимосвязь власти и права, и пишет: «...всякая Власть с необходимостью имеет легальный или легитимный характер с точки зрения тех, кто ее признает...» [4, с. 19]. Поэтому любая власть – это

признанная власть, не признать власть – значит, ее отрицать и тем самым подвергать уничтожению. Важное следствие этого: употребление власти не тождественно применению силы (насилия), это два взаимоисключающих феномена. Можно заметить, что взгляды Ф. Феды во многом совпадают с мыслями А. Кожева (его работа была написана значительно раньше). Божественная (священная, духовная) власть, поэтому, абсолютна легитимна. Человеческая (мирская) власть нуждается в «основании» и «оправдании», и при этом все равно есть *риск* ее разрушения или утраты. Существование власти недостаточно для ее признания.

Французский социолог, экономист и футуролог Бертран де Жувенель анализирует понятие и феномен власти в книге «Власть: Естественная история ее возрастания». Свою книгу он определяет как полемическую во всех отношениях [24, с. 22]. Жувенель предлагает исследовать не должную форму власти (предмет политической морали), а что является *сущностью* власти (предмет политической метафизики). Жувенель пишет: «Благодаря порядку, исходящему от Власти, достигается повиновение членов сообщества». И далее: «Все держится на повиновении. И знать причины повиновения – значит знать природу Власти» [24, с. 43]. Для поиска точного определения понятия власти интересен раздел «Власть в чистом состоянии». Прежде всего, Жувенель утверждает: власть не исчезает, когда отрывается от права, из которого вышла, и, когда действует вопреки заявленным изначально функциям. Власть продолжает повелевать и ей продолжают подчиняться, следовательно, власть существует. Жувенель делает однозначный вывод: «Власть способна существовать как чистое повеление» [24, с. 148]. Для дальнейшего исследования Жувенель берет следующее понятие власти: «...Власть в чистом состоянии – как повеление, существующие *само по себе и для себя*, – в качестве фундаментального понятия...» [24, с. 149]. Для Жувенеля власть предмет не логического, а, скорее, исторического знания [24, с. 49]. И это связано еще с тем, что власть возникает из завоевания, что видно из истории. Для меня важно отметить, что Жувенель определяет понятие власти через повеление, придавая ему онтологический статус, либо, в другой трактовке, приписывая его человеческой природе – повеление как психологическая позиция (особенность).

Известный французский философ Мишель Фуко, для которого проблема власти была одним из важнейших направлений в исследованиях, не применял и не пытался формулировать точного определения понятия власти: «У меня нет какого-то обобщенного и годного на все случаи понимания власти» [25, с. 283]. Фуко создавал теорию, исходя из эмпирических изысканий и конкретных феноменов, то есть одной из основ исследовательской стратегии был феноменологический

метод. Например, он толковал власть шире, чем аппарат закона и юридические формы, выходя на проблему власти как господства, только интерпретируя ее максимально широко [26, с. 21].

Классическое исследование Стивена Льюкса «Власть: радикальный взгляд» не разрешает проблему точного определения понятия власти. С. Льюкс утверждает, что все взгляды на власть носят оценочный характер, возникают и работают в определенной политической и моральной перспективе [6, с. 48–49]. Далее он пишет: «Я определил понятие власти, говоря, что А осуществляет власть над В, когда А воздействует на В таким образом, который противоречит интересам В. Однако понятие “интересов” является непреодолимо оценочным понятием...» [6, с. 58]. То есть, это изначально спорное и неточное определение. Концептуальный анализ власти тоже ущербен: одновременно совместить теоретический, эмпирический и ценностный подходы невозможно. Льюкс все-таки отмечает такую специфику власти как господство, и такой аспект этой специфики как согласие на господство со стороны субъектов, обладающих волей. С. Льюкс делает вывод: бесспорное (точное) понимание понятия власти невозможно, в частности потому, что власть связана с другими спорными понятиями: свободы, интересов, аутентичности.

Немецкий социолог Никлас Луман в работе «Власть» предложил собственную оригинальную концепцию власти как средства социальной коммуникации. Н. Луман отказывается от позиции, что власть – это принуждение: «Власть поэтому следует отличать от принуждения к какому-либо конкретному действию» [27, с. 17]. И дальше: «В большинстве случаев можно говорить о том, что к насилию прибегают ввиду недостатка власти» [27, с. 19]. Власть Н. Луман описывает так: власть как коммуникативное средство упорядочивает различные социальные ситуации своей обоюдонаправленной селективностью. [27, с. 17–18]. «...Поэтому, власть может быть понята только как символически *генерализованное* коммуникативное средство» [27, с. 25]. Власть воздействует в ситуации коммуникации на процедуру выбора (селекции в терминологии Лумана) из перечня возможных альтернатив, не разрушая саму ситуацию выбора (отбора). Подход Н. Лумана очень специфичен и его нельзя использовать для определения точного понятия власти.

В развитие подхода Н. Лумана, следует отметить, из последних работ, книгу Тёна ван Дейка «Дискурс и власть: Репрезентация доминирования в языке и коммуникации» [28]. Власть определяется им через знание, которое в современном обществе распространяется мгновенно и охватывает огромные аудитории. Критически важными для власти становятся: во-первых, пути и средства включения различных субъектов в систему

обмена знаниями (и информацией), в том числе в гетерогенные дискурсивные практики; во-вторых, возможность определять (формулировать) критерии правдивости, объективности, авторитетности и непредвзятости. Как такового определения власти Т. ван Дейк не дает, ограничиваясь словами, что анализу власти посвящено огромное количество работ в разных дисциплинах. И далее указывает: «... необходимо понимать, что, по нашему мнению, сложное понятие власти не может быть выражено в одном единственном определении» [28, с. 47]. Затем идет перечень характеристик социальной власти важных для понимания дискурсивных практик [28, с. 48–50]. Дискурс, по мнению автора, играет теперь ключевую роль в реализации власти [28, с. 86].

Российских авторов, изучающих проблему определения понятия власти, и проблему власти как феномена значительно меньше. Наиболее фундаментальной является уже упомянутая работа В. Г. Ледяева «Власть: концептуальный анализ». Он предлагает следующие определение: «... власть можно определить как способность субъекта обеспечить подчинение объекта в соответствии со своими намерениями» [3, с. 286]. Оно не бесспорно. Но это определение – результат тщательного анализа и может быть взято за основу для точного определения понятия власти. Хорошо структурированное с неплохо подобранным материалом (почему то не рассмотрен Никлас Луман) учебное пособие В. В. Желтова «Теория власти» воспроизводит определение понятия власти данное в В. Ф. Халиповым в книге «Энциклопедия власти» [29, с. 11], проанализированное мной выше. Статьи в российских научных журналах, находящиеся в открытом доступе, в основном посвящены проблемам легитимности власти [30], гуманистическому измерению власти [31], феномену «партии власти» [32]. Схожие проблемы изучаются в диссертационных исследованиях: феномен «партии власти» в постсоветской политике [33], принцип разделения властей и его реализация в России [34], информационная власть в политической системе РФ [35].

На основе проведенного исследования сделаю некоторые важные выводы: 1) проблема *точного* определения понятия власти остается не решенной, и причина ее в изначальной заданности (явной и неявной) научной парадигмы, методологических принципов и поисковых стратегий исследователей, религиозной (идеологической), этнонациональной, коммуникационной, культурной обусловленности поиска решения; 2) одним из решающих аспектов поиска является философско-лингвистический и семиотический анализ древних языков: древнегреческого, древнееврейского, церковнославянского, латинского; 3) точное определение понятия власти невыполнимо без учета сакрального (священного) и профанного (мирского) измерения

данного понятия; 4) определить понятие власти, и адекватно описывать и понимать феномены власти посредством экономики (финансов, рынка, хозяйствования) невозможно – *сущность* власти будет ускользать; 5) следствия из пункта 4: а) либерализм как мировоззрение и идеология редуцирует понятие власти к экономическим категориям, тем самым нивелируя и разрушая его; б) применение феноменологии не помогает решить проблему, а только умножает количество фиксируемых явлений (феноменов); 6) власть как понятие относится к политической метафизике и политической теологии; 7) позитивистская методология (позитивистская философия и социология) не имеет инструментария для решения проблемы точного определения власти; 8) власть неизбежно придется определять, с одной стороны, посредством *иерархии*, с другой – посредством закона, и в том и другом случае это связано с порядком и авторитетом; 9) следствия из пункта 8: а) власть – абсолютная легитимирующая субстанция; б) господство и справедливость «встроены» в сущность власти; 10) власть есть общее и целое (а не часть и не частное); 11) феномены власти обуславливают понятие власти, но верно и обратное – понятие власти обуславливает феномены власти; 12) власть как воля (воля к власти?) должна быть включена в определение, но не как термин психологии, а как антропологическая и онтологическая категория.

### Литература:

1. Современная западная социология: Словарь. М.: Политиздат, 1990. 432 с.
2. Бергер П. Религиозный опыт и традиция // Религия и общество. Хрестоматия по социологии религии. Часть I. / Сост. В. И. Гараджа, Е. Д. Руткевич. М.: Наука, 1994. 300 с.
3. Ледяев В. Г. Власть: концептуальный анализ. М.: «Российская политическая энциклопедия» (РОССПЭН), 2001. 384 с.
4. Кожев А. Понятие Власти. М.: Праксис, 2006. 192 с.
5. Аберкромби Н., Хилл С., Тернер Б. С. Социологический словарь / Пер. с англ. под ред. С. А. Ерофеева. Казань: Изд-во Казан. ун-та, 1997. 420 с.
6. Льюкс С. Власть: Радикальный взгляд / пер. с англ. А. И. Кырлежева; Гос. ун-т – Высшая школа экономики. М.: Изд. дом Гос. ун-та – Высшей школы экономики, 2010. 240 с.
7. Полный словарь русских рифм. Словарь русских синонимов / Сост. Н. Абрамов. М.: ТЕРРА; «Книжная лавка – РТР», 1996. 336 с.
8. Даль Владимир Толковый словарь живого великорусского языка: В 4 т. Т. 1: А – З. – М.: ТЕРРА, 1995. 800 с.
9. Ожегов С. И., Шведова Н. Ю. Толковый словарь русского языка: 80000 слов и фразеологических

- выражений / Российская АН.; Российский фонд культуры; 2-е изд., испр. и доп. М.: АЗЪ, 1994. 928 с.
10. Энциклопедия Брокгауз и Ефрон: Энциклопедический словарь, Иллюстрированная энциклопедия наук и искусств, Музыкальная энциклопедия [электронный ресурс]. М.: ИДДК, Бизнессофт, 2005. 1 электрон. опт. диск. (DVD-ROM)
  11. Краткий политический словарь. (Изд. 3-е, доп. и переработ.). М., Политиздат, 1971. 295 с.
  12. Краткий психологический словарь / Сост. Л. А. Карпенко; Под общ. ред. А. В. Петровского, М. Г. Ярошевского. М.: Политиздат, 1985. 431 с.
  13. Краткий юридический словарь / М. Е. Волосов, В. Н. Додонов, В. Е. Крутских, В. П. Панов. М.: ИНФРА-М, 2004. 304 с.
  14. Современная идеологическая борьба: Словарь / Под общ. ред. Н. В. Шишлина; Сост. С. И. Беглов. М.: Политиздат, 1988. 431 с.
  15. Краткий словарь по социологии / Под общ. ред. Д. М. Гвишиани, Н. И. Лапина; Сост. Э. М. Коржева, Н. Ф. Наумова. М.: Политиздат, 1989. 479 с.
  16. Шабурова О. В. Власть // 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.
  17. Большая политическая энциклопедия [электронный ресурс]. 2004. 1 электрон. опт. диск. (CD-ROM)
  18. Халипов В. Ф. Энциклопедия власти. М.: Академический Проект; Культура, 2005. 1056 с.
  19. Власть [электронный ресурс]. URL: <https://ru.wikipedia.org/wiki/%C2%EB%E0%F1%F2%FC> (дата обращения 09.03.2015)
  20. Генон Р. Духовное владычество и мирская власть [пер. с фр.: Н. Тирос]. М.: Беловодье, 2012. 208 с.
  21. Шмитт К. Политическая теология. Сборник / Переводы с нем. Заключит. статья и составление А. Филиппова – М.: «КАНОН-пресс-Ц», 2000. – 336 с.
  22. Везен Ф. Философия французская и философия немецкая. Фёдь Ф. Воображаемое. Власть. Пер. с фр., общ. ред. и послесл. В. В. Бибикина. М.: Едиториал УРСС, 2002. 152 с.
  23. Федоровских А. А. Политическая власть в современной России: проблемы легитимации власти и разделения властей // Вопросы политологии и социологии. 2013. № 1 (4). С. 39–45.
  24. Жувенель Б. де. Власть: Естественная история ее возрастания / Бертран де Жувенель; пер. с франц. В. П. Гайдамака и А. В. Матешук. М.: ИРИСЭН, Мысль, 2011. 546 с.
  25. Фуко М. Интеллектуалы и власть: Избранные политические статьи, выступления и интервью / Пер. с франц. С. Ч. Офертаса под общей ред. В. П. Визгина и Б. М. Скуратова. М.: Праксис, 2002. 384 с.
  26. Фуко М. Интеллектуалы и власть: Избранные политические статьи, выступления и интервью / Пер. с франц. Б. М. Скуратова под общей ред. В. П. Большакова. М.: Праксис, 2006. Ч. 3. 320 с.
  27. Луман Н. Власть / Пер. с нем. А. Ю. Антоновского. М.: Праксис, 2001. 256 с.
  28. Ван Дейк Тён А. Дискурс и власть: Репрезентация доминирования в языке и коммуникации. Пер. с англ. М.: Книжный дом «ЛИБРОКОМ», 2013. 344 с.
  29. Желтов В. В. Теория власти: учебное пособие. М.: Флинта: МПСИ, 2008. 584 с.
  30. Сиушкин А. Е., Милаева О. В. К вопросу о критериях политического режима // Вестник Тамбовского университета. Серия: Гуманитарные науки. 2014. № 11 (139). С. 123–127.
  31. Капец В. Гуманистическое измерение власти // Власть. 2013. № 12. С. 146–149.
  32. Амирова Г. М. «Партия власти»: понятие, природа и основные характеристики // Вестник Башкирского университета. 2009. Т. 14. № 2. Раздел философия, социология, культурология и политология. С. 643–647.
  33. Назаров И. И. «Партия власти» как феномен постсоветской российской политики (1993–2011). Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата политических наук. Воронеж. 2008. 25 с.
  34. Дорошенко Е. С. Принцип разделения властей и его реализация в субъектах Российской Федерации. Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Санкт-Петербург. 2010. 20 с.
  35. Далаева Ю. Д. Информационная власть в политической системе России. Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата политических наук. Москва. 2012. 24 с.

## References:

1. Modern Western sociology: Dictionary. M.: Politizdat, 1990. 432 p.
2. Berger P. Religious experience and tradition // Religion and society. Khrestomatiya po sotsiologiyi religiyi. Chrestomathy on sociology of religion. Part I. / Comp. by V. I. Garadzha, E. D. Rutkevitch. M.: Nauka, 1994. 300 p.
3. Ledyayev V. G. Power: conceptual analysis. M.: "Russian political encyclopedia" (ROSSPEN), 2001. 384 p.
4. Kozhev A. Notion of POWER. M.: Praksis, 2006. 192 p.
5. Abercrombie N., Hill St., Turner B. S. Sociological dictionary / Transl. from English edited by S. A. Erofeev. Kazan: Published by Kazan University, 1997. 420 p.
6. Luxe C. Power: Radical view / transl. From English by A. I. Kirlezheva; State University – Higher school of economics. M.: Publishing house of the State university – Higher school of economics, 2010. 240 p.
7. Complete dictionary of the Russian rhymes. Dictionary of the Russian synonyms / Comp. by N. Abramov. M.: TERRA; "Knizhnaya lavka – RTR", 1996. 336 p.



*Федоровских А. А.*

8. Dal Vladimir. Explanatory Dictionary of the Live Great Russian Language In 4 v. V. 1: A – Z. – M.: TERRA, 1995. 800 p.
9. Ozhegov S. I., Shvedova N. Yu. Explanatory dictionary of the Russian language: 80000 words and phraseological expressions / The Russian AN.; The Russian foundation of culture; 2nd edition, revised and enlarged. M.: AZ, 1994. 928 p.
10. Encyclopedia Brockhaus and Efron: Encyclopedic dictionary, Illustrated encyclopedia of science and art, Musical encyclopedia [e-resource] M.: IDDK, Businessoft, 2005. 1 electron. opt. disc. (DVD-ROM)
11. Abridged political dictionary (Third Edition, revised and enlarged). M., Politizdat, 1971. 295 p.
12. Abridged psychological dictionary / Comp. by L. A. Karpenko; Under general edition by A. V. Petrovskiy, M. G. Yaroshevskiy. M.: Politizdat, 1985. 431 p.
13. Abridged juridical dictionary / M. E. Volosov, V. N. Dodonov, V. E. Krutskiy, V. P. Panov. M.: INFRA-M, 2004. 304 p.
14. Contemporary ideological battle: Dictionary / Under general edition by N. V. Shishlin; Comp. by S. I. Beglov. M.: Politizdat, 1988. 431 p.
15. Abridged dictionary in sociology / Edited by D. M. Gvishiani, N. I. Lapin; Comp. by E. M. Korzhev, N. F. Naumov. M.: Politizdat, 1989. 479 p.
16. Shaburova O. V. Power // Contemporary philosophical dictionary / Edited by Doctor of Science (Philosophy), Professor V. E. Kemerov. 3d edition, revised and enlarged. M.: Akademicheskii proekt, 2004. 864 p.
17. Unabridged political encyclopedia [e-resource]. 2004. 1 electronic opt. disc. (CD-ROM)
18. Khalipov V. F. Encyclopedia of power. M.: Akademicheskii Prospekt; Kultura, 2005. 1056 p.
19. Power [e-resource]. URL: <https://ru.wikipedia.org/wiki/%C2%EB%E0%F1%F2%FC> (date of reference 09.03.2015)
20. Genon R. Spiritual sovereignty and temporal power [transl. from French by N. Tiros]. M.: Belovodiye, 2012. 208 p.
21. Shmitt K. Political theology. Collection of articles / Transl. From German. Final article and compilation by A. Filipov – M.: «KANON-press-Ts», 2000. – 336 p.
22. Vezen F. French philosophy and German philosophy. Fedje F. Ideality. Power. Transl. from French, general edition and afterword by V. V. Bibikhin. M.: Editorial URSS, 2002. 152 p.
23. Fedorovskikh A. A. Political power in modern Russia: problems of legitimation of power and power division // Voprosy politologii i sotsiologii. 2013. № 1 (4). P. 39–45.
24. Zhuvanel B. De Powert: Natural history of its growing / Bertran de Jouvenel; transl. from French by V. P. Gaidamak and A. V. Mateshuk. M.: IRISEN, Misl, 2011. 546 p.
25. Fuko M. Intellectuals and power: Selected political articles, speeches and interviews / Transl. from French by S. Ch. Ofertas endorsed by V. P. Vizgin and B. M. Skuratov. M.: Praksis, 2002. 384 p.
26. Fuko M. Intellectuals and power: Selected political articles, speeches and interviews / Transl. from French by S. Ch. Ofertas endorsed by V. P. Vizgin and B. M. Skuratov. M.: Praksis, 2006. 320 p.
27. Luman N. Power / Transl. from German by A. Yu. Antonovskiy. M.: Praksis, 2001. 256 p.
28. Van Dijk Teun A. Discourse and power: Representation of dominating in the language and communication. Transl. From English. M.: Knizhniky dom “LIBROKOM”, 2013. 344 p.
29. Zheltov V. V. Theory of power: textbook. M.: Flinta: MPSI, 2008. 584 p.
30. Siushkin A. E., Milayeva O. V. On the question of criteria of political regime // Vestnik Tambovskogo universiteta. Series: Gumanitarnye nauki. 2014. № 11 (139). P. 123–127.
31. Kapets V. Humanitarian measurement of power // Power. 2013. № 12. C. 146–149.
32. Amirova G. M. “Party of power”: notion, nature and basic characteristics // Vestnik Bashkirskogo universiteta. 2009. V. 14. № 2. Chapter of philosophy, sociology, cultural studies and political studies. P. 643–647.
33. Nazarov I. I. “Party of power” as a phenomenon of the Post-Soviet Russian policy (1993–2011). Abstract of the Candidate’s Thesis (Politics). Voronezh. 2008. 25 p.
34. Doroshenko E. S. Principle of power separation and its realization in the RF subjects. Abstract of the Candidate’s Thesis (Law). StPetersburg. 2010. 20 p.
35. Dalayeva Yu. D. Informational power in the political system of Russia. Abstract of the Candidate’s Thesis (Politics). Moscow. 2012. 24 p.



## ПАРТИЦИПАЦИОННАЯ МОДЕЛЬ ДЕМОКРАТИИ ШЕЛДОНА ВОЛИНА В ПОСТРОЕНИИ «АМЕРИКАНСКОЙ ИСКЛЮЧИТЕЛЬНОСТИ»

Судаков С. С.

кандидат политических наук, докторант кафедры политической теории, Московский государственный институт международных отношений (Университет) Министерства иностранных дел Российской Федерации (Россия), 119454, Россия, г. Москва, проспект Вернадского, д. 76, sssudakov@mail.com

УДК 32(73)

ББК 66.2(7Coe)+66.1(7Coe)

**Цель.** В данной статье рассматриваются онтологические основания формирования модели американской исключительности сквозь призму демократии участия Шелдона Волина.

**Научная новизна и результаты.** Демократия стала ключевым элементом в построение американской исключительности. Кроме этого именно демократия участия стала основным экспортным продуктом, которые позволил современной америке стать признанным мировым лидером. Какие же ценностные основания лежат во основе американского превосходства и как отличаются модели экспортной и внутренней демократии в современной Америке? Кроме этого, в данной статье достаточно внимания уделено предположению о взаимозависимости демократии участия и концепции американской исключительности.

**Ключевые слова:** прагматизм, онтология, превосходство, американское превосходство, идеология, теория, парадигма, симбиоз, онтология, эпистемология, международные отношения, демократия участия.

## PARTICIPATIONAL MODEL OF DEMOCRACY BY SHELDON WOLIN IN BUILDING “THE AMERICAN EXCLUSIVENESS”

Sudakov S. S.

Candidate of Science (Politics), Candidate for a Doctor's Degree of the Political Theory Department, Moscow State Institute of International Relations (University) of the Ministry of foreign affairs in the Russian Federation (Russia), 76 Vernadskogo av., Moscow, Russia, 119454, Russia, sssudakov@mail.com

**Purpose.** In the given article the author considers ontological basics for development of the model of the American exclusiveness through the prism of democracy of Sheldon Wolin's participation.

**Scientific novelty and results.** Democracy has become a key element in building the American exclusiveness. Besides, specifically democracy of participation has become the main exported product, which allowed modern America to become an outstanding world leader. What axiological basics found the American superiority and how differentiate models of exported and local democracy in modern America? Besides, the author pays enough attention to a hypothesis on relationship of democracy of participation and a concept of American exclusiveness.

**Key words:** pragmatism, ontology, superiority, American superiority, ideology, theory, paradigm, symbiosis, ontology, epistemology, international relations, democracy of participation.

Шелдон Волин один из ярчайших политических философов современной Америки. С 1973 по 1987 год он преподавал в Принстонском университете, где имел статус почетного профессора, а ранее, в 1950-м году защитил докторскую диссертацию в Гарвардском Университете.

Расцвет карьеры Волина пришелся на середину шестидесятих годов, когда он опубликовал серию статей по политической философии, в которых он довольно не традиционным образом рассмотрел и достаточно индивидуалистично трактовал идеи Платона, Гоббса, Локка, Макиавелли и Руссо. В конце 80-х годов из под



Судаков С. С.

пера Шелдона Волина вышли весьма любопытные эссе на работы Августина Блаженного, Ричарда Хукера, Дэвида Юма, Мартина Лютера, Жана Кальвина, Макса Вебера, Фридриха Ницше, Карла Маркса, и конечно же Джон Дьюи. Шелдон Волин очень внимательно отнесся к идее партисипационной демократии Джона Дьюи.

Волин стал ярким сторонником демократических идей Джона Дьюи, но рассматривал демократию не сколько как форму правления, а скорее как форму принятия политических решений в основе которой лежат идеи прагматизма.

Прежде всего, Волин отмечал, что все мы живем в мире стереотипов, нашедших отражение в массовом сознании. Одним из таких стереотипов стала идея партисипационной демократии как наиболее справедливой формы правления, на которой была построена идея американской исключительности.

Не секрет, что наше понимание исключительности трактуется в терминах власти, а скорее, в безоговорочной поддержке власти. Однако власть может рассчитывать на нашу поддержку, исключительно потому что мы привыкли к тому, как организована власть в обществе и слепо принимаем ее несправедливость. Мы полагаем, что сама организация власти отражает непоколебимую реальность человеческой природы и жизни. Шелдон Волин напоминает, что «власть никогда не устанавливаются однажды и для всех: она является историческими проектами, разрабатываемыми годами и в требуемом месте» [7, с. 12].

Человек – изменчивое существо, чей характер не формируется законами природы, а скорее приобретает со временем в форме привычек под воздействием отношений с властью. Власть всегда накладывает ограничения на возможное и определяет кто мы. Следовательно, изменение нашей конституции изменит нас, изменит наше положение в обществе.

Современная политическая конституция, говорит Волин, дает гражданам необходимое «антигражданское образование», т. к. она учит, что первой обязанностью является поддержание личного интереса группы, потому что политика есть не что иное, как борьба за преимущество» [8, с. 20–21]. Такой тип политики вырабатывает убеждение, что жизнь – это игра, где есть победители и проигравшие. Подобное убеждение составляет идею гражданина, как того, для кого естественно объединяться в группу с другими гражданами для достижения совместных целей и заменяет ее идеей, что индивиды объединяются в группы, соответственно противоречащим интересам.

Создается впечатление, что система принимает разделительно-завоевательный характер, специально и последовательно формируя идею превосходства.

Данный факт заставляет нас верить, что каждый из нас определяется исключительно по групповой или

профессиональной индивидуальности – бизнесмен, политик, водитель, феминист, офисный работник, фермер, учитель – это то, что отличает нас от других.

В результате, каждая группа борется за определенную долю ресурсов, работая только на свои интересы и не задумывается о возможности более обширной перспективы.

В дополнение к такому разделению, система, также учит нас идентифицировать наше личное благополучие с процветанием государственной власти, как внутри страны, так и интернационально. Мы можем отказаться от нашей собственной политической позиции, но многие из нас (не все) посчитают это стоящим после получения экономических и материальных результатов взамен.

Точно также действует США, постоянно проводя политику конвертации нематериальной собственности в материальную. Американский опыт особенно поучителен, т. к. никто лучше США не смог извлечь выгоду и добиться устойчивого государственного процветания из агрессивного империализма.

Наступательная политика США очень быстро дала результаты. Союзники США получили видимость безопасности и стабильности, а сама Америка смогла использовать страхи всего мира себе во благо. Однако идеология превосходства работает ровно до тех пор, пока США способны на длительной перспективе улучшать жизнь своих граждан и поддерживать миф хлебосольного большого брата для своих союзников. У США есть только интересы и это одна из основных свойств американской исключительности. Однако исключительность США работает ровно до тех пор, пока дела идут хорошо до тех пор, и Америка способна улучшать жизнь как своих собственных граждан, так и граждан стран своих союзников.

Однако несмотря на то, что каждый из нас осознает зависимость от коллективных и как правило навязанных ценностях, человеческая натура требует от нас жить согласно нашим предпочтениям. Современное государство приучило нас к коллективному стилю мышления, что означает, что всегда есть вероятность того, что новая организация индивидуальной власти расширит перспективы людей.

Шелдон Волин призывает постоянному к оспариванию существующих структур власти и постепенному изменению наших позиций, ментальных привычек и действий. Однако никакое непродолжительное действие не свергнет существующую структуру власти и не изменит мышление людей. Совершенно не правильно верить в то, что «...те же человеческие позиции по отношению к власти – пассивность большинства, контроль меньшинства – будет так же служить новому социальному порядку как и старому» [2, с. 42]. При правильных условиях мы все можем стать новыми



Судаков С. С.

существами – гражданами в истинном смысле этого слова.

В отличие от «члена группы», гражданин превосходит эту стадию личного интереса, и учась думать интегрально и ясно [3, с. 32].

Так, партисипационная модель демократия основана на том, что члены групп получают образование и преобразуют себя в граждан, которые мыслят себя за пределами узкого личного интереса, а думают об общих интересах. Последняя работа Волина по Алексису де Токвилю проливает свет на важность политического образования в современном мире. Касательно данного вопроса, Токвиль говорит о парадоксальной натуре демократии, о ее партисипационном характере «обеспечивающий солидарность», но ее «идея обладания каждым человеком власть учит тому, что каждый индивид является лучшим судьей своих интересов и нужд» [8, с. 26].

Согласно Волину, основная проблема современности состоит в том, что маятник научности качнулся слишком далеко в сторону индивидуалистической стороны, и «...люди попросту стали изолированы от других, от коллективной стороны, где люди чувствуют свою взаимосвязь с другими» [5, с. 82].

Токвиль говорил, что современность заставляет человека вести обособленную жизнь, удовлетворяющую личным интересам с превалирующим материализмом, и утверждает, что партисипационная демократия – лучшее средство для искоренения индивидуализма и социального отчуждения.

Индивидуальное участие может изменить привычки людей, научить их тому, что их собственные интересы совпадают с общественными и таким образом они обогащают собственную жизнь путем сотрудничества с другими [7, с. 74].

Волин считает, что граждане городского собрания, например Новой Англии, (штат Массачусетс) никогда не подвергнется полностью моральному преобразованию, в виду того, что преобразования затронут его частные интересы.

Волин полагал, что эта форма участия – несомненно, не идеальная модель демократии – но шаг в нужном направлении. Чистая демократия может существовать только в теории, но это не уменьшает ее ценности как модели. Кроме того, Афины пятого века показывают нам замечательный пример партисипационной политики.

В этом случае, демос не ограничивал себя вопросами местного управления или проявлением себя в обществе, восставая против существующей системы. В то же время афинский полис был вовлечен в большую политику, имея под контролем самые важные социальные учреждения и участвуя в самых важных вопросах, включая даже международную политику.

В процессе он образовывал натурализовавшихся иностранцев и превращал их в граждан.

Порой кажется, что афинский демос преобразовался в некое существо, чьей сутью является гражданственность: полностью самостоятельные граждане, чье существование отражается на множестве учреждений, в жизни которых они принимают активное участие. Животное превратилось в мыслящего гражданина [7, с. 66].

Волин полагал, что «самопреобразование демоса в гражданское существо, из субъекта в гражданина» было подтверждено наблюдателями, которые были решительно против демократии. Несмотря на их агрессивность в отношении демократии, они раскрывали в своих работах, иногда неосознанно, преобразование демоса в «политически ориентированный класс» [7, с. 73].

Хотя политические теоретики были настроены лирически в отношении гражданского образования, необходимого для здоровья полиса, они настаивали на том, что за это должна быть ответственна элитная группа людей или даже Бог. Даже Жан-Жак Руссо, которого Волин считает псевдodemократом, не мог представить себе «самоформирующихся людей», и именно поэтому он говорит о «неожиданном спасении, Великом Законодателе, который преобразует человеческую натуру» [с. 75].

Воли поддерживает идею того, что люди могут сами преобразовываться, участвуя в демократическом процессе. Демократия – это школа, где участники учатся мыслить и коллективно владеть властью. Как доказывает афинский опыт, граждане подвергаются глубокому преобразованию, когда они участвуют в демократической политике.

Совещательная политика была основным элементом того опыта, в котором демос преобразовал себя в политического деятеля. Совещательная политика являлась для демоса режимом политического развития, и рассматривала другие виды политики – бюрократическую, харизматическую, ли даже политику представленного правительства – как тормозящие это развитие. Партисипационная и эгалитарная политика служат политическому образованию демоса» [2, с. 24].

Сейчас, сознательные политические деятели, демос, научились мыслить выше собственного интереса, сопереживать своим товарищам и фокусироваться на долгосрочных последствиях своих действий. Граждане развивают модель мышления, ориентированную на категории, отличные от применяемых исключительно в личных делах.

Они направлены больше на будущее, чем на настоящее, которое требует «подавления спонтанных желаний, направленных на получение удовольствия» [2, с. 71].

Взаимодействуя с другими членами сообщества, демократический гражданин становится другим

человеком, ориентированным на будущее и самоотверженным.

Хотелось бы знать, почему демократия так преобразует людей? Волин считал, что нарушения являются основным фактором в этом преобразовании.

Так как они нарушают установленные нормы и границы в борьбе за власть. Подобный процесс происходит и на международной арене, где участники коалиций открывают для себя все новые и новые возможности не только для распределения власти, но и для более глубокого самопонимания.

Демократия основывается на мнении, что доступная власть, используемая с учетом опыта, необходима для развития способностей обычных людей. Чтобы доказать это, Волин приводит в пример Афины 5 века. Игнорируя «нормы природы, чтобы установить собственные стандарты», афинский демос стал новой «политической субстанцией, преуспевшей в развитии своей политической культуры» [9, с. 76].

Эффект демократии на своих участников может быть настолько сильным, что Платон, афинский гражданин, верил, что это будет «вторжением духа, завоевывающего душу всех граждан» [9, с. 78].

Демократическая психология Волина не основывается только лишь на примерах района новой Англии и Афин 5 века. Он также основывается на собственном опыте. Будучи профессором в Беркли в 1960, Волин участвовал в движении за свободу слова, этот опыт навсегда изменил его и многих его коллег. «Сила этого опыта ...изменила всех его участников. Для многих из нас это было перенесением из неполитического в глубоко политическое существование, из защищенного статуса с ограничениями в условия, которые были рискованны и незнакомы» [5, с. 36].

Сопротивляясь суровым законам, касающимся свободы слова, Волин узнал другой вид существования, наполненный риском и многообразием, но обогащенный глубоким политическим участием. Этот опыт научил его тому, что чтобы быть настоящим человеком, нужно совместно бороться за политические нормы и формы.

Кажется, что теории Волина не хватает твердой демократической теологии, веры в то, что люди, если им дать возможность, выйдут из пассивного состояния и начнут бороться за лучший мир. Хотя Волин заявляет, что настоящая перемена требует значительной политической деятельности, он сомневается в том, что это произойдет.

Случаи проявления реальной демократии, по мнению Волина, «эпизодичны и редки», в то время как политика обычно «продолжительна безостановочна и бесконечна». По его мнению, политическое стало специализировано, упорядочено и административно по характеру и качеству. Институционализация подчеркивает истощение демократии: начинают появляться

лидеры, развиваться иерархии; порядок и методичность заменяют более спонтанные политические методы: в ретроспективе, последние кажутся неорганизованными, неэффективными.

Таким образом, кажется, что демократии суждено быть моментом, а не формой.

Современное государство так эффективно ограничило возможности политической деятельности, что демократия стала мимолетна и эпизодически проявляема в кризисных ситуациях. Говоря об «американском превосходстве», он ставит его в прямую зависимость от того, насколько велика надежда на правильное понимание того, что люди могут быть вовлечены в серьезную политическую деятельность в современном государственном аппарате.

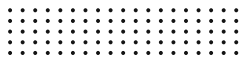
Однако чем больше людей, стран пытаются проникнуть и понять модели мирового господства США, тем меньше становятся шансы на развитие реальной демократии. Волин полагал, что идея демократического государства противоречива по определению. Именно появление такого государства как США лишило всех нас возможности демократического действия, заменив его понятием экспортной демократией.

Волин полагал, что только на уровне простых людей возможно распространение мифа об американской демократии, как об инструменте свободы. На самом же деле современная демократия это основной «экспортный продукт» позволяющей Америке ограничивать и регулировать политическую активность во всем мире. Благодаря мастерскому использованию демократических практик, США обеспечили себе место мирового лидера, а путем привлечения все новых и новых служителей «культу» демократии Америка стала сильна как никогда ранее.

Проблема «американской исключительности» в том, что она не может быть исключительно и местной и национальной по характеру. Волин видит здесь головоломку, но он также понимает, что местные демократические движения могут быть «...абсолютно фанатичными, провинциальными, близорукими и анти-интеллектуальными» [5, с. 81], что их «исключительный интерес к изнанке политики» может только усилить «историческое наследие несправедливости и неправильности» [5, с. 81], за которое несет ответственность современное государство.

Текущие проблемы, преследующие общество сегодня, являются общими по природе» и требуют обширной реакции, обширного демократического движения, которое искореняет источники всего, что неправильно.

К сожалению, Волин не объясняет, как именно это должно произойти, и оставляет эту проблему будущим мыслителям, которые предложат модели поведения и мышления за пределами нашего кругозора.



Судаков С. С.

**Литература:**

1. Bilakovics Steven. Democracy without politics. Cambridge. Harvard University Press. 2012.
2. Botwinick Aryeh; Connolly William. Democracy and vision: Sheldon Wolin and the vicissitudes of the political. Princeton. Princeton University Press. 2001.
3. Richter William. Approaches to political thought. Lanham. Rowman & Littlefield Publishers. 2009.
4. Wolin Sheldon. Democracy incorporated : managed democracy and the specter of inverted totalitarianism. Princeton. Princeton University Press. 2008.
5. Wolin Sheldon. The People's Two Bodies. Democracy № 1 (1981).
6. Wolin Sheldon. The Presence of the Past: Essays on the State and the Constitution. Baltimore. Johns Hopkins University Press. 1989.
7. Wolin Sheldon. Transgression, Equality, and Voice. Democracies, Ancient and Modern. Edited by Josiah Ober and Charles Hedrick. Princeton. NJ. Princeton University Press. 1996.
8. Wolin Sheldon. What Revolutionary Action Means Today. Democracy №2 (1982)
9. Xenos Nicholas. Momentary Democracy. In Botwinick and Connolly eds. Democracy and Vision. Princeton. Princeton University Press. 2001.

**References:**

1. Bilakovics Steven. Democracy without politics. Cambridge. Harvard University Press. 2012.
2. Botwinick Aryeh; Connolly William. Democracy and vision: Sheldon Wolin and the vicissitudes of the political. Princeton. Princeton University Press. 2001.
3. Richter William. Approaches to political thought. Lanham. Rowman & Littlefield Publishers. 2009.
4. Wolin Sheldon. Democracy incorporated : managed democracy and the specter of inverted totalitarianism. Princeton. Princeton University Press. 2008.
5. Wolin Sheldon. The People's Two Bodies. Democracy № 1 (1981).
6. Wolin Sheldon. The Presence of the Past: Essays on the State and the Constitution. Baltimore. Johns Hopkins University Press. 1989.
7. Wolin Sheldon. Transgression, Equality, and Voice. Democracies, Ancient and Modern. Edited by Josiah Ober and Charles Hedrick. Princeton. NJ. Princeton University Press. 1996.
8. Wolin Sheldon. What Revolutionary Action Means Today. Democracy №2 (1982)
9. Xenos Nicholas. Momentary Democracy. In Botwinick and Connolly eds. Democracy and Vision. Princeton. Princeton University Press. 2001.



## СОЦИАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ

### ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЕРСТВО В УПРАВЛЕНИИ ЗДРАВООХРАНЕНИЕМ

**Пискунов С. В.**

главный врач, клиника «Здоровье 365» (Россия), 620075, Россия, г. Екатеринбург, ул. Кузнечная, д. 83, natalya.chevtayeva@uapa.ru

**Чевтаева Н. Г.**

доктор социологических наук, доцент, заведующий кафедрой управления персоналом Уральского института управления – филиала, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Россия), 620990, Россия, г. Екатеринбург, ул. 8 марта, д. 66, к. 428, natalya.chevtayeva@uapa.ru

УДК 316:61

ББК 60.561.6

**Цель.** Выявление специфики и сфер государственно-частного партнерства в управлении здравоохранением, оценка перспектив его развития на территории муниципального образования город Екатеринбург.

**Методы.** Исследование базируется на анализе моделей организации здравоохранения. При выделении проблем развития государственно-частного партнерства использовались расчеты тарифов обязательного медицинского страхования, анализ рынка платных медицинских услуг Свердловской области.

**Результаты и практическая значимость.** Выделены базовые модели организации государственно-частного партнерства в управлении здравоохранением, определены перспективы развития таких его форм как, государственный контракт, аренда государственной собственности, совместные государственно-частные предприятия, концессии. Проанализирован опыт реализации проектов государственно-частного партнерства в городе Екатеринбурге, выделены проблемные зоны и сформулированы предложения по повышению эффективности государственно-частного партнерства в управлении здравоохранением.

**Научная новизна.** Выявлена группа интересов органов управления здравоохранением муниципального образования и частных медицинских организаций в становлении государственно-частного партнерства, определены пути согласования выделанных групп интересов в целях повышения качества предоставления медицинских услуг населению.

*Ключевые слова:* модели государственно-частного партнерства, управление здравоохранением, высокотехнологическая медицинская помощь, программа государственных гарантий, качество медицинских услуг.

### PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP IN HEALTH SERVICE CONTROL

**Piskunov S. V.**

Chief Doctor, Clinic “Zdoroviye 365” (Russia), 83 Kuznechnaya str., Ekaterinburg, Russia, 620075, Russia, natalya.chevtayeva@uapa.ru

**Chevtayeva N. G.**

Doctor of Science (Sociology), Assistant Professor, Head of the Personnel Management Department of The Urals Institute of Management – Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, r. 428, 66 8 Marta str., Ekaterinburg, Russia, 620990, natalya.chevtayeva@uapa.ru



**Purpose.** To determine specificity and spheres of public-private partnership in health service control, evolution of perspectives of its development on the territory of a municipal entity of Ekaterinburg city.

**Methods.** The research is based on the analysis of the model of the organization of health service. Determining the problems of development of public-private partnership the authors used calculation of tariffs of compulsory medical insurance, analysis of the market of paid medical services of Sverdlovsk region.

**Results and practical importance.** The author identified basic models of the organization of public-private partnership in medical services control, determined development perspectives of such forms as public contracts, public property leasing, and concessions. The authors analyzed the experience of realization of public-private enterprises partnership in Ekaterinburg city, identified problematic zones and formulated proposals in efficiency growth of public-private partnership in health services control.

**Scientific novelty.** The authors identified a group of interests of health services bodies' control of a municipal entity and private medical organizations in development of public-private partnership, determined the ways of coordination of the determined groups of interests in order to increase quality medical services provision to population.

**Key words:** models of public-private partnership, health services control, hi-tech medical service, public guarantees program, medical services quality.

Укрепление здоровья населения на основе повышения доступности и качества медицинской помощи является приоритетным направлением государственной социальной политики. Эффективное функционирование системы здравоохранения определяется основными системообразующими факторами: совершенствованием организационной системы, развитием инфраструктуры и ресурсного обеспечения здравоохранения на основе инновационных подходов и принципа стандартизации; наличием достаточного количества подготовленных медицинских кадров, способных решать задачи, поставленные перед здравоохранением Российской Федерации.

По организационной структуре все существующие мировые системы здравоохранения сводят к основным трем базовым моделям [1]:

- *Государственно-бюджетная*, финансируемая преимущественно (до 90%) из бюджетных источников.
- *Социально-страховая*, финансируемая за счет целевых взносов предпринимателей, трудящихся граждан и субсидий государства
- *Рыночная или частная* (Израиль, Соединенные Штаты Америки, Южная Корея)

*Государственно-бюджетная модель* здравоохранения характеризуется доминирующей ролью государства. Финансирование осуществляется за счет налоговых поступлений в государственный бюджет. Такая система здравоохранения реализуется через сеть государственных медицинских учреждений, управляется органами исполнительной власти. Утверждаются Программы государственных гарантий, в рамках которых обеспечивается оказание медицинской помощи всем категориям населения. Доступность и равноправность – основополагающие характеристики данной модели. Отдельные виды медицинской помощи оказываются на возмездной основе. Очевидно, что такая

модель характеризуется низкой экономической эффективностью и дороговизной. Отсутствуют эффективные стимулы к совершенствованию и дальнейшему развитию самой системы. Таковой системой располагают Дания, Англия, Испания, Ирландия, Португалия. Система здравоохранения в СССР была самым ярким и эффективным примером данной модели.

*Социально-страховая модель* находится под управлением государства, но в отличие от государственно-бюджетных моделей финансируются из разных источников: за счет бюджетных ассигнований, взносов работодателей и отчислений самих работников. Эта модель характеризуется, в первую очередь, наличием системы обязательного медицинского страхования (ОМС), захватывающей все или почти все население страны. Характерной чертой социально-страховой модели является одновременное сочетание двух взаимодополняющих подходов: принципа «общественной солидарности» и принципа «участия в издержках». Суть первого состоит в оплате здоровым гражданином за больного, более молодое поколение оплачивает за старшее поколение, более богатые члены общества финансируют медицинскую помощь для менее обеспеченного населения. Суть второго в оплате медицинских услуг населением самостоятельно, помимо общественных фондов, на принципе софинансирования. Примером социально-страховой медицины являются большинство экономически развитых стран. Наиболее ярко она представляется здравоохранением Германии, Франции, Нидерландов, Бельгии, Японии.

*Рыночная, или частная модель* – это частная медицинская практика. Для данной модели характерно отсутствие единой системы государственного медицинского страхования. Главным регулятором удовлетворения потребностей населения в медицинских услугах является платный рынок медицинских услуг.



*Пискунов С. В., Чевтаева Н. Г.*

Пациент самостоятельно (основываясь на рекомендациях лечащего врача и личных финансовых возможностях) определяет объем потребляемой медицинской помощи. В том числе, несет ответственность за последствия ее недостаточного объема. Часть населения оказывается фактически лишенной медицинской помощи. Этот факт, очевидно, негативно влияет на демографическую и социальную стороны общественных отношений. Часть потребностей, которая не может быть удовлетворена рынком, берет на себя государство посредством разработки и финансирования общественных программ медицинской помощи. Но масштабы государственного сектора недостаточные. Наиболее ярко данная модель представлена в США.

В России частная система здравоохранения начала активно развиваться с конца 80-х годов XX века. В тот период практически отсутствовала законодательная нормативно-правовая база для негосударственного здравоохранения. Пионерами частного здравоохранения выступили стоматологические и косметологические клиники. Сегодня частное здравоохранение является неотъемлемой частью всей системы охраны здоровья граждан, значимым экономическим сектором и социальным институтом. Эта деятельность имеет высокие показатели востребованности. Объемы рынка представляют интерес для бизнеса и инвестиций, ибо обеспечены стабильным спросом, уверенной тенденцией к росту. По данным Министерства Здравоохранения РФ частные учреждения здравоохранения оказывают 12–14% от общего объема медицинской помощи населению. Определить реальный объем рынка платных медицинских услуг в России в данный момент эксперты не берутся, так как нет достоверной, в том числе, официальной информации по теневому сектору рынка медицинских услуг. По данным Росстата, объем рынка платных медицинских услуг в России составил в 2011 г. – около 277 млрд. руб., в 2012 г. ориентировочно 490 млрд. рублей.

Объем рынка платных медицинских услуг Свердловской области в 2014 году ориентировочно составил 8 млрд. рублей. Количество медицинских организаций, оказывающих медицинскую помощь в амбулаторных условиях (не имеющих прикрепленного населения) составляет 80 медицинских организаций, из них 15 – частные кампании. В такие лечебные учреждения граждане, имеющие полис обязательного медицинского страхования, могут обратиться по необходимости (острому заболеванию или к узкому специалисту) и получить медицинскую помощь бесплатно. 127 медицинских организаций области оказывают медицинскую помощь в условиях стационаров, из них 9 – частные клиники. В эти круглосуточные лечебные учреждения граждане могут быть госпитализированы для проведения стационарных курсов лечения, в том числе

хирургического лечения и для последующего восстановления. В области существует 72 станции Скорой медицинской помощи (СМП). К сожалению, единственная частная СМП (ООО «Доктор-плюс») не работает в системе государственных гарантий.

В современной практике управления здравоохранением все большее значение приобретают организационное и институциональное объединение государства и частного бизнеса – государственно-частное партнерство.

Сам термин «государственно-частное партнерство» (ГЧП, Public Private Partnership) появился в начале 90-х гг. XX в. на примере британской модели ГЧП. В 1992 году правительство Д. Мейджора представило проект о «частной финансовой инициативе» (Private Finance Initiative – PFI), который предлагал новую концепцию управления государственной собственностью. В соответствии с PFI предполагалось, в рамках контрактов о государственно-частном партнерстве предложить бизнесу инвестиции в строительство, реконструкцию, эксплуатацию, участие в управлении объектами социально-культурной и производственной инфраструктуры, находящихся в собственности государства. Данное кардинальное нововведение в системе государственного управления в Англии неизбежно вызвало глобальные изменения в институциональной среде, а также во взаимоотношениях органов государственной власти и частного бизнеса [2].

В отечественной литературе существуют разные подходы к формулировке государственно – частного партнерства (ГЧП) [3]. «Государственно-частное партнерство – это форма деятельности государства и частного сектора, с целью развития наиболее значимых объектов инфраструктуры и обеспечения качественными услугами хозяйствующих субъектов и общества» [4]. В других источниках государственно-частное партнерство определяется как «специфическая, различных видов форма взаимодействия государства и частного сектора в сфере экономики, основополагающей чертой которого является сбалансированность интересов, прав и обязательств сторон в процессе его реализации» [5].

Концепция ГЧП по В. Варнавскому – это «полуприватизационная» форма, т. е. государство, делегируя право владения или распоряжения объектами инфраструктуры частному бизнесу, оставляет собственником этих объектов. При этом государство продолжает выполнять свои основополагающие функции жизнеобеспечения населения и предприятия, несет ответственность перед обществом за эффективное функционирование социальной и производственной инфраструктуры. Для обеспечения должного качества и безопасности услуг, со стороны государства над частными предприятиями создается определенная система контроля и регулирования. Взаимодействие

сторон в ГЧП закрепляется юридически в соглашениях, договорах, контрактах и т. д. В ходе реализации проектов ГЧП вкладываемые паи сторон (ресурсы и активы) консолидируются. При этом все риски в проектах ГЧП разделяются между государством и бизнесом в пропорциях, согласно договоренностям, зафиксированным в подписанных соглашениях и в соответствии с требованиями действующего законодательства. Каждый участник проекта вносит свой вклад в развитие общего проекта. При реализации ГЧП государство развивает свои основные функции – контроль, регулирование, соблюдение общественных интересов [6].

Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. N 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» определяет за федеральными органами власти «установление порядка осуществления медицинской деятельности на принципах государственно-частного партнерства в сфере охраны здоровья» [7]. Есть надежда, что ясность в реализации механизмов государственно-частного партнерства внесет федеральный закон № 238827-6 «Об основах государственно-частного партнерства в Российской Федерации», который на момент написания данной статьи существует в форме проекта и еще не утвержден Государственной Думой [8].

В законах субъектов, в частности в Свердловской области «Об участии Свердловской области в государственно-частном партнерстве» [9]. «Государственно-частное партнерство – направленное на социально-экономическое развитие Свердловской области сотрудничество Свердловской области с российскими и (или) иностранными юридическими и (или) физическими лицами, осуществляемое в соответствии с соглашениями и договорами».

Субъектами ГЧП в управлении здравоохранением выступают органы управления здравоохранением, в лице министерств, департаментов, управлений здравоохранения, территориального фонда обязательного медицинского страхования (ТФОМС) а также частные компании и индивидуальные предприниматели.

Анализ специфики ГЧП в управлении здравоохранением позволяет определить группы интересов субъектов данного сотрудничества.

*Государство напрямую заинтересовано в партнерском участии бизнеса, получая при этом:*

- освобождение бюджета от необходимости нести расходы по содержанию и инвестированию в имущество;
- арендные и концессионные платежи являются дополнительным источником консолидированного бюджета любого уровня;
- повышается качество услуг и решение социально – экономических проблем населения;
- высвобожденные средства, государство может потратить на решение других более значимых задач и выполнение своих первоочередных функций.

*Бизнес заинтересован в максимизации прибыли от реализации совместных с государством проектов, т. к. обладая хозяйственной свободой, предоставляемой государством, частный сектор стремится к увеличению производительности труда и нововведениям. В рамках данного сотрудничества государство дополнительно предоставляет частному партнеру:*

- имущество как вклад в Уставной капитал при создании юридических лиц для ГЧП проектов;
- оплату «обеспечения размещения заказа на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд и заключение государственного или муниципального контракта на выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд» на срок более 1 года;
- субсидии и субвенции за счет бюджетных средств на осуществление совместных проектов;
- государственные и муниципальные гарантии. Государство дает письменное обязательство отвечать полностью или частично за исполнение лицом, которому дается государственная или муниципальная гарантия, обязательства перед третьими лицами;
- право на снижение ставки по региональным и местным налогам;
- бюджетные кредиты; инвестиционные налоговые кредиты.
- долговое управление активами государства на льготных условиях платы.

В выигрыше от реализации ГЧП оказываются пациенты, которые получают качественную медицинскую помощь.

В зависимости от глубины и масштабности задач в рамках ГЧП можно выделить различные *модели*: организационные, финансирования и кооперации.

*При организационной модели* вторжения в отношения собственности не происходит. Суть сотрудничества в привлечении третьих лиц, организаций государственной и негосударственной форм собственности, «переуступка отдельных функций и контрактных обязательств, реализация возможности передачи объектов во внешнее управление». К этой модели относят наиболее распространенный тип – концессии.

*Модель финансирования* представляет собой коммерческий наем, аренду, лизинг и различные формы финансирования.

*Модель кооперации* – это объединение усилий партнеров в лице государства и частного бизнеса, представленное в разнообразных формах и методах, с целью создания новой потребительской стоимости как публичного блага. Это, чаще всего, сложная модель и структура, особенно в сфере производства.



Можно выделить производственные сферы, в которых развивается государственно-частное партнерство в здравоохранении:

- медицинская деятельность: это частные клиники любых форматов и объемов, имеющие соответствующие лицензии и оказывающие медицинские услуги населению в рамках программ государственных гарантий;
- фармацевтический бизнес: производство и реализация лекарственных препаратов в рамках программ госгарантий;
- производство медицинского оборудования: развитие материально-технической базы лечебно-профилактических учреждений любых форм собственности;
- информационные технологии: возможности учета помощи каждому гражданину, возможности расчетов за оказанную помощь между заказчиком, производителем и потребителем. Медицинские информационные системы, реализация международных стандартов, базы банных;
- производство изделий медицинского назначения, медицинских расходных материалов, мебели, предметов мягкого инвентаря: качество, комфортность медицинской помощи.

Процессуально формы государственно-частного партнерства в управлении здравоохранением можно классифицировать как:

1. *Государственный контракт* – административный договор, составленный между государством и частной организацией для осуществления особо полезных и необходимых видов деятельности. Это контракты на выполнение работ по проектированию, строительству, ремонту зданий и сооружений инфраструктуры здравоохранения. Контракты на оказание общественных услуг (клининг, кейтеринг). Контракты на управление (часто применяются в системе ведомственных лечебных учреждений, состоящих на балансах крупных государственных предприятий и являющихся для них непрофильными активами). Контракты на поставку для государственных нужд, в том числе лекарственных препаратов, изделий медицинского назначения, медицинского оборудования, услуг по обслуживанию медицинской техники и др.

Яркими примерами такой формы государственно-частного партнерства в Екатеринбурге и Свердловской области является участие крупных частных клиник в оказании высокотехнологичной медицинской помощи населению. Это клиники «Здоровье 365», «УГМК Здоровье», «41 Городская клиническая больница», «Новая больница». Здесь медицинская помощь населению оказывается по специальностям: «травматология и ортопедия», «сердечно – сосудистая хирургия», «нефрология» и многим другим. Пациенты имеют возможность не находиться в длительном ожидании

операций по пересадке суставов, аорто-коронарного шунтирования, а в кратчайшие сроки получить эту помощь в частных клиниках города. Высокая востребованность медицинской помощи пациентам с хронической почечной недостаточностью, ожидающим по медицинским показаниям оперативного лечения – пересадки почки, и катастрофический дефицит доступности гемодиализа (искусственная почка) создали возможность для компании «Юнона» открыть в Екатеринбурге, Свердловской области и других субъектах РФ несколько самостоятельных отделений гемодиализа. Пациенты имеют возможность получать эту жизненно необходимую помощь за счет средств ОМС (обязательного медицинского страхования) бесплатно.

2. *Аренда государственной собственности* (здания, оборудования и т. д.) и в форме лизинга. Суть арендных отношений заключается в передаче бизнеса государственного и муниципального имущества во временное пользование и на возмездной основе.

В Екатеринбурге и Свердловской области примером данного партнерства являются многие частные стоматологические клиники и НПФ «Бонум». Клиника располагается на площадях, принадлежащих муниципалитету, и оказывает помощь пациентам города и области по специальности «пластическая хирургия». Маленькие пациенты, имеющие врожденные заболевания с косметическими дефектами, получают в клинике медицинскую помощь за счет государства. В том числе компания «Бонум» взяла в оперативное управление детский санаторий «Луч», где, помимо организации детского санаторно – курортного лечения, разместила реабилитационное отделение своего центра. Санаторий находится на балансе Свердловской области.

3. *Совместные государственно-частные предприятия* создаются в основном путем акционирования или на основе долевого участия сторон без выпуска акций. Степень управленческой и хозяйственной свободы частного инвестора определяется долей сторон в основном капитале. Также, в зависимости от такой доли, распределяются риски между участниками. Ярким примером являются «Новая больница», МНТК «Микрохирургия глаза».

4. *Концессии (концессионное соглашение)* – состоит в том, что государство, оставаясь единоличным полноправным собственником имущества, уполномочивает частного партнера выполнять в течение определенного срока определенные функции, которые оговариваются в соглашении [10]. Примером концессионных соглашений в Екатеринбурге являются работа частных клиник, имеющих «прикрепленное» на медицинское обслуживание население, в системе ОМС. Граждане РФ имеют право выбора лечебного учреждения для получения медицинской помощи. Лечебное учреждение оказывает «прикрепленным» пациентам



Пискунов С. В., Чевтаева Н. Г.

весь спектр услуг, гарантированных государством. Традиционно прикрепление осуществляется к государственным лечебным учреждениям по территориальному принципу. Некоторые крупные лечебные учреждения негосударственной формы собственности берут на себя эту социальную нагрузку (ООО «Новая больница»). Более значимым социальным проектом является строительство и открытие лечебно-профилактических учреждений частными инвесторами в регионах или микрорайонах, где отсутствуют государственные поликлиники и больницы. ЗАО «Медицинские технологии» (Клиника «Здоровье 365») обслуживает микрорайон «Кольцово». ООО «Фонд «Юнона» открывает поликлиническое отделение в микрорайоне «Академический». В связи с отсутствием в проекте застройки района поликлиники более 100 000 населения «Академического» обращались в близлежащие, но весьма отдаленные, поликлиники ЦГБ № 24, ЦГБ №6, ЦГБ №2 города Екатеринбурга.

Управление здравоохранения предъявляет единые требования к медицинским организациям независимо от их формы собственности. Показатели медицинской статистики (заболеваемость, смертность и др.) анализируются Управлением здравоохранения независимо от формы собственности юридического лица, оказывающего медицинскую помощь населению. Методические профессиональные разборы сложных клинических случаев и летальных исходов доступны для медицинского персонала учреждений здравоохранения любых форм собственности.

Под руководством и с непосредственным участием Управления здравоохранения на территории муниципального образования город Екатеринбург успешно реализуются различные формы и проекты государственно-частного партнерства.

1. При реализации Территориальной программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи. В случае, когда бюджетные лечебные учреждения не имеют достаточных ресурсов для оказания качественных мед услуг населению Управление здравоохранения привлекает частные клиники города.

2. Создание профессиональных медицинских сообществ. Под непосредственным патронажем и с активным участием Управления здравоохранения в городе создавалось Некоммерческое партнерство «Медицинская палата Свердловской области». В ее состав входят медицинские работники государственной, муниципальной и частной систем здравоохранения. С участием Медицинской палаты утверждается территориальная программа Государственных гарантий.

3. Привлечение частных клиник к реализации программ диспансеризации. При содействии Управления

здравоохранения некоторые муниципальные клиники заключили договора субподряда на выполнение маммографических рентгенологических исследований в частных клиниках города. Для пациентов это взаимодействие абсолютно бесплатно.

4. Взаимодействие Управления здравоохранения с автономными некоммерческими организациями. Сегодня многие муниципальные лечебные учреждения города Екатеринбурга изменили организационно-правовые формы, преобразовавшись в автономные учреждения. По согласованию с Управлением здравоохранения и (или) собственником, в лице Администрации города Екатеринбурга, АНО могут выступать учредителем некоммерческих организаций, передавать им денежные средства и иное имущество, за исключением особо ценного движимого имущества, а также за исключением недвижимого имущества.

5. Государственно-частное партнерство при осуществлении закупок для муниципальных нужд, финансовых операций, лизинга. Финансовое обеспечение закупок для нужд учреждений муниципального здравоохранения часто не соответствует потребностям в оснащении основными средствами для оказания дорогостоящих видов специализированной помощи и медицинской реабилитации. В практике работы Управления здравоохранения взаимодействие с поставщиками для нужд городского здравоохранения в форме кредитования сделок на условиях покрытия взаимных обязательств (факторинг или овердрафт), отсроченные платежи. Применяются схемы финансовой аренды (лизинга) медицинского оборудования, немедицинского оборудования и иных не потребляемых вещей. Наибольшее распространение получила практика клинических апробаций и использования сертифицированного оборудования для лабораторной диагностики, аренды наглядных демонстрационных обучающих пособий и манекенов для совершенствования мануальных навыков медицинского персонала.

6. Аутсорсинг. По решению Управления здравоохранением многие непрофильные виды деятельности, обязательные при осуществлении основной деятельности лечебными учреждениями системы здравоохранения города, переданы на аутсорсинг частным компаниям. Ярким примером государственно-частного партнерства является участие бизнеса в обороте опасных медицинских отходов лечебных учреждений. Несколько частных компаний (ООО «Энерго», ООО «Центр безопасности промышленных отходов»), имея лицензии на указанный вид деятельности, на основании государственных контрактов занимаются утилизацией отходов категории «В» и «Г» из лечебно-профилактических учреждений города

7. Совместные инвестиционные проекты. Примером крупного инвестиционного проекта реализации

государственно-частного партнерства в здравоохранении может послужить передача инвестору территориально выгодно расположенных зданий медицинских учреждений с условием строительства новых зданий для этих медицинских учреждений в других местах (Уральский Научно-Исследовательский Институт Охраны Материнства и Младенчества, Уральский Научно-Исследовательский Институт Травматологии и Ортопедии имени В.Д. Чаклина). В силу сложившихся обстоятельств эти проекты начинают свою реализацию в городе Екатеринбурге.

8. Санитарно-просветительная работа. В повседневной практике Управление здравоохранением Администрации города Екатеринбурга проводит большую работу по повышению качества медицинской помощи, санитарно-просветительную работу. Все организационно-методические рекомендации доступны для пациентов, получающих медицинскую помощь в частных клиниках города Екатеринбурга. Во исполнение требований Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ во всех частных лечебных учреждениях пациентам доступна информация о Программе государственных гарантий и расположении ближайших лечебных учреждений, работающих в системе ОМС [11].

Анализ практики реализации государственно-частного партнерства позволяет выделить ряд болевых проблемных точек его развития.

Самой острой проблемой остаются низкие тарифы, которые не компенсируют затраты по содержанию зданий, аренде помещений, коммунальные услуги, на приобретение оборудования, обслуживание медицинской

техники, соблюдение законодательных требований в сфере охраны труда т. д.). Тарифы обязательного медицинского страхования (ОМС) на дорогостоящие исследования, медицинские манипуляции и вмешательства, как правило, занижены на 20–30% от рыночной стоимости.

Территориальным фондом обязательного медицинского страхования рекомендуется следующая структура расходов медицинской организации при оказании медицинской помощи в амбулаторных условиях (Таблица 1).

Для частных кампаний такая структура расходов является неприемлемой. Структура распределения средств в рамках бюджета частной медицинской организации включает в себя еще плановую прибыль и другие обязательные статьи затрат. Иная, чем рекомендованная, структура расходования средств ТФОМС является нецелевым использованием бюджетных средств и карается законом.

Фактически получается, что в частных клиниках, сервисную составляющую обслуживания пациентов, получающих лечение в рамках ОМС, оплачивают пациенты, получающие лечение за счет собственных средств. Клиенты частных клиник обращаются, в первую очередь за качественной медицинской помощью и высоким сервисом. Смешение потоков «платных» и «бесплатных» пациентов неизбежно негативно сказывается на сервисной составляющей услуги.

Более парадоксальна рекомендованная структура затрат ЛПУ для стационарных случаев. Фрагменты приложения к Территориальной программе представлены в таблице 2.

Таблица 1. Рекомендуемая структура расходов медицинских организаций при оказании медицинской помощи в амбулаторных условиях (в среднем на единицу объема)

| Виды медицинской помощи в амбулаторных условиях           | Доля расходов                                                            |                                                           |                                |                                    |
|-----------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------|--------------------------------|------------------------------------|
|                                                           | Расходы на заработную плату, начисления на оплату труда и прочие выплаты | Приобретение лекарственных средств и расходных материалов | Приобретение продуктов питания | Прочие статьи расходования средств |
| Амбулаторные посещения (за исключением стоматологических) | 86                                                                       | 5                                                         | 0                              | 9                                  |
| Стоматологические посещения                               | 80                                                                       | 8                                                         | 0                              | 12                                 |
| КСГ при стоматологических заболеваниях                    | 65                                                                       | 27                                                        | 0                              | 8                                  |
| Медицинские услуги по лучевой диагностике                 | 65                                                                       | 22                                                        | 0                              | 13                                 |
| Медицинские услуги по амбулаторной хирургии               | 87                                                                       | 8                                                         | 0                              | 5                                  |



Пискунов С. В., Чевтаева Н. Г.

Таблица 2. Рекомендуемая структура расходов стоимости по КСГ заболеваний в условиях стационара

| Наименование                                                                                                          | Профиль                      | Доля расходов, % |                                   |         |                                                                        |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------|------------------|-----------------------------------|---------|------------------------------------------------------------------------|
|                                                                                                                       |                              | Заработная плата | Медикаменты и расходные материалы | Питание | Прочие расходы (мягкий инв., прочие 226, 221, 224, 225, 290, 310, 340) |
| Родоразрешение                                                                                                        | Акушерство и гинекология     | 56               | 26                                | 5       | 13                                                                     |
| Кесарево сечение                                                                                                      | Акушерство и гинекология     | 59               | 21                                | 5       | 15                                                                     |
| Послеродовой сепсис                                                                                                   | Акушерство и гинекология     | 37               | 50                                | 4       | 9                                                                      |
| Химиотерапия при остром лейкозе, дети                                                                                 | Детская онкология            | 22               | 67                                | 3       | 8                                                                      |
| Детская хирургия в период новорожденности                                                                             | Детская хирургия             | 39               | 48                                | 4       | 9                                                                      |
| Лечение новорожденных с тяжелой патологией с применением аппаратных методов поддержки или замещения витальных функций | Неонатология                 | 26               | 65                                | 2       | 7                                                                      |
| Операции на сердце и коронарных сосудах (уровень 2)                                                                   | Сердечно-сосудистая хирургия | 45               | 47                                | 2       | 6                                                                      |
| Эндопротезирование суставов                                                                                           | Травматология и ортопедия    | 11               | 84                                | 1       | 4                                                                      |

С точки зрения оплаты труда персонала выгоднее всего заниматься лечением гинекологических заболеваний и нерентабельно выполнять сложные высокотехнологические операции по эндопротезированию, выхаживать реанимационных недоношенных детей или проводить сложную химиотерапию в детской онкологической практике. Это не отраслевой парадокс и не «злая насмешка» системы. Тариф включает в себя все затраты и вынужденно происходит распределение средств между статьями. В ситуациях наиболее сложных клинических случаев, требующих наивысшей квалификации персонала и наибольших трудозатрат со стороны персонала, затраты на заработную плату существенно меньше. Для частных клиник, оказание высокотехнологичной медицинской помощи сопровождается участием квалифицированного персонала с адекватным принципом оплаты труда.

В Тарифном соглашении указано, что применение некоторых лекарственных препаратов возможно только в узких клинических рамках. Это относится к дорогостоящим препаратам, стоимость одной дозы которых может превышать 40 000 рублей. В условиях частной клиники врач и пациент вправе рассчитывать на реализацию в процессе лечения всех возможностей современной медицины без искусственных ограничений. Тарифное соглашение содержит фиксированные цены на комплекс лечебных мероприятий в каждом конкретном случае заболевания. Реальная рыночная стоимость некоторых расходных материалов может превышать указанную цену, что делает невозможным, с экономической точки зрения, оказание качественной медицинской помощи.

Приведем пример расчета тарифов на эндопротезирование суставов конечностей (таблица 3).

Таблица 3. Тарифы по видам и методам высокотехнологичной медицинской помощи, финансовое обеспечение которых осуществляется в рамках территориальной программы ОМС за счет субвенции из бюджета ФФОМС (раздел 106)

| Код ВТМП      | Код метода | Наименование метода ВТМП        | Код вида  | Наименование вида                       | Вид лечения           | Тариф, руб. |
|---------------|------------|---------------------------------|-----------|-----------------------------------------|-----------------------|-------------|
| 16.01.009.428 | 428        | Имплантация эндопротеза сустава | 16.01.009 | Эндопротезирование суставов конечностей | Хирургическое лечение | 121261      |



Реальная рыночная стоимость некоторых комплексов компонентов эндопротезов суставов может составлять до 190 000 рублей. Таким образом очевидно, что предложенный тариф даже не покрывает части затрат на расходные материалы по одному случаю. В условиях государственной и муниципальной системы здравоохранения закуп расходных материалов осуществляется в соответствии с Федеральным законом от 5 апреля 2013 г. N 44-ФЗ. Даже при комплексной закупке компонентов эндопротезов с учетом всех типоразмеров и технологических вариантов заказчик, в лице государственного лечебного учреждения или органа государственной власти, не сможет сформулировать в конкурсной документации конкретные характеристики, характерные для изделий определенных производителей. Закуп осуществляется по доминирующему принципу «минимальной цены», а это неизбежно сказывается на качестве оказания медицинской помощи. Основную массу закупа составят «бюджетные» варианты компонентов протезов, единичные экземпляры будут приобретены для «сложных клинических случаев». И пациентам показания к установке более высокотехнологичных конструкций, неизбежно будут сужены.

Тем не менее, в 2014 году в ЗАО «Медицинские технологии» в рамках Территориальной программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи выполнено 110 операций по эндопротезированию суставов конечностей, реконструктивно-восстановительных операций при вальгусной деформации костей стопы. Вся эта высокотехнологичная медицинская помощь осуществлена для жителей города и области бесплатно за счет государства.

В 2015 году в Свердловской области запланировано 774 650 госпитализаций на сумму 20 202 285,8 тыс. рублей, из них 12 772 случаев оказания высокотехнологичной медицинской помощи (ВМП) на сумму 1 645 498,1 тыс. рублей. Высокотехнологичная медицинская помощь оказывается в 29 клиниках области, в том числе в 5 частных клиниках. Впервые большую поддержку от государства получил ООО «Уральский клинический лечебно-реабилитационный центр» Н. Тагил (1000 операций по эндопротезированию суставов конечностей). Всего частные клиники пролечат по ВМП в 2015 году 2 920 пациентов.

Другой распространенной проблемной зоной ГЧП является участие частных клиник в проведении *профосмотров*. Сегодня на рынке профосмотров работают 17 частных медицинских организаций и занимают свыше 30% рынка этих услуг. Столь высокие цифры обусловлены пластичностью частных компаний к условиям заказчика и возможностью гибкой ценообразующей политики. Но есть и «обратная сторона медали» такой политики. Есть примеры, когда выигрывать

тендеры стала медицинская организация, проводящая демпинговую политику в отношении цены периодических медицинских осмотров. Цена таких медосмотров ниже себестоимости услуги (при учете среднерыночной стоимости работы врачей, проведения анализов, содержания помещений, соответствующих «усредненным» критериям качества и санитарно-эпидемиологическим нормам). В результате, по отзывам проходивших медицинские осмотры пациентов, качество подобных услуг было крайне низким – не соблюдались временные нормы осмотра специалистов, осмотры проводились в некомфортных или непригодных помещениях, с нарушениями объема и перечня услуг, неквалифицированным персоналом.

Можно выделить еще ряд проблем и рисков использования ГЧП в управлении здравоохранением.

В силу дефицита бюджетов сами муниципальные лечебные организации пытаются заместить платными услугами программу государственных гарантий.

Аренда частными компаниями помещений муниципальных лечебных учреждений может усугубить имеющиеся трудности, связанные с недостатком площадей. Сегодня отсутствуют государственные и муниципальные лечебные учреждения, полностью соответствующие данным требованиям. Вычленение из состава площадей государственных и муниципальных ЛПУ помещений для размещения частных структур еще больше усугубит несоответствие нормативным требованиям.

Дефицит кадров (врачебного и среднего медицинского персонала) в системе здравоохранения по данным Министерства Здравоохранения Свердловской области и Управления здравоохранением города Екатеринбурга по разным клиникам, регионам, специальностям составляет до 70%. По-прежнему, не частная, а государственная система здравоохранения является донором медицинских кадров.

В результате проведенного анализа можно сформулировать следующие *предложения* по повышению эффективности государственно-частного партнерства в управлении здравоохранении муниципального образования «город Екатеринбург».

- Законодательное утверждение и практическое применение предложения о софинансировании медицинской помощи в рамках программы государственных гарантий с привлечением личных средств граждан и третьих лиц, в том числе развитие системы добровольного медицинского страхования (ДМС). Целесообразно включение инвестиционного компонента в тариф ОМС.

- Планирование и прогнозирование оказания медицинской помощи населению города Екатеринбурга должно включать частные лечебные учреждения, выразившие интерес к участию в реализации



программы государственных гарантий оказания населению бесплатной медицинской помощи.

- Целесообразно включить в программу развития системы здравоохранения города проект расширения сети станций скорой медицинской помощи в рамках государственно-частного партнерства.

- Поддержка инвестиционных проектов, связанных с оказанием медицинских услуг на этапе реабилитации пациента. При необходимости, поэтапное продолжение лечения в других медицинских учреждениях (преемственные долечивание и реабилитация, вторичная профилактика, санаторно-курортное восстановительное лечение) или на дому, в соответствии с порядком оказания медицинской помощи при конкретном заболевании или состоянии, до достижения наилучшего результата (выздоровление, функциональное восстановление). Большой инвестиционный интерес для бизнеса представляет именно этот лечебный технологический этап. В данный момент он недостаточно представлен в муниципальной системе здравоохранения. В компетенции Администрации Екатеринбурга и Управления здравоохранения города включение в программу развития системы здравоохранения конкурсных процедур по расширению сети реабилитационных и восстановительных лечебных учреждений на основе государственно-частного партнерства. При курсе сегодняшней российской политики импортного замещения, это направление ГЧП может стать очень продуктивным.

- Диспансерное наблюдение (и углубленные осмотры) за лицами, относящимися к группам риска и хроническими больными. Это направление медицинской деятельности необходимо вычленить отдельно в Программе государственных гарантий и вести работу по диспансерному наблюдению совместно с частными организациями, активно предлагающими своим клиентам «Программы здоровья». Профилактические программы реализовывать на основе государственно-частного партнерства.

- *Одной из форм участия частных медицинских организаций в оказании бесплатной медицинской помощи населению может выступать государственный заказ. Этот вопрос вызывает наибольшие дискуссии и беспокойства у органов исполнительной власти Администрации города. Законодательство РФ не позволяет принуждение к заключению договора (пункт 2 гл. 9 ГК РФ; ст. 179 УК РФ). Таким образом, частное предприятие, взявшее на себя обязательства по обслуживанию прикрепленного населения, имеет право на прекращение своих обязательств по данному договору. Ресурсы существующей муниципальной системы здравоохранения, в данной ситуации, будут реструктурированы (закрыты здания и помещения ЛПУ, сокращены и перераспределены кадры). При отказе от*

дальнейшего обслуживания населения со стороны негосударственного ЛПУ существует высокий риск снижения доступности и качества оказания медицинской помощи жителям города.

- Развитие первичной медико-санитарной помощи, в том числе уменьшение количество прикрепленного взрослого населения до 1,2–1,5 тыс. человек, детского – до 600–800 детей и подростков на 1 участок с уменьшением нагрузки на одного участкового врача. В компетенции Администрации Екатеринбурга и Управления здравоохранения города включение в программу развития системы здравоохранения конкурсных процедур по открытию сети врачебных практик, максимально приближенных к дому (в крупных жилых кварталах, на первых этажах жилых зданий), лицензированных по отдельным специальностям: «Терапия», «Хирургия», «Акушерство и гинекология» и т. д. Реализовать данный проект можно в рамках государственно-частного партнерства.

- Оптимизацию работы учреждений стационарного уровня. Сокращение коечного фонда муниципальных ЛПУ должно сопровождаться ростом стационарзамещающих технологий, которые могут быть предложены и частными клиниками на основе государственно-частного партнерства.

- Расширение практики проведения партнерских конференций, круглых столов, семинаров, презентаций, стажировок для повышения квалификации медперсонала, а также для более тесного сотрудничества между представителями практической деятельности и науки на примере «УГМК Клиники», «Женской Клиники», «Гармонии» и других.

- Ведение издательской деятельности, нацеленной на популяризацию идей и практических решений, на основе которых осуществляется реализация проектов государственно-частного партнерства в сфере здравоохранения.

- Создание на базе частных клиник медицинских обучающих центров, направленных на осуществление дополнительных программ в области межсертификационной тематической подготовки медицинских кадров, демонстрацию новых технологий, хирургических методик, нового оборудования.

- Организацию и финансирование стипендиальных программ для абитуриентов и студентов-медиков с последующим их трудоустройством в сеть муниципальных и частных лечебных учреждений города.

- Внедрение различных видов льготного кредитования для людей, занятых в сфере здравоохранения; организацию негосударственного пенсионного обеспечения медработников.

- В рамках деятельности «Медицинской палаты Свердловской области» организацию системы страхования гражданской ответственности перед третьими



лицами при осуществлении профессиональной деятельности медицинским персоналом.

Реализация данных предложений может способствовать развитию государственно-частного партнерства в управлении здравоохранением в целях обеспечения качества предоставления медицинской помощи населению.

#### Литература:

1. Алексеев В. А., Борисов К. Н. Международное здравоохранение: обзор систем здравоохранения в странах мира [электронный ресурс]. URL: [http://rosmedportal.com/index.php?catid=25:the-project&id=1267:2011-07-15-11-00-30&option=com\\_content&view=article](http://rosmedportal.com/index.php?catid=25:the-project&id=1267:2011-07-15-11-00-30&option=com_content&view=article) (дата обращения 10.02.2015 г.)
2. Нечаев В. С. Вопросы развития государственно-частного партнерства в здравоохранении России // Проблемы социальной гигиены, здравоохранения и истории медицины. 2012. № 3. С. 6–7.
3. Государственно-частное партнерство как инструмент поддержки инноваций / А. В. Киреева, И. А. Соколов, Т. В. Тищенко, Е. В. Худько; под ред. И. А. Соколова. М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2012. 516 с.
4. Куракова Н. Государственно-частное партнерство в сфере здравоохранения: выбор форм и перспективных направлений. Ч. 1 // Менеджер здравоохранения. 2009. № 3. С. 4–12.
5. Винницкий Д. В. Государственно-частное партнерство в здравоохранении России // Социально-экономические явления и процессы. 2009. № 4. С. 24–27.
6. Варнавский В. Г. Концессии в экономических отношениях государства и частного сектора. Диссертация на соискание ученой степени доктора экономических наук [электронный ресурс]. URL: <http://www.dissercat.com/content/kontsessii-v-ekonomicheskikh-otnosheniyakh-gosudarstva-i-chastnogo-sektora#ixzz3RJEUFU5e> (дата обращения 20.02.2015 г.).
7. Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации: Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».
8. Проект федерального закона № 238827-6 «Об основах государственно-частного партнерства в Российской Федерации» [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».
9. Об участии Свердловской области в государственно-частном партнерстве: Закон Свердловской области от 23 мая 2011 г. № 28-ОЗ [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».
10. Джапаридзе Р. Механизмы ГЧП в медицине. Практика и применение [электронный ресурс]. URL: <http://tencon.ru/article/190> (дата обращения 10.02.2015 г.).

11. О территориальной программе государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи в Свердловской области на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов: Постановление Правительства Свердловской области от 24 декабря 2013 г. № 1604-ПП [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

#### References:

1. Alekseyev V. A., Borisov K. N. International health services: review of health services systems in various countries [e-resource]. URL: [http://rosmedportal.com/index.php?catid=25:the-project&id=1267:2011-07-15-11-00-30&option=com\\_content&view=article](http://rosmedportal.com/index.php?catid=25:the-project&id=1267:2011-07-15-11-00-30&option=com_content&view=article) (date of reference 10.02.2015)
2. Nechayev V. S. Issues of development of public-private partnership in health service of Russia // Problems of social hygiene, Problemy sotsialnoy gigieny, zdavookhraneniya I istoriyi meditsiny. 2012. № 3. P. 6–7.
3. Public-private partnership as a tool of innovations support / A. V. Kireyeva, I. A. Sokolov, T. V. Tishchenko, E. V. Khudko; edited by I. A. Sokolova. M.: Publishing house “Delo” RANEPa, 2012. 516 p.
4. Kurakova N. Public-private partnership in health services system: selection of forms and perspective ways. P. 1 // Menedzher zdavookhraneniya. 2009. № 3. P. 4–12.
5. Vinnitskiy D. V. Public-private partnership in health services of Russia // Sotsialno-ekonomicheskiye yavleniya I protsessy. 2009. № 4. P. 24–27.
6. Varnavskiy V. G. Concessions in economic relations of a state and public sector. Doctor's Thesis (Economics) [e-resource]. URL: <http://www.dissercat.com/content/kontsessii-v-ekonomicheskikh-otnosheniyakh-gosudarstva-i-chastnogo-sektora#ixzz3RJEUFU5e> (date of reference 20.02.2015).
7. On the basics of citizens' health protection in the Russian federation: Federal Law dated November 21, 2011. № 323-FL [e-resource]. Access from the reference-legal system “Garant”.
8. Draft federal law № 238827-6 “On the basics of public-private partnership in the Russian Federation” [e-resource]. Access from the reference-legal system “Garant”.
9. On participation of Sverdlovsk region in public-private partnership: Law of Sverdlovsk region dated May 23, 2011. № 28-RL [e-resource]. Access from the reference-legal system “Garant”.
10. Dzharipidze R. Mechanisms of Public-Private Partnership. Practice and application [e-resource]. URL: <http://tencon.ru/article/190> (date of reference 10.02.2015).
11. On territorial program of government guarantee of free medical treatment to citizens of Sverdlovsk region dated December 24, 2013. № 1604-PP [e-resource]. Access from the reference-legal system “Garant”.

## ОБ УПРАВЛЕНИИ РЫНКОМ ТРУДА В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

Фельдман М. А.

доктор исторических наук, профессор, профессор кафедры государственного управления и политических технологий  
Уральского института управления – филиала, Российская академия народного хозяйства и государственной  
службы при Президенте Российской Федерации (Россия), 620990, Россия, г. Екатеринбург, ул. 8 марта, д. 66, к. 525,  
mihail.feldman@uapa.ru

УДК 331.5(470)  
ББК 65.240.5(2Рос)

**Цель.** Изучение факторов, направлений и инструментов регулирования, влияющих на формирование современного рынка труда в Российской Федерации и в Свердловской области.

**Методы.** На основе количественного и системного подходов проанализирована динамика показателей состояния рынка труда и его структурных элементов. Выявлена степень эффективности инструментов регулирования современного рынка труда в Российской Федерации и в Свердловской области.

**Результаты.** В обстановке усиления влияния глобализации в 2009–2013 гг.; обострения конкуренции на мировом рынке произошло расширение практики частичной занятости (в подобных условиях работает каждый пятый работник в ЕС и каждый четвертый – в странах Восточной Европы) прогнозируется дальнейшее сокращение доли застрахованных работников с 75–80 до 50%, а также периодов полноценной занятости, что повлечет сокращение внесения средств на соцстрахование. Вопреки существующей в научной литературе точке зрения, рынок труда России не является исключением.

В 2013 г. очевиден шаг назад в качестве регулирования рынка труда. Федеральный бюджет перестал финансировать региональные программы содействия занятости, переложив всю ответственность и траты на областные бюджеты. В этом видна и определенная закономерность: общая неэффективность экономической политики в стране не могла не вызвать сокращения социальных расходов по всем направлениям. Стагнация в экономике усилила негативные явления и черты российского рынка труда: непрозрачность; широкомасштабный теневой сектор; слабые социальные гарантии; низкий уровень управленческих механизмов и инструментов регулирования.

Выход, на наш взгляд, заключается в максимально полном использовании возможностей ГЧП на рынке труда; в координации усилий бизнеса, профсоюзов и органов власти в модернизации институтов рынка труда, рабочей силы; совместном (в рамках социального партнерства) поиске резервов для повышения конкурентоспособности предприятий.

**Научная новизна.** В научной литературе последних лет к этой теме неоднократно обращались ученые и специалисты. В предложенной читателю статье впервые дается критический анализ состояния научных взглядов на состояние современного рынка труда в РФ; сделаны выводы о реальных тенденциях развития рынка труда на общенациональном и региональном уровнях.

*Ключевые слова:* рынок труда, занятые, безработные, инструменты регулирования, рейтинг, эффективность, скрытая безработица, экономическая конъюнктура.

## ON LABOR MARKET CONTROL IN MODERN RUSSIA

Feldman M. A.

Doctor of Science (History), 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), r. 525,  
66 8 Marta str., Ekaterinburg, Russia, 620990, Russia, mihail.feldman@uapa.ru

**Purpose.** To study factors, directions and tools of regulation influencing the development of the modern labor market in the Russian federation and Sverdlovsk region.



**Methods.** Based on quantitative and systematic approaches the analyzed the dynamics of indices of labor market situation and its structural elements. The author identified the efficiency degree of regulating tools of the modern labor market in the Russian federation and Sverdlovsk region.

**Results.** In the conditions of strengthening the influence of globalization in 2009–2013; aggravation of competition on the world market there is an expansion of part-time employment practice (in similar conditions every fifth employee works in EC and every fourth employee works in the Eastern Europe countries); experts expect further reduction of a share of secured employees from 75–80% up to 50%, and also periods of full-time employment which will lead to reduction of deduction means for social security. Contrary to the existing in the scientific literature point of view, labor market of Russia is not an exception.

In 2013 a step backward was evident as tool for labor market regulation. Federal budget ceased its funding of regional programs of employment support, shifting responsibility and expenses to regional budgets. There is some logic in it: general inefficiency of economic policy in the country could not but leading to reduction of social expenses in all directions. Economic stagnation strengthened negative phenomena and characteristics of the Russian labor market: non-transparency; a large-scale shadow sector; poor social guarantees; low level of controlling mechanisms and tools of regulation.

In our opinion, the result is in fullest use of abilities of public-private partnership on labor market; in coordination of business, trade unions and power bodies efforts in modernization of labor market institutes, labor; joint (within the framework of social partnership) search of reserves for improvement of business competitiveness.

**Scientific novelty:** In scientific literature of most recent years, many scientists and experts dealt with that issue. In the given article for the first time ever the author introduces a critical analysis of the situation with scientific views on the modern labor market in the RF; makes conclusions on real trends of labor market development on a national and regional levels.

**Key words:** labor market, the employed, the unemployed, regulating tools, rating, efficiency, quasi-unemployment, economic conjuncture.

Рынок труда является важнейшим компонентом социально-экономической сферы жизнедеятельности современного российского общества. При этом содержание рынка труда является следствием лежащих в его основе структурообразующих явлений и элементов. От качества осмысления сущности основ рынка труда зависят научные оценки происходящих в реальности процессов на общенациональном и региональных рынках труда [13, с. 3]

Трудно найти специалиста, чьи статьи, посвященные российскому рынку труда, столь часто не публиковались в современной экономической литературе вообще, и в частности, в журнале «Вопросы экономики», как работы Р. И. Капелюшникова. Статья Р. И. Капелюшникова и А. Ю. Ощепкова «Российский рынок труда: парадоксы посткризисного развития» [12], повторяя уже неоднократно звучавшие ранее мысли Р. И. Капелюшникова» [8, 9, 10, 11, 12], вместе с тем, носит и в определенной степени обобщающий характер. Сюжет «загадочности» российского рынка труда (2003 г.) [9], , казалось бы, сменился выводом о «конце российской модели рынка труда» (2009 г.) [10], но в 2014 г. «загадочность» вернулась вновь, пусть и в форме «парадоксов». В чем же заключается загадочность (парадоксальность) российского рынка?

В статье 2014 г. отмечается, что, в России, вступившей с 2012 г. в период последовательно затухающих темпов экономического роста (темпы роста с 5,1% в последнем квартале 2011 г. упали до 2% в последнем

квартале 2013 г., опустившись до еще более низких значений в первые два квартала 2014 г.), несмотря на нарастание экономических трудностей, ключевые индикаторы рынка труда – показатели экономической активности занятости, безработицы, найма, увольнений и вакансий – продолжали оставаться на весьма благоприятных уровнях [12, с. 66]. Ситуация в экономике естественным образом проецируется на рынок труда. Осенью 2013 г. вполне оправданными выглядели, как намерения правительства отказаться «от политики сохранения занятости населения любой ценой» (премьер-министр Д. Медведев), так и предостережения о «возможном ухудшении ситуации с безработицей» (министр экономического развития А. Улюкаев) и даже о «возможном кризисе на рынке труда» (вице-премьер О. Голодец) [12, с. 67].

Однако, подчеркивают Р. И. Капелюшников и А. Ю. Ощепков, до сих пор реальное поведение российского рынка труда мало соответствовало пессимистическим ожиданиям и прогнозам: несмотря на постепенное угасание темпов экономического роста, безработица продолжала удерживаться на рекордно низкой отметке (5–5,5%). Складывается впечатление, что резкого ухудшения положения дел в экономике рынок труда фактически «не заметил» [12, с. 67].

«Загадочность» поведения российского рынка труда только усиливается информацией о том, что безработица в странах ОЭСР (т. е. большинстве развитых стран мира) в целом достигла в первом квартале 2010 г.

8,7% экономически активного населения, что стало послевоенным максимумом. По сравнению с декабрем предкризисного 2007 г. она выросла почти в 1,5 раза! Однако даже эта цифра далеко не полностью характеризует сложность ситуации в сфере труда, **так как наряду с безработицей выросла численность работников, переведенных на неполный график, и тех, кто покинул рынок труда, не надеясь найти новую работу.** Общая численность этих двух групп (относящихся к категории «скрытая безработица») в конце 2009 г. даже превысила общее число безработных [1, с. 102]. Как видно в поведении рынка труда стран ОЭСР нет никакой загадочности: основным видом безработицы стала «скрытая безработица».

Если в период мирового экономического кризиса 1990–1993 гг. корреляция между изменением реального ВВП и показателем безработицы в странах ОЭСР составила –0,7, то в 2008–2009 гг. этот показатель снизился до –0,35, что означает гораздо большую гетерогенность. Однако в 21 веке для большинства развитых стран основным средством смягчения напряженности на рынке труда стало сокращение отработанных часов и в значительной меньшей степени сокращение персонала. Классическим образцом подобной политики является Германия, которая широко применяла программы сокращенного рабочего времени [1, с. 102].

Тренд «скрытой безработицы» уже мало зависит от периодов подъема или спада экономической эффективности. В обстановке усиления влияния глобализации в 2009–2013 гг.; обострения конкуренции на мировом рынке произошло расширение практики частичной занятости (в подобных условиях работает каждый пятый работник в ЕС и каждый четвертый – в странах Восточной Европы) прогнозируется дальнейшее сокращение доли застрахованных работников с 75–80 до 50%, а также периодов полноценной занятости, что повлечет сокращение вносимых средств на соцстрахование [19].

Но, может быть, Россия демонстрирует исключение из правил? Однако исследования российских экономистов показывают иное: действительно, объем производства в 1991–1998 гг. сократился более чем на 40%, при этом уровень занятости, фиксируемый статистикой, уменьшился всего лишь на 15% [21, с. 89].

Но это был весьма *неполный показатель*. На основе эконометрических расчетов было выявлено, что данные о среднегодовой численности занятых в российской экономике недостоверно отражают реальные затраты труда в период экономического спада 1990-х годов, в связи с чем на рынке труда появилась такая характеристика, как «скрытая безработица». Алгоритм расчета занятости был предложен исходя из того, что в условиях неизменности технологий снижение объемов валового выпуска сопровождается

незначительными колебаниями в уровне производительности труда.

Поэтому для оценки реальных затрат труда производительность труда была задана неизменной величиной на уровне 1990 г. Разница между номинальной и расчетной занятостью дает величину **скрытой безработицы**, пик роста которой, согласно оценкам, пришелся на 1996 г. и составил около 28 млн. чел. Действительно, показатель отработанных человеко-часов в целом по российской экономике в период с 1990 по 1998 г. сокращался более интенсивно, чем численность занятого населения – так, в 2000 г. по сравнению с 1990 г. занятость в экономике снизилась на 15,8%, тогда как объем отработанных человеко-часов уменьшился на 24,4%. Исследования затрат рабочего времени, которые, как известно, характеризовались резким снижением в 1990-х годах, свидетельствуют о том, что **около четверти персонала на крупных и средних предприятиях работали в режиме неполного рабочего времени** [21, с. 90].

Таким образом, модель рынка труда, сложившаяся в российской экономике, с 1990-х г. активно использует «скрытую безработицу» как специфическую форму решения экономических проблем. Цена «скрытой безработицы» в кризисные годы в России в условиях девальвации социальных гарантий – хорошо известна [18].

Изменилась ли ситуация в нашей стране в 2000–2014 гг.? Расчеты исследователей показывают: скрытая безработица – постоянное явление на российском рынке труда независимо от экономической конъюнктуры [21, с. 100–101], демонстрируя не «загадочность», а схожесть со странами ОЭСР в способе решения экономических проблем (от стагнации до модернизации производства).

Подлинная проблема заключается в том, что само явление «скрытой безработицы» в России носит куда более масштабный характер, чем в ЕС. Отчасти, это объясняется тем, что органы статистики скрытую занятость прослеживают только по предприятиям, где работает половина занятых в российской экономике, поскольку из примерно 70 млн. занятых: 23% работают на крупных и средних предприятиях, 27% – бюджетники, 23% – малый бизнес и индивидуальные предприниматели. Чем заняты еще 23% – загадка. Это люди, работающие в теневой экономике [6, с. 11]. Но ограниченность прозрачности современного рынка труда в России только следствие явления более высокого порядка – ограниченности степени его регулирования.

В период кризиса 2009 г. по мнению руководителей Федерации независимых профсоюзов России (ФНПР), в целом в России произошел масштабный спад на рынке труда. Режим неполной рабочей недели или сокращенного дня был введен на 50,1%



Фельдман М. А.

предприятий (на основе профсоюзной базы данных). Эти данные в разы отличаются от официальной статистики Минздравсоцразвития. Это объясняется тем – прокомментировала заместитель председателя ФНПР Нина Кузьмина – что, во-первых, профсоюзы учитывают и тех, кого «выдавили» с работы «по собственному желанию» или «по соглашению сторон». К тому же далеко не все из уволенных обращаются в службу занятости, а потому и не учитываются официальной статистикой. Во-вторых, ряд предприятий идут на лукавство: формально переходят на нормальный режим работы, при этом работники в массовом порядке пишут заявления о предоставлении им по пяти дням отпуска за свой счет [4].

Подобная практика прочно вошла в повседневную жизнь российского рынка труда. Анализируя итоги относительно благополучного 2012 г., «Информационный бюллетень Федерации профсоюзов Свердловской области» от 24 апреля 2014 г. отмечает: «все большее распространение получают незащищенные формы занятости. Происходит сдвиг от постоянной занятости к временной; от полной – к неполной; от работы на предприятии – к надомному труду; от работы в штате организации – к работе вне штата. Растет число неформально занятых. Согласно оценкам Росстата в 2012 г. их число возросло в 1,7 раза по сравнению с 2008 г. и составило 14,6 млн. человек» [7].

После таких практически совпадающих высказываний руководителей правительства, экономистов, профсоюзных лидеров трудно поверить в слова о том, что рынок труда в России не «заметил кризиса 2009 г.»; «не отреагировал на стагнацию 2012–2014 гг.».

Характерной чертой рынка труда в нашей стране, также обойденной авторами статьи 2014 г., следует считать тренд *ухудшения условий труда* занятых в экономике. Как указывает Постановление Исполкома ФНПР от 25 июня 2014 г., наблюдается устойчивая динамика роста доли работников, занятых во вредных и опасных условиях труда во всех видах экономической деятельности. По данным Росстата удельный вес работников, занятых во вредных условиях труда, в период с 2007–2013 гг. вырос с 24,9 до 32,2%. Практически каждый третий работник трудится во вредных условиях труда (свыше 22 млн. чел.), около четверти этих работников составляют женщины [16].

К достоинствам своей статьи Р. И. Капельюшников и А. Ю. Ощепков отнесли рассмотрение таких составляющих рынка труда, как: состояние занятости, безработицы, выбытия и найма [12, с. 67]. О степени достоверности статистических данных, используемых авторами, уже говорилось выше: они опираются на сведения, касающиеся половины занятых – бюджетников и работников крупных и средних предприятий. Но как обстоит дело с такими изменениями занятости в экономике РФ

как, например, с межотраслевым перетоком занятого населения, приводящим к возникновению, с одной стороны, вакантных рабочих мест, с другой стороны, фрикционной безработицы [24]? Либо с межрегиональным движением занятого населения? [5].

Ответа в рассматриваемой публикации найти невозможно, хотя в том же номере журнала «Вопросы экономики» Р. И. Капельюшников (вместе с соавторами) касается указанной проблемы [2].

Сделав принципиальное замечание – «российская статистика движения рабочих мест охватывает только крупные и средние предприятия» [5, с. 97]., авторы констатируют: в последние годы в среднем за год в секторе крупных и средних предприятий создавалось примерно 3–4 млн новых рабочих мест за счет расширения занятости на одних предприятиях и примерно столько же ликвидировалось за счет их сокращения на других [2, с. 98].

На первый взгляд, оснований для беспокойства в этой информации нет, тем паче, что в Докладе о мировом развитии за 2013 г. суммарные годовые показатели создания рабочих мест варьируют от 10 до 18%, а ликвидации — от 10 до 15%. Российские показатели находятся ниже нижней границы интервала, наблюдаемого для стран с развивающейся и переходной экономикой [2, с. 103]. Нет, казалось бы, оснований для беспокойства и в многолетней устойчивой близости показателей найма и увольнений работников [12, с. 86].

Однако даже с количественной точки зрения, в промышленности России в среднем за год создавалось порядка 600–700 тыс. рабочих мест, а наблюдаемый масштаб ликвидации варьировал от 1,5 млн в кризисном 2009 г. до 720 тыс. в посткризисные 2011–2012 гг. [2, с. 98].

Как видно, сопоставление приведенных выше цифр позволяет обнаружить один из важных векторов межотраслевого перетока занятого населения: последовательное сокращение занятых в промышленности. Масштаб притискивающего в промышленности России, конечно, заметен и в период 2008–2012 гг. при сокращении занятых на 12%: с 10126 тыс. в 2008 г. до 8797 тыс. работников в 2012 г. [2, с. 99]. Сопоставление с занятостью в промышленности страны в 1990 г. – почти 21 млн. чел. [17] – позволяет сделать куда более обстоятельный вывод о параметрах деиндустриализации экономики за постсоветские годы: сокращении численности занятых в промышленности в 2,5 раза! Если в 1990 г. занятые в промышленности составляли 30,5% всех работающих в экономике, то в 2012 г. – менее 12%. Вот это глобальное изменение отраслевой структуры занятости удивительным образом не заметили авторы публикации.

И все-таки, все перечисленные изменения коррелируются прежде всего с индустриальной эпохой. Для



постиндустриальной стадии развития более важны изменения, связанные с уровнем отдачи работников на рынке труда.

Характерно, что если доля специалистов в общей массе занятых на российском рынке труда составляет (34,2%), немногим отличаясь от Франции (35,5%) и от Германии (41%) – в данном случае Россия в рейтинге наиболее развитых стран занимает 12 место – то по числу эквивалентных патентных заявок на один миллион занятых ситуация совсем иная: РФ – 44, 4 тыс.; Германия – 434, 8 тыс.; Франция – 253 тыс. (и только 22 место в рейтинге). Еще более печальная картина по объему наукоемкого экспорта на одного занятого РФ – 77 дол. ; Франция – 4077– Германия 4614 дол. (у РФ – 32 место) в рейтинге [23, с. 7]. Доля инновационно активных предприятий в общей массе предприятия в России в 2010 г. составляла 9,3%; во Франции – 79%; в Германии 78% что приносит нашей стране (относительно не почетное) 30 место [23, с. 7].

Знаменательно, что в рейтинге государств по **эффективности рынка труда** Россия в 2007 г. (среди 139 развитых стран) – занимала 33-е место, а в 2010 г. опустилась на 57-е место [22, с. 252]. (В указанном рейтинге за 2013–2014 гг. Россия заняла 64-е место из 148 стран) [20]. Между тем, эффективность рынка труда – один из важнейших элементов динамично развивающейся рыночной экономики. Показатель «эффективность рынка труда» — один из компонентов Индекса глобальной конкурентоспособности (ИГК), который является предметом изучения Всемирного Экономического Форума (ВЭФ) с 1979 г. Он обобщает результаты микро- и макроэкономических исследований конкурентоспособности экономики стран. Компоненты ИГК образуют 12 основополагающих базисов конкурентоспособности: *институты*, инфраструктура, макроэкономическая стабильность, здравоохранение, образование и профессиональная подготовка, эффективность рынка товаров и услуг, *эффективность рынка труда*, уровень развития финансового рынка, оснащенность новыми технологиями, размер рынка, уровень развития бизнеса, инновации [22, с. 252].

И для Всемирного Экономического Форума «загадочность» и «парадоксальность» российского рынка труда рассеиваются при применении научных методов исследования. Как уже отмечалось выше, эффективность рынка труда во многом зависит от институтов. В Государственной программе «Содействие занятости населения на 2013–2020 гг.» с общим финансированием в 634,8 млрд руб., только 23, 4 млрд руб. или 4% запланированы на совершенствование институтов рынка труда [3, с. 10].

С учетом того, что задачами Подпрограммы № 3 Государственной программы «Содействие занятости

населения на 2013–2020 гг.» – «Развитие институтов рынка труда» – являются: разработка 800 профессиональных стандартов в соответствии с требованиями экономики; создание условий для повышения качества рабочей силы и развития ее профессиональной мобильности; улучшение условий труда и сохранения здоровья работников; обеспечение защиты трудовых прав граждан – речь идет об экономии на важнейших инструментах регулирования рынка труда.

К чему ведет такая экономия на совершенствовании управленческих механизмов – проиллюстрируем на примере Свердловской области.

Сравнительный анализ финансовых годовых отчетов Департамента по труду и занятости Свердловской области – за 2011 [14] и 2013 гг. [19]. позволяет раскрыть характерные черты эволюции политики содействия занятости на рынке труда Свердловской области в течение трех последних лет, олицетворяющих переход от «благополучного» 2011 г. к «стагнационному» 2013 г.

На первый взгляд, бросается в глаза увеличение (почти в пять раз, с 450 млн. рублей до 2,14 млрд рублей) расходов на содействие занятости на рынке труда Свердловской области в период 2011–2013 гг. Однако оптимизм заметно убавляется при внимательном сравнении внутривидовых разделов финансирования. Две трети расходов в 2013 г. (64%) пришлось на «Социальную поддержку безработных граждан» (почти на 90% состоящую из трат на пособия по безработице).

Из оставшихся 768 млн. рублей – 558 млн. (или 73%) ушли на обеспечение деятельности центрального аппарата и обеспечение деятельности государственных казенных учреждений службы занятости населения Свердловской области.

Таким образом, собственно на содействие занятости на рынке труда Свердловской области в 2013 г. было потрачено всего 210 млн. рублей, или более чем в два раза меньше, чем (в сопоставимых расходах) в 2011 г. Не менее важен вопрос: как распределялись эти деньги? Наиболее перспективным направлением в программах содействия занятости является опережающее профессиональное обучение. В 2011 г. на эти нужды федеральный бюджет выделил 49 млн. рублей или 11% всех расходов. В 2013 г. расходы на опережающее профобучение были адресованы только работникам предприятий, относящихся к производству боеприпасов и спецхимии; кроме того, указанные расходы ограничивались суммой в 1 млн. рублей, или менее полпроцента всех расходов на содействие занятости (!). Негативный характер столь масштабного сокращения очевиден.

Масштабному сокращению в 2013 г. подверглись и расходы на самозанятость: с 237, 5 млн. рублей

в 2011 г. (52,8% всех расходов) до 17 млн. в 2013 г. – (8% всех расходов). Нетрудно заметить, что финансирование *двух важнейших инструментов содействия занятости* – расходов на опережающее профобучение и самозанятость – сократилось с 63,8% от всех расходов, до всего 8,5%. Отметим и то, что вышеназванные инструменты содействия занятости (опережающее профобучение и самозанятость) нацелены на *предотвращение* безработицы, т. е. на недопущение «социального пожара».

Основными видами расходов в 2013 г. стали профессиональная подготовка, переподготовка и повышение квалификации *безработных* граждан – 79 млн. рублей (38%); организация временных работ для *безработных* граждан различных возрастов (в сумме – 44 млн. рублей или 21%) и, близкая к ним по значению, организация общественных работ 14,7 млн. рублей (7%). Как видно, в 2013 г. две трети трат (66%) пошли на тушение «социального пожара»: либо на временное трудоустройство, как правило, на неквалифицированные низкооплачиваемые рабочие места; либо на экстренное обучение людей, уже оказавшихся в трудной жизненной ситуации. В этом проявляется главное отличие финансирования 2013 г. от предшественника – 2011 г.

Два дополнения: позитивное – увеличение расходов на трудоустройство инвалидов с 24 млн. рублей в 2011 г. до 31 млн. рублей в 2013 г. (15%); а также негативное – уменьшение расходов на содействие безработным гражданам и членам их семей в переезде в другую местность – с 43,2 млн. до 3,8 млн. рублей – не меняют сути сказанного.

В 2013 г. очевиден шаг назад в качестве регулирования рынка труда в регионе. По оценке специалистов Департамента по труду и занятости, это связано с тем, что за исключением раздела «Социальная поддержка безработных граждан» (т. е. пособий по безработице), федеральный бюджет перестал финансировать региональные программы содействия занятости, переложив всю ответственность и траты на областной бюджет. В этом видна и определенная закономерность: общая неэффективность экономической политики в стране не могла не вызвать сокращение социальных расходов по всем направлениям. Стагнация в экономике усилила негативные явления и черты российского рынка труда: непрозрачность; широкомасштабный теневой сектор; слабые социальные гарантии; низкий уровень управленческих механизмов и инструментов регулирования.

Инфраструктуру Российского рынка труда отличает разрозненность усилий учреждений госсектора и частных фирм, занимающихся трудоустройством; отсутствие единой госпрограммы подготовки кадров.

Кроме того, важнейшей проблемой остается дефицит квалифицированной рабочей силы. На что

направлена деятельность Инфраструктуры рынка труда в странах РКС? На создание рабочих мест, отвечающих современным мировым стандартам в плане автоматизации и компьютеризации; мероприятия в сфере охраны труда, регулирование гарантий социальной защищенности. На что сегодня направлена деятельность Инфраструктуры рынка труда в России? На трудоустройство незанятых работников вообще. В этом заключается принципиальное отличие Инфраструктуры рынка труда в России.

Майские (2012 г.) Указы президента нацеливают на создание 25 млн. высокотехнологичных рабочих мест, в том числе, 700 тыс. – в Свердловской области. В нашей области надо еще *создать* 400 тыс. высокотехнологичных рабочих мест и *обновить* 300 тыс. рабочих мест.

Здесь вновь возникает вопрос: какие субъекты управления регулируют рынок труда? В РКС – система министерств и национальных агентств по контролю. В России – только в мае 2012 г. было воссоздано Министерство труда и социальной защиты. Однако на уровне региона его представительства Министерства труда и социальной защиты отсутствуют. С учетом очевидной разрозненности усилий министерств экономики, промышленности, социальной политики, Департамента труда и занятости в сфере рынка труда, существует настоятельная необходимость создания министерства труда на региональном уровне, способного скоординировать такую работу. К этому же подталкивает и выполнение

Недостаток управленческих структур на рынке труда и формальность контроля за рынком труда – представляют собой то принципиальное отличие рынка труда в России, без преодоления которого невозможна модернизация экономического потенциала.

Наряду с реорганизацией органов власти, ответственных за регулирование рынка труда, выход, на наш взгляд, заключается в максимально полном использовании возможностей ГЧП на рынке труда; в координации усилий бизнеса, профсоюзов и органов власти в модернизации институтов рынка труда, рабочей силы; совместном (в рамках социального партнерства) поиске резервов для повышения конкурентоспособности предприятий.

Дальнейшее совершенствование рынка труда заключается в **комплексности мер** укрепления социальных гарантий работников: создании целевых программ создания высокотехнологичных рабочих мест, включающих стандарты соцпакета, соцзащиты, финансирование переезда, доступность жилья; программ рациональности распределения трудовых потоков.

Решение указанных проблем российского рынка труда осложняется тем, что экономическая

наука – яркий пример, статья Р. И. Капельюшников и А. Ю. Ощепкова «Российский рынок труда: парадоксы посткризисного развития» – не смогла дать научный анализ состояния рынка труда в современной России; определить наличие и конкурентную борьбу моделей и секторов рынка труда; оценить степень организации и структуризации рынка труда.

Реальная действительность рубежа 2014–2015 гг. не оставляет время на отставание науки от потребностей преодоления кризисных явлений в экономике, включая рынок труда.

### Литература:

1. Вишневская Н. Рынок труда в режиме рецессии // Мировая экономика и международные отношения. 2013. № 5. С. 101–109.
2. Гимпельсон В., Жихарева О., Капельюшников Р. Движение рабочих мест: что говорит российская статистика // Вопросы экономики. 2014. № 7. С. 93–126.
3. Государственная программа Российской Федерации «Содействие занятости населения» на 2013–2020 гг. // Портал государственных программ Министерства финансов РФ [электронный ресурс]. URL: <http://www.gosprogrammy.gov.ru/Main/Start> (дата обращения 08.01.2015 г.)
4. Грицков М. Лукавый отпуск // Российская газета. 2009. 27 октября. С. 8.
5. Единак Е. А. Межрегиональное движение занятого населения в системе макроэкономических показателей (на примере федеральных округов РФ). АКД. М., 2014.
6. Ермак С. В поисках мумие // Эксперт. 2012. № 48. С. 8–11.
7. Информационный бюллетень Федерации проофсоюзов Свердловской области» от 24 апреля 2014 // Текущий архив Департамента труда и занятости Свердловской области.
8. Капельюшников Р. И. Общая и регистрируемая безработица: в чем причины разрыва? // Препринт WP3/2002/03. М.: ГУ ВШЭ. Серия WP3. 2002.
9. Капельюшников Р. И. Российская модель рынка труда: что впереди? // Вопросы экономики. 2003. № 4. С. 83–100.
10. Капельюшников Р. И. Конец российской модели рынка труда? // Препринт WP3/2009/06. М.: ГУ ВШЭ. Серия WP3 «Проблемы рынка труда». 2009.
11. Капельюшников Р. И. Спрос и предложение высококвалифицированной рабочей силы в России: кто бежал быстрее // Вопросы экономики. 2012. № 2. С. 52–66; Вопросы экономики. 2012. № 3. С. 120–147.
12. Капельюшников Р. И., Ощепков А. Ю. Российский рынок труда: парадоксы посткризисного развития // Вопросы экономики. 2014. № 7. С. 66–92.
13. Локтюхина Н. В. Концепция социально-экономических основ рынка труда современной России: теоретико-методологические и управленческие аспекты. АДД, М., 2011.
14. Освоение средств по Государственной программе «Содействие занятости населения в Свердловской области» в 2011 г. // Текущий архив Департамента по труду и занятости Свердловской области.
15. Освоение средств по Государственной программе «Содействие занятости населения в Свердловской области» в 2013 г. // Текущий архив Департамента по труду и занятости Свердловской области.
16. Об условиях труда и деятельности технической инспекции труда за отчетный период: Постановление Исполкома ФНПР от 25.06.2014 № 3-5 [электронный ресурс]. URL: <http://www.fnpr.ru/n/2/15/187/9633.html>. (дата обращения 19.10.2014 г.)
17. Промышленные ведомости. 2002. № 6. [электронный ресурс]. URL: [http://www.promved.ru/jan\\_2002\\_06.shtm](http://www.promved.ru/jan_2002_06.shtm). (дата обращения 12.05.2011 г.)
18. Римашевская Н. М. Бедность и маргинализация населения // Социс. 2004. №. 4. С. 33–44.
19. Ройк В. Эволюция трудовых и социально-страховых отношений: перспективы для России. Человек и труд. 2013. № 2. С. 12–18.
20. Россия в международных рейтингах. Раздел «Экономика». MD World Competitiveness [электронный ресурс]. URL: <http://newsruss.ru/doc/index.php> (дата обращения 08.01.2015 г.)
21. Узякова Е. С., Узяков М. Н. Занятость и эффективная занятость в российской экономике // Проблемы современной экономики. 2011. № 2. С. 89–101.
22. Устинова К. А. Эффективный рынок труда как одна из составляющих конкурентоспособности страны и региона // Проблемы современной экономики. 2011. № 2. С. 251–254.
23. Цапенко И. П. Человеческие ресурсы в сфере науки и технологий: состояние и эффективность использования // Мировая экономика и международные отношения. 2014. № 4. С. 3–15.
24. Шваков Е. Е. Оценка потребности региональной экономики в кадрах // Уровень жизни населения регионов России. 2012. № 2. С. 61–67.

### References:

1. Vishnevskaya N. Labor market in the mode of recession // Mirovaya ekonomika I mezhdunarodniye otnosheniya. 2013. № 5. P. 101–109.
2. Gimpelson V., Zhikhareva O., Kapelyushnikov R. Working places movement: what the Russian statistics says // Voprosy ekonomiki. 2014. № 7. С. 93–126.
3. Government program of the Russian Federation “Support of population employment” for 2013–202 // Portal



- of government programs of the RF Ministry of Finances [e-resource]. URL: <http://www.gosprogrammy.gov.ru/Main/Start> (date of reference 08.01.2015).
4. Gritsyuk M. Cuning holidays // *Rossiskaya gazeta*. 2009. October 27, 2009. P. 8.
  5. Edinak E. A. Inter-regional movement of employed people in the system of macroeconomic indices (exemplified by federal districts of the RF). AKD. M., 2014.
  6. Ermak S. In search of mumiyo // *Expert*. 2012. № 48. P. 8–11.
  7. Informational bulletin of the Trade Unions Federation of Sverdlovsk region dated April 24, 2014 // The current archive of the Labor and Employment Department of Sverdlovsk region.
  8. Kapelyushnikov R. I. General and registrated unemployment: what is the reason of disruption? // Preprint WP3/2002/03. M.: GU VShE. Series WP3. 2002.
  9. Kapelyushnikov R. I. The Russian model of the labor market; what is ahead? // *Voprosy ekonomiki*. 2003. № 4. P. 83–100.
  10. Kapelyushnikov R. I. The end of the Russian model of labor market? // Preprint WP3/2009/06. M.: GU VShE. Series WP3 «Problems of labor market». 2009.
  11. Kapelyushnikov R. I. Demand and supply of highly-qualified labor in Russia: who ran faster // *Voprosy ekonomiki*. 2012. № 2. P. 52–66; *Voprosy ekonomiki*. 2012. № 3. P. 120–147.
  12. Kapelyushnikov R. I., Oshchepkov A. Yu. The Russian labor market: paradoxes of post-crisis development // *Voprosy ekonomiki*. 2014. № 7. P. 66–92.
  13. Loktyukhina N. V., Concept of social-economic basics of labor market in modern Russia: theoretical-methodological and managerial aspects. ADD, M., 2011.
  14. Application of funds on the Government program “Promotion of employment in Sverdslovsk region” in 2011 // Modern archive of Labor and Employment Department of Sverdlovsk region.
  15. Application of funds on the Government program “Promotion of employment in Sverdslovsk region” in 2013 // Modern archive of Labor and Employment Department of Sverdlovsk region.
  16. On conditions of labor and activity of technical labor inspection for the covered period: Enactment of the Executive Committee dated 25.06.2014 № 3-5 [e-resource]. URL: <http://www.fnpr.ru/n/2/15/187/9633.html>. (date of reference 19.10.2014)
  17. *Promishlenniye vedomosti*. 2002. № 6. [e-resource]. URL: [http://www.promved.ru/jan\\_2002\\_06.shtm](http://www.promved.ru/jan_2002_06.shtm). (date of reference 12.05.2011).
  18. Rimashevskaya N. M. Poverty and marginalization of population // *Sotsis*. 2004. №. 4. P. 33–44.
  19. Roik V. Evolution of labor and social-insurance relations: perspectives for Russia. *Chelovek i trud*. 2013. № 2. P. 12–18.
  20. Russia in international ratings. Chapter “Economics”. MD World Competitiveness [e-resource]. URL: <http://news-russ.ru/doc/index.php> (date of reference 08.01.2015)
  21. Uzyakova E. S., Uzyakov M. N. Employment and efficient employment in the Russian economy // *Problemy sovremennoy ekonomiki*. 2011. № 2. P. 89–101.
  22. Ustinova K. A. Efficient labor market as a component of competitiveness of the country and region // *Problemy sovremennoy ekonomiki*. 2011. № 2. P. 251–254.
  23. Tsapenko I. P. Human resources in the sphere of science and technologies: status and use efficiency // *Mirovaya ekonomika I mezhdunarodniye otnosheniya*. 2014. № 4. P. 3–15.
  24. Shvakov E. E. Evaluation of regional economy demands in personnel // *Uroven zhizni naseleniya regionov Rossiya*. 2012. № 2. P. 61–67.

## КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ В ОБЛАСТИ АВТОМОБИЛЬНОГО ТРАНСПОРТА И ДОРОЖНОГО ХОЗЯЙСТВА НА ТЕРРИТОРИИ

**Васильева Е. И.**

кандидат социологических наук, доцент кафедры регионального и муниципального управления Уральского института управления – филиала, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Россия), 620990, Россия, г. Екатеринбург, ул. 8 марта, д. 66, к. 523, elena.vasilyeva@uapa.ru

**Бобченко В. Э.**

магистрант Уральского института управления – филиала, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Россия), 620990, Россия, г. Екатеринбург, ул. 8 марта, д. 66, к. 523, elena.vasilyeva@uapa.ru

УДК 351.81  
ББК 67.401.113

**Цель.** Определение путей оптимизации осуществления контрольно-надзорной функции Госавтодорнадзора Федеральной службы по надзору в сфере транспорта.

**Методология и методы.** Проанализированы показатели контрольно-надзорной деятельности Уральского управления государственного автодорожного надзора. В качестве методологической базы использовался деятельностный подход. Деятельностный подход позволил рассмотреть процесс и результаты осуществления контрольно-надзорных функций Уральским управлением государственного автодорожного надзора.

**Результаты.** На основе анализа были выявлены проблемы осуществления контрольно-надзорных функций УГАДН, которые можно сгруппировать следующим образом: проблемы, вызванные недостаточным (некачественным) нормативно-правовым регулированием (регулирование не соответствует современным требованиям, в том числе возможности его исполнения и контроля); проблемы, вызванные отсутствием нормативно-правового регулирования и осуществления государственного контроля (надзора) в сфере транспорта; проблемы, связанные с осуществлением государственного контроля (надзора). Для решения указанных проблем в статье предлагается система мер по оптимизации контрольно-надзорной функции Госавтодорнадзора Федеральной службы по надзору в сфере транспорта.

**Научная новизна.** Научная новизна состоит в определении путей оптимизации контрольно-надзорной функции Госавтодорнадзора Федеральной службы по надзору в сфере транспорта.

**Ключевые слова:** автомобильный транспорт, дорожное хозяйство, контрольно-надзорная деятельность, оптимизация.

## MONITORING ACTIVITY IN THE SPHERE OF MOTOR-SERVICE AND ROAD FACILITIES ON A TERRITORY

**Vasilyeva E. I.**

Candidate of Science (Sociology), Assistant Professor of the Regional and Municipal Management of the Urals Institute of Management – Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russia), r. 523, 66 8 Marta str., Ekaterinburg, 620990, Russia, elena.vasilyeva@uapa.ru

**Bobchenko V. E.**

Master the Urals Institute of Management – Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russia), r. 523, 66 8 Marta str., Ekaterinburg, 620990, Russia, elena.vasilyeva@uapa.ru

**Purpose.** Determination of optimization ways for realization of monitoring functions of the Federal State Motor-Service and Highway Authority in the sphere of motor service.

**Methodology and methods.** The authors analyzed the indices of monitoring activity of the Ural Authority of the State Highway Monitoring. As a methodological base, the authors used an activity approach. The activity approach allowed the Ural Authority of the State Highway Monitoring to consider the process and results of monitoring functions realization.

**Results.** Using the analysis the authors identified the problems of monitoring functions realization of the Ural Authority of the State Highway Monitoring, which can be grouped in the following way: problems caused by insufficient (non-qualitative) legal and regulatory functions (regulation doesn't correspond with modern requirements, in particular its ability for its execution and control); problems caused by lack of legal and regulatory functions and realization of the state control (inspection) in the sphere of transport domain; problems connected with realization of the state control (inspection). To solve the above-mentioned problems in the article the authors propose a system of measures for optimization of a monitoring function of the Federal State Motor-Service and Highway Authority in the sphere of motor service.

**Scientific novelty.** The authors determine the way for optimization of a monitoring function of the Federal State Motor-Service and Highway Authority in the sphere of motor service.

*Key words:* motor transport, road facilities, monitoring activity, optimization.

На современном этапе развития к числу приоритетных задач государства следует отнести охрану прав, свобод и законных интересов человека и гражданина, обеспечение правопорядка, социального мира, бесконфликтного сосуществования в нем различных социальных групп, слоев, классов и иных общностей, обеспечение функционирования механизма государственной власти, защиту различных форм собственности, свободу экономической деятельности. Эффективное государственное управление невозможно без контроля, являющегося функцией управленческой деятельности и выступающего в качестве барьера, препятствующего нарушению действующего законодательства и «направляющего весь процесс исполнения законов к установленным идеальным требованиям» [1, с. 10].

Характеризуя контрольно-надзорную функцию, в качестве самостоятельной функции государства стоит отметить, что данной точки зрения придерживаются не все авторы. В частности некоторыми учеными высказывается следующее мнение: «контроль (надзор) – это не особая функция государства», так как «он осуществляется в тех или иных формах и в различном объеме при реализации всех функций государства» [2, с. 8]. Однако с данной точкой зрения нельзя согласиться, т. к. существуют ряд независимых органов, не входящих ни в одну ветвей власти, но осуществляющих контроль и надзор.

Рассмотрим более подробно сущность термина «функция». Понятие «функция» (functio) в переводе с латинского языка обозначает совершение, исполнение, отношение двух (группы) объектов. Функция также определяется как «круг деятельности, назначение, роль» [3, с. 284]; «специфическая работа органа и вообще деятельность» [4, с. 306]. В. А. Затонский характеризует государственные функции как «обязательные, определяющие направления внутренней

и внешней деятельности, которые государство непременно должно осуществлять, обусловленные его сущностью и социальным назначением, а также необходимостью осуществления действий, направленных на преимущественную реализацию как общесоциальных, так и конкретных классовых, иных групповых, национальных, религиозных и других интересов на данном этапе либо на всем протяжении развития общества» [5, С. 14]. Д. А. Хван отмечает, что «функция государства есть категория правовой теории государства, определяющая характер связи цели деятельности политической организации общества с государственным способом ее достижения» [6, с. 44].

Анализ приведенных выше и иных определений функций государства позволяет выявить ряд сущностных признаков функций государства. Совокупность этих признаков позволяет утверждать, что речь действительно идет о тех или иных функциях государства, и выделять данные функции в качестве самостоятельных. Среди данных признаков:

- характеристика функций государства как предметной деятельности государства, имеющей определенную направленность;
- направленность функций государства на достижение целей и выполнение задач, которые стоят перед государством на конкретном историческом этапе его развития;
- особые формы реализации функций государства (правовые и организационные), обусловленные применением специфических методов управления, в том числе властно-принудительных.

Контрольно-надзорная функция обладает целым рядом признаков общегосударственных функций:

- контрольно-надзорная функция, выступая как направление деятельности государства, обусловлена



объективно необходимыми и социально желаемыми целями и задачами;

- ее содержанием, предметом является фактическая деятельность государства по установлению и сдерживанию отклонений от нормативно-закрепленных требований;
- данная функция осуществляется в рамках определенного правового процесса.

Однако, обладая определенными родовыми признаками, присущими любой функции государства, она все же рассматривается как особая функция государства, выражающаяся в деятельности государственных органов, направленной на получение и анализ информации о процессах и явлениях, происходящих в обществе, на установление нарушений и отклонений от нормативных предписаний, а также выдвижение требований об устранении выявленных нарушений в целях охраны прав и свобод человека и гражданина, конституционного строя, обеспечения режима законности [7, с. 12].

Специфическими чертами контрольно-надзорной функции являются:

- 1) осуществление данной функции в отношении подчиненных органов, физических и юридических лиц;
- 2) возможность вмешательства в оперативно-хозяйственную деятельность контролируемого субъекта;
- 3) осуществление оценки деятельности контролируемого субъекта с точки зрения законности и целесообразности;
- 4) нормативно закрепленная возможность субъектов контроля непосредственного привлечения к ответственности правонарушителей.

Исходя из всего вышеизложенного, контрольно-надзорную функцию можно определить как направление деятельности государства по установлению фактического выполнения юридических норм и сдерживанию выявленных отклонений. Контрольно-надзорная функция предполагает осуществление квалифицированного, профессионального наблюдения за тем, чтобы фактическая деятельность контролируемых субъектов строго соответствовала предписаниям, содержащимся в законе, и в максимальной степени обеспечивала охрану правопорядка, интересов общества, прав и свобод граждан [8, с. 33].

Несмотря на то, что в рамках федеральной системы исполнительных органов государственной власти четко разграничена компетенция исполнительных органов власти, ряд проблем в определении термина «контрольно-надзорная функция» применительно к деятельности исполнительных органов государственной власти, вызывает определенные сложности в правоприменительной практике, в том числе

при реализации данных функций. Так, фактически на сегодняшний день нормативно закреплено 2 различных понимания функций по контролю и надзору – в Указе Президента Российской Федерации [9, п. 2] и Федеральном законе № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля». Соотнесение данных определений позволяет сделать вывод, что в Указе Президента Российской Федерации контрольно-надзорные функции характеризуются шире, чем в комплексном Федеральном законе. Исходя из этого, можно сделать вывод, что в данном случае существует противоречие между актом нижестоящего и вышестоящего уровня, а также смещение различных по своему содержанию направлений деятельности.

Помимо рассмотренных выше проблем при определении контрольно-надзорных функций исполнительных органов государственной власти в литературе и правоприменительной практике существует точка зрения, согласно которой контрольно-надзорная функция, не может рассматриваться как единая функция органов государственной власти. В рамках их деятельности необходимо отдельно рассматривать контрольную и надзорную функцию. При этом юридической науке известны три основные точки зрения на соотношение данных категорий. В частности, надзор рассматривается как самостоятельная, равная контролю функция, контроль входит в надзор, и надзор входит в контроль.

Анализ различных точек зрения по вопросу соотношения контроля и надзора [10, с. 32; 11, с. 96], а также нормативных актов позволяет сделать вывод о том, определение содержания категорий «контроль» и «надзор» можно осуществить, только рассмотрев содержание каждого из этих терминов.

Если говорить о контроле как о самостоятельном виде деятельности, то различные авторы рассматривают контроль либо как функцию государственного управления [12, с. 30–33], либо как специфическую деятельность государственных органов [13], либо как механизм обеспечения законности и дисциплины [14]. Однако, на наш взгляд, более точным определением термина «контроль» является понимание его как функции, состоящей в выявлении отклонений фактических параметров деятельности от нормативно закрепленных. В целом определить контроль, можно как определенную систему действий, включающую наблюдение, проверку протекающих процессов, по выявлению фактического положения дел и сравнению результатов с нормами, стандартами и т. д., устранению выявленных недостатков и оценке эффективности управляющего воздействия.

В свою очередь, надзор чаще всего рассматривается как организационно-правовой способ, по

обеспечению законности и государственной дисциплины в сфере правового регулирования. Он характеризуется как особая специфическая форма деятельности соответствующих государственных органов, также направленная на систематическое наблюдение и постоянный присмотр за деятельностью субъектов управленческих, административно-правовых отношений с целью проверки соответствия их решений и действий нормам действующего законодательства [15]. Таким образом, при надзоре, в отличие от контроля, вмешательство в текущую административно-хозяйственную деятельность поднадзорного субъекта не допускается [16].

На законодательном уровне аналогичная дифференциация контроля и надзора не проводится. Данное обстоятельство свидетельствует о том, что законодатель не прислушивается к мнениям ученых-юристов, и не использует их теоретические конструкции. Так, например, Федеральный закон от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ определяет понятия контроль и надзор, как синонимичные, аналогичная позиция содержится в Федеральном законе от 23 ноября 1995 года № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе» и иных нормативных правовых актах.

В связи с этим рассуждения о соотношении и содержании контроля и надзора в рамках рассмотрения единой функции органов государственной власти не продуктивны в практическом отношении, поскольку нарушают целостность данного института. Исходя из этого, по нашему мнению, целесообразно не различать контроль и надзор, а рассматривать их во взаимосвязи применительно к функциям органов государственной власти. При этом, *под контрольно-надзорной функцией государства, на наш взгляд, следует понимать, направление деятельности государства по установлению фактического исполнения установленных юридических норм и устранению выявленных отклонений.*

Уральское Управление государственного автодорожного надзора является территориальным органом регионального уровня федерального органа исполнительной власти – Федеральной службы по надзору в сфере транспорта, осуществляющим функции по контролю и надзору в области автомобильного транспорта, городского наземного электрического транспорта (кроме вопросов безопасности дорожного движения) и дорожного хозяйства на территории Свердловской области.

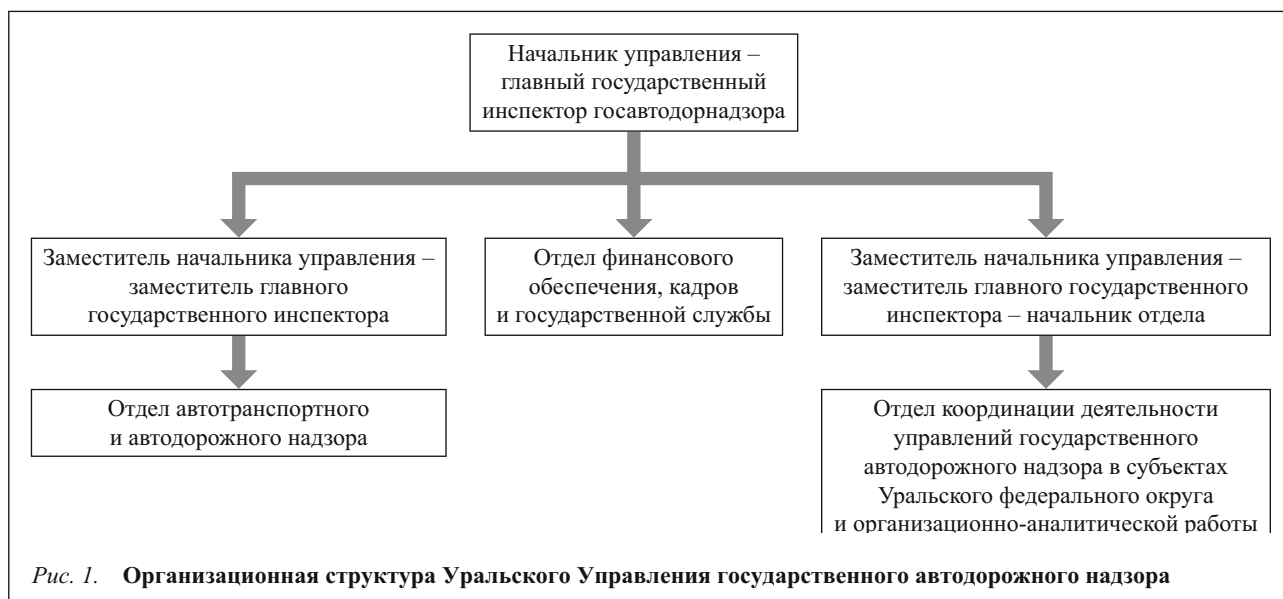
Основные функции Управления определены Положением [16] и включают в себя разрешительные, контрольные и надзорные функции в сфере автомобильного транспорта и дорожного хозяйства, а также другие функции, возложенные на него законодательными и иными нормативными актами Российской Федерации.

В сфере автомобильного транспорта Межрегиональное управление осуществляет следующие основные полномочия:

- государственный контроль за соблюдением юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями нормативных правовых актов, регламентирующих деятельность автомобильного транспорта, городского наземного электрического транспорта;
- лицензирование перевозок пассажиров автомобильным транспортом, оборудованным для перевозок более 8 человек (за исключением случая, если указанная деятельность осуществляется по заказам либо для собственных нужд юридического лица или индивидуального предпринимателя);
- контроль и надзор за соблюдением лицензиями лицензионных требований и условий;
- контроль и надзор за соблюдением законодательства Российской Федерации, в том числе международных договоров Российской Федерации о порядке осуществления международных перевозок (транспортный контроль);
- прием и учет уведомлений о начале осуществления юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями отдельных видов перевозочной деятельности;
- принимает соответствующие решения и выдает лицензии, удостоверения допуска российских перевозчиков к осуществлению международных автомобильных перевозок;
- выдает специальные разрешения на движение по автодорогам автотранспорта, перевозящего опасные грузы;
- принимает экзамены и выдает свидетельства о подготовке водителей, перевозящих опасные грузы;
- контроль за выполнением требований Положения о порядке аттестации исполнительных руководителей и специалистов, ответственных за обеспечение безопасности движения, организация и проведение такой аттестации.

В сфере дорожного хозяйства Управление осуществляет следующие основные полномочия:

- государственный контроль за соблюдением юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями нормативных правовых актов, регламентирующих деятельность в области дорожного хозяйства, за сохранностью автодорог федерального значения;
- весовой контроль автотранспортных средств, осуществляющих грузовые перевозки, в пунктах весового контроля (на федеральных автодорогах).
- управление осуществляет в пределах своих полномочий ведение административного делопроизводства, администрирование доходов бюджетной системы, закупки для нужд Управления, ведет реестры



лицензий, уведомлений, осуществляет оперативное управление федеральным имуществом, другие вспомогательные функции.

Организационная структура Управления представлена на рисунке 1.

Рассмотрим подробнее результаты реализации контрольно-надзорных функций Управления.

Анализируя аварийность на автотранспорте поднадзорных хозяйствующих субъектов, следует отметить, что количество дорожно-транспортных происшествий (далее ДТП) за 1 полугодие 2014 года по сравнению с аналогичным периодом прошлого года (далее АППГ) в целом по округу уменьшилось на 5% (6 ДТП), в том числе в Курганской области на 40% (на 4 ДТП), в Тюменской области, ХМАО и ЯНАО на 9% (на 6 ДТП).

Увеличилось количество ДТП в Свердловской области на 8% (3 ДТП) и в Челябинской области на 6% (на 1 ДТП).

Погибших в ДТП в целом по УрФО уменьшилось на 4 чел. Один погибший в Курганской области и в Челябинской области.

Уменьшилось количество раненых по УрФО на 35% (103 чел.), в том числе в Курганской области на 5 чел., в Тюменской области, ХМАО и ЯНАО на 18 чел. и в Свердловской области на 80 чел.

В Челябинской области количество раненых на уровне АППГ.

Сведения о ДТП, которые произошли по вине водителей лицензионного пассажирского автотранспорта за 1 полугодие 2013–2014 гг. и количество пострадавших ДТП по Уральскому федеральному округу приведены в таблице 1.

Основными видами происшествий являются: падение пассажиров – 71 (56%), столкновения – 28 (22%) и наезды на пешеходов – 11 (9%).

В связи с тем, что такой вид ДТП, как падение пассажира, составляет 56% всех совершенных ДТП,

**Таблица 1. ДТП, которые произошли по вине водителей лицензионного пассажирского автотранспорта за I полугодие 2013–2014 гг. и количество пострадавших ДТП по Уральскому федеральному округу**

| Субъекты                           | ДТП        |            |           | Погибло  |          |            | Ранено     |            |            |
|------------------------------------|------------|------------|-----------|----------|----------|------------|------------|------------|------------|
|                                    | 2014       | 2013       | %         | 2014     | 2013     | %          | 2014       | 2013       | %          |
| Курганская                         | 6          | 10         | –40       | 1        | 0        | –          | 5          | 10         | –50        |
| Тюменская, ХМАО и ЯНАО             | 64         | 70         | –9        | 0        | 5        | –          | 86         | 104        | –17        |
| Челябинская                        | 17         | 16         | 6         | 1        | 0        | –          | 35         | 35         | 0          |
| Свердловская                       | 40         | 37         | 8         | 0        | 1        | –          | 69         | 149        | –54        |
| <b>Уральский Федеральный округ</b> | <b>127</b> | <b>133</b> | <b>–5</b> | <b>2</b> | <b>6</b> | <b>–67</b> | <b>195</b> | <b>298</b> | <b>–35</b> |



Таблица 2. Классификация ДТП, совершенных по вине водителей – владельцев лицензий

| Наименование управления                   | Количество ДТП (единиц) |                   |                    |                  |                 |               |                      |                        |
|-------------------------------------------|-------------------------|-------------------|--------------------|------------------|-----------------|---------------|----------------------|------------------------|
|                                           | всего                   | в т.ч. по виду:   |                    |                  |                 |               |                      |                        |
|                                           |                         | столкно-<br>вание | опроки-<br>дывание | наезд на:        |                 |               | Падение<br>пассажира | Прочие<br>происшествия |
|                                           |                         |                   |                    | препят-<br>ствие | стоя-<br>щее ТС | пеше-<br>хода |                      |                        |
| по Курганской области                     | 6                       | 1                 | 0                  | 0                | 0               | 1             | 4                    | 0                      |
| по Тюменской области,<br>ХМАО–Югре и ЯНАО | 64                      | 9                 | 1                  | 1                | 3               | 4             | 46                   | 0                      |
| по Челябинской области                    | 17                      | 7                 | 1                  | 1                | 2               | 4             | 0                    | 2                      |
| Уральское                                 | 40                      | 11                | 0                  | 1                | 3               | 2             | 21                   | 2                      |
| <b>Итого по УрФО</b>                      | <b>127</b>              | <b>28</b>         | <b>2</b>           | <b>3</b>         | <b>8</b>        | <b>11</b>     | <b>71</b>            | <b>4</b>               |
| <b>% к общему числу ДТП</b>               |                         | <b>22</b>         | <b>2</b>           | <b>2</b>         | <b>6</b>        | <b>9</b>      | <b>56</b>            | <b>3</b>               |

Уральским Управлением предлагается более детально подходить к разбору каждого конкретного случая данного вида ДТП, с целью точного установления виновности именно водителя автобуса. Зачастую, при предварительном разборе ДТП не учитываются многие факторы способствовавшие падению пассажира, и изначально ставится вина водителя автобуса, которая впоследствии снимается органами дознания, однако во все отчеты попадает именно вина водителя автобуса. Снижение количества данного вида ДТП возможно лишь при постоянном взаимодействии должностных лиц предприятий, ответственных за обеспечение БДД с органами ГИБДД, регистрирующими факты ДТП.

Падения пассажиров в автобусе произошли из-за нарушений правил перевозки пассажиров – 40 (31%) и несоответствия скорости конкретным условиям – 27 (21%).

Неправильный выбор дистанции, несоблюдение очередности проезда, несоответствие скорости конкретным условиям движения и нарушения требований сигналов светофора привели к столкновениям.

Нарушения правил проезда пешеходных переходов и требований сигналов светофора привели к наездам на пешеходов.

Одной из причин роста аварийности на пассажирском транспорте по-прежнему является отсутствие рациональной схемы маршрутной сети в крупных городах Уральского федерального округа, что приводит к наложению маршрутов движения различных видов транспорта на улицах с более интенсивным движением и необоснованному росту автобусов малой вместимости. Это, с одной стороны, способствует нездоровой конкуренции, выражающейся в попытках перехватить пассажиров и приводящей к росту нарушений ПДД, и созданию аварийных ситуаций.

С другой стороны – загружает улицы, увеличивает интенсивность движения, что требует от водителей особого мастерства, умения действовать в постоянно меняющейся ситуации, которых у многих водителей не хватает.

Другая часть нарушений является следствием низкой транспортной дисциплины, выражающейся в сознательном пренебрежении водителями Правилами дорожного движения. Пренебрегают Правилами дорожного движения в основном водители-гастарбайтеры, с водительскими документами, полученными в своей стране. По данным ГИБДД из числа дорожно-транспортных происшествий, совершенных по вине водителей автобусов в крупных городах, более 80% совершено именно водителями –гастарбайтерами. Эти люди приезжают в Россию только для того, чтобы заработать деньги.

Одним из факторов, влияющих на аварийность на пассажирском лицензируемом транспорте, является существующая система организации перевозок, позволяющая осуществлять перевозку пассажиров на арендованном транспорте. У перевозчика, эксплуатирующего «чужой» автомобиль, нет необходимости следить за его техническим состоянием (а значит, развивать производственную базу), подбирать надежного водителя и контролировать его. В результате владельцы транспортных средств пытаются заработать любыми средствами, а перевозчик не заинтересован в контроле их технического состояния. Перевозчика интересует только конечный результат. В организации транспортного обслуживания населения введено понятие «Оператор маршрута», который, получив паспорт маршрута, заключает договоры на совместное обслуживание маршрута с любым перевозчиком, который делится с ним прибылью.

Приведенный выше анализ ДТП свидетельствует о необходимости принятия Управлениями кардинальных мер, направленных на ужесточение требований к соискателям лицензий и лицензиатам по вопросам организации профилактической работы по предупреждению ДТП. В этой связи, при осуществлении мероприятий по проведению государственного контроля необходимо усилить внимание:

- к вопросам обеспечения надежности водителей, в первую очередь к организации и проведению стажировок, инструктажей, повышению профессиональных знаний путем ежегодного обучения водителей по программе обеспечения безопасности дорожного движения,
- проведению систематических занятий с водителями и ИТР с разбором причин и факторов дорожно-транспортных происшествий;
- соблюдению режима труда и отдыха водителей;
- неформальному проведению предрейсовых и послерейсовых медосмотров водителей;

- профессиональной подготовке исполнительных руководителей и специалистов, связанных с обеспечением БДД, и их способность обеспечить профилактическую работу по предупреждению ДТП, и т. д.

Современный уровень аварийности на автомобильном транспорте, с продолжающимся наращиванием темпов и тяжести последствий от дорожно-транспортных происшествий, выдвинул эту проблему в разряд первоочередных государственных проблем. В этой связи к числу первоочередных задач государства по снижению ДТП, обозначенных в Транспортной стратегии Российской Федерации, относится совершенствование контрольно-надзорной деятельности в области повышения безопасности дорожного движения.

На территории Уральского федерального округа за 6 месяцев 2014 года ДТП с особо тяжкими последствиями по вине водителей лицензированного транспорта не зарегистрировано.

Таблица 3. Анализ причин ДТП, совершенных по вине водителей автобусов владельцев лицензий в Уральском федеральном округе.

| Количество ДТП, всего, ед.                           | Нарушения правил дорожного движения |                                   |                                             |                                     |                                  |                              |                         |                               |                                         |                                       |                                         |                                      |                                       |                                         |                  |
|------------------------------------------------------|-------------------------------------|-----------------------------------|---------------------------------------------|-------------------------------------|----------------------------------|------------------------------|-------------------------|-------------------------------|-----------------------------------------|---------------------------------------|-----------------------------------------|--------------------------------------|---------------------------------------|-----------------------------------------|------------------|
|                                                      | Управление ТС в состоянии опьянения | Превышение установленной скорости | Несоответствие скорости конкретным условиям | Выезд на полосу встречного движения | Несоблюдение очерёдности проезда | Неправильный выбор дистанции | Нарушение правил обгона | Нарушение правил перестроения | Нарушение требований сигналов светофора | Нарушение правил проезда перекрестков | Эксплуатация технически неисправного ТС | Нарушение требований дорожных знаков | Нарушение правил перевозки пассажиров | Нарушение проезда пешеходного перехода. | Другие нарушения |
| 1                                                    | 2                                   | 3                                 | 4                                           | 5                                   | 6                                | 7                            | 8                       | 9                             | 10                                      | 11                                    | 12                                      | 13                                   | 14                                    | 15                                      | 16               |
| <b>УГАДН по Курганской области</b>                   |                                     |                                   |                                             |                                     |                                  |                              |                         |                               |                                         |                                       |                                         |                                      |                                       |                                         |                  |
| 15                                                   | 0                                   | 0                                 | 8                                           | 0                                   | 0                                | 2                            | 0                       | 0                             | 0                                       | 0                                     | 0                                       | 0                                    | 1                                     | 4                                       | 0                |
| <b>МУГАДН по Тюменской области, ХМАО-Югре и ЯНАО</b> |                                     |                                   |                                             |                                     |                                  |                              |                         |                               |                                         |                                       |                                         |                                      |                                       |                                         |                  |
| 120                                                  | 1                                   | 1                                 | 19                                          | 1                                   | 14                               | 7                            | 0                       | 0                             | 0                                       | 0                                     | 1                                       | 0                                    | 43                                    | 9                                       | 24               |
| <b>УГАДН по Челябинской области</b>                  |                                     |                                   |                                             |                                     |                                  |                              |                         |                               |                                         |                                       |                                         |                                      |                                       |                                         |                  |
| 44                                                   | 0                                   | 1                                 | 7                                           | 1                                   | 3                                | 9                            | 4                       | 0                             | 3                                       | 0                                     | 0                                       | 0                                    | 1                                     | 7                                       | 8                |
| <b>Уральское Управление</b>                          |                                     |                                   |                                             |                                     |                                  |                              |                         |                               |                                         |                                       |                                         |                                      |                                       |                                         |                  |
| 78                                                   | 0                                   | 0                                 | 22                                          | 1                                   | 6                                | 9                            | 0                       | 3                             | 0                                       | 0                                     | 0                                       | 0                                    | 18                                    | 1                                       | 18               |
| <b>ИТОГО по УрФО</b>                                 |                                     |                                   |                                             |                                     |                                  |                              |                         |                               |                                         |                                       |                                         |                                      |                                       |                                         |                  |
| 257                                                  | 1                                   | 2                                 | 56                                          | 3                                   | 23                               | 27                           | 4                       | 3                             | 3                                       | 0                                     | 1                                       | 0                                    | 63                                    | 21                                      | 50               |
| % к общему числу нарушений                           | 0,4                                 | 0,8                               | 21,8                                        | 1,2                                 | 8,9                              | 11                           | 1,6                     | 1,2                           | 1,2                                     | 0                                     | 0,4                                     | 0                                    | 25                                    | 8,2                                     | 20               |



Рассмотрев характеристику деятельности УГАДН можно предложить пути оптимизации осуществления контрольно-надзорных функций. Под оптимизацией в самом общем виде понимается повышение интенсивности чего-либо в целях достижения высоких результатов.

В ходе исследования нами были выявлены проблемы осуществления контрольно-надзорных функций УГАДН, которые можно сгруппировать следующим образом:

1. Проблемы, вызванные отсутствием нормативно-правового регулирования и осуществления государственного контроля (надзора) в сфере транспорта
2. Проблемы, связанные с осуществлением государственного контроля (надзора).

Рассмотрим указанные проблемы подробнее и определим пути их решения.

1. Проблемы, вызванные отсутствием нормативно-правового регулирования и осуществления государственного контроля (надзора) в сфере транспорта

Основные направления в деле совершенствования законодательства в сфере государственного контроля (надзора):

- разработка, принятие Федерального закона о государственном контроле (надзоре) в сфере транспорта;
- разработка и принятие Федерального закона об осуществлении весового контроля на автомобильных дорогах в Российской Федерации;
- внесение изменений и дополнений в КоАП РФ в части введения административной ответственности за нарушения транспортного законодательства при осуществлении перевозочной деятельности, не подлежащей лицензированию
- внесение изменений в совместный приказ Минтранса и Минтруда РФ № 13/11 от 11.03.1994 г. – в Положение об аттестации исполнительных руководителей и специалистов по обеспечению БДД;
- принятие административного регламента по осуществлению государственного контроля (надзора) в сферах дорожного хозяйства;
- разработка и принятие нормативно-правового акта, устанавливающего основные требования по обеспечению безопасности дорожного движения при осуществлении перевозок пассажиров и грузов, в том числе опасных (взамен отмененных приказов Минтранса № 27 от 09.03.1995 г. и № 2 от 08.01.1997 г.);
- разработка и принятие законодательного (нормативно-правового) акта по защите государственного инспектора, членов его семьи от неправомерных действий, угроз, насилия в связи с исполнением им должностных обязанностей;

- разработка и принятие нормативно-правового акта, устанавливающего единые требования к организации стажировки водителей автотранспортных средств;

- значительное количество проблемных вопросов возникает при проверках хозяйствующих субъектов, чья деятельность, согласно уставным документам, не связана с перевозкой пассажиров и грузов. При этом предприятия имеют на балансе (в оперативном управлении) автотранспорт, используемый для производственных нужд. Вместе с тем, действие приказа Минтранса РФ от 22.06.1998 г. № 75 «Квалификационные требования к специалистам юридических лиц и индивидуальным предпринимателям, осуществляющим **перевозки пассажиров и грузов автомобильным транспортом**», распространяется на специалистов юридических лиц и ИП. Аналогичная ситуация и с реализацией Положения о порядке аттестации лиц, занимающих должности исполнительных руководителей и специалистов предприятий транспорта, утвержденным совместным приказом Минтранса РФ и Минтруда РФ, от 11.03.1994 г. № 13/11. Вышеуказанное позволяет заявлять руководителям предприятий, организаций, что они не перевозят пассажиров и грузы (не оказывают услуги), действие этих документов на них не распространяется;

- имеются проблемные вопросы реализации приказа Минтранса РФ от 4 июля 2011 г. № 179 «Об утверждении Порядка выдачи специального разрешения на движение по автомобильным дорогам транспортного средства, осуществляющего перевозку опасных грузов», а именно в соблюдении сроков проверки полноты и достоверности указанных в заявлении сведений (3 рабочих дня) и оформления специального разрешения (1 рабочий день). В данном случае разработчиками правового акта не учтены фактические объемы работ в данном направлении, с учетом кадровых возможностей уполномоченного органа (Подача заявлений носит циклический массовый характер. В отдельные периоды поступает до 10–12 заявлений в день). Целесообразно увеличение указанных сроков на 10–12 дней. Значительный эффект даст и единая электронная система владельцев дорог.

С целью уменьшения бюрократических барьеров, сокращения сроков оформления спецразрешений на перевозку опасных грузов предлагаем утвердить перечень постоянных маршрутов перевозки опасных грузов по автомобильным дорогам федерального значения. Это позволит более оперативно оказывать государственную услугу перевозчикам опасных грузов (не ждать согласования от владельца дороги по 2–3 недели).

Также необходимо установить предельный срок согласования владельцем автодороги маршрута



перевозки опасных грузов (не более 3-х дней после получения заявки).

Кроме того, по нашему мнению, необходимо внести изменения в Федеральный закон Российской Федерации от 04.05.2011 № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» в части добавления следующих видов деятельности, на которые требуются лицензии:

- деятельность по перевозкам пассажиров автомобильным транспортом, оборудованным для перевозок более восьми человек по заказам;
- деятельность по регулярным перевозкам детей автомобильным транспортом, оборудованным для перевозок более восьми человек.

Считаем, что данные виды деятельности в полном объеме соответствуют целям, задачам лицензирования отдельных видов деятельности и критериям определения лицензируемых видов деятельности установленным статьей 2 Федерального закона «О лицензировании отдельных видов деятельности».

## 2. Проблемы, связанные с осуществлением государственного контроля (надзора).

По мнению автора, в связи с неудовлетворительной обстановкой с обеспечением безопасности перевозок пассажиров, в том числе детей, по заказам, осуществлением под видом заказных регулярных пассажирских перевозок, необходимо ввести лицензирование перевозок пассажиров по заказам, а также установить особенности государственного контроля в данной сфере перевозочной деятельности. При этом периодичность мероприятий по контролю по вышеуказанному виду перевозок должна быть установлена не реже одного раза в год.

С целью воздействия на хозяйствующие субъекты автомобильного транспорта, которые уходят от плановых проверок (к примеру, передав автотранспорт в аренду), целесообразно внести изменения в порядок формирования Плана проверок, дав возможность включения таких субъектов в План на следующий год, так как фактически проверка в отношении их не была проведена.

В целях повышения эффективности государственного контроля, повышения безопасности и качества транспортных услуг, принятия действенных мер воздействия к юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям считаем целесообразным внести изменения в часть 5 статьи 10 Федерального закона от 26.12.2008 г. № 294-ФЗ, дав полномочия органам контроля проводить без согласования с органами прокуратуры внеплановые выездные проверки по фактам причинения вреда жизни и здоровью граждан. Практика показала, что получить согласование, когда нет тяжелых последствий для здоровья пострадавших,

затруднительно. Вместе с тем, проведение документальной проверки не всегда дает результат, так как к ней правонарушитель имеет возможность подготовиться (подработать документацию).

В целях повышения эффективности контроля (надзора) внести изменений в КоАП РФ, в части увеличения ответственности по ст. 19.4. неповиновение законному распоряжению должностного лица органа, осуществляющего государственный надзор (контроль). В настоящее время административная ответственность за неповиновение законному требованию должностного лица значительно ниже административной ответственности за нарушение обязательных требований законодательства, что провоцирует водителей отказываться выполнять законные требования об остановке и предъявлении для контроля документов и транспортных средств, при проведении транспортного контроля и проверки транспортных средств в процессе их эксплуатации. В качестве примера – штраф по ч. 1 ст. 19.4. от 500 р., по ст. 12.21.1. – от 2000 р. на водителя, от 15000 на должностных лиц, от 400000 на юридических лиц, а также влечет возмещение компенсации ущерба причиненного автодорогам.

В целях совершенствования процедур исполнения контрольных (надзорных) функций и их эффективности целесообразно наделение органов Ространснадзора правом остановки АТС и правом проверки документов. Данные полномочия позволят работать более эффективно и оперативно, исключат волокиту по согласованию и проведению совместных с ГИБДД мероприятий.

Также необходимо возобновить функцию по лицензированию грузового автотранспорта, т. к. данная функция позволяла держать хозяйствующие субъекты осуществляющие перевозки грузов в поле зрения, а соискателям создавала необходимость соблюдать ряд обязательных требований. На сегодняшний день тысячи владельцев грузового автотранспорта не соблюдают требования при организации безопасности дорожного движения, а в рамках возможности проведения плановых проверок охватывается незначительный процент, из них часть уходит от требований передачей ТС в аренду и обратно. Та же функция позволяла в дорожных условиях (ГИБДД) проверять наличие документа (лицензионная карточка) подразумевающего его получение с условием соблюдения обязательных требований, проверенных лицензирующим органом.

По нашему мнению, достигнут критический порог снижения административных барьеров в отношении хозяйствующих субъектов, осуществляющих предпринимательскую деятельность на транспорте. Автотранспорт (как и любой другой вид транспорта) – источник повышенной опасности. Требования, предъявляемые по обеспечению безопасной эксплуатации подвижного



состава, должны выполняться его владельцами постоянно, а не один раз в 3 года (при проверке).

Усиление контроля, особенно в сфере заказных перевозок пассажиров, необходимо, чтобы переломить негативную обстановку с состоянием аварийности при осуществлении данной перевозочной деятельности.

#### Литература:

1. Чиркин В. Е. Контрольная власть // Государство и право. 1994. № 4.
2. Чиркин В. Е. Контрольная власть. М.: Юрист, 2008. 213 с.
3. Локшина С. М. Краткий словарь иностранных слов. М., 1971.
4. Словарь иностранных слов. М., 1949.
5. Затонский В. А. Эффективная государственность в личностно-правовом измерении: общетеоретическое исследование: автореф. дис. доктора юридических наук. Саратов, 2008.
6. Хван Д. А. Проблема определения и дифференциации функций государства // История государства и права. 2011. № 24.
7. Маштакова Е. А. Теоретико-правовые вопросы государственного контроля в Российской Федерации: автореф. дис. ... кандидата юридических наук. М., 2005.
8. Горшенев В. М., Шахов И. Б. Контроль как правовая форма деятельности. М., 1987.
9. О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти [электронный ресурс]: Указ Президента Российской Федерации от 09 марта 2004 г. № 314-УП. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
10. Конин Н. М. Российское административное право. Общая часть: Курс лекций. Саратов: СГАП, 2001.
11. Овсянко Д. М. Административное право. М.: Юрист, 1997.
12. Тарасов А. М. Государственный контроль: сущность, содержание, современное состояние // Журнал российского права. 2001. № 1. С. 30–33.
13. Акопов Л. В. Контроль в управлении государством: Дис. ... д-ра. юрид. наук. Ростов-на-Дону. 2006. 354 с.
14. Алехин А. П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю. М. Административное право Российской Федерации: Учебник. М. 2001. 297 с.
15. Гулягин А. Ю. Функциональный и компетенционный подходы при классификации органов административной юрисдикции // Российская юстиция. 2012. № 5. С. 54–58.
16. Волчинская Е. К. и др. Административная реформа в России / под ред. С. Е. Нарышкина, Т. Я. Хабриевой. М.: КОНТРАКТ, ИНФРА-М, 2006. 352 с.

17. Об утверждении Положения об Уральском управлении государственного автодорожного надзора Федеральной службы по надзору в сфере транспорта [электронный ресурс]: Приказ Ространснадзора от 1 февраля 2013 г. № АК-127фс. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

#### References:

1. Chirkin V. E. Controlling power // Gosudarstvo i pravo. 1994. № 4.
2. Chirkin V. E. Controlling power. M.: Yurist, 2008. 213 c.
3. Lokshina S. M. Abridged dictionary of foreign words. M., 1971.
4. Dictionary of foreign words. M., 1949.
5. Zatonskiy V. A. Efficient national identity in person-legal measurement: general research: Abstract of the Doctor's Thesis (Law). Saratov, 2008.
6. Khvan D. A. Problem of definition and differentiation of the state functions // Istoriya gosudarstva i prava. 2011. № 24.
7. Mashtakova E. A. Theoretical-legal issues of the state control in the Russian Federation: Abstract of the Candidate's Thesis (Law). M., 2005.
8. Gorshenev V. M., Shakhov I. B. Control as a form of activity. M., 1987.
9. On the system and structure of federal bodies of executive power [e-resource]: The RF Presidential Order dated March 9, 2004 г. № 314-OP. The document was not published. Access from the reference-legal system "KonsultantPlus".
10. Konin N. M. The Russian administrative law. General part: A course of lectures. Saratov: SGAP, 2001.
11. Ovsyanko D. M. Administrative law. M.: Yurist, 1997.
12. Tarasov A. M. State control: essence, content, modern state // Zhurnal rossiyskogo prava. 2001. № 1. P. 30–33.
13. Akopov L. V. Control in state management: Doctor's thesis (Law). Rostov-on-Don. 2006. 354 p.
14. Aluokhin A. P., Karmolitskiy A. A., Kozlov Yu. M. M. 2001. 297 p.
15. Gulyagin A. Yu. Functional and competence approaches in classifying power bodies of administrative jurisdiction // Rossiyskaya yustitsiya. 2012. № 5. P. 54–58.
16. Volchinskaya E. K. and others. Administrative reform in Russia / edited by S. E. Naryshkin, T. Ya. Khabriyeva. M.: KONTRAKT, INFRA-M, 2006. 352 p.
17. On approval of the Policy Statement on the Ural Authority of the State Highway Monitoring of the Federal service on monitoring in the sphere of motor transport [e-resource]: Order of the Rostransnadzor dated February 1, 2013 [e-resource]: Order Rostransnadzor dated February 1, 2013 № АК-127fs. Access from the reference-legal system "KonsultantPlus".

## УПРАВЛЕНИЕ РАЙОНИРОВАНИЕМ ЗОНЫ СЕВЕРА РЕСПУБЛИКИ САХА (ЯКУТИЯ): СУЩНОСТЬ, ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ

**Федорова Е. Н.**

доктор географических наук, профессор, главный научный сотрудник Научно-исследовательского института региональной экономики Севера, Северо-Восточный федеральный университет им. М. К. Аммосова (Россия), 677891, Россия, г. Якутск, ул. Петровского, д. 2, ire2000@mail.ru

**Егорова Т. П.**

кандидат экономических наук, Ученый секретарь Научно-исследовательского института региональной экономики Севера, Северо-Восточный федеральный университет им. М. К. Аммосова (Россия), 677891, Россия, г. Якутск, ул. Петровского, д. 2, tp.egorova@s-vfu.ru

**Пономарева Г. А.**

кандидат экономических наук, доцент, ведущий научный сотрудник Научно-исследовательского института региональной экономики Севера, Северо-Восточный федеральный университет им. М. К. Аммосова (Россия), 677891, Россия, г. Якутск, ул. Петровского, д. 2, ire2000@mail.ru

УДК 338.24(571.56)  
ББК 65.050.22

**Цель.** В статье рассмотрены результаты исследования о детальном районировании зоны Севера Республики Саха (Якутия). Целью исследования является практическое предложение детального районирования зоны Севера Республики Саха (Якутия) для совершенствования долгосрочного территориального и социально-экономического планирования микрорайонов и их управления.

**Методы.** В качестве основных методов использованы системный анализ с учетом принципов факторного анализа, экспертных оценок, стратегического планирования.

**Научной новизной исследования** является анализ влияния основных программ социально-экономического развития на формирование пространственной структуры региона.

**Результаты.** Авторами предложена новая схема детального территориального районирования зоны Севера Республики Саха (Якутия) для целей стратегического планирования и управления.

**Финансирование.** Статья подготовлена при финансовой поддержке Минобрнауки России в рамках базовой части государственного задания на выполнение НИР (проект №01201460077).

**Ключевые слова:** детальное районирование, зона Севера, экономическое пространство, планировочный район, транспортная сеть.

## MANAGEMENT OF THE ZONE DIVISION OF THE SAKHA YAKUTIYA REPUBLIC: ESSENCE, PROBLEMS AND PERSPECTIVES

**Fedorova E. N.**

Doctor of Science (Geography), Professor, Chief Researcher of the Regional Economy Research Institute of the North, Ammosov Northern-Eastern Federal University (Russia), 2 Petrovskogo str., Yakutsk, Russia, 677891, ire2000@mail.ru

**Yegorova T. P.**

Candidate of Science (Economics), Academic Secretary of the the Regional Economy Research Institute of the North, Ammosov Northern-Eastern Federal University (Russia), 2 Petrovskogo str., Yakutsk, Russia, 677891, tp.egorova@s-vfu.ru



*Федорова Е. Н., Егорова Т. П., Пономарева Г. А.*

**Ponomaryova G. A.**

Candidate of Science (Economics), Assistant Professor, Leading Researcher of the Regional Economy Research Institute of the North, Ammosov Northern-Eastern Federal University (Russia), 2 Petrovskogo str., Yakutsk, Russia, 677891, ire2000@mail.ru

**Purpose.** In the article, the authors considered the research results on fractional zone division of the North of the Sakha Yakutiya Republic. The purpose of the research is a practical proposal of fractional zone division of the North of the Sakha Yakutiya Republic for improvement of a long-term territorial and social-economic planning of micro-districts and their administration.

**Methods.** As new methods the authors used a systematic analysis with due regard to principles of factoring analysis, expert assessment, strategic planning.

**Scientific novelty.** The authors analyzed the influence of basic programs of social-economic development on development of a space structure of the region.

**Results.** The authors offered a new scheme of fractional zone division of the North of the Sakha Yakutiya Republic for purposes of strategic planning and management.

**Financing.** This article was prepared with the financial support of the Ministry of Education and Science of Russia in the framework of the base part of the state task to perform research (project №01201460077).

*Key words:* fractional zone division, the North zone, economic space, planning area, transport net.

Республика Саха (Якутия) – один из крупных регионов Дальнего Востока России, обладает неординарными параметрами своего экономического пространства, к которым относятся, прежде всего, периферийность положения в Российской Федерации, суровость климатических условий, низкая плотность населения на большей ее части, узкая специализация (преобладание добывающих отраслей над перерабатывающими производствами), значительные пространственные разрывы между сосредоточениями природных ресурсов, населения и капитала.

Промышленное освоение и политика размещения производительных сил существенно усилили пространственную дифференциацию социально-экономических условий и уровня жизни населения между разными внутренними частями республики, а также затруднили адаптацию их к новым рыночным реалиям. Одним из методов решения задач развития территории является социально-экономическое районирование, охватывающее все сферы жизни общества (экономическую, экологическую, социальную, институциональную и др.), тогда как экономическое районирование, по мнению многих исследователей, касается в основном его производственной сферы [1].

Анализ известных вариантов районирования Якутии по монографиям, статьям ученых, атласам [2, 3] показывает, что потребность внутреннего районирования, как научная географическая проблема, возникла по мере хозяйственного развития экономики республики. Нам известно 10 вариантов экономического, социально-экономического и 4 варианта природно-экономического интегрального районирования, а также 7 вариантов специализированных отраслевых

видов районирования на всю территорию Якутии [4]. Следует заметить, что ни одно из них не стало инструментом планирования.

Необходимость внутриреспубликанского социально-экономического районирования в настоящее время обусловлена:

- гетерогенностью социально-экономических условий функционирования, развития практически любых территорий внутри республики;
- неоднородностью состава и структуры проблем (выравнивание социальных различий в уровне жизни населения по территории отдельных районов, совершенствование природопользования, рациональное сочетание отраслевого и территориального управления, активного использования творческого потенциала населения и др.), их остроты для разных территорий;
- большой пространственной дифференциацией проявления экономического содержания районов, что обусловлено разностью в развитости социально-экономической базы, специализации административных районов и населенных пунктов;
- первоочередностью учета региональной специфики при составлении прогнозов развития и экономики (отраслевой аспект) и территории (рациональное сочетание производственной и непроизводственной сферы), поскольку именно она служит базой для выработки стратегии социально-экономического развития на долгосрочную перспективу по выбранной территории;
- создания «планировочных районов», поскольку социально-экономические районы являются на данном уровне самыми крупными территориальными единицами и подходят для стратегического долгосрочного планирования, по аналогии с Российской

Федерацией, где планировочными единицами также служат экономические районы;

- аккумуляции финансовых средств на уровне районов для территориального развития, поскольку бюджетные средства административных районов (особенно сельских) ограничены и нацелены на решение текущих проблем.

На территории республики, представляющей собой экономический район 3-го порядка, четко выделяются четыре внутривнутриреспубликанских социально-экономических микрорайона – Южно-Якутский, Западно-Якутский, Центральнo-Якутский и Северо-Восточная Якутия, в которой отдельно можно выделить северную группу районов республики или Северную зону.

К Северной зоне республики относят 14 административных районов, которые являются зоной особого экономического благоприятствования и государственного протекционизма, потому как здесь крайне сложные, экстремальные условия жизни людей, ведения и сохранения традиционных видов производства (оленоводство, коневодство, рыболовство, пушнoдoбьчa). К этой зоне относят Абыйский, Аллаиховский,

Анабарский, Булунский, Верхнеколымский, Верхоянский, Жиганский, Момский, Нижнеколымский, Оймяконский, Оленекский, Среднеколымский, Усть-Янский, Эвено-Бытантайский районы. Следует отметить, что районы зоны Севера занимают в республике достаточно большую территорию – более 55%. На этих малонаселенных пространствах проживает всего 80,4 тыс. чел., в 121 населенных пунктах, плотность населения – 0,15 тыс. чел./1000 км<sup>2</sup>. Малочисленность населения отражается на уровне развития производительных сил зоны Севера. Среднесписочная численность работающих в настоящее время составляет всего около 34 тыс. чел., причем за годы становления рыночной экономики их численность сократилась в 2,7 раза из-за постоянного миграционного оттока и поэтому их экономика страдает от нехватки многих специалистов. [5]

Расположены районы зоны Севера за Полярным кругом в трех природных зонах – тундровой, лесотундровой и частично захватывают северную тайгу. Вся восточная часть зоны Севера от р. Лены – горная территория. В зоне Севера находятся низовья всех крупных рек Якутии, вливающих в Северный Ледовитый океан: Анабар, Оленек, Лена (самая крупная река),

Таблица 1. Характеристика районов Северной зоны Республики Саха (Якутия)

| Наименование района        | Протяженность автомобильных дорог с твердым покрытием (общего пользования и ведомственных), км* |             |             | Всего дорог общего и необщего пользования, включая автозимники, км | Протяженность автодорог общего пользования с твердым покрытием, км | Площадь территории, тыс. км <sup>2</sup> |
|----------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|-------------|--------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------|------------------------------------------|
|                            | 2000                                                                                            | 2012        | 2013        | 2013                                                               | 2013                                                               | 2013                                     |
| Абыйский                   | 4                                                                                               | 28          | 52          | 852                                                                | 15                                                                 | 69,4                                     |
| Аллайховский               | 0                                                                                               | 29          | 12          | 618                                                                | 12                                                                 | 107,3                                    |
| Анабарский                 | 10                                                                                              | 41          | 53          | 369                                                                | 30                                                                 | 55,6                                     |
| Булунский                  | 8                                                                                               | 37          | 19          | 1708                                                               | 18                                                                 | 223,6                                    |
| Верхнеколымский            | 61                                                                                              | 80          | 73          | 492                                                                | 73                                                                 | 67,8                                     |
| Верхоянский                | 170                                                                                             | 174         | 249         | 1841                                                               | 249                                                                | 134,1                                    |
| Жиганский                  | 2                                                                                               | 2           | 4           | 392                                                                | 3                                                                  | 140,2                                    |
| Момский                    | 0                                                                                               | 52          | 53          | 1268                                                               | 53                                                                 | 104,6                                    |
| Нижнеколымский             | 20                                                                                              | 9           | 9           | 606                                                                | 8                                                                  | 87,1                                     |
| Оймяконский                | 745                                                                                             | 845         | 989         | 1180                                                               | 989                                                                | 92,2                                     |
| Оленекский                 | 0                                                                                               | 37          | 31          | 1168                                                               | 29                                                                 | 318,1                                    |
| Среднеколымский            | 30                                                                                              | 42          | 43          | 1183                                                               | 43                                                                 | 125,2                                    |
| Усть-Янский                | 382                                                                                             | 257         | 257         | 1793                                                               | 257                                                                | 120,3                                    |
| Эвено-Бытантайский         | 19                                                                                              | 11          | 34          | 567                                                                | 34                                                                 | 55,6                                     |
| <b>Всего Северная зона</b> | <b>1451</b>                                                                                     | <b>1644</b> | <b>1878</b> | <b>14037</b>                                                       | <b>1813</b>                                                        | <b>1701</b>                              |

\* с 2012 г. учитывается протяженность дорог местного значения и улиц поселений [7].



Яна, Индигирка и Колыма, характеризующиеся благоприятными условиями для судоходства. Эти реки служат основными транспортными артериями для завоза жизнеобеспечивающих грузов от г. Якутска в очень короткий навигационный период, в зимний период по ним прокладываются автозимники (ледовые дороги, продолжительность эксплуатации которых достигает 6–8 месяцев). Именно бассейны рек являются в данном случае объединяющим признаком, диктующим логику доставки грузов жизнеобеспечения, формирования межрайонных связей. Речные порты и сеть автозимников обслуживают предприятия промышленности (золотодобывающие, угольные и т. д.), энергетики, жилищно-коммунального хозяйства, торговли, социальной сферы. Пассажирские перевозки выполняются воздушным транспортом, инфраструктуру которого составляют аэропорты и сеть авиаплощадок.

Наземных транспортных путей, кроме автозимников, практически нет: протяженность автодорог с твердым покрытием в данной группе районов составляет 1/10 часть (таблица 1). Отметим, что в данной зоне автодорог нет не только между районами, но и даже между поселениями внутри районов, хотя расстояния от районных центров до поселений составляют от 70 до 450 км. Особенностью автодорог (автозимников) Северной зоны является их изолированность. Несмотря на сезонность функционирования, сложилась устойчивая, ежегодно возобновляемая сеть автозимников, часть из которых введена в разряд территориальных дорог: Удачный-Оленек-Юрюнг-Хая («Анабар»), Тополиное-Батагай-Усть-Куйга и Депутатский-Белая Гора («Яна»). [6]

Северный морской путь, сеть речных путей сообщения и прокладываемых по ним автозимников, служат основой транспортной системы экономики, доставляя все необходимые грузы для промышленности и жизнеобеспечения населения Северной зоны региона, а также в соседние регионы: Таймырский (Долгано-Ненецкий) автономный округ и Чукотку. Потому транспорт является одним из главных районообразующих факторов при районировании зоны Севера и этот фактор учитывали все авторы районирования Якутии, выделяя районы по бассейнам рек.

Вторым по значимости районообразующим фактором является специализация экономики муниципальных районов. В период становления рыночной экономики произошел спад всех экономических показателей, многие промышленные предприятия закрылись, не выдержав конкуренции. В настоящее время в зоне Севера нет муниципальных районов с ярко выраженной специализацией, кроме Анабарского (добыча алмазов), Верхнеколымского (добыча угля) и Оймяконского (добыча золота). Продукция этих отраслей участвует в межрегиональном обмене и может служить основополагающим фактором специализации муниципальных районов,

но в основном все районы производят однородную продукцию традиционных северных отраслей (оленоводство, рыбодобыча, пушнопромысловая охота), которая большей частью потребляется на месте.

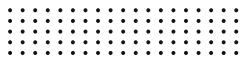
Кроме того, характерной особенностью структуры промышленного производства является производство электроэнергии, поскольку все населенные пункты обеспечиваются электроэнергией от автономных энергоисточников, поэтому завоз топлива в населенные пункты является насущной ежегодной проблемой. Зона Севера выдает в среднем 7% собственной произведенной горнодобывающей продукции и услуг от уровня республики, обрабатывающие производства производят 1% всего объема Якутии, а производство электроэнергии и ее составляющих – 5%.

В сельском хозяйстве положение зоны Севера в производстве республиканской продукции достаточно слабое. Доля в производстве животноводческой продукции составляет всего около 7%, а растениеводства – 3,5%. Сбыт и ввоз продукции в районы зоны Севера имеют весомые сложности из-за отдаленности, отсутствия надежных круглогодичных транспортных сетей, огромных транспортных затрат на провоз продукции в другие части территории Якутии.

Нужно признать, что районы зоны Севера в рыночных условиях утратили способность участия в общественном территориальном разделении труда республики, экономика муниципальных районов находится практически в депрессивном состоянии. Без государственного протекционизма, принятия и решения мер, в первую очередь строительства региональных автодорог меридионального направления, социально-экономического развития этих районов не будет, поскольку их развитие чересчур затратно.

Потому в условиях рыночного хозяйствования учные-экономисты не районировали зону Севера, из-за отсутствия достаточных предпосылок для выделения дробных микрорайонов, других объективных сложностей (однородности выпускаемой продукции, неразвитости транспортной инфраструктуры, взаимодействия районов друг с другом, слабости хозяйственных связей между административными районами, отсутствия районообразующих городов (поселков)-центров, транспортной изолированности, отсутствия комплексности развития хозяйства всей территории и т. п.).

Сеткой дробного районирования должна быть покрыта вся республика и все выделяемые микрорайоны должны быть адекватны по статусу. В зависимости от особенностей природно-климатических, социально-экономических и медико-биологических условий с целью обеспечения дифференцированного подхода к социально-экономическому развитию районов можно выдвинуть следующие предложения по дробному районированию зоны Севера:



*Федорова Е. Н., Егорова Т. П., Пономарева Г. А.*

- широтное зонирование по подзонам – арктическая подзона; субарктическая подзона;
- широтное зонирование по секторам – западный и восточный сектор зоны Севера;
- меридиональное зонирование по рекам, протекающим по территории зоны Севера и впадающим в моря Северного Ледовитого океана.

В качестве других предложений по обустройству территорий зоны Севера необходимо:

- строительство автодорог между центрами муниципальных районов и пунктами компактного проживания;
- развитие индустрии туризма;
- организация государственного заказа по закупке промысловой продукции;
- содействие организации и развитию факторий в местах проживания коренного населения;
- развитие современных средств связи;
- совершенствование нормативно-правового обеспечения по сохранению традиционных форм природопользования и жизнеобеспечения мест проживания малочисленных народов Севера.

Можно также выдвинуть предложения по разработке схемы создания зон или территорий опережающего развития в северной группе районов, к примеру, портовые особые экономические зоны в портах Тикси, Зеленый Мыс.

В настоящее время значительная концентрация промышленного производства в крупных городах республики сдерживает темпы экономического и социального развития остальных населенных мест, ведет к оттоку населения из них в крупные республиканские центры. Не вызывает сомнений тот факт, что и в дальнейшем малые населенные пункты будут представлять собой устойчивую форму территориальной и производственной организации хозяйственной деятельности и иметь различные предпосылки перспективного развития, основными и ведущими из которых являются:

- вариант развития населенных пунктов, выполнявших в прошлом транспортно-распределительные функции материальных потоков в устьях рек Индигирки и Яны, возрождение морских портов арктической группы районов – Тикси и Черский, а также населенных пунктов, выполняющих функции опорных транспортных баз (автомобильного и воздушного транспорта);
- вариант развития районных центров в качестве опорных баз сети городского и сельского расселения со сравнительно незначительным усовершенствованием структуры существующих производств.

Оптимизация размещения и людности поселений в условиях выборочного и очагового хозяйственного освоения северных территорий обусловлена,

во-первых, наличием противоречий между размещением населения и более динамично изменяющейся территориальной структурой производства, во-вторых, необходимостью решения задач социального характера, и, в-третьих, в связи с регулированием расходной части республиканского бюджета и бюджетов муниципальных образований на содержание населенных мест. Одно, несомненно – формы расселения в северной зоне республики должны видоизменяться и развиваться и отвечать двум запросам: расселение должно соответствовать требованиям рационального размещения и территориальной организации хозяйства; характер расселения должен обеспечить необходимые условия для удовлетворения разнообразных бытовых и культурных потребностей населения. Основные предложения развития расселения, определяемые этими требованиями, можно свести к следующему:

- укрупнение поселений в северной зоне до размеров, обеспечивающих возможность создания высокого уровня благоустройства, обслуживания населения;
- сокращение до минимума числа малых сел и одиноких жилых точек;
- переселение населения из депрессивных поселений в центры районов северной зоны, имеющие точки экономического роста;
- развитие межрегионального сотрудничества, транспортно-экономических и внешнеэкономических связей.

Основываясь на разработанных стратегических и программных документах по развитию Арктических территорий РФ и РС(Я) [8], можно наметить основные направления развития Северного региона Якутии. Перспективы освоения шельфовых природных ресурсов, разработки новых месторождений редкоземельных металлов, золота и других ресурсов, связаны с созданием надежной транспортной системы, обслуживающей новые отрасли промышленного развития: возрождение СМП, восстановление инфраструктуры морских портов, аэропортов и речных портов. Это повлечет изменение существующих направлений грузопотоков, а также активизацию производственно-торговой деятельности традиционных отраслей – оленеводства, рыбного промысла и аграрного сектора республики. В перспективе северная группа районов может быть поделена на дробные внутренние социально-экономические микрорайоны на основе учета перспективности развития транспортной схемы.

Завершение строительства железной дороги до г. Якутска в 2015 г. и к 2025 г. федеральной автодороги «Колыма» также предопределяет изменение традиционных схем завоза грузов (в том числе по СМП), возможность появления новых, транзитных грузопотоков через территорию региона: в Магаданскую область

и Чукотский автономный округ. Будут определены населенные пункты – претенденты на роль районобразующих центров по первоочередности освоения природных ресурсов. К числу таковых относятся:

- Колымский социально-экономический микрорайон в составе Верхнеколымского, Среднеколымского и Нижнеколымского административных районов;
- Индигирский социально-экономический микрорайон в составе Аллаиховского, Момского и Абыйского административных районов;
- Янский социально-экономический микрорайон в составе Усть-Янского, Верхоянского и Эвено-Бытантайского административных районов;
- Северо-Ленский социально-экономический микрорайон в составе Булунского и Жиганского административных районов.

Из перечисленных выше 14-ти районов Северной зоны Анабарский и Оленекский административные районы, входящие в настоящее время в перечень районов Западной Якутии, в будущем даже при реализации программ социально-экономического развития относительно перспектив развития транспортной системы, останутся в Западной Якутии, поскольку напрямую связаны с перспективами развития «АЛРОСА» [9]. Оймяконский район, входящий в данный перечень группы районов, по социально-экономическому районированию, отнесен к Восточной Якутии, и в ближайшем будущем его положение останется неизменным.

Выделяемые внутри республики микрорайоны должны стать «планировочными» районами, официально применяться в плановых органах, иметь соответствующую нормативно-правовую базу. В долгосрочном развитии приоритет должен отдаваться территориальному планированию в сочетании с отраслевым. Необходимость в выделяемых социально-экономических микрорайонах аккумуляции финансовых средств входящих в них административных районов, даст возможность осуществления крупных народнохозяйственных проектов, важных для функционирования экономики и социальной сферы всего микрорайона: строительство объектов производственной, транспортной и экономической инфраструктуры, освоение наиболее значимых новых природных ресурсов и, следовательно, изменение территориальной и отраслевой структуры хозяйства.

#### Литература:

1. Шарыгин М. Д. Социально-экономическое микрорайонирование. Пермь: Изд-во Перм. ГУ, 1990. 76 с.

2. Дмитриева З. М., Егоров Е. Г. Экономические районы // Атлас Якутской АССР. М.: ГУКГ, 1981. 40 с.
3. Кротов В. А. Рукописный Атлас Якутии. – Якутск. 1945. Научный фонд Института региональной экономики Севера Северо-Восточного федерального университета им. М. К. Аммосова.
4. Егоров Е. Г., Лищенко С. Н. Методологические аспекты исследований экономики Севера. Новосибирск: Наука, 1987. 204 с.
5. Труд и занятость в Республике Саха (Якутия): стат. сб. Якутск: Территориальный орган Федеральной службы государственной статистики по Республике Саха (Якутия). Якутск, 2013. 115с.
6. Атлас автомобильных дорог Республики Саха (Якутия) / Дальгеоинформцентр. Якутск, 1999. – 64 с.
7. Транспорт в Республике Саха (Якутия) за 2000, 2005, 2009–2013 годы: Статистический сборник № 25/636. Якутск, 2014. 102с.
8. Егоров Е. Г. Северо-Восток России: политика, экономика, наука / ФГНУ ИРЭС МОиН РФ. Якутск, 2011. 356 с.
9. Егоров Е. Г., Федорова Е. Н., Пономарева Г. А. Западная Якутия: Территориальная организация социально-экономического комплекса. Новосибирск: Наука, 2005. 302 с.

#### References:

1. Sharygin M. D. Social-economic micro zone division. Perm: Published by Perm. State University, 1990. 76 p.
2. Dmitriyeva Z. M., Egorov E. G. Economic areas // Atlas Yakutskoy ASSR. M.: GUKG, 1981. 40 p.
3. Krotov V. A. Handwritten Yakutia Atlas. – Yakutsk. 1945. The research fund of the Regional Economy Research Institute of the North, Ammosov Northern-Eastern Federal University
4. Egorov E. G., Lishchenyuk S. N. Methodological aspects of the North economy research. Novosibirsk: Nauka, 1987. 204 p.
5. Labor and employment in the Sakha Yakutiya Republic: stat. coll. Yakutsk: Territorial body of the Federal service of public statistics of the Sakha Yakutiya Republic. Yakutsk, 2013. 115 p.
6. Road map of the Sakha Yakutiya Republic / Dalgeoinformcenter. Yakutsk, 1999. – 64 p.
7. Transport in the Sakha Yakutiya Republic for 2000, 2005, 2009–2013: Statistical collection № 25/636. Yakutsk, 2014. 102 p.
8. Egorov E. G. North-East of Russia: policy, economy, science / FGNU IRES MOiN RF. Yakutsk, 2011. 356 p.
9. Egorov E. G., Fyodorova E. N., Ponomaryova G. A. Western Yakutiya: Territorial organization of a social-economic complex. Novosibirsk: Nauka, 2005. 302 c.

## НОВЫЙ ВЕКТОР СОТРУДНИЧЕСТВА ТАДЖИКИСТАНА И РОССИИ В ОБЛАСТИ МИГРАЦИИ (УПРАВЛЕНЧЕСКИЙ АСПЕКТ)

Ульмасов Р. У.

доктор экономических наук, профессор, профессор кафедры истории и теории международных отношений, Российско-Таджикский славянский университет (Таджикистан), 734000, Республика Таджикистан, г. Душанбе, ул. М. Турсун-заде, д. 30, ulmasovr@gmail.com

УДК 314.15

ББК 60.74

**Цель.** В данной статье автор, анализируя ситуацию, отмечает, что с каждым годом всё больше и больше мигрантов приезжают в Россию в целях заработка, несмотря на экономический кризис. В статье рассматриваются проблемы миграции и текущие тенденции в этой сфере, сложившиеся в первое десятилетие XXI века. Это преимущественно народы бывшего СССР, в основном из Республики Узбекистан, Таджикистан и Киргизии, где работы на всех не хватает, к тому же, там очень низкий уровень оплаты. Россия же предлагает иностранным рабочим вполне нормальный гонорар за трудовую деятельность. В жизни мигранта нет широкой столбовой дороги, и только тот может достигнуть ее сияющих вершин, кто, не страшась усталости, карабкается по ее каменистым тропам.

**Методы.** Недавно ужесточившиеся законы насчёт нелегальных иностранных работников обязали руководителей предприятий официально регистрировать своих работников. Сегодня иностранным рабочим выгоднее получить разрешение на работу или патент. Это также на руку и работодателю, с полученным разрешением не придётся трястись от каждой проверки и скрывать своих работников. Автор статьи предлагает усилить предвыездную подготовку трудовых мигрантов.

**Новизна.** Автор статьи предлагает конкретные меры по регулированию миграционных процессов.

**Результаты.** По мнению работодателей, мигранты из Таджикистана очень трудолюбивы. Традиции и религиозный мотив не позволяют им пить алкогольные напитки. Мигранты, как правило, приезжают целыми коллективами и согласны работать за довольно низкую для России оплату труда. А какой работодатель не желает сэкономить свои средства? Это очень дешёвый и вместе с этим практичный наёмный труд. Мигранты не требовательны в еде и прочих услугах. Кроме того, не нужно никаких ежемесячных выплат в пенсионный фонд и прочие инстанции. Использование наёмной рабочей силы позволит значительно сэкономить бюджет предприятия.

*Ключевые слова:* мигрант, гастербайтер, Таджикистан, интернет, патент, регулирование, подходы, наемный рабочий.

## NEW VECTOR OF COOPERATION OF TADZHIKISTAN AND RUSSIA IN THE SPHERE OF MIGRATION (MANAGERIAL ASPECT)

Ulmasov R. U.

Doctor of Science (Economics), Professor, Professor of the History and Theory of International Relations, the Russian-Tadzhik Slavonic university (Tadzhikistan), 30 M. Tursun-zade, Dushanbe, Tadzhikistan Republic, 734000, ulmasovr@gmail.com

**Purpose.** Analyzing the situation in the given article the author points out that every year more and more immigrants come to Russia to make money in spite of economic crisis. In the article, the author considers problems of migration and current trends in that sphere developed during the first decade of XXI century. Those were peoples from Uzbekistan, Tadzhikistan and Kirgizia Republics, where there is unemployment and low salaries. Russia offers good salaries for the labor of foreign workers. There is no highway in migrants' life, so only those immigrants can achieve the top of the mountain, who overcome all the obstacles without being tired.

**Methods.** According to the more severed law concerning illegal foreign workers, all employers are obliged to register their employees formally. Today it is more profitable for foreign workers to obtain a work permit or a patent. It is



profitable for an employer too. He will not have to hide from various inspections. The author of the article supposes that it is necessary to improve the preliminary preparation of migrants.

**Novelty.** The author of the article offers definite measures on regulation of migration processes.

**Results.** According to employers, migrants from Tadjikistan are very hard working. Traditions and religious ways do not allow them to drink alcohol. As a rule, migrants come in teams and are ready to get salary that is rather low for Russia. That is very cheap and practical labor. Migrants are not demanding to their food and other services. Besides, employers should not make any deductions to the Pension Fund and other public organizations. Use of foreign employees will allow saving budget of an enterprise.

*Key words:* migrant, migrant worker, Tadjikistan, internet, patent, regulation, approaches, wage laborer.

Уже скоро 20 лет 21 века позади, можно делать первые промежуточные, но важные выводы, особенно когда речь идет о многомиллионной армии мигрантов. Таджикистан больше других стран Центральной Азии экономически зависит от России, говорится в отчете Международного валютного фонда (МВФ). Аналитики фонда отмечают, что Таджикистан зависит от России более чем на 10% по импорту и денежным переводам, менее чем на 3% по экспорту и на 3–10% по прямым иностранным инвестициям. Доля РФ во внешней торговле республики в разные годы составляла от 19 до 25%. Россия является основным торговым партнером Таджикистана: за последние годы товарооборот с Россией составляет примерно 30% от общего объема внешнего товарооборота республики. По данным официальной статистики, товарооборот в 2014 г. вырос на 38,1% и составил более 1251 млн. долл. США [1]. Рост торговли обеспечен за счет увеличения поставок российских нефтепродуктов, древесины, черных металлов, машинно-технической продукции и продовольствия. Одно из определяющих мест в двусторонних связях между Россией и Таджикистаном занимает развитие и укрепление межрегиональное сотрудничество. К настоящему времени подписано более 150 межгосударственных, межправительственных и межведомственных соглашений, регулирующих сотрудничество в политической, экономической, военной, гуманитарной и других областях. К 2014 г. подписано более 70 соглашений и меморандумов, в Таджикистане зарегистрированы и работают более 100 отдельных российских и совместных предприятий [1]. По данным Агентства по статистике при президенте РТ, по итогам 2014 года Россия вошла в тройку стран-доноров, охватывающих гуманитарную помощь Таджикистану. «У нас сегодня есть понимание того, что Таджикистан – это наш форпост в борьбе с терроризмом, с другими вызовами и угрозами» [2], – заявил заместитель министра обороны РФ А. Антонов. Востребованность в Таджикистане русского языка продолжает оставаться высокой. Президент Э. Рахмон неоднократно подчеркивал и подчеркивает важность изучения в республике русского и английского языков. В соответствии с его

указом в каждом учебном заведении страны должна быть сформирована группа с обучением на русском языке — по данным Минобразования Таджикистана, в стране 17 средних школ с обучением на русском языке, в 166 школах русский преподается наряду с таджикским языком. Нередко русские классы в школах и группах дошкольных учреждений переполнены. Распространению русского языка в Таджикистане способствует и госпрограмма по совершенствованию преподавания и изучения русского и английского языков на 2004–2014 годы, продленная до 2020 года. Вместе с тем, к сожалению, приходится констатировать, что сфера применения и ареал распространения русского языка постепенно сужаются, снижается и число таджикстанцев, им владеющих [3]. Сокращается русскоязычная среда общения. Во многом это вызвано тем, что страну в свое время покинули десятки тысяч представителей русскоговорящего населения. Школьникам не с кем говорить на русском языке, меньше стало слышно русской речи на улице и в общественных местах. Полезным шагом в связи с новыми требованиями к мигрантам в плане изучения русского языка могло бы стать создание в республике постоянно действующих курсов, где они могли бы изучать язык, историю, основы законодательства. Это не только проблема в Таджикистане. В Центральной Азии продолжится резкое снижение численности «европейского» населения, начавшееся из-за масштабной эмиграции. Если в 1970 г. «европейцев» насчитывалось более 11 млн человек (около 1/3 населения), то, по данным на 2009–2010 гг. – 5,6 млн (9% населения) [4]. За двадцать лет, прошедших с момента распада СССР, регион покинули несколько миллионов человек, выехавших преимущественно в Россию, Украину, Германию и Израиль.

#### Момент истины

Мне очень нравится слова Дэн Сяопина: «Когда субъективные желания идут в разрез с объективными законами, тогда неудачи неизбежны» [5]. Цель эту все



Ульмасов Р. У.

видят, а вот дорогу нет. Дорогу таджики в Москву открывали еще в 15 – веке. Цитирую С. М. Соловьева: «Бухарцы (исконные таджики – Р. У.) также приезжали в Москву, привозили коренья, меха, которые скупали в Сибири» [6]. На самом деле в царские времена очень многое было сделано в нашем регионе. Когда русские пришли в Центральную Азию, они ликвидировали налоги. В Памире не было налогов, в Зеравшанской долине — тоже. К тому же они в Центральной Азии сразу приступили к вакцинации населения [7]. А за всю историю английского колониализма в Индии и в Африке, вакцинация не проводилась. Так получилось, что в Индию стали завозить английские ткани. 14,5 миллионов мастеров погибли со своими семьями и детьми от голода, потому что, завозя дешевые ткани, Индия погубила собственные производства. Со времен первого генерал – губернатора Туркестанского края Константина Кауфмана до сегодняшнего дня мы сумели сохранить ее лучшие профессиональные традиции, в т. ч. знание и понимание особенностей региона – сказал в своем интервью Посол РФ в РТ И. Лякин Фролов. В настоящее время Россия оплачивает 7,5 тысяч студентов из Таджикистана. В среднем год обучения вузе обходится в \$7–8 тысяч, если умножить на 7,5 тысяч человек получается более \$52 млн [3].

### Миграционная дипломатия

«Миграционная дипломатия» выходит на первый план в деятельности наших дипслужб. От этой дипломатии зависит многое, если, конечно, эти дипломаты понимают суть проблемы. Ситуация с мигрантами год назад выглядела неприятной, но терпимой. А сейчас ситуация переходит в тревожную зону. Конечно, могут возникнуть разные новые обстоятельства, но попытка их предсказать — дело неблагодарное. Время и кадры, привыкшие оперировать долгоиграющими стратегиями, ушли в прошлое. Сейчас требуются оперативная, молниеносная реакция и принятие решений, а не «действовать как слон в посудной лавке» и выступать с диаметрально противоположными заявлениями. Сила отношений иногда как раз заключается в том, чтобы иметь возможность разговаривать по тем темам, по которым есть разногласия, и по тем, где стороны сходятся – вот этого ждут в Таджикистане и в России. В политике мы должны переиграть соперника, а не перебороть его. В этом и заключается искусство дипломатии. Для дипломата излишни всякие позы и снобизм. Дипломатия для меня – это скрытое зрелище. Действие дипломатов воспринимаю эмоционально. Дипломатия для меня – работа, которую я воспринимаю разумом. Жизненный опыт и многочисленные встречи с политиками, учеными, простыми

людьми выработали тонкое восприятие. Настоящее и будущее дипломат должен чувствовать физиологически. Если у него нет такого дара, тогда он случайный человек в дипломатии. Все произошедшее в миграционном поле который раз демонстрирует лживость и лукавство тезиса о том, что миграция — это, мол, только экономика и никакой политики. Нет и не может быть в межгосударственных отношениях чистой экономики и чистой политики. Нельзя добиться регулирования миграционных процессов, не уважая собственные правила и цели объединения. Это касается и Таджикистана и России. Я не предвещаю, а констатирую состоявшийся факт. То, что происходит в миграционном поле в последние годы, я бы охарактеризовал как начало коллапса доверия между Россией и Таджикистаном. Информационный фон не только прискорбен, но и странен. История показала, напоминает Президент РФ Владимир Путин, «там где людям вбивают в головы идеи о национальном и нравственном превосходстве, сеют семена ненависти к другим народам, уничтожают и издеваются над ценностями людей, там на смену цивилизации быстро и неизбежно приходит настоящее варварство» [8]. Доверия, которое с таким трудом было создано взаимными усилиями в течение 70 – лет., и без этого доверия, отношения между нашими странами в глобальном мире вообще немислимы. Сколько здесь разных моментов, фактов, явлений, крупных и мелких вещей, которые вызывают просто непонимание. А непонимание – это неприятие. Как правило, демонстрационная политика в области миграции начинается в основном там, где заканчивается политика реальная. Иными словами, миграционные чиновники который год демонстрируют ограниченность собственного политического, экономического, рыночного маневра. Но ведь доверие не возникает на ровном месте только потому, что во власти появились новые лица, менеджеры и люди, знающие иностранный язык. Да, нынешние чиновники – хорошие люди, и у них, наверное, исключительно благие цели. Но времени уже нет. Доверие всегда подкрепляется конкретными действиями. А озвученных чиновниками маленьких шагов недостаточно, чтобы говорить, что в Таджикистане что-то существенно изменилось в отношении мигрантов. У меня такое ощущение, что руководители, особенно дипломаты не осведомлены в полной мере, не освещены ясно и ситуация в миграционном поле сейчас выглядит спекулятивно. Хотел бы порекомендовать «миграционным специалистам» не заниматься «мегафонной» дипломатией, а инвестировать больше усилий в серьезный, профессиональный разговор в рамках диалогового механизма. Необходимо наладить медиаиндустрию в плане освещения миграционных проблем, которая должна работать 24 часа и 7 дней в неделю. К большому сожалению,

в странах СНГ, в том числе в Таджикистане российское информационное поле «худеет» и теряет свое место. То, что сейчас имеется, это все пока остатки нашей совместной истории. А эхо истории заканчивается на пол пути.

Смотрите, к примеру, есть Канада. По территории она практически равна современной России. Там живет около 37 миллионов человек. По сравнению с Россией это в 5 раз меньше. Да, она занимается привлечением мигрантов, да, она тоже озабочена проблемой рождаемости, но в общем катастрофы как-то нет и никто не делает из этого трагедии. Может быть, дело не в том, сколько, а дело в том, как, какие? Еще В. О. Ключевский в своих лекциях писал: «Все эти неправильности имели один общий источник – неестественное отношение внешней политики государства к внутреннему росту народа». И далее. «Государство пухло, а народ хирел» [9]. Второй момент. Мы, почему то после развала Союза стали забывать историю. Может, поэтому происходит что-то не понятное в общественном сознании людей? К этому хочу привести три примера.

**Первый** В 1920 г. европейскую часть России и Украины постиг неурожай. В связи с этим в центральную Россию из Бухары, Самарканда (Бухара и Самарканд – испокон таджикские города – Р. У.), Ходжента отправляли вагоны с зерном и другими продуктами сельского хозяйства. Здесь проводился сбор денежных средств. В этом же году для голодающих Москвы и Петрограда было собрано 632 382 руб. Такая помощь России была оказана и в последующие 1921–1922 гг. [10]. В помощи голодающим России активно участвовало население хлебосеющих районов Ходжента, Пенджикента, Ура – Тюбе, Джизаха. В трудные для Советской России годы из БНСР было отправлено в Россию 420 тыс. пудов хлопка, 14 тыс. пудов шерсти, 60 тыс. штук каракулевых шкурок и много другой сельскохозяйственной продукции [11]. В БНСР при Совете назиров был создан постоянный комитет помощи голодающим России [12].

**Второй** На фронтах Великой Отечественной войны мужественно воевали около 290 тысяч таджикстанцев. Более 60 тысяч воинов из Таджикистана были награждены орденами и медалями, 54 из них удостоены звания Героев Советского Союза, 14 воинов стали полными кавалерами ордена Славы [13]. В сражениях за Москву храбро сражались воины подшефной Таджикистану 20 – й Краснознаменной ордена Ленина кавалерийской дивизии, дислоцировавшейся до войны на территории республики. Воин этой дивизии Ахмед Очиллов в своем письме домой писал: « Я, сын таджикского народа, отстаивал Москву так же, как это делали сибиряки и уральцы, москвичи и ленинградцы» [14]. А вот письмо группы девушек – студенток Сталинабадского педагогического института.

В своем заявлении в адрес Военного комиссариата республики они писали: « Враги всех трудящихся человечества – германские фашисты вторглись на территорию нашей Родины. Мы, студентки Сталинабадского пединститута, просим составить из нас боевую санитарную дружину, обещаем сражаться в боях наравне с мужчинами» [15]. «Все для фронта! Все для победы!» – это были не пустые слова для наших граждан. В 1942 г. в республике было собрано для фронта 1500 голов скота, 5 тыс. килограммов мяса, свыше 45 тонн картофеля, 120 тонн свежих овощей, 130 тонн фруктов и компотов, 5 вагонов муки, а также 1,5 миллионов рублей [16]. Летом 1942 г. таджикский народ отправил в Ленинград 50 вагонов со свежими овощами и фруктами, мясом, рисом, кондитерскими изделиями [17]. За две декады 1942 г. в отделение республиканской конторы госбанка поступило около 72 миллионов рублей. На строительство танковой колонны «Колхозник Таджикистана» было собрано свыше 84 млн. рублей и на постройку эскадрильи самолетов «Советский Таджикистан» – 32,5 млн. руб [18]. 24 июня 1941 г. при СНК СССР был создан Совет по эвакуации. 27 июня 1941 г. было принято Постановление ЦК ВКП (б) и СНК СССР «О порядке вывоза и замещения людских контингентов». Первоочередными объектами эвакуации людей были определены детские учреждения, квалифицированные кадры рабочих и служащих, люди пожилого возраста, женщины с детьми [19]. Только Таджикистан принял более 80 000 эвакуированных. Эвакуация способствовала лучшему узнаванию народами СССР друг друга, укреплению дружбы народов, их взаимопониманию и взаимоуважению. И то, что национальный фактор и в целом правильная национальная политика в СССР во многом определили победу советского народа в Великой Отечественной войне, представляется несомненным. В Таджикистане создавались крупные военные подразделения, которые в полной боевой готовности уходили прямо на фронт. С 1941 по 1943 гг. на фронт из Таджикистана ушли около 100 тысяч воинов, а к маю 1944 г. их численность составила 214696 человек – около 15 процентов населения республики [20]. В начале 2015 г. число ветеранов войны в Таджикистане насчитывало 927 человек, возраст большинства из них превышает 90 лет, а самому старшему из них исполнилось 114 лет [21]. Данные примеры из мира информации, которую, к большому сожалению, молодое поколение не знает, а мы, старшее поколение, почему-то стесняемся озвучить.

**Третий** В 70 – е гг. 20 века таджикская молодежь принимала активное участие во Всесоюзных ударных комсомольских стройках, таких как БАМ, КАМАЗ, крупные стройки Ростова, Новгорода и др. Сотни таджикских строителей работали на строительных



объектах московской олимпиады (1980 г.) А в 80-е гг. прошлого века ежегодно из Таджикистана на учебу в ПТУ России и Украины отправлялись от 7 до 8000 молодых людей. Или вот пример из реальной жизни. Надежда Саидова – 70-летняя жительница Муьминободского района (Хатлонская обл.) приехала в этот регион во времена Союза из России, и теперь она здесь знаменитая вышивальщица. Надежда Саидова шьет платья и тюбетейки, чакан, покрывала для колыбелей, курпачи, или матрацы для молодоженов, а также является лучшим поваром национальных блюд: чаппоти, курутоби фатирмаска [22]. Обо всем этом мы недостаточно громко говорим, недостаточно много пишем. То, что происходит в миграционном поле, отношение к мигрантам просто удивляет. Миграция политизирована настолько, что идет в разно полюсных мнениях не представляется возможным разобраться. Например, ООО «Агропромышленный комплекс Шатурский» Московской области приглашает на постоянные и сезонные работы граждан Таджикистана, со всеми социальными гарантиями, также обеспечивает жильем и питанием. Предусмотрены условия и для семейных работников. Есть возможность устроить детей в детсад и школу. Зарплата в среднем за месяц, с учетом двух выходных в неделю, составляет 30 тысяч рублей. Как заявил руководитель организации организация готова частично компенсировать налоговые выплаты работника [3]. С одной стороны, российские субъекты обращаются в представительство Минтруда РТ в РФ направить рабочую силу, приезжают в Таджикистан отбирают желающих для выезда на работу, а с другой – в СМИ идет масштабная антиэмиграционная пропаганда. Так что же произошло сегодня с потомками народа-победителя, освободившего человечество от фашистского гнета? Сегодня в России, потерявшей в кровавой бойне с фашизмом миллионы своих сограждан, всё ещё свободно разгуливают бритоголовые подонки, жестоко расправляющиеся с внуками тех, кто плечом к плечу стоял с русскими солдатами, защищая Россию от порабощения. Никак не могу представить, что в стране, где в войне против фашизма погибли 27 миллионов человек, появляются фашистские молодчики, марширующие со знаменами по улицам городов рядом с памятниками Отечественной войны и Неизвестного солдата. Это сюрреалистическое извращение истории. Премьер-министр Украины заявляет о «вторжении СССР в Германию и на Украину». Неужели мои предки, мои таджики, соотечественники – в составе армии СССР вторглись в Германию и на Украину? И как мы это объясним в год 70-летия Победы над фашизмом? Значит поэтому в некоторых городах Украины на вечном огне готовят шашлык и все это выставляют в Интернете «вплоть до откровенного бравирования

нацистской символикой»? Кроме того, ОБСЕ и Венецианская комиссия рекомендовали национальным парламентам принять законы, которые бы запрещали одевать во время митингов маски или как-то иначе препятствовать идентификации личности. В некоторых государствах ЕС уже предусмотрена административная и уголовная ответственность за такие действия [23]. Министр иностранных дел Польши Гжегож Схетына заявил, что концлагерь Освенцим был освобожден украинскими солдатами [24]. Может, польский министр не знает, что большинство улиц Варшавы были превращены в руины. Жители города были истощены до предела и прикрыты лохмотьями. От одного миллиона 310 тысяч населения довоенной Варшавы осталось только 162 тысячи человек. Крупнейшие промышленные предприятия были стерты с лица земли, жилые дома взорваны или сожжены, городское хозяйство разрушено. За время нацистской оккупации Польша потеряла около четверти своего населения. Даже местный историк Казимеж Марек отмечает, что после войны Польша стала независимым государством. И это при том, что и находилась под некоторым влиянием московского «большого брата». Кстати, этот «восточный брат» поднимал ту же Варшаву из руин. Из Москвы в Польшу были направлены инженеры, строители, материалы, техника, то есть, по сути, руками советских людей – русских, украинцев, белорусов, **среднеазиатских народов** была воздвигнута новая польская столица [25]. Минобороны России выложило на своем сайте 15 уникальных, в том числе секретных, исторических документов времен Великой Отечественной войны, касающихся, в частности, освобождения концлагеря Освенцим. Обнаружено также донесение о списочной численности военнослужащих по социально-демографическим признакам 60-й армии 1-го Украинского фронта. Оно содержит сведения о бойцах Красной Армии в общей сложности 39 национальностей, освободивших Освенцим, среди которых были 14 таджикских офицеров и 178 рядовых таджиков [26].

Министр иностранных дел России Сергей Лавров расценил высказывание польского министра «как кощунственное и циничное» [27]. «Если бы командиром танка был татарин, тогда бы министр говорил, что Освенцим был освобожден Монголией?» [28] и т. п. – всего более 100 откликов только за первые три часа. Как всегда, шутам позволено проговаривать то, что потом начнут говорить короли. Кто сказал, что историю нельзя переписать? Её можно даже переделать, что сегодня на наших глазах и происходит. И пока довольно успешно. Ибо свободная и просвещенная Европа молчит, а США и Германия действуют [29]. Услышав выступление польского дипломата №, вспомнил роман антиутопию Джорджа Оруэлла «1984» (анг.



Nineteen Eighty-Four «Тысяча девятьсот восемьдесят четвертый») изданную в 1949 г. Там есть такое. Министрство правды («минправ»), место работы главного героя романа, занимается непрерывной фальсификацией различной исторической информации (статистических данных, исторических фактов) на всех уровнях информирования населения: в СМИ, книгах, образовании, искусстве, спорте. Утопия реализуется в Польше.

Может, мы что то не понимаем? Отстали от жизни? А что творится в России? Как в наше время могут люди (хотя людьми я этих людей не назвал бы) пропагандировать фашизм – носить фашистскую символику, кричать зиг хайль. Как можно среди белого дня в Санкт-Петербурге, в культурной столице РФ, убивать безвинную таджикскую девочку? По мнению социолога Игоря Кузнецова, что в российском обществе развилась мигрантофобия [30]. Неонацистские интернет-сайты плодятся как кролики, среди них «форум церкви Адольфа Гитлера» и сайт национал-социалистического движения «Славянский союз». Интернет-чаты пользуются бешеным успехом. На них с остревением обсуждают и будущее «великой русской нации», и цвет знамени дивизии СС «Мертвая голова». Существует около двадцати русскоязычных сайтов, материалы которых можно охарактеризовать как разжигающие расовую ненависть и несущие пропаганду идеологии неонацизма. Именно на подобных сайтах трое молодых людей и нашли рецепт, как сделать бомбу, которую они впоследствии заложили в той части Черкизовского рынка, где торговали выходцы из Азии. Взрыв унес жизни 12 людей. Кем же они были, эти парни? Студенты 18 и 20 лет, они не входили ни в одну из экстремистских организаций, но в больших количествах поглощали неонацистскую литературу [31]. Во время допроса они заявили, что их акция была направлена против засилья в стране нелегальных иммигрантов. Сегодня движение российских скинхедов – одно из самых многочисленных в мире. По данным Московского бюро по правам человека, всего в РФ проживает более 50 тысяч «скинов». При этом всего в мире зарегистрировано около 70 тысяч человек, принадлежащих к этому движению [32]. Достаточно набрать в поисковике Интернета «неонацизм в России», становится действительно жутковато. По информации руководителя Всероссийского научно-исследовательского института (ВНИИ) МВД России генерал-майора милиции Сергей Гирько, передает Lenta.ru со ссылкой на «Интерфакс», каждый год на территории РФ возникают все новые фашистские группировки. Как следствие – число преступлений экстремистской направленности, совершенных на почве национальной, расовой или религиозной ненависти, неуклонно растет. В частности, сообщил генерал-майор, за первое полугодие 2010 г.

было зафиксировано 370 таких преступлений – это на 39% больше показателя за аналогичный период прошлого года. И возникают вопросы: Почему? Кому это нужно? Чего они хотят? И что с этим делать? За этот промежуток времени таджики в основном в России из вынужденных беженцев, превратились в мигрантов, затем в гастербайтеров, а сейчас уже в незваных гостей в другой стране. «Мигранты оккупанты»! «Язык в опасности»! «Чурки». Мигрант это страшилище для народа. Знакомо до боли! В общественном сознании в РФ укоренилось, что если человек не похож на славянина, то его наделяют всеми негативными чертами. Но если мы говорим о криминализации, то нельзя забывать, что многие преступления в центральной России совершают выходцы с российского Северного Кавказа, которые иммигрантами не являются. Плюс выходцы из Азербайджана и Армении. И только затем определенную долю преступлений совершают иммигранты из Средней Азии, Таджикистана и Киргизии. Тем не менее, практика показывает, что когда человек теряет работу, то высока вероятность того, что он займется криминалом. Люди оказываются в ситуации, которая толкает их на преступления. Человек теряет работу, дома у него семья, надо есть, а есть нечего. Начинаются грабежи и воровство. Если в 2015 г. экономическая ситуация в РФ ухудшится, я допускаю, что существенная доля мигрантов уйдет в криминал. Времени на «медленные танцы» нет. Надо действовать, надо работать.

### Мигрантофобия

Прошло достаточное времени, чтобы осознать, что мы сделали для своих мигрантов. Для республик экспортеров рабочей силы из Средней Азии мигрантофобия стало главной проблемой. В этих странах родители боятся отправить на учебу своих детей, хотя Россия выделяет бюджетные места. Например, количество таджикских студентов в Европе, США, КНР, Японии и др. странах увеличивается в разы. На высокие государственные посты в этих республиках уже приходят выпускники европейских и американских вузов. Эта потеря выльется для России в очень большую потерю своего имиджа на международной арене.

Бесспорно, труд и денежные переводы трудовых мигрантов впечатляют. Понять, исходя из увиденного, услышанного из жизни мигранта. Как новое независимое государство, мы не имели никакого опыта по многим вопросам, в том числе в такой плоскости, как миграция. Иногда, чтобы выиграть, нужно проиграть. Или просто играть «в проигрыш» как это было в 1812 году уступая Москву, сожги и потом победили. Однако зараза «мигрантофобии» постепенно



Ульмасов Р. У.

распространяется и по регионам, и это отвратительная болезнь чередуется с периодическими обострениями. Без осознания этого на самом высоком уровне, без специальной подготовки педагогов, без специальных превентивных программ ничто кардинально не изменится. Но ведь ситуацию можно смягчить, а можно усугубить. Хотим мы этого или нет, идет ассимиляция трудового мигранта с местным населением. По некоторым, данным ежегодно 12 000 таджиков вступают в РФ. А в Таджикистане развивается «двоеженство» международного характера. Одна на родине, другая за рубежом. Это не новое явление. Давайте обратимся к истории. Например, так, о гармоничном сосуществовании чингизидов и русичей говорят и многочисленные браки и родственные связи как среди простого народа, так и в правящей верхушке. Внук Александра Невского был женат на сестре Узбека, хана Золотой Орды [33]. Многие понятия, а также географические названия, фамилии, вошедшие в русский язык, используются и сегодня: амбар, базар, деньги, таможня, караул, ящик, тюрьма, товар, хозяин, казна, сабля, нагайка, хоругвь, Аргаяш, Чебаркуль, Казань, Аксаков, Гоголь, Карамзин, Кутузов и т. д. А такая «русская» побудительная конструкция «Давай...», берет свои корни в турецком языке [33].

### Миграция – жизненная неизбежность

Таджикистан и Россия идут вместе органично, сошлись идеологические направления и геополитические импульсы наших стран. В сущности, в нынешних экономических и геополитических реалиях Таджикистан нуждается в России гораздо больше, чем Россия нуждается в Таджикистану. И понятно, что при нынешнем векторе развития вариант временного привлечения дешевой рабочей силы всегда будет рассматриваться как самый выгодный. Дешевой и абсолютно бесправной. Но кризис и санкции сильно задели и мигрантов. В 2015 г. об исходе мигрантов сообщило каждое СМИ. Стали даже известны основные направления: Казахстан, Южная Корея, Турция. Европа до сих пор богата, но сегодня можно и в Америку, и в Азию, и в арабские страны. Однако, кто может, выбирает Европу с ее легендарным соцпакетом из достатка, свободы и прав человека. Приехавшему же в Россию «соцпакет» может гарантировать разве что тюрьма [34]. И уже в первые дни праздников москвичи увязали в неубранной каше улиц. Вице-губернатор Санкт-Петербурга Игорь Албин, обращается, правда не официально, а через свою страничку в Facebook: «Может, взять лопаты и навести порядок хотя бы в своем дворе». Как выяснилось, с некоторых пор уборщиков стало катастрофически не хватать в северной столице. По данным жилищного

комитета городской администрации, к началу декабря 2014-го в управляющих компаниях работали 6000 штатных специалистов «по очистке придомовых территорий». Еще около 3000 человек привлекались по контрактам с клининговыми компаниями. К середине января 2015 г. число дворников сократилось в целом по городу почти на 50%! Причина? Массовый отток из Петербурга мигрантов, прежде всего из среднеазиатских республик [35]. По данным ФМС РФ на январь 2015 года в России находятся 999 132 граждан Таджикистана, из них 182 262 женщины. Из этого количества 95 396 – несовершеннолетние, 4 168 старше 60 – лет [36; 37] (эту информацию Минтруда РФ опровергает – Р.У.). Трудовые мигранты едут на заработки, они многим готовы поступиться, например, удобствами в быту. Но не деньгами. Деньги для мигрантов главное. Половина зарплаты пресловутых московских дворников разворовывается чиновниками. Хотя об этом пишут и знают, но ни одного уголовного дела, никого не сняли с должности. И если первое время мигранты готовы были мириться с некоторыми чудовищными условиями скажем, так, нюансами быта, оформлении, то теперь, в условиях антироссийских санкций, девальвации рубля, требуют своего в полной мере. Но это лишь часть проблемы.

### Уйти нельзя остаться

Другая проблема состоит в том, что, к большому сожалению, в России в какой-то момент решили, что мигранты будут всегда – безответные, готовые за копейки выполнять неквалифицированную работу. Нельзя не согласиться с мнением президента фонда «Миграция 21 века», экс-замдиректора ФМС России Вячеслава Поставнина: «Эти люди давно росли в нашу экономику, и если их убрать, то произойдет обвал многих отраслей. Строительство, сфера услуг, ЖКХ. Наша сельская местность, которая когда-то поставляла кадры в Москву, давно себя исчерпала, брать людей неоткуда. Уже давно все, кто мог уехать на заработки, уехал. У нас просто нет таких ресурсов. Каждый год на пенсию уходит по миллиону человек, скоро вообще работать будет некому. И вы посмотрите, кто у нас строит высокотехнологичные объекты, те же нефтепроводы — китайские рабочие, Москву-Сити возводят молдавские бетонщики, в жилищно-коммунальной сфере – таджики и т. д. У нас просто нет своих таких специалистов. И так происходит во всем мире. От глобализации никуда не денешься. Возьмите даже сиделок для тяжелобольных людей, нет у нас своих. Нужно изучать мировой опыт, смотреть, как поступают другие страны, и активно его перенимать» [38].



Правильно говорят эксперты: при нынешней экономической доминанте, когда исходные экономические механизмы – абсолютно неверные, никакими палками и плетками невозможно в массе заставить работодателей отказаться от выгоды, которую сулят мигранты. Никто не может предсказать, что произойдет завтра. Если хотите, идет игра на опережение. Аналитики должны предоставить правительствам двух стран необходимый инструментарий для действий в условиях форс-мажора. У Ден Сяопина есть прекрасные слова: «Чужой опыт можно заимствовать, но не копировать» [39]. Это превентивная мера, попытка использовать все сдерживающие факторы. Полагаю, в столь важный момент все, кто связан с миграцией, должны сработать в высшей степени эффективно и профессионально. Необходимо обратить внимание на существующие риски. Так как миграционные проблемы стабильны в своей нестабильности. Когда начинаются выборы, ложь большинством граждан не только не отрицается, но и поощряется. Но во время кампании востребован специфический вариант лжи, ложь с оглядкой, ложь в математически рассчитанной пропорции.

### Антимигрантские рефлексy

На сайте «Свободная пресса» провели опрос «Может ли Россия обойтись без мигрантов» (декабрь 2015 г.) и большинство, 90% читателей, уверены, что сможет. При этом 95% считают мигрантов угрозой обществу, чувствуют опасность со стороны рабочих-иностранцев 80%. А 95,6% наших респондентов считают, что миграционная служба страны ведет неправильную политику. Еще 97,5% уверены, что ей мешает неповоротливость системы и коррупция. При этом сочувствует мигрантам лишь треть опрошенных. На вопрос «Волнует ли вас бесправное положение мигрантов?» положительно ответили 33,5%, а 60% уверены, что за положение гастарбайтеров должны отвечать работодатели, а не государство [38]. Многие считают, что мигранты — обуза для нас. Но давайте посчитаем. Где-то 24 миллиарда в год они перечисляют денег на родину. Но при этом их вклад в ВВП страны составляет 20%. Это примерно 10 триллионов рублей [38]. Например, в 2012 году прибыль российских банков от переводов в страны СНГ из РФ составила 17,8 млрд. долл. США [38]. Так что от мигрантов – несомненная польза и выгода. Вице-мэр Сочи Николай Пелих отметил, что «честные и добросовестные трудяги из высокогорья Таджикистана возвели вместе с российскими специалистами такие сооружения, что навеки останутся объектом спортивной чести и гордости России и ее друзей, в числе которых заметное место занимает Таджикистан» [40].

### Просто надо работать

Мы должны начать образовательный процесс – обучая, поучая, наставляя, исправляя. Начиная с детского сада и до вуза мы должны учить нашу молодежь. Не имеет значения, будет ли он мигрантом или продолжит учебу за пределами страны. В прямом смысле слова мы должны направлять жизненный путь и готовить к самостоятельной жизни за пределами страны. Поехать зарабатывать деньги за пределами страны невозможно без внутренней «заводки», без стремления учиться, адаптироваться, интегрироваться победить невзгоды во что бы то ни стало. Сейчас мы живем в условиях глобализации, интеграции. Надо готовить молодежь именно в этой плоскости, не только визуально, но и вербально. А было бы не плохо начать работу над оттачиванием миграционной мощи, чтобы не утратить стержень. Нужно ввести формулу **«Чем совершеннее работа с мигрантами, тем комфортнее государству»**. Для того чтобы регулировать миграционный процесс, Таджикистану и России нужно увидеть происходящее глазами мигранта, оценить ситуацию умом мигранта и принять решение, исходя из интересов мигранта.

### Эхо гражданской войны

Жизнь таджикского мигранта в течение 20 – лет, складывается из маленьких побед над собой. Наш мигрант постоянно находится в турбулентной ситуации и способен выдерживать чумовые стрессы, ему нужен иногда драйв. К сожалению, наше общество заточено на негатив. Мы не задумываемся, что аукаться это будет еще долго, и на нашу карму. Потому что мы работаем не скальпелем, а дубиной. Никто не утверждает, что наш мигрант – ангел во плоти, но все его минусы померкли, даже обнулились на фоне методов, которые использовались в борьбе против него. Миграционная ситуация заставляет всех, кто связан с этой проблемой, работать глубже, сильнее. Министерство – это не люди, а функции. Так вот, многие министерства, в частности Минтруда РТ, не способны выполнять свои функции. Вот в этом и есть проблема. Когда общество оказывается в стрессовой ситуации, оно способно выжать максимум, как на краю пропасти. Качнешься в сторону – улетишь вниз и ничего не докажешь. Но есть вариант удержаться. В таком состоянии мысль приходит очень быстро, делаешь все с точностью:

1. Соответствие требованиям профессии пропуск на рынок не только России, но и ЕС
2. Регулирование миграционных процессов – гарант конкурентоспособности.



3. Внедрение системы менеджмента в регулировании миграционных процессов. К сожалению, из-за неадекватного понимания сути совершенствования систем менеджмента в Таджикистане эту деятельность выполняют, как правило, формально, зачастую имитируя процессы совершенствования. Прежде всего молодым людям стоит понять, что ПТУ – это тоже образование и путь развития. Ведь такое количество менеджеров и юристов, которое выпускается ежегодно из ВУЗов страны, переварить невозможно. Они банально не нужны. Зато нужны токари, фрезеровщики и монтажники.

### Таджикистан – это каждый из нас

И все-таки наших мигрантов и всех нас ждет только хорошее. Только с одним условием – если мы сами это хорошее захотим. Смена поколений мигрантов неумолимо приближается и готовиться к ней нужно уже сейчас. Но у наших мигрантов наблюдаются семейно – преемственные отношения. **Настало время провести общенациональную дискуссию о проблемах миграции в стране.** Не надо стесняться, не надо бояться, надо миграцию направить в общую экономическую канву, использовать миграцию для развития экономики, подготовки кадров. Россия на данном этапе выступает для нашей страны профессиональной площадкой подготовки не только кадров, но и повышения культурно – образовательного уровня населения. Таджикскую миграцию можно, нужно и возможно регулировать лишь при условиях совместной работы с Россией. В данной работе ключевыми ценностями являются прозрачность, подотчётность и законность. Миграция постоянно получает прямо противоположные векторы развития, если ими не заняться. Миграция для страны в будущем станет проблемой «повышенной сложности» для всех. Нам надо изучать внимательно феномен – «таджикская миграция». Необходимо осмыслить современное положение, исходя из исторических параллелей. И особенно актуальна наша совместная история, потому что самые наши большие взлеты и провалы связаны, прежде всего, с периодом Советского Союза. Ученым мало донести факты в правильном и честном изложении, это должно быть еще и интересно. Например, мы плохо знаем о людях, эвакуированных в годы Великой Отечественной войны в Таджикистан. Их количество достигало более 80 000 человек. Надо изучать, этот исторический факт создать музей эвакуации, создать с иллюстративными материалами на электронных носителях, провести форум участников, снять фильм, создать специальный портал, который бы представлял собой социальную площадку и базу новых проектов. Мне понравились

слова российского журналиста Антона Красовского «Я русский – и я европеец, и я хочу, чтобы таджик, сомалиец и монгол не боялись в моей стране выходить на улицу. Я русский – и я европеец» [41].

### Упрямства мало

Проблема нашей молодежи, особенно сегодняшних выпускников школы, заключается в том, что у них реальных ориентиров по жизни нет. Они обсуждают две проблемы. Первая: заработок, интерес. Они же обсуждают это всегда, и все происходит между ними. Ну, а дальше уже коррелируют со способностями своими, способностями родителей, куда, что может быть. Вторая: миграция. Не успел завершить учебу в школе или в вузе у него на уме миграция. Потом они знают, что нужно получить высшее образование. Вдумайтесь в цифры: 80% всей сельскохозяйственной продукции, потребляемой США, производится в Калифорнии, при этом в сельскохозяйственном секторе Калифорнии занято лишь 5% населения штата [42]. В России 40% работников сельского хозяйства в России — трудовые мигранты [43]. Почему бы мигрантам из Таджикистана (Центральной Азии) не освоить пустующие российские деревни? Вот здесь надо действовать исходя не из политических, а экономических соображений. С экономической точки зрения совершенно нелогичная позиция, которая объяснима только в политической плоскости – России нужна не западная сельхозпродукция, а родная, российская. А как решить облегчить проблемы таджикского мигранта? Я согласен с мнением таджикского эксперта Саймидина Дустова о том, что «входной билет мигранта» с 400–500 долларов 2013 г. когда было заключено известное Соглашение по трудовой миграции между РФ и РТ, вырос в январе 2014 г. до 1400–1500 долларов США, что равно двухмесячной средней заработной плате мигранта. Точнее, суммы, которую он отправлял домой. К тому же его доходы уменьшились на 50–60%, как за счет падения курса рубля, так и за счет снижения объема строительного рынка и сферы услуг [44]. Решений и инструментов для госрегулирования трудовой миграции, даже в этих условиях, немало, например: микрокредитование. Ввести в оборот новые 100–150 тысяч микрокредитов с низким процентами, ставка НБ +1–2%. Или что еще лучше: 10–12% годовых и возможность бюджетной компенсации банкам.

1. Снизить цены на ж/д билеты на 30–40% и на авиабилеты на 25–35%.

2. МИД продавать купленные за 5–6 долларов новые паспорта по хотя бы себестоимости.

3. Десятый год повторяю одно и то же: пора создать в составе Правительства РТ Министерство по



Ульмасов Р. У.

делам миграции с одновременным уменьшением армии чиновников в других, неэффективных ведомствах.

4. Учредить должность помощника Президента по вопросам миграции.

5. Создать под председательством Премьер-министра республики постоянно действующий координационный совет по вопросам миграции.

6. Провести земельную реформу и упростить доступ людей к земельным участкам, пастбищам.

7. Создать НИИ миграции при АН РТ, а вузах приступить к подготовке миграциологов.

### Еще раз о диаспорах

Таджикская миграция в России это сетевое явление. Там нет какого-то единого руководителя. В каждом регионе есть свой авторитет, и какой линии поведения, какого мировоззрения придерживается этот лидер – одному богу ведомо. Многие мигранты да и не знают о существовании таких диаспор. Поэтому здесь, конечно, колоссальная нагрузка падает и на сами внутримигрантские плечи, потому что кроме них никто не может, в конечном счете, справиться с этой проблемой. В своем послании (23 января 2015 года) к парламенту страны Президент Эмомали Рахмон поручил «до конца текущего года подготовить и представить в Правительство страны проект Закона «О трудовой миграции» в целях совершенствования политики в сфере трудовой миграции и обеспечения защиты прав и интересов мигрантов за рубежом». Мне думается, эксперты должны предложить варианты о месте и роли таджикской диаспоры. Вот почему мы должны обращать внимание наших граждан, на эти проблемы, информировать их о том, что происходит дальше в миграционном поле. Но нужно не только знать, что происходит в миграционном поле. Нужно еще и конструктивно критиковать и выдвигать конкретные предложения и следить за их реализацией.

### Литература:

1. Посольство Российской Федерации в Республике Таджикистан [электронный ресурс]. URL: [www.rusemb.tj](http://www.rusemb.tj). (дата обращения 11.03.2015)
2. Радио Озоди. 26 января 2015 года.
3. Азия плюс. 12 февраля 2015 года.
4. Национальный состав, вероисповедание и владение языками в Республике Казахстан. Итоги национальной переписи населения 2009 года в Республике Казахстан. Стат. сб. / Под ред. А. Смаилова. Астана, 2010.
5. См. Максумов А. Н. Дэн Сяопин – человек XX столетия. Душанбе. Ирфон, 1999.
6. Соловьев С. М. Сочинения. Кн. 4: История России с древнейших времен. Т. 7–8. М.: Мысль 1989.
7. Интервью с экспертом Центрально-азиатского экспертного клуба «Евразийское развитие», заведующим отделом Института экономики и демографии Академии наук Республики Таджикистан Ходжимаммадом Умаровым [электронный ресурс]. URL: <http://eurazvitiye.org/> (дата обращения 11.03.2015)
8. Путин: преступления, подобные Холокосту, не должны повториться. 27 января 2015 года // Материалы ИА ТАСС.
9. Ключевский В. О. Сочинения: в 9 т. Курс русской истории (№3). М.: Мысль, 1988.
10. Искандаров Б. И., Масов Р. М. Россия и Таджикистан. Душанбе, 1984.
11. Мамадалиев И. А. Из истории помощи Туркестанской АССР голодающему населению Поволжья. Худжанд, 2003. С. 74–75.
12. Ишанов А. И. Создание бухарской народной Республики. Ташкент, 1955.
13. Наимов М. История дружбы и сотрудничества. Душанбе, 2014.
14. История Ленинабада. Душанбе, 1986.
15. Коммунист Таджикистана. 1941. 24 июня.
16. Коммунист Таджикистана. 1942. 17 сентября.
17. Наимов М. История дружбы и сотрудничества. Душанбе. 2014. С. 216.
18. Таджикистан за 20 лет. Сталинабад, 1949. С. 136.
19. Синицын Ф. За русский народ! Национальный вопрос в Великой Отечественной войне [электронный ресурс]. URL: <http://coollib.net/b/222350/read> (дата обращения 11.03.2015)
20. Таджики в Великой Отечественной. ИА Азия плюс. 2014. 23 июня.
21. В освобождении узников «лагеря смерти» приняли участие 192 таджика // Радио Озоди. 29 января 2015 года.
22. Радио Озоди. 1 февраля 2015 года
23. СМИ: факельные шествия, подобные киевским, в Европе давно вне закона. РИА Новости. 31 января 2015 года.
24. ИА Лента. ру. 21 января 2015 года.
25. Барсов В. На Западе поднимают головы исторические невежды и политические спекулянты // ИА Авеста. 26 января 2015 года.
26. Минобороны России решило положить конец спорам об освободителях Освенцима // Лента.ру. 27 января 2015 года.
27. ИТАР ТАСС. 22 января 2015 года.
28. Свободная пресса. Польский казус. 23 января 2015 года.
29. Третьяков В. О новом единоличном хозяине Европы // РИА Новости. 29 января 2015 года.

30. «Вы нам не указ!» Откуда у россиян мигрантофобия и когда ждать восстания гастарбайтеров // РИА Новости. 14 октября 2014 года
31. Неофашизм в современном мире. Материалы Интернета [электронный ресурс]. URL: <http://www.refsru.com/> (дата обращения 11.03.2015)
32. Неофашисты в РФ [электронный ресурс]. URL: [www.sektam.net/forum/index.php?showtopic=1028](http://www.sektam.net/forum/index.php?showtopic=1028) (дата обращения 11.03.2015)
33. Сачко В. Г., Михайлова А. А., Михайлов А. А. Межцивилизационное взаимодействие на евразийском пространстве: история, современные тенденции и перспективы». Материалы Международной конференции. Душанбе, 13 февраля 2015 года.
34. Россия без мигрантов // Новая газета. 26 января 2015 года. [электронный ресурс]. URL: [www.novayagazeta.ru/comments/66981.html](http://www.novayagazeta.ru/comments/66981.html) (дата обращения 11.03.2015)
35. «Снег башка попадет». Массовый таджико-узбекский исход может оставить Петербург без дворников // Свободная пресса. [электронный ресурс]. URL: <http://svpressa.ru/society/article/109813/> (дата обращения 11.03.2015)
36. Озодагон. 2015. 23 января.
37. [примечание] по данным ФМС, количество узбекских граждан – 2 млн. 215 тыс. 780 чел., из них – 418 368 женщин, из Киргизии – 544 956, женщин – 220 400.
38. Нужно ли выгонять из России мигрантов? // Свободная пресса. 25 октября 2014 года [электронный ресурс]. URL: <http://svpressa.ru/society/article/102116/> (дата обращения 11.03.2015)
39. Максумов Н. А. Дэн Сяопин – человек XX столетия. Душанбе: Ирфон, 1999
40. ИА Азия плюс. 21.01.2015
41. Радио «Эхо Москвы». Особое мнение. Январь 2015 года.
42. 10 стереотипов об Америке. Николай Халезин – глава и режиссер «Свободного театра», Беларусь // Сайт «Свободного театра» [электронный ресурс]. URL: <http://dramaturg.org/> (дата обращения 11.03.2015); ЖЖ Николая Халезина [электронный ресурс]. URL: <http://kilgor-trautt.livejournal.com/> (дата обращения 11.03.2015)
43. Вахрушева Дарья. Россия снимает барьеры для гастарбайтеров из стран СНГ // Труд. 2010. № 087. 19 мая. № 087.
44. ИА Авеста. 02.02.15.
1. Embassy of the Russian Federation in the Republic of Tajikistan [e-resource]. URL: [www.rusemb.tj](http://www.rusemb.tj). (date of reference 11.03.2015)
2. Radio Ozodi. January 26, 2015.
3. Asia Plus. February 12, 2015.
4. National composition, religion and language skills in the Republic of Kazakhstan. The results of the national census of 2009 in the Republic of Kazakhstan. Stat. Sat. / Ed. A. Smailova. Astana, 2010.
5. See. Maksumov A. N. Deng Xiaoping – a man of the twentieth century. Dushanbe. Irfon, 1999.
6. Solovyov S. M. Works. Bk. 4: History of Russia since ancient times. T. 7–8. M.: Thought in 1989.
7. Interviews with experts from the Central Asian expert club “Eurasian Development”, the head of department of the Institute of Economics and Demography of the Academy of Sciences of the Republic of Tajikistan Hojima-hmad Umarov [e-resource]. URL: <http://eurazvitiye.org/> (date of reference 11.03.2015)
8. Putin: crimes like the Holocaust must not be repeated. January 27, 2015 // Proceedings agency TASS.
9. Klyuchevskii V. O. Compositions: 9 m. The course of Russian history (№3). M.: Thought, 1988.
10. Iskandarov B. I., Masov R. M. Russia and Tajikistan. Dushanbe, 1984.
11. Mamadaliev I. A. From the history of Turkestan ASSR aid to the starving population of the Volga region. Khujand, 2003. P. 74–75.
12. Ishanov A. I. Creation of the People’s Republic of Bukhara. Tashkent, 1955.
13. Naimov M. History of friendship and cooperation. Dushanbe, 2012.
14. History of Leninabad. Dushanbe, 1986.
15. Communist Tajikistan. 1941. June 24.
16. Communist Tajikistan. 1942. September 17.
17. Naimov M. History of friendship and cooperation. Dushanbe. 2014. 216 pp.
18. Tajikistan for 20 years. Stalinabad, 1949. p. 136.
19. Sinitsyn F. For the Russian people! The national question in the Great Patriotic War [e-resource]. URL: <http://cool-lib.net/b/222350/read> (date of reference 11.03.2015)
20. The Tajiks in the Great Patriotic War. IA plyus. 2014 Asia. June 23.
21. The release of prisoners “death camp” was attended by 192 Tajik // Radio Ozodi. January 29, 2015.
22. Radio Ozodi. February 1, 2015
23. Media: torchlight processions, like Kiev, in Europe for a long time outside the law. RIA Novosti reported. January 31, 2015.
24. NA Lenta.ru. January 21, 2015.
25. Barsov V. In the West look up the historical and political ignorant speculators // NA Avesta. January 26, 2015.
26. The Russian Defense Ministry has decided to put an end to the debate about the liberators of Auschwitz // Lenta.ru. January 27, 2015.
27. ITAR-TASS. January 22, 2015.
28. The Free Press. Polish incident. January 23, 2015.

# References:



29. Tretyakov V. A new sole owner of Europe // RIA Novosti. January 29, 2015.
30. "You have no authority for us!" From the Russians migrantophobia and when to wait for the uprising of migrant workers // RIA Novosti. October 14, 2014
31. The neo-fascism in the modern world. Materials Online [e-resource]. URL: <http://www.refsr.ru/> (date of reference 11.03.2015)
32. Neo-fascists in Russia [e-resource]. URL: [www.sektam.net/forum/index.php?showtopic=1028](http://www.sektam.net/forum/index.php?showtopic=1028) (date of access 11.03.2015)
33. Sachko V. G., Mikhailova A. A., Mikhailov A. A. Interaction between civilizations in Eurasia: history, current trends and perspectives. Proceedings of the International Conference. Dushanbe, February 13, 2015.
34. Russia without migrants // Novaya Gazeta. January 26, 2015. [e-resource]. URL: [www.novayagazeta.ru/comments/66981.html](http://www.novayagazeta.ru/comments/66981.html) (date of reference 11.03.2015)
35. "Snow falls noggin". Tajik-Uzbek mass exodus could leave St. Petersburg without wipers // Free Press. [e-resource]. URL: <http://svpressa.ru/society/article/109813/> (date of reference 11.03.2015)
36. Ozodagon. 2015. 23 January.
37. [Note] According to the FMS, the number of Uzbek citizens – 2 million. 215 thousand. 780 people., Of them – 418 368 women from Kyrgyzstan – 544 956, women – 220 400.
38. Do I have to drive out of the Russian workers? // Free Press. October 25, 2014 [e-resource]. URL: <http://svpressa.ru/society/article/102116/> (date of reference 11.03.2015)
39. Maksumov N. A. Deng Xiaoping – a man of the twentieth century. Dushanbe Irfon, 1999
40. NA Asia Plus. 21.01.2015.
41. Radio "Echo of Moscow". Special opinion. January 2015.
42. 10 stereotypes about America. Nikolai Khalezin – the head and the director of "Free Theatre" Belarus // site "Free Theatre" [e-resource]. URL: <http://dramaturg.org/> (date of access 11.03.2015); Learn Nikolai Khalezin [e-resource]. URL: <http://kilgor-trautt.livejournal.com/> (date of reference 11.03.2015)
43. Vakhrusheva Daria. Russia removes barriers to migrant workers from CIS countries // Labor. 2010. № 087. 19 May. № 087.
44. NA Avesta. 02.02.15.

## ПРЕДСТАВЛЕНИЯ МОЛОДЫХ РОССИЯН О СЕМЕЙНОЙ ЖИЗНИ: СОЦИОЛОГИЧЕСКИЙ РАКУРС

**Ростовская Т. К.**

доктор социологических наук, профессор, профессор кафедры социальных технологий и организации работы с молодежью, Московский государственный университет имени М. А. Шолохова (Россия), 109240, Россия, г. Москва, ул. Верхняя Радищевская, д. 16/18, rostovskaya.tamara@mail.ru

**Кучмаева О. В.**

доктор экономических наук, профессор, профессор Департамента статистики и анализа данных, Национальный исследовательский университет Высшая школа экономики (Россия), заведующая лабораторией проблем жизнедеятельности семьи и семейной политики, Институт семьи и воспитания Российской академии образования (Россия), 119121, Россия, г. Москва, ул. Погодинская, д. 8, kuchmaeva@yandex.ru

УДК 316.346.3

ББК 60.542

**Цель.** Статья посвящена особенностям представлений молодых россиян о семье, браке и семейной жизни. Семья остается важным приоритетом в системе жизненных ценностей молодежи, однако желаемая модель семьи в глазах молодежи весьма мозаична.

**Научная новизна и результаты.** Исследования, проведенные авторами, подтвердили, что основным мотивом для создания семьи и вступления в брак в современном мире выступает психологический.

**Финансирование.** Выводы статьи построены на основе результатов проведенных авторами в 2014 г. социологических исследований «Изменение желаемого образа семьи в глазах различных поколений на постсоветском пространстве (на примере России и Белоруссии)», проведенного при поддержке РГНФ (грант № 14-23-01551) и социологического исследования студенческих семей в ряде вузов России.

*Ключевые слова:* семья, студенческая семья, молодежь, семейная жизнь, ценности семьи, семейная политика.

## IMAGERY OF THE YOUNG RUSSIAN PEOPLE ABOUT FAMILY LIFE: SOCIOLOGICAL ASPECT

**Rostovskaya T. K.**

Doctor of Science, Professor, Professor of the Social Technologies and Organization of Work with Youth Department, Sholokhov Moscow State University (Russia), 16/18 Verkhnyaya Radishchevskaya str., Moscow, Russia, 109240, rostovskaya.tamara@mail.ru

**Kuchmayeva O. V.**

Doctor of Science (Economics), Professor, Professor of the Department of Statistics and Data Analysis, National Research University Higher School of Economics (Russia), Head of Problems of Family Life and Family Policy Laboratory, Institute of Family and Education of the Russian Academy of Education (Russia), 8 Pogodinskaya str., Moscow, Russia, 119121, kuchmaeva@yandex.ru

**Purpose.** The article is devoted to peculiarities of imaginary of the young Russian people about family, marriage and family life. Family is still an important priority in the system of youth life values, but the desired family model is very prosaic for our youth.

**Scientific novelty and results.** Research conducted by the authors proved that the main reason for family building and marriage in modern world is a psychological one.

**Funding.** Conclusions of the article are based on the results received by the authors in 2014 with the help of their sociological research "Changing of the desired family image viewed by different generations in the Post-Soviet space



(exemplified by Russia and Belorussia)”. It was assisted by RGNF (grant № 14-23-01551) and sociological research of students’ families in a number of universities in Russia.

*Key words:* family, students’ family, youth, family life, family values, family policy.

Во многом роль семьи в жизни человека и общества, а также направленность и эффективность семейной политики зависит от значимости семейных ценностей, места семьи в системе ценностей людей.

Семейные ценности – важная составляющая ценностного ядра россиян. Для большинства людей семейные ценности приблизительно одинаковы: любовь, родительство, верность, доверие, связь с предками, дом. Семейные ценности находят свое отражение в отношении к браку, желательности семейной жизни, отрицательным восприятием разводов, и, конечно же, относительно высоких репродуктивных установках. Однако, в результате изменения общества, под воздействием ряда социальных, экономических политических факторов семейные ценности претерпевают существенные изменения, прежде всего, это заключается в ценности многодетности, большой многопоколенной семьи.

Формирование ценностных ориентаций современной молодежи происходит под воздействием совокупности разноплановых факторов, характерных, с одной стороны, для многих стран мира и, с другой, имеющих российскую специфику. Это переход европейских стран к посмодернистским ценностям, влияние периода социальных трансформаций и смены систем ценностей на протяжении XX столетия, этническое и культурологическое многообразие России.

Формирование образа семьи в глазах формирующейся личности происходит под воздействием совокупности внутренних (воспитательные стратегии, система ценностей родителей, взаимоотношения в семье) и внешних по отношению к самой семье факторов. Внешние, объективные условия и факторы, определяющие социальное самочувствие населения, естественно, влияют и на благополучие семьи.

Необходимо подчеркнуть, что семья играет основополагающую роль в формировании личности и ее социализации, воспроизводстве и воспитании подрастающего поколения, сохранении и передаче духовных и нравственных ценностей. В российском традиционном обществе именно культурный фактор составлял доминанту в процессе трансляции семейной традиции и воспитания новых поколений. Сохранение такой модели воспроизводства семейных ценностей невозможно только путем реализации социальных и экономических программ. До тех пор, пока не будет учитываться духовная составляющая, не будет признана первостепенная значимость культурных, духовно-нравственных ценностей, ответственности, сохранения

семейных традиций на фоне их растущей девальвации – все, даже самые радикальные экономические рычаги окажутся недейственными [7].

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 и старше 65 лет [9]. Современная молодежь весьма заинтересована в сохранении и укреплении семейного образа жизни, благополучии членов своей семьи.

Исходя из результатов выборочного наблюдения репродуктивных планов населения (2012 г.), наиболее важные жизненные цели россиян не изменились. Это, по-прежнему, – материальное благополучие, ребенок и жилье. На 6-месте в шкале из 13 целей, т. е. в середине ранжированного ряда, стоит ценность двоих детей (у женщин и мужчин). Однако многодетность не входит в число жизненных приоритетов. На самом последнем месте в шкале жизненных целей стоит рождение трех детей [2] (после ценностей свободы, независимости, стремления «делать то, что хочет» только она или он) [8].

Показатели иллюстрируют откладывание рождений на более поздние возраста. Если в 2001–2006 гг. пик рождаемости все еще приходился на возрастную группу 20–24 года, в период 2006–2011 гг. он сместился в возрастную группу 25–29 лет. Средний возраст первого сексуального контакта снизился почти на год с 19,3 (в когорте 40–44 года) до 18,4 (в когорте 25–29 лет). Средний возраст первого брачного союза изменился мало: с 22,4 до 22,7. Средний возраст рождения первого ребенка увеличился более чем на два года с 22,4 для женщин в возрасте 40–44 лет до 24,9 для женщин в возрасте 25–29 лет, что соответствует изменениям в структуре повозрастной рождаемости [6].

Для современной молодежи характерна допустимость добровольной бездетности; ее репродуктивные ориентации тяготеют к малодетной семье и далеки от того, что считается допустимым. Для современной молодежи, сформировавшейся в условиях малодетности и системы либеральных ценностей, характерны низкие репродуктивные установки. В репродуктивных установках молодежных когорт практически сформировались устойчивые представления о желаемой модели семьи, где максимальное число детей практически не превышает двух. Имеет место существенное



уменьшение репродуктивных ориентаций у детей по сравнению с родителями. Так, среднее ожидаемое число детей у отцов составило 2,29, а у сыновей – 1,85, у матерей – 2,32, у дочерей 1,92 [3].

Активизация семейно-демографической политики, особенно начиная с 2007 г., когда в нашем обществе появилось понятие «материнский (семейный) капитал» [1], привела к заметному повышению рождаемости. Число родившихся увеличилось более чем на 300 тысяч: с 435 тыс. в 2006 г. до 546 тыс. в 2012 г. и 539 тыс. в 2013 г., или, в расчете на 1000 населения – с 11,4 до 14,7 и 14,5. Суммарный коэффициент рождаемости (условное среднее число детей, рожденных одной женщиной за всю жизнь) также повысился с 1,31 в 2006 г. до 1,7 в 2013 г. Однако и этот уровень намного ниже того, который, при данном соотношении полов среди родившихся (106 мальчиков на 100 девочек) и нынешнем уровне смертности в детских и репродуктивных возрастах, необходим для обеспечения хотя бы простого замещения поколений – 2,1 ребенка на одну женщину. Только в 2013 году (единственном за весь рассмотренный период) в Российской Федерации не было естественной убыли населения, а был лишь нулевой естественный прирост [5].

Ценность семьи в жизни человека остается весьма значительной за счет возрастания ее психологической функции, поскольку семья является одним из немногих факторов, повышающих психологическую и психофизиологическую устойчивость к неблагоприятным условиям. Она не только создает психоэмоциональный комфорт, но и имеет прямое отношение к состоянию здоровья человека.

Особое место при изучении ценностей семьи занимает анализ эволюции мотивов вступления в брак. Если в традиционном обществе в качестве основного мотива брачности выступает экономический фактор т. е. путем браков детей семья нацелена улучшить свое материальное положение, нередко и за счет продвижения по социальной лестнице), то в индустриальном – на первые места при опросах выходит такой мотив брака как любовь и желание иметь рядом близкого человека, т. е. прежде всего неэкономические мотивы. В отношении стабильности брака и matrimonial поведения, связанного с сохранением или отказом от сохранения брака необходимо отметить, что продолжается трансформация социальных норм в сторону более лояльного отношения к разводу.

Одним из самых важных событий в жизни молодого человека (как юноши, так и девушки) является создание своей семьи, ее дальнейшее становление и стабилизация как социального субъекта. Мотивацию образования семьи в современном обществе необходимо рассматривать как процесс, побуждающий молодых людей к активизации своей деятельности

в удовлетворении своих социальных и природных потребностей в браке.

Исследования демонстрируют, что в настоящее время семья остается привлекательной ценностью и для студенческой молодежи.

В 2014 году авторами было проведено социологическое исследование среди студенческих семей в ряде вузов России (Московского государственного гуманитарного университета имени М. А. Шолохова, Российского государственного университета физической культуры, спорта, молодежи и туризма (ГЦОЛИФК), Нижегородского государственного университета имени Н. И. Лобачевского, Казанского государственного университета, Пензенского государственного университета, Забайкальского федерального университета). Объем выборочной совокупности составил 514 человек. Респонденты – члены студенческих семей, обучающиеся в образовательных организациях высшего образования.

Целью исследования выступал комплексный анализ института студенческой семьи для оценки имеющегося потенциала демографического развития, материального положения молодых семей, их мнений о семье как социальном институте, межпоколенческих отношениях и семейной политике государства.

В ходе исследования выяснилось, что, прежде всего, под семьей молодые супруги понимают «проявление любви к супругу, супруге» – 51,6% ответивших. Кроме того, каждый десятый опрошенный отмечает, что семья выступает для него «убежищем от стрессовых влияний внешнего мира». Данные ответы подтверждают, что основным мотивом для создания семьи и вступления в брак в современном мире выступает психологический. Люди нуждаются в любви, поддержке, чувстве сопричастности, и именно семья дает им возможность удовлетворить эти потребности. Наряду с этим каждый четвертый респондент (26,7%) полагает, что семья – это, прежде всего, «продолжение рода», для этих молодых людей значимый мотив при создании семьи – социальный. Молодым людям важно реализовать себя в детях, супруги хотят состояться как родители. Данный показатель необходимо учитывать при реализации семейной и демографической политики, направленной на повышение рождаемости.

Крайне мало молодых людей рассматривает семью как «обузу», «помеху» (табл. 1). Но, с другой стороны, только 6,6% респондентов полагает, что семья – «место для самореализации, самовыражения». Это является подтверждением того факта, что в современном социуме господствующая система ценностей сориентирована на модель самореализации, самовыражения, успеха вне семьи, прежде всего, в профессиональной деятельности. Молодые люди не связывают свой жизненный успех с семейной, брачной карьерой.



Таблица 1. Распределение ответов молодых семей на вопрос: «Семья для Вас – это...», % к числу опрошенных

| Варианты ответов                            | Доля ответивших, % |
|---------------------------------------------|--------------------|
| Проявление любви к супругу, супруге         | 51,6               |
| Продолжение рода                            | 26,7               |
| Убежище от стрессовых влияний внешнего мира | 10,5               |
| Место для самореализации, самовыражения     | 6,6                |
| Обуза во всем                               | 1,8                |
| Помеха для самореализации                   | 1,6                |
| Другое                                      | 8,9                |

Значимость психологических функций семьи для современной российской молодежи подтверждают и ответы на вопрос: «Для чего, с Вашей точки зрения, студенты вступают в брак, заводят семью?». На первом месте, с большим отрывом, стоит ответ «обрести человека, который поддержит в любой жизненной ситуации, будет заботиться о тебе и ты о нем», его дали 44,6% респондентов. Людям в любом возрасте требуется поддержка, хотя одиночество пока не страшит молодых людей, «чтобы не быть одиноким» вступили в брак лишь 3,9% респондентов. Мотивы вступления в брак для молодых людей достаточно романтичны, для трети молодых супругов прежде всего при создании семьи значимо «всегда быть рядом с любимым человеком». Бытовая сторона жизни интересует молодежь гораздо меньше. Кроме того, ответы респондентов подтверждают, что в современном мире, и в России в том числе, матримониальное поведение все больше отделяется от сексуального – лишь 8,6% молодых людей ответили, что вступили в брак «для постоянного сексуального контакта».

Результаты социологического исследования «Изменение желаемого образа семьи в глазах различных поколений на постсоветском пространстве (на примере России и Белоруссии)», проведенного в 2014 г. Институтом семьи и воспитания РАО при поддержке РГНФ (грант № 14-23-01551), позволяют дополнить сделанные выводы о представлениях современной молодежи о семье и семейной жизни.

Из всей совокупности опрошенной молодежи (было опрошено 229 человек в возрасте от 17 до 25 лет) 11,8% проживает вне семьи, самостоятельно, отдельно от родителей и 9,1% имеет свою семью (постоянного партнера, поддерживает фактические брачные отношения). Как уже отмечалось, роль родительской семьи

в формировании собственного представления о семье и семейной жизни, которое происходит достаточно рано, весьма велика. У большинства молодых людей существует идеал семьи (62,9%), около трети (27,1%) респондентов затруднились с ответом. Те, кто положительно ответил на вопрос, в большинстве своем полагают, что идеал сформировался на основе опыта семьи родителей (45,4%), а так же «собственного ощущения» (22,3%). В случае, если молодые люди позитивно оценивают брак своих родителей, он с большей долей вероятности формирует у них идеал их будущей семьи (для 74% молодых людей, оценивающих брак своих родителей как удачный, он является идеалом отношений в семье). Сохраняется значимость хороших отношений с родителями – 68,1% опрошенных молодых людей оценили важность для себя хороших отношений с родителями на 9–10 баллов из 10 возможных.

Однако будущая семейная жизнь не является ведущей темой для общения родителей и детей. В лидерах тем, которым отдают предпочтение родители при общении со своими детьми, учеба (в 72,1% семей эта тема обсуждается часто), состояние здоровья членов семьи (68,1%), будущая профессия детей (63,8%), домашние обязанности (62,4%). На тему будущей семейной жизни «часто» беседуют в 37,1% семей.

Как показывают различные исследования, семья остается важным приоритетом в системе жизненных

Таблица 2. Распределение ответов молодых семей на вопрос: «Для чего, с Вашей точки зрения, студенты вступают в брак, заводят семью?», % к числу опрошенных

| Варианты ответов                                                                                   | Доля ответивших, % |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------|
| Обрести человека, который поддержит в любой жизненной ситуации, будет заботиться о тебе и ты о нем | 44,6               |
| Всегда быть рядом с любимым человеком                                                              | 30,0               |
| Для продолжения рода, пока молодые и здоровые                                                      | 12,6               |
| Для постоянного сексуального контакта                                                              | 8,6                |
| Для того, чтобы был благоустроенный быт и уют в доме                                               | 7,2                |
| В браке узнаешь много нового, для получения опыта                                                  | 4,5                |
| Чтобы не быть одинокими                                                                            | 3,9                |
| Это престижно                                                                                      | 0,6                |
| Затрудняюсь ответить                                                                               | 0,4                |
| Другое                                                                                             | 1,6                |



Таблица 3. Отношение молодежи к различным формам брака (% от числа опрошенных)

| Варианты ответа                               | пробный брак | гражданский брак | межнациональный брак |
|-----------------------------------------------|--------------|------------------|----------------------|
| категорически против                          | 8,3          | 24,5             | 13,5                 |
| не одобряю                                    | 16,6         | 41,5             | 17,0                 |
| одобряю                                       | 46,7         | 26,6             | 46,3                 |
| полностью поддерживаю                         | 23,1         | 3,5              | 7,0                  |
| зависит от того, какой национальности супруги | –            | –                | 11,4                 |
| другое                                        | 1,3          | 1,3              | 0,9                  |
| нет ответа                                    | 3,9          | 2,6              | 3,9                  |
| <b>итого</b>                                  | <b>100</b>   | <b>100</b>       | <b>100</b>           |

ценностей молодежи [4]. В ходе исследования в пятерке ведущих жизненных ценностей (допускалось выбрать 2–3 варианта из предложенного списка) молодых людей оказался достаточно традиционный набор: «иметь ребенка» – 26,6%, «иметь хорошее здоровье» – 26,2%, «состоять в браке» – 24,5%, материальное благополучие – 21,0%, «быть любимым(ой)» – 16,2%.

При этом молодые люди достаточно либерально относятся к необходимости регистрации брачных отношений. Отличается отношение к обязательности регистрации брака в зависимости от его очередности. 64,2% молодых людей считает обязательным регистрацию первого брака и лишь 29,7% – повторного. Молодые люди по-разному относятся к различным формам брачных отношений (табл. 3). Большая часть молодежи одобряет заключение пробных браков (69,8%), около трети (30,1%) положительно относится к гражданскому браку, 53,3% – к межнациональным бракам.

Наряду с этим 78,2% молодых людей против заключения однополых браков (в том числе 71,6% – категорически против), 6,1% полагает, что «трудно сказать, как такая практика скажется на воспитании», 3,5% не стали отвечать на данный вопрос и 12,3% относится к однополым достаточно позитивно (4,4% не видит в такой практике ничего особенного, 1,3% в целом их одобряет и 6,6% полагает, что людям надо предоставить свободу в этом вопросе).

Исследование позволило выявить, какие характеристики семейной жизни для молодежи наиболее важны. Почти половина молодых людей полагает, что семья «это, прежде всего, большой труд и терпение в отношении друг друга». Около трети молодых людей считает, что отсутствие любви является поводом для прекращения брачных отношений. Примерно столько же считает, что семья без детей не может считаться семьей. Каждый пятый молодой россиянин полагает, что человек без семьи не может быть счастлив. Около 20% категорически настроены на обязательное

соблюдение тех или иных формальностей при заключении брака (брак должен быть зарегистрирован – 21,6%, венчан в церкви – 21,8%, заключен брачный контракт – 18,3%).

Для современной молодежи характерна допустимость добровольной бездетности; проведенные исследования демонстрируют, что ее репродуктивные ориентации тяготеют к малодетной семье. Так, в ходе исследования выяснилось, что около 5% молодых людей не хочет иметь детей, не считая это необходимым в жизни. В противовес этому 43% полагает, что число детей не определяется их конкретным желанием и планированием жизни, «сколько Бог пошлет». Большая часть молодых людей, давших конкретный ответ о желаемом числе детей, хотели бы иметь двоих детей (35%). 5,7% остановились бы на 1 ребенке, 19,7% хотели бы быть многодетными родителями (иметь 3–4 детей).

Исследования демонстрируют, что в настоящее время семья занимает ведущее место среди основных жизненных ценностей молодых россиян. Предпочтение отдается семье с 2 детьми, основанной, прежде всего, на любви и взаимопонимании супругов. Для молодых людей крайне важны хорошие отношения в семье, между супругами. Вместе с тем, современная молодежь как социально-демографическая группа неоднородна. Среди молодых людей нет единого взгляда на единственно признаваемый и желаемый тип организации семейной жизни. В значительной части случаев россияне выступают традиционалистами, однако не только консервативные взгляды характеризуют молодых россиян.

Проблемы формирования культуры брачного поведения молодежи приобретают в современных условиях все большее общественное значение. В конечном результате все зависит от того, как будет вести себя молодое поколение, какими нравственными идеалами, социальными убеждениями и гражданской ответственностью будет руководствоваться в своей жизни. Одна



*Ростовская Т. К., Кучмаева О. В.*

из важнейших ценностей россиян – семейный образ жизни, его укрепление – должно рассматриваться в обществе как приоритетное направление государственной молодежной и семейной политики.

#### Литература:

1. О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей: Федеральный закон от 29.12.2006 г. № 256-ФЗ // Российская газета. 31.12.2006. № 297.
2. Аналитический отчет по итогам выборочного наблюдения репродуктивных планов населения [электронный ресурс]. URL: [http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat\\_main/rosstat/ru/statistics/population/demography/](http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/population/demography/) (дата обращения 12.02.2015 г.)
3. Архангельский В. Н., Елизаров В. В., Зверева Н. В., Иванова Л. Ю. Демографическое поведение и его детерминация. М.: Теис, 2005.
4. Гольцова Е. В., Лещенко Я. А. Факторы социальной среды как детерминанты брачности и рождаемости // Социологические исследования. 2010. №2.
5. Официальный сайт Росстата [электронный ресурс]. URL: [http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat\\_main/rosstat/ru/statistics/population/demography/#](http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/population/demography/#) (дата обращения 12.02.2015 г.)
6. Репродуктивное здоровье населения России. Резюме отчета. Росстат, Минздрав России, ЮНФПА, 2012.
7. Ростовская Т. К., Ростовская Н. А. Роль массовой коммуникации в социализации молодежи и молодых семей // Информационное общество. 2014. № 2.
8. Семья и рождаемость. Итоги выборочного социологического исследования, проведенное Росстатом в 2009 [электронный ресурс]. URL: [http://www.gks.ru/free\\_doc/2010/family.htm](http://www.gks.ru/free_doc/2010/family.htm) (дата обращения 12.02.2015 г.)

9. Ценности, приходящие и уходящие с возрастом. База данных ФОМ [электронный ресурс]. URL: <http://bd.fom.ru/pdf/d24cpiusv11.pdf> (дата обращения 12.02.2015 г.)

#### References:

1. On additional measures of state support for families with children: Federal law dated 29.12.2006. № 256-FL // Rossiyskaya gazeta. 31.12.2006. № 297.
2. Analytical report on the results of selected observation of reproductive plans of population [e-resource]. URL: [http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat\\_main/rosstat/ru/statistics/population/demography/](http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/population/demography/) (date of reference 12.02.2015)
3. Arkhangel'skiy V. N., Elizarov V. V., Zvereva N. V., Ivanova L. Yu. Demographic behavior and its determination. M.: Teis, 2005.
4. Goltsova E. V., Leshchenko Ya. A. Factors of social environment as a determinant of marriage and birth rate // Sotsiologicheskiye issledovaniya. 2010. №2.
5. Official site of Rosstat [e-resource]. URL: [http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat\\_main/rosstat/ru/statistics/population/demography/#](http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/population/demography/#) (date of reference 12.02.2015 г.)
6. Reproductive health of the population of Russia. Resume of the report. Rosstat, Mizdrav Rossiya, YUNFPA, 2012.
7. Rostovskaya T. K., Rostovskaya N. A. The role of mass communication in socialization of youth and young families // Informatsionnoye obshchestvo. 2014. № 2.
8. Family and birth rate. Results of the selected sociological research conducted by Rosstat in 2009 [e-resource]. URL: [http://www.gks.ru/free\\_doc/2010/family.htm](http://www.gks.ru/free_doc/2010/family.htm) (date of reference 12.02.2015 г.)
9. Values that we obtain and lose with aging. Data base FOM [e-resource]. URL: <http://bd.fom.ru/pdf/d24cpiusv11.pdf> (date of reference 12.02.2015)



## УПРАВЛЕНИЕ ОБРАЗОВАНИЕМ

### О НЕКОТОРЫХ ПРОБЛЕМАХ ПРИМЕНЕНИЯ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА «ОБ ОБРАЗОВАНИИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»

Менкенов А. В.

кандидат юридических наук, начальник отдела правового обеспечения образовательной деятельности правового управления, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Россия), 359195, Россия, Республика Калмыкия, Целинный район, пос. Ики-Чонос, пер. Санджиева, д. 8, menkenov1988@gmail.com

УДК 351.851  
ББК 67.401.121-32

**Цель.** Рассмотрение отдельных нормативных положений Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (далее – Закон № 273-ФЗ), получивших неоднозначную оценку в процессе правоприменения.

**Методы.** В ходе исследования применяются формально-юридический и формально-логический и сравнительно-правовой методы научного познания.

**Результаты.** Автором выявлены противоречия в правовых нормах, регулирующих приём для прохождения государственной итоговой и промежуточной аттестации экстернов, а также факторы, способствующие нарушению положений Закона № 273-ФЗ, устанавливающих требования к договору об образовании.

**Научная новизна.** Автором сформулированы конкретные предложения по совершенствованию законодательства об образовании.

*Ключевые слова:* экстерны, государственная итоговая и промежуточная аттестация, договор об образовании.

### ON SOME APPLICATION PROBLEMS OF THE FEDERAL LAW “ON EDUCATION IN THE RUSSIAN FEDERATION”

Menkenov A. V.

Candidate of Science (Law), Head of the Department of Legal Groundwork for Educational Activity of Legal Authority, the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russia), 8 Sandzhiyeva lane, Iki-Chonos settl., Tselinniy district, Kalmykia Republic, Russia, 359195, menkenov1988@gmail.com

**Purpose.** Consideration of certain legal acts of the Federal law dated 29.12.2012 № 273-FL “On education in the Russian Federation” (hereafter – Law № 273-FL), that received a mixed response in law enforcement.

**Methods.** In the research the author used formal-legal and formal-logical and comparative-legal methods of scientific knowledge.

**Results.** The author identified contradictions in legal norms, regulating admission for taking state final and intermediate appraisal system of externs, and factors facilitating violation of Law provisions № 273-FL, determining requirements to the contract of education.



**Scientific novelty.** The author formulated specific proposals concerning the improvement of education legislation.

*Key words:* externs, state final and intermediate appraisal system, education agreement.

Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (далее – Закон № 273-ФЗ) [1] был принят взамен претерпевших многочисленные изменения Закона Российской Федерации от 10 июля 1992 г. № 3266-1 «Об образовании» [2] и Федерального закона от 22 августа 1996 г. № 125-ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании в Российской Федерации» [3]. В отличие достаточно рамочного Закона Российской Федерации «Об образовании» Закон № 273-ФЗ интегрировал в себе как общие положения, так и положения, регулирующие отношения в отдельных подсистемах образования (дошкольное, общее, среднее профессиональное, высшее образование).

В пояснительной записке «К проекту Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» [4] в качестве целей его разработки были заявлены установление системного и функционально более полного правового регулирования общественных отношений, возникающих в сфере образования, повышение эффективности механизма правового регулирования, обеспечение стабильности и преемственности в развитии системы образования и ее законодательных основ.

Полагаем, что заявленные цели не были достигнуты в полном объёме.

Так, правоприменители сталкиваются с рядом проблем при применении отдельных положений Закона № 273-ФЗ.

1. В частности, частью 3 ст. 34 Закона № 273-ФЗ закреплено право лиц, осваивающих основную образовательную программу в форме самообразования или семейного образования либо обучавшиеся по не имеющей государственной аккредитации образовательной программе, пройти экстерном промежуточную и государственную итоговую аттестацию в организации, осуществляющей образовательную деятельность по соответствующей имеющей государственную аккредитацию образовательной программе. Указанные лица, не имеющие основного общего или среднего общего образования, вправе пройти экстерном промежуточную и государственную итоговую аттестацию в организации, осуществляющей образовательную деятельность по соответствующей имеющей государственную аккредитацию основной общеобразовательной программе, бесплатно.

Из буквального толкования указанных нормативных положений следует, что право бесплатного прохождения экстерном промежуточной или

государственной итоговой аттестации экстерном предоставлено лишь лицам, имеющие основное или среднее общее образование. Соответственно промежуточную или государственную итоговую аттестацию по основным образовательным программам среднего профессионального или высшего образования лица, осваивающих основную образовательную программу в форме самообразования или семейного образования либо обучавшиеся по не имеющей государственной аккредитации образовательной программ, вправе пройти возмездно, путём оплаты услуг соответствующей образовательной организации.

Однако системное толкование положений Закона № 273-ФЗ приводит нас к противоположному выводу. Так, ч. 1 ст. 33 относит экстернов (лиц, зачисленных в организацию, осуществляющую образовательную деятельность по имеющим государственную аккредитацию образовательным программам, для прохождения промежуточной и государственной итоговой аттестации) к обучающимся образовательной организации. В вышеупомянутой части 3 ст. 34 Закона № 273-ФЗ закреплено, что при прохождении аттестации экстерны пользуются академическими правами обучающихся по соответствующей образовательной программе.

В ч. 7 ст. 58 Закона № 273-ФЗ закреплено, что взимание платы с обучающихся за прохождение промежуточной аттестации не допускается. Аналогичные положения закреплены в ч. 8 ст. 59 в части запрета взимания платы с обучающихся при прохождении ими государственной итоговой аттестации.

Анализ выше названных нормативных положений Закона № 273-ФЗ позволяет сделать вывод, что со всех экстернов взимание платы за прохождение промежуточной или государственной итоговой аттестации не допускается.

Таким образом, имеет место коллизия положений ч. 3 ст. 34, с одной стороны, и ч. 7 ст. 58 и ч. 8 ст. 59 Закона № 273-ФЗ, с другой.

Как правило, для разрешения коллизий между правовыми нормами одного и того же нормативного правового акта используется принцип *lex specialis derogat generali* (специальный закон отменяет (вытесняет) общий закон), суть которого сводится к тому, что в случае конкуренции норм общего (*generalis*) и специального (*specialis*) характеров предпочтение при толковании и применении должно отдаваться специальным нормам [5, С. 8].

Однако применение данного принципа при разрешении вопроса о допустимости взимания платы за прохождение промежуточной и итоговой государственной аттестации экстернами, имеющими среднее профессиональное или высшее образование, представляется затруднительным, в виду отсутствия в Законе № 273-ФЗ деления на общую и особенную часть. Более того, по мнению автора, как положения ст. 34 (Основные права обучающихся и меры их социальной поддержки и стимулирования), так и положения ст. ст. 58 (Промежуточная аттестация) и 59 (Итоговая аттестация) подлежат отнесению к общим нормам Закона № 273-ФЗ.

Образовательные организации заинтересованы в получении платы за проведение промежуточной и государственной итоговой аттестации с экстернов. Организации проведения как промежуточной, так и государственной итоговой аттестации является затратным мероприятием, требует оплаты труда педагогических работников и административно-вспомогательного персонала, выделения из аудиторного фонда соответствующих помещений, возмещения затрат на расходные материалы. Невозможность компенсации соответствующих расходов приведёт к уклонению образовательных организаций от зачисления граждан, осваивающих основную образовательную программу в форме самообразования или семейного образования либо обучавшиеся по не имеющей государственной аккредитации образовательной программе для прохождения, для прохождения экстерном промежуточной или государственной итоговой аттестации по образовательным программам среднего профессионального или высшего образования.

С учётом изложенного считаем необходимым внести изменения в Закон № 273-ФЗ, прямо позволяющие образовательным организациям получать плату за прохождение промежуточной и государственной итоговой аттестации экстерном.

2. Согласно ч. 1 ст. 76 Закона № 273-ФЗ одной из целей дополнительного профессионального образования является обеспечение соответствия его квалификации меняющимся условиям профессиональной деятельности и социальной среды.

В соответствии с ч. 2 ст. 196 ТК РФ [6] подготовка работников и дополнительное профессиональное образование работников осуществляются работодателем на условиях и в порядке, которые определяются коллективным договором, соглашениями, трудовым договором. При этом для отдельных категорий работников, а также для государственных служащих дополнительное профессиональное образование является не только правом, но и обязанностью.

Согласно п. 3 ст. 62 Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской

службе Российской Федерации» [7] дополнительное профессиональное образование гражданского служащего осуществляется в течение всего периода прохождения им гражданской службы. В соответствии с п. 17 ст. 48 указанного Федерального закона при отказе гражданского служащего от получения дополнительного профессионального образования или перевода на другую должность гражданской службы представитель нанимателя вправе освободить гражданского служащего от замещаемой должности и уволить его с гражданской службы.

Согласно ст. 53 Закона № 273-ФЗ основанием возникновения образовательных отношений является распорядительный акт организации, осуществляющей образовательную деятельность, о приёме лица на обучение в эту организацию или для прохождения промежуточной аттестации и (или) государственной итоговой аттестации. В случае приёма на обучение по образовательным программам дошкольного образования или за счет средств физических и (или) юридических лиц изданию распорядительного акта о приеме лица на обучение в организацию, осуществляющую образовательную деятельность, предшествует заключение договора об образовании.

Ст. 54 Закона № 273-ФЗ предусмотрено, что договор об образовании заключается в простой письменной форме между:

- 1) организацией, осуществляющей образовательную деятельность, и лицом, зачисляемым на обучение (родителями (законными представителями) несовершеннолетнего лица);
- 2) организацией, осуществляющей образовательную деятельность, лицом, зачисляемым на обучение, и физическим или юридическим лицом, обязующимся оплатить обучение лица, зачисляемого на обучение.

Таким образом, законодатель допускает возможность оформления либо двусторонних, либо трёхсторонних договоров об образовании, с обязательным привлечением к заключению договора лица, зачисляемого на обучение. Аналогичные требования закреплены в Правилах оказания платных образовательных услуг, утверждённых Постановлением Правительства РФ от 15.08.2013 № 706 [8].

Согласно п. 2 ст. 63 Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» закупки товаров, работ, услуг в рамках государственного заказа на дополнительное профессиональное образование государственных служащих осуществляются в порядке, установленном законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

При разработке проектов государственных контрактов о дополнительном профессиональном образовании государственных служащих государственные заказчики используют примерную форму государственного контракта на профессиональную переподготовку и повышение квалификации федеральных государственных гражданских служащих (далее – примерная форма), утвержденную распоряжением Правительства РФ от 11.09.2008 № 1307-р [9]

[См. например, проект государственного контракта на право заключить государственный контракт на обучение по программе первоначальной специальной подготовки государственных гражданских служащих Управления Федеральной службы судебных приставов работников по Ульяновской области к действиям в условиях, связанных с применением физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия (Извещение о проведении запроса котировок от 07.12.2014 №0168100001114000094.). <http://www.zakupki.gov.ru/epz/order/notice/zk44/view/common-info.html?regNumber=0168100001114000094>; конкурсную документацию на оказание образовательных услуг по повышению квалификации и профессиональной переподготовке федеральных государственных гражданских служащих Минэкономразвития России в 2014 году (Извещение о проведении открытого конкурса от 27.06.2014 №0173100008614000046) <http://www.zakupki.gov.ru/epz/order/notice/ok44/view/common-info.html?regNumber=0173100008614000046>].

Примерная форма предполагается заключение не трёхстороннего договора, а договора в пользу третьего лица (ст. 430 ГК РФ). Оформление договора в пользу третьего лица позволяет заказчику образовательных услуг самостоятельно формировать группы лиц, направляемых на обучение, оперативно изменять условия договора. Основанием для зачисления в таких случаях, как правило, служит представляемым заказчиком за определённый период до предполагаемой даты начала обучения список граждан, направляемых на обучение (направление на обучение), с приложением документов, необходимых для зачисления. На аналогичных условиях осуществляют обучение своих работников и многие крупные работодатели.

Если заказчик при размещении заказа по дополнительному профессиональному образованию на подобных условиях практически ничем не рискует, то для образовательной организации заключение договора (контракта) о дополнительном профессиональном образовании на условиях заказчика без привлечения к его подписанию лиц, направляемых на обучение, может стать основанием для привлечения к административной ответственности по ч. 1 ст. 19.30 КоАП (Нарушение установленных законодательством об образовании требований к ведению образовательной деятельности,

выразившееся в ведении образовательной деятельности представителями образовательных организаций или нарушении правил оказания платных образовательных услуг) [10].

В связи с выше изложенным считаем целесообразным уточнить положения ст. 53 Закона № 273-ФЗ, полностью либо частично исключив из сферы её действия договоры о дополнительном профессиональном образовании.

#### Литература:

1. Об образовании в Российской Федерации: Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ (в ред. от 31 декабря 2014 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 31.12.2012. № 53 (ч. 1). Ст. 7598.
2. Об образовании: Закон Российской Федерации от 10 июля 1992 г. № 3266-1 (в ред. от 12 ноября 2012 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 15.01.1996. № 3. Ст. 150
3. О высшем и послевузовском профессиональном образовании в Российской Федерации: Федеральный закон от 22 августа 1996 г. № 125-ФЗ (в ред. от 3 декабря 2011 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 26.08.1996. № 35. Ст. 4135.
4. К проекту Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации: пояснительная записка [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».
5. Бычков А. Отголоски римского права // ЭЖ-Юрист. 2013. № 3.
6. Трудовой кодекс Российской Федерации от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ (в ред. от 31 декабря 2014 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 07.01.2002. № 1 (ч. 1). Ст. 3.
7. О государственной гражданской службе Российской Федерации: Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ (в ред. от 31 декабря 2014) // Собрание законодательства Российской Федерации. 02.08.2004. № 31. Ст. 3215.
8. Об утверждении Правил оказания платных образовательных услуг: Постановление Правительства Российской Федерации от 15 августа 2013 № 706 // Собрание законодательства Российской Федерации. 26.08.2013. № 34. Ст. 4437
9. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 11 сентября 2008 г. № 1307-р // Собрание законодательства Российской Федерации. 29.09.2008. № 39. Ст. 4454.
10. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (в ред. от 12 февраля 2015 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 07.01.2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.



*Менкенов А. В.*

**References:**

1. On education in the Russian Federation: Federal law dated December 29, 2012. № 273-FL3 (as revised December 31, 2014) // Collection of the RF Legislation. 31.12.2012. № 53 (p. 1). Art. 7598.
2. On education: Law of the Russian Federation dated July 10, 1992. № 3266-1 (as revised November 12, 2012) // Collection of the RF Legislation. 15.01.1996. № 3. Art. 150
3. On higher and post-graduate training in the Russian Federation: Federal law dated August 22, 1996. № 125-FL (as revised December 3, 2011) // Collection of the RF Legislation. 26.08.1996. № 35. Art. 4135.
4. Ad the draft Federal law "On education in the Russian Federation: Explanatory note [e-resource]. Access from the reference-legal system "KonsultantPlus".
5. Bychkov A. Echo of the Roman law // EZh-Yurist. 2013. № 3.
6. Labor code of the Russian Federation dated December 30, 2001. № 197-FL (as revised December 31, 2014) // Collection of the RF Legislation. 07.01.2002. № 1 (p. 1). Art. 3.
7. On public civil service in the Russian Federation: Federal law dated July 27, 2004. № 79-FL (as revised December 31, 2014) Collection of the RF Legislation. 02.08.2004. № 31. Art. 3215.
8. About approval regarding Rules of paid educational services provision: Decree of the RF Government dated August 15, 2013 № 706 // Collection of the RF Legislation. 26.08.2013. № 34. Art. 4437
9. The RF Government Executive Order dated September 11, 2008. № 1307-p // Collection of the RF Legislation. 29.09.2008. № 39. Art. 4454.
10. Code of the Russian Federation regarding administrative offense dated December 30, 2001. № 195-FL (as revised February 12, 2015) // Collection of the RF Legislation. 07.01.2002. № 1 (p. 1). Art. 1.

## ИЗМЕНЕНИЕ В СИСТЕМЕ ОПЛАТЫ ТРУДА КАК ФАКТОР УПРАВЛЕНИЯ МОТИВАЦИЕЙ ТРУДОВОГО ПОВЕДЕНИЯ РАБОТНИКОВ ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ

**Балынская Н. Р.**

доктор политических наук, директор института экономики и управления, заведующий кафедрой государственного муниципального управления и управления персоналом, Магнитогорский государственный технический университет им. Г. И. Носова (Россия), 455000, Россия, Челябинская область, г. Магнитогорск, пр. Ленина, д. 24, [econom@magtu.ru](mailto:econom@magtu.ru)

**Кузнецова Н. В.**

кандидат педагогических наук, доцент, доцент кафедры государственного муниципального управления и управления персоналом, Магнитогорский государственный технический университет им. Г. И. Носова (Россия), 455000, Россия, Челябинская область, г. Магнитогорск, пр. Ленина, д. 24, [oksana.sinitsyna@list.ru](mailto:oksana.sinitsyna@list.ru)

**Синицына О. Н.**

кандидат педагогических наук, доцент, доцент кафедры менеджмента, Магнитогорский государственный технический университет им. Г. И. Носова (Россия), 455000, Россия, Челябинская область, г. Магнитогорск, пр. Ленина, д. 24, [nina-kw@mail.ru](mailto:nina-kw@mail.ru)

УДК 37.014.54  
ББК 65.497.4

**Цель.** Изучить влияние изменений в системе оплаты труда на мотивацию трудового поведения работников образовательных учреждений.

**Методы.** Исследование базируется на методах количественной, балльной оценки критериев оплаты труда педагогического персонала образовательных учреждений.

**Результаты и практическая значимость.** Выявлены показатели, критерии, по которым оцениваются педагогические работники образовательных организаций; зависимость изменений в системе оплаты труда на мотивацию педагогических работников образовательных организаций.

**Научная новизна.** Выявлены закономерности влияния изменений в системе оплаты труда на мотивацию поведения педагогического персонала образовательных организаций.

*Ключевые слова:* мотивация, оплата труда, образовательное учреждение, педагогические работники.

## CHANGES IN THE REMUNERATION SYSTEM AS A FACTOR INCENTIVE MANAGEMENT OF EMPLOYEES' LABOR BEHAVIOR OF EDUCATIONAL ESTABLISHMENTS

**Balynskaya N. R.**

Doctor of Science (Politics), Director of the Economics and Management Institute, Head of the State Municipal Management and Personnel Management Department, Nosov Magnitogorsk State Technical University, 24 Lenina av., Magnitogorsk, Chelyabinsk region, Russia, 455000, [econom@magtu.ru](mailto:econom@magtu.ru)

**Kuznetsova N. V.**

Candidate of Science (Pedagogics), Assistant Professor, Assistant Professor of the State Municipal Management and Personnel Management Department, Nosov Magnitogorsk State Technical University, 24 Lenina av., Magnitogorsk, Chelyabinsk region, Russia, 455000, [nina-kw@mail.ru](mailto:nina-kw@mail.ru)



**Sinitsyna O. N.**

Candidate of Science (Pedagogics), Assistant Professor, Assistant Professor of the Management Department, Nosov Magnitogorsk State Technical University, 24 Lenina av., Magnitogorsk, Chelyabinsk region, Russia, 455000, oksana.sinitsyna@list.ru

**Purpose.** To study the influence of changes in the remuneration system on motivation of workers' labor behavior of educational establishments.

**Methods.** The research is based upon methods of quantitative, score evaluation of remuneration system criteria of teaching staff of educational establishments.

**Results and practical importance.** The authors identified indices, criteria for appraisal of teaching staff of educational establishments; relationship of remuneration system and motivation of teaching staff of educational establishments.

**Scientific novelty.** The authors identified influence pattern of changes in remuneration system and motivation of teaching staff behavior in educational establishments.

*Key words:* motivation, remuneration system, educational establishment, teaching staff.

Непрерывное развитие организационно-экономических условий хозяйствования образовательных организаций и изменение экономической ситуации в стране требуют разработки новых подходов к оплате труда, мотивирующих работников к повышению их кадрового потенциала. Существующие до недавнего времени в сфере образования подходы к оплате труда не оказывали должного стимулирующего воздействия на работников к повышению уровня их профессионализма и не могли в достаточной мере сориентировать мотивационными механизмами высококвалифицированных специалистов на трудовую деятельность в указанной сфере.

Основой любой организации и ее главным богатством являются люди. Человек всегда представлял собой ключевой и самый ценный ресурс, а в последние десятилетия, особенно в развитых в рыночном отношении странах наметилась четкая тенденция ещё большего увеличения этой ценности [1]. Персонал сегодня – это главная движущая сила и стратегический ресурс любой организации. Управление персоналом при этом выступает как одно из важнейших направлений стратегического управления в современной организации, так как в условиях инновационной экономики и модернизации производства роль человека возрастает, а к его способностям, уровню знаний и компетенций предъявляются все более высокие требования [2].

Управление персоналом образовательной организации включает многие мотивационные составляющие, такие как кадровая политика, взаимоотношения в коллективе, социально-психологические аспекты управления. Эволюция различных подходов в изучении мотивации показала как положительные, так и отрицательные аспекты их применения, так как в теории и практике управления не существует универсальной модели мотивационной деятельности, которая отвечала бы разнообразным требованиям. Сегодня идут

активные поиски новых форм управления целенаправленной деятельностью человека. Этот процесс, с одной стороны, основывается на анализе и переоценке сложившихся представлений о побуждениях человека к труду, с другой – опирается на научные разработки отечественных и зарубежных специалистов в области мотивации труда – экономистов, социологов, психологов, педагогов.

Мы согласны с точкой зрения К. В. Рочева [3], Н. Р. Балынской [4] и других исследователей, что одной из основных причин негативных тенденций в стабильности кадрового потенциала работников организаций является неотработанность (неадаптированность) мотивационного механизма, направленного на развитие и повышение конкурентоспособности персонала, особенно в рамках традиционных форм и систем оплаты труда, поскольку заработная плата является одним из важнейших стимулов.

В современном менеджменте мотивация понимается как составная часть руководства организацией. Она может рассматриваться как процесс сопряжения целей организации и целей работника для наиболее полного удовлетворения потребностей обоих [5]. Мотивация чаще всего трактуется как совокупность внутренних и внешних движущих сил, побуждающих человека к деятельности, обуславливающих ее рамки и формы и придающих ей четкую ориентацию на достижение фиксированных целей. Структуру мотивации составляют потребности, притязания, стимулы, мотивы, установки, оценки. В зависимости от этих составляющих (мотивационных доминант) у человека вырабатывается определенное поведение в отношении того или иного стимула, потребности, ожидания. Современным руководителям необходимы различные методики по мотивации и стимулированию персонала организаций, поскольку даже самые совершенные технологии, благоприятные внешние условия и смелые

идеи не могут обеспечить нужной эффективности функционирования организации без хорошо подготовленного, мотивированного на достижение целей организации персонала.

Можно выделить пять групп педагогических работников (таблица 1) с различным соотношением мотивационных доминант в зависимости от стажа их работы в образовательном учреждении [5].

Учет преобладающих мотивационных доминант в трудовом поведении педагогических работников позволит сформировать эффективную систему мотивации образовательного учреждения.

Одним из критериев эффективности системы мотивации является ее воздействие на достижение стратегической цели организации [6]. Система мотивации работников образовательного учреждения должна включать комплекс мер, предполагающих ясную и четкую связанность деятельности работника с легально закрепленными результатами деятельности учреждения в целом. Мы согласны с авторами, что: система мотивации персонала – это комплекс мероприятий, стимулирующий персонал не только к работе, за которую платят деньги, но прежде всего к особой старательности и активному желанию работать именно в этой организации, к получению высоких результатов в своей деятельности [7]; от эффективности действующей системы мотивации и стимулирования трудовой деятельности персонала во многом зависит трудовая, социальная и творческая активность каждого работника, которая в итоге положительно повлияет

на конечные результаты всей производственно-хозяйственной деятельности организации [8].

Оплата труда является основой экономической мотивации трудовой деятельности работников образовательных учреждений. Она обеспечивает связь между результатами труда и его процессом, отражая количество и качество труда работников. И расчеты такого рода достаточно сложны, так как очень часто требуют индивидуального подхода к каждому конкретному случаю, каждому работнику. Работники испытывают большее удовлетворение от работы, которая имеет некоторый видимый результат. Если работник знает, как конкретно будут использованы результаты его труда, он начинает ощущать важность собственной работы, что стимулирует его к скорейшему выполнению работы при хорошем ее качестве.

Работник всегда хочет знать, зачем он делает ту или иную работу. Даже если его просят собрать данные для отчета, ему хочется знать, какую цель преследует этот отчет. Поэтому при формулировке абсолютно любого задания необходимо упомянуть о целях, о том, что реально будет зависеть от скорости и качества выполнения данной работы, как эта работа «вливается» в работу образовательного учреждения в целом. После выполнения работы исполнитель будет ждать результата [7].

Введение новой системы оплаты труда в образовательных учреждениях актуализирует вопросы применения различных мотивационных механизмов и построения системы мотивации труда педагогов в образовательных учреждениях.

Таблица 1. Мотивационные доминанты деятельности работников образовательных учреждений

| Группа     | Мотивационная доминанта                                     | Сущностная характеристика в поведении педагога                                                                                                                                                                                                      | Стаж                                             |
|------------|-------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------|
| I группа   | доминирование внутренней мотивации                          | стремление к творческому росту, активность в инновационной деятельности, желание иметь интересную работу                                                                                                                                            | от 2 до 10 лет, после 15 лет                     |
| II группа  | доминирование внутренней и внешней положительной мотивации  | стремление к достижению различных успехов в своей профессиональной деятельности, желание добиться признания, ориентация на саморазвитие                                                                                                             | Все стажевые группы                              |
| III группа | доминирование внешней положительной мотивации               | ориентируются на внешние оценки своей деятельности, весьма чувствительны к материальным стимулам                                                                                                                                                    | менее 5 лет, от 10 до 20 лет                     |
| IV группа  | доминирование внешних положительных и отрицательных мотивов | ориентируются на внешние оценки своей работы, но при этом для них в большей степени актуальны потребности в гарантиях и безопасности со стороны руководства, поскольку учителя этой категории стремятся избегать дисциплинарных взысканий и критики | свыше 20 лет                                     |
| V группа   | доминирование внешних отрицательных мотивов                 | отрицательно относятся к различным организационным изменениям и новациям в педагогической деятельности. При выборе места работы повышенное внимание они уделяют условиям труда в образовательном учреждении, психологическому климату в нем         | более 20 лет, пенсионеры, продолжающие трудиться |

*Балынская Н. Р., Кузнецова Н. В., Сеницына О. Н.*

Таблица 2. Повышающие коэффициенты к должностным окладам педагогических работников

| Коэффициент                                                                                  | Сущность                                                                                                                                                                                                                     |
|----------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <i>Повышающий коэффициент к окладу по занимаемой должности</i>                               | устанавливается педагогическим работникам в зависимости от отнесения должности к квалификационному уровню                                                                                                                    |
| <i>Повышающий коэффициент за квалификационную категорию к окладу по занимаемой должности</i> | устанавливается педагогическим работникам в зависимости от квалификационной категории (при наличии высшей квалификационной категории может быть равен 0,15, а первой – 0,10)                                                 |
| <i>Повышающий коэффициент к окладу за выслугу лет к должностному окладу</i>                  | устанавливается педагогическим работникам в зависимости от выслуги лет (от 1 года до 3 лет – до 0,05, а при выслуге лет свыше 5 лет – до 0,3 (п. 2.6 приложения к приказу Минздравсоцразвития России от 25.09.2008 № 522н)). |

С 1 декабря 2010 года в практику образовательных учреждений введена новая система оплаты труда учителей, согласно которой зарплата учителей состоит из трех частей: должностного оклада, выплат компенсационного характера и стимулирующих выплат (п. 1 Положения об установлении систем оплаты труда работников федеральных бюджетных учреждений, утвержденного постановлением Правительства РФ от 05.08.2008 № 583). Новая система оплаты труда учителей позволяет учесть такие виды их деятельности как внеурочная работа по предмету, классное руководство, проверка тетрадей, заведование учебными кабинетами, консультации и дополнительные занятия с учащимися, работу с родителями.

Рассмотрим подробнее, из чего складывается заработная плата учителей (с точки зрения ее влияния на мотивационное поведение работников).

1. *Фиксированный должностной оклад* – определяемый руководителем учреждения по следующим параметрам: набору исполняемых трудовых обязанностей; сложности труда (оценивается по аттестации или сертификации); интенсивности и результативности труда.

Новая оплата труда учителей предполагает, что размер должностного оклада зависит от профессиональной квалификации учителя: наличия специального образования и профессионального опыта. Оклад устанавливается в зависимости от отнесения профессии или должности к профессиональным квалификационным группам, сформированным по виду экономической деятельности (критерии отнесения утверждены приказом Минздравсоцразвития России от 06.08.2007 № 525). Профессиональные квалификационные группы должностей работников образования утверждены приказом Минздравсоцразвития России от 05.05.2008 № 216н.

Зарплата учителей также зависит от применения к должностным окладам повышающих коэффициентов по занимаемой должности, за квалификационную категорию и выслугу лет (таблица 2). Они могут быть

предусмотрены Положением об оплате труда работников учреждения.

Решение о введении повышающих коэффициентов к окладу принимается руководителем образовательного учреждения с учетом финансового обеспечения. Размер выплат по повышающему коэффициенту к окладу определяется путем умножения размера оклада работника учреждения на повышающий коэффициент. Дополнительно, по решению руководителя учреждения, может применяться повышающий коэффициент к окладу за квалификационную категорию работникам, которым присвоена ученая степень кандидата (доктора) педагогических наук или присвоено почетное звание «Заслуженный учитель». То есть зарплата учителя может зависеть от наличия почетного звания.

2. *Компенсационные выплаты*, устанавливаемые руководителем учреждения. Конкретные виды выплат компенсационного характера определены в Перечне видов выплат компенсационного характера в федеральных бюджетных учреждениях, утвержденном приказом Минздравсоцразвития России от 29.12.2007 № 822. К ним в частности, относятся доплаты за совмещение профессий (должностей), за увеличение объема работы или исполнение обязанностей временно отсутствующего работника, выплаты за работу в местностях с особыми климатическими условиями, за работу в ночное время.

3. *Стимулирующие выплаты* – ориентированы на стимулирование учителя к качественному труду и поощрение за выполненную работу. К ним относятся поощрения за качество и результативность работы, выплаты за стаж непрерывной работы в учреждениях образования и выслугу лет, премиальные выплаты по итогам работы. Перечень видов выплат стимулирующего характера в федеральных бюджетных учреждениях утвержден приказом Минздравсоцразвития России от 29.12.2007 № 818. Конкретные виды стимулирующих выплат образовательное учреждение определяет самостоятельно в пределах фонда оплаты труда.

С 1 января 2010 года на стимулирующие выплаты направляется не менее 30% фонда оплаты труда.

Исходя из вышесказанного, мы можем привести сводную таблицу методов стимулирования труда педагогических работников, а также методов и приемов их мотивирования, которые используются в общеобразовательных учреждениях (таблица 3).

Таким образом, необходимо отметить, что при оценке труда в образовательном учреждении учитываются следующие показатели:

- качественное выполнение функциональных обязанностей согласно должностной инструкции;
- проявление творческой инициативы, самостоятельности, ответственного отношения к профессиональному долгу;
- выполнение особо важной для школы работы;
- активное участие в мероприятиях, проводимых в школе;

- руководство внеурочной деятельностью обучающихся;
- успешное выполнение плановых показателей;
- совершенствование форм и методов обучения и воспитания;
- активная работа с общественными, спортивными организациями, творческими союзами, ассоциациями по проблеме образования;
- подготовка призеров предметных олимпиад, конкурсов, конференций научного общества учащихся, спортивных соревнований (районные, городские, областные), всероссийского уровня;
- методическая работа, обобщение передового педагогического опыта в образовательном процессе;
- работа по написанию учебных программ, курсов, пособий, проектов;
- активное участие в общественной жизни школы;
- эффективная работа с родителями учащихся.

Таблица 3. Формы и методы мотивации и стимулирования работников общеобразовательного учреждения

| Группа методов            | Потребности и мотивы                                                                                                                                                                                                                                            | Методы и приемы мотивирования                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|---------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Административные          | <ul style="list-style-type: none"> <li>• страх перед увольнением;</li> <li>• страх перед наказанием;</li> <li>• желание иметь стабильную работу;</li> <li>• желание формального признания заслуг</li> </ul>                                                     | <ul style="list-style-type: none"> <li>• издание приказов и распоряжений;</li> <li>• объявление выговоров и благодарностей;</li> <li>• разработка и утверждение должностных инструкций и др. регламентных документов;</li> </ul>                                                                                |
| Экономические             | <ul style="list-style-type: none"> <li>• обеспечение своего существования;</li> <li>• желание быть социально защищенным в случае болезни или потери трудоспособности; в случае экономических спадов;</li> <li>• желание формального признания заслуг</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• премирование из внебюджетных фондов</li> <li>• построение системы финансового поощрения;</li> <li>• предоставление социального пакета;</li> <li>• предоставление возможности коммерческой деятельности на территории школы (платные образовательные услуги)</li> </ul> |
| Социально-психологические | <ul style="list-style-type: none"> <li>• мотивы признания, самоуважения;</li> <li>• мотив получения уважения, признания;</li> <li>• мотив достижения успеха;</li> <li>• желание карьерного роста;</li> <li>• потребность в признании</li> </ul>                 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• обобщение опыта работы,</li> <li>• аттестация на высокую квалификационную категорию;</li> <li>• привлечение к управленческой деятельности;</li> <li>• включение в резерв руководящих кадров;</li> <li>• перевод на самоконтроль;</li> </ul>                            |
|                           | Мотивы безопасности и комфорта: желание <ul style="list-style-type: none"> <li>• иметь безопасное и комфортное рабочее место</li> <li>• удобного режима работы – спокойной работы без стрессов и конфликтов</li> </ul>                                          | <ul style="list-style-type: none"> <li>• наличие профсоюзной организации, коллективного договора.</li> <li>• четкие должностные инструкции.</li> <li>• своевременное предоставление информации о проверках.</li> <li>• составление удобного расписания занятий.</li> </ul>                                      |
|                           | Мотивы принадлежности, общения: <ul style="list-style-type: none"> <li>• чувствовать себя частью группы</li> <li>• потребность в неформальном общении с коллегами / с руководством и др.</li> </ul>                                                             | <ul style="list-style-type: none"> <li>• повышение статуса образовательного учреждения</li> <li>• поддержка существующих традиций – совместное проведение досуга (вечера, экскурсии, походы и т.д.)</li> <li>• поздравление с знаменательными событиями педагога – привлечение к общественной работе</li> </ul> |
|                           | Мотивы самореализации: желание <ul style="list-style-type: none"> <li>• иметь интересную работу</li> <li>• возможность реализовать свои идеи, планы</li> <li>• желание личностного и профессионального роста и др.</li> </ul>                                   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• поручение более сложных и ответственных, заданий</li> <li>• предоставление возможности регулярно повышать квалификацию, организация внутришкольных курсов</li> <li>• включение в коллективную деятельность</li> </ul>                                                  |

Все показатели учитываются при разработке критериев распределения стимулирующих выплат работникам образовательного учреждения.

Оценка персонала – процедура определения количественных мер соответствия работником своей должности. Как уже говорилось выше, это очень трудная процедура для руководителя организации, так как необходимо как можно объективнее оценить профессиональную компетентность своих сотрудников. Профессиональная компетентность – готовность работника к осуществлению профессиональной деятельности, включающей овладение предметными, методическими и психолого-педагогическими знаниями [6, 9]. Исходя из этого, оценка работнику дается не только директором образовательного учреждения, но и самим работником, администрацией, оценивающий разные виды и направления деятельности работника.

Для оценивания труда педагогических работников разработан ряд критериев, а также по каждому критерию определен рейтинг в балловом значении:

- Высокая степень выраженности – 5 баллов.
- Средняя степень выраженности – 3 балла.
- Низкая степень выраженности – 1 балл.
- Не выражено – 0 баллов.

Исходя из нормативного документа «Положение об оплате труда работников общеобразовательного учреждения» в школах разрабатывается перечень постоянных стимулирующих надбавок и доплат:

1. За высокий профессионализм:

- наличие ведомственных наград Министерства образования РФ;
- персональная надбавка педагогическим работникам.

2. За уровень квалификации:

- наличие высшей квалификационной категории;
- наличие первой квалификационной категории;
- наличие ученого звания, степени.

3. За напряженность работы и интенсивность труда, обусловленную инновационным характером управленческой деятельности и высоким уровнем ответственности заместителям руководителя

4. Молодым специалистам из средств федерального бюджета

5. Молодым специалистам из средств муниципального бюджета

6. Библиотечным работникам в соответствии с нормативно-правовыми актами Челябинской области, регулирующими размеры, порядок и сроки выплаты:

- ежегодное лечебное пособие;
- за выслугу лет 30% должностного оклада;

7. Вознаграждение за выполнение функций классного руководителя в соответствии с нормативно-правовыми актами Российской Федерации, Челябинской

области, органов местного самоуправления города, регулирующими размеры, порядок и сроки выплаты:

8. За проверку тетрадей, письменных и творческих работ:

- учителям начальной школы, русского языка и литературы, математики, физики, химии, иностранного языка, истории, обществознания, черчения и ИЗО.

9. Ответственным за учебные мастерские.

10. За руководство школьными методическими объединениями.

11. За классное руководство.

12. За работу с сайтом образовательного учреждения.

13. За работу с программой «Хронограф».

14. За выполнение функций внештатного инспектора по работе с опекаемыми детьми микрорайона.

15. За работу со специальными медицинскими группами учащихся.

16. За работу с семьями опекаемых учащихся, взаимодействие с органами опеки и попечительства.

17. За работу по профилактике правонарушений среди несовершеннолетних и взаимодействие с органами по защите их прав.

18. За работу по учету военнообязанных и взаимодействие с РВК.

19. За работу с архивными документами.

20. За работу по взаимодействию с Пенсионным фондом.

21. За работу с персональными данными работников Учреждения.

22. За работу с документами Педагогического совета, производственных совещаний.

23. За выполнение функций ответственного за школьный музей и краеведческую работу.

24. За выполнение функций председателя школьного профсоюзного комитета.

25. За выполнение функций ответственного за питание.

26. За выполнение функций ответственного по за охрану труда и технику безопасности.

27. За выполнение функций заполнения и регистрации листов нетрудоспособности.

28. За ремонт школьной мебели.

29. За ремонт содержание школьной аппаратуры.

30. За наставничество, работу с молодыми специалистами в среднем звене.

31. За наставничество, работу с молодыми специалистами в начальной школе.

32. За работу по предупреждению ДТП и пропаганде ПДД.

Постоянные стимулирующие выплаты могут быть скорректированы. Решение о снижении размера постоянных стимулирующих выплат, а также их отмене принимается администрацией учреждения, по

согласованию с профсоюзным комитетом, и оформляется приказом руководителя Учреждения.

Установленные работникам выплаты могут быть уменьшены или отменены в случаях: окончания срока их действия; окончания срока выполнения дополнительных работ, по которым были определены доплаты; отказа работника от выполнения дополнительных работ, за которые они были определены; длительное отсутствие работника по болезни, в связи с чем не могли быть осуществлены дополнительные работы, определенные в доплатах, или отсутствие работника повлияло на результативность выполняемой работы; невыполнения возложенных обязанностей; ухудшение качества работы по основной должности; в связи с изменением (облегчением) условий труда; по другим причинам, признанным

существенными для принятия решения по уменьшению или отмене выплат.

Установление стимулирующих выплат на определенный срок работникам из средств стимулирующего фонда осуществляется экспертным советом, образованным в школе с обязательным участием в нем представителя профсоюзной организации, членов администрации, педагогов, руководителей методических объединений. В школе педагогическим работникам устанавливаются показатели эффективности деятельности. Каждому показателю эффективности деятельности категорий работников учреждения, установлены индикаторы измерения. Каждый индикатор измерения оценен максимальным количеством баллов. Сумма баллов по индикаторам измерения дает итоговое количество баллов по одному показателю. Общая сумма

Таблица 4. Критерий для оценивания итогов труда педагогических работников и установления надбавок стимулирующего характера

| Индикаторы                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | Цена индикатора, балл                    |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------|
| <b>Критерий 1. Организация и качество процесса обучения</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |                                          |
| Результативность работы по реализации образовательной программы.<br>Разработка, апробация, освоение нового курса/программы, внедрение программ ФГОС НОО                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | 5б                                       |
| • рабочая программа составлена в соответствии с требованиями                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | 0-2 б. (1 б. за большее кол-во программ) |
| • своевременность предоставления рабочей программы для утверждения                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | 1 б.                                     |
| • своевременная корректировка рабочих программ                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | 3 б.                                     |
| • своевременная и качественная подготовка УМК                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | 3 б                                      |
| Качество обучения учащихся.<br>1. Отсутствие неудовлетворительных четвертных, полугодовых и годовых оценок по предмету, где преподает учитель (баллы ранжируются в соответствии со степенью трудности каждого предмета (по таблице И.Г. Сивкова)* СанПиН 2.4.2.1178-02<br>положительная динамика и стабильность<br>11 – математика; 10-иностраный язык; 9-физика, химия; 8-история; 7-русский язык, литература; 6-естествознание, начальная школа; 5-физкультура; 4-труд; 2-ИЗО; 1-музыка | 1-11 б                                   |
| • положительная динамика по отсутствию неуспевающих                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | 0-3 б.                                   |
| • индивидуальные образовательные траектории по работе с одаренными уч-ся (подготовка уч-ся к конкурсам, олимпиадам)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | 1 б.                                     |
| • индивидуальные образовательные траектории по работе с уч-ся «группы риска»                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | 1 б.<br>0-2 б.                           |
| Обеспечение выполнения календарного графика                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | 2б.                                      |
| • работа без представления листов нетрудоспособности                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | 1б. – 1-5 уроков                         |
| • оперативное замещение уроков временно отсутствующих учителей                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | 2б. – 6 и выше                           |
| Обходы микрорайона (всеобуч):                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |                                          |
| • качественное выполнение и сдача сведений в указанный срок                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | 2б.                                      |
| • ПДОУ и индивидуальные дополнительные занятия учащимся                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | 1б.                                      |
| • некачественное выполнение                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | 1б.                                      |
| • невыполнение                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | 0б.                                      |
| Работа с документацией:                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |                                          |
| • соответствие содержания рабочей программы и записей в журнале                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | 1б.                                      |
| • своевременность записей в журнале                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | 1б.                                      |
| • своевременная и качественная сдача отчетности по предмету в учебную часть                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |                                          |
| • своевременная и качественная сдача анализов контрольных работ, административных работ, пробных ЕГЭ, экзаменов в форме ГИА                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |                                          |



баллов по показателям эффективности деятельности составляет максимальное количество баллов по определенной категории работников.

Оценочный лист заполняется на каждого работника школы, в котором указываются показатели эффективности его деятельности. Оценивание индикаторов показателей производится в два этапа: в первую очередь – самим работником и курирующим данное направление деятельности заместителем директора. В случае выявления в оценочном листе расхождений в оценках одного и того же индикатора, администрация принимает меры по приведению оценки к одному значению (переговоры, уточнение расчетов и данных в первичных документах и другое). В случае расхождения мнений членов экспертного совета решение принимается большинством голосов путем открытого голосования при условии присутствия не менее половины членов совета. В случае равного количества голосов при голосовании, председатель экспертного совета имеет право на два голоса.

В установленные сроки (три дня) администрация готовит и выносит предложения на обсуждение в экспертный совет (аналитическую информацию и оценочные листы показателей деятельности работников Учреждения).

Расчет стоимости одного балла для исчисления суммы стимулирующей надбавки вычисляется по следующему алгоритму: устанавливается сумма средств, выделенных на стимулирующую надбавку; подсчитывается общее количество набранных баллов по всем категориям работников; производится расчет стоимости одного балла по формуле: сумма средств выделенных на установление стимулирующей надбавки делится на количество баллов.

Установление стимулирующих выплат на определенный срок производится два раза в год. Стимулирующие выплаты, устанавливаемые работнику с учетом критериев и индикаторов на определенный оценочный период, меняются в каждом периоде в зависимости от количества набранных баллов и стоимости одного балла. Основными критериями для оценивания итогов труда педагогических работников и установления надбавок стимулирующего характера являются следующие: организация и качество процесса обучения; работа с одаренными детьми; профессиональный рост педагога, обобщение опыта; оценка исполнительской дисциплины педагогического работника; работа классного руководителя. Ниже приведена расчетная таблица по критерию 1 – организация и качество процесса обучения (таблица 4).

К основным видам нематериального стимулирования, применяемого в образовательных учреждениях, относятся:

- гарантия социальных льгот, предусмотренных нормативными документами РФ;

- возможность продвижения по служебной лестнице (возможность совершенствовать: профессиональные знания и навыки);

- возможность педагогического работника влиять на размер оплаты труда, в зависимости от результатов своей работы;

- возможность гласно, открыто участвовать в жизни школы на всех уровнях.

Сейчас в системе нематериального стимулирования переживают второе рождение уже позабытые атрибуты советской эпохи: грамоты, «Доски почета», конкурсы на различные звания («Учитель года», «Классный классный» и так далее). Это является хорошими инструментами моральной мотивации, если ими пользоваться грамотно и по назначению, то есть вовремя. Для развития корпоративной культуры немаловажную роль играет совместное празднование отличительных дней и организационные ритуалы. Значение корпоративной культуры для мотивации труда очевидно – она способствует сплочению коллектива, превращению его в команду единомышленников.

Следует обратить внимание на то, что если работнику четко объяснить взаимозависимость оплаты труда от разнообразия видов трудовой педагогической деятельности (учебной, воспитательной, научной, методической и т. д.), а также независимость размера оплаты труда от субъективных факторов (не нравится директору, ссорится с завучами), то мотивация к педагогической деятельности возрастает в несколько раз.

В заключении следует отметить, что практическое применение новой системы оплаты труда в образовательных учреждениях: позволяет стимулировать работу педагогических работников, повысить эффективность трудовой деятельности, устранить «уровниловку» и оплачивать работу по факту выполнения (соотносить с результатами труда персонала общеобразовательных учреждений), сделать оплату труда более объективной (так как критерии разрабатываются и принимаются всем трудовым коллективом) и по возможности свести до минимума элемент субъективизма в оценке работы педагогических работников.

Четкая регламентация трудовой деятельности и своевременный мониторинг позволяют составлять рейтинг педагогических работников образовательного учреждения, который наглядно демонстрирует достижения и недостатки трудовой деятельности. От эффективности действующей системы мотивации и стимулирования трудовой деятельности педагогических работников во многом зависит трудовая, социальная и творческая активность каждого работника, которая в итоге положительно повлияет на конечные результаты всей производственно-хозяйственной деятельности организации. Повышению роли

нематериальных стимулов может способствовать, например, такой давно и хорошо известный документ как Коллективный договор, в котором могут быть зафиксированы дополнительные социально-трудовые права и гарантии, улучшающие положение работников образовательного учреждения. Влияние на повышение заинтересованности работников в эффективности и росте производительности труда педагогических работников достигается и благодаря ряду льгот (оплата командировок, прохождение курсов повышения квалификации за счет образовательного учреждения, предоставление дополнительного оплачиваемого отпуска, помощь в размещении научно-исследовательских разработок).

#### Литература:

1. Кузнецова Н. В., Синицына О. Н. Стратегическое управление персоналом современной организации // Управление персоналом современной организации: монография / Е. Ю. Гаранина, В. Н. Гонин, Н. А. Гончаревич и др. / под общ. ред. С. С. Чернова. Книга 3. Новосибирск: Изд-во «СИБПРИНТ», 2010. С 146–171.
2. Кузнецова Н. В., Синицына О. Н. К вопросу о стратегии управления персоналом организации // Современные тенденции в экономике и управлении: новый взгляд. 2010. № 6. С. 224–229.
3. Рочев К. В. Оценка качества труда и материальное стимулирование в ВУЗе на базе системного подхода с помощью информационной индексной системы // Вопросы управления. 2014. №6. С. 60–70.
4. Балынская Н. Р. и др. Управление персоналом предприятия на основе механизмов стимулирования репродуктивного труда: монография. Санкт-Петербург: Издательство Инфо-да, 2014. 144 с.
5. Бакурадзе А. Б. Мотивация труда педагогов. М.: Сентябрь, 2005. 192 с.
6. Ветлужских Е. Мотивация и оплата труда: Инструменты. Методика. Практика. М.: Альпина Бизнес Букс, 2008. 148 с.
7. Самоукина Н. В. Эффективная мотивация персонала при минимальных финансовых затратах. М.: Вершина, 2008. 224 с.
8. Теоретические основы содержания общего среднего образования / Под ред. В. В. Краевского, И. Я. Лернера. М.: Педагогика, 1983. 352 с.
9. Профессиональные способности педагога: акмеология воспитания и обучения / М. И. Станкин. М.: МПСИ: Флинта, 1998. 368 с.

#### References:

1. Kuznetsova N. V., Sinitsyna O. N. Strategic personnel management of a modern organization // Personnel management of a modern organization: monograph / E. Yu. Garanina, V. N. Gonin, N. A. Goncharevitch and others / Endorsed by S. S. Chernov. Book 3. Novosibirsk: Published by "SIBPRINT", 2010. P 146–171.
2. Kuznetsova N. V., Sinitsyna O. N. Ad the issue of personnel management of an organization // Sovremenniy tendentsiyi v ekonomike I upravleniyi: nobiy vzglyad. 2010. № 6. P. 224–229.
3. Rochev K. V. Labor quality assessment and financial incentives in Universities using the systematic approach with the help of informational index system // Voprosy upravleniya. 2014. №6. P. 60–70.
4. Balynskaya N. R. and others. Personnel management in an organization using stimulating mechanisms of reproductive labor: monograph. StPetersburg: Published by Infoda, 2014. 144 p.
5. Bakuradze A. B. Motivation of teaching staff labor. M.: September 2005. 192 p.
6. Vetluzhskikh E. Motivation and remuneration: Instruments. Methods. Practice. M.: Alpina Business Books, 2008. 148 p.
7. Samoukina N. V. Efficient personnel motivation at a minimum financial expenditure. M.: Vershina, 2008. 224 p.
8. Theoretical basics of the content of general secondary education/ Edited by V. V. Krayevskiy, I. Ya. Lerner. M.: Pedagogika, 1983. 352 p.
9. Professional abilities of a teacher: acmeology of upbringing and education/ M. I. Stankin. M.: MPSI: Flinta, 1998. 368 p.

## СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ В СФЕРЕ СРЕДНЕГО ОБРАЗОВАНИЯ В РОССИИ И ВО ФРАНЦИИ

**Жукова И. В.**

кандидат исторических наук, доцент, 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, к. 522, inga-zhukova@uapa.ru

**Сергеенко А. О.**

магистрант Уральского института управления – филиала, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Россия), 620990, Россия, г. Екатеринбург, ул. 8 марта, д. 66, к. 522, inga-zhukova@uapa.ru

УДК 371  
ББК 74.241

**Цель:** выявление общего и особенного в системах среднего образования и реализации государственной политики в данной сфере в России и Франции.

**Методы:** сравнительный анализ, позволяющий выявить общее и особенное в государственной политике среднего образования Франции и России, системный анализ позволяющий рассматривать среднее образование как единую систему, где большое значение имеют взаимосвязи между подсистемами и элементами, увеличивающие, либо уменьшающие действие параметров этих структурных элементов.

**Результаты:** предложены рекомендации по применению в РФ позитивного французского опыта при реализации государственной политики в сфере среднего образования.

**Выводы.** Образовательные системы Франции и России очень схожие, если рассматривать их нормативные правовые основы. Схожие цели образования, основные принципы, на которых основывается сама система образования. Государственная политика в сфере среднего образования, проводимая в обеих странах, также очень схожая. Основная цель во Франции – обеспечить максимальное развитие каждому ребенку, созвучна тому, на что нацелена и наша государственная политика в сфере среднего образования. При всем этом огромном наборе схожих характеристик, реализация государственной политики и реализация полномочий органов власти серьезно различаются. Позитивный опыт Франции может быть интересен и полезен в России.

**Ключевые слова:** система среднего образования России, система среднего образования Франции, государственная политика в сфере среднего образования России, государственная политика в сфере среднего образования Франции, сравнительный анализ системы среднего образования России и Франции, реформы среднего образования во Франции.

## COMPARATIVE ANALYSIS OF STATE POLICY IMPLEMENTATION IN THE SPHERE OF SECONDARY EDUCATION IN RUSSIA AND FRANCE

**Zhukova I. V.**

Candidate of Science (History), Assistant Professor, 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), r. 522, 66 8 Marta str., Ekaterinburg, Russia, 620990, inga-zhukova@uapa.ru

**Sergeyenko A. O.**

Master of the Urals Institute of Management – Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russia), r. 522, 66 8 Marta str., Ekaterinburg, Russia, 620990, inga-zhukova@uapa.ru

**Purpose:** identification of the similarities and differences in the systems of secondary education and public policy implementation in the given sphere in the Russian Federation and France.

**Methods:** comparative analysis that allows identifying the similarities and differences in the systems of secondary education and public policy implementation in the given sphere in the Russian Federation and France, systematic analysis that allows considering secondary education as a single system, where focus is made on relationship between subsystems and elements increasing and decreasing action of the parameters of these structural elements.

**Results:** the author gives recommendations concerning implementation of the positive French experience in the Russian Federation realizing public policy in the sphere of the secondary education.

**Conclusions.** Educational systems in France and Russia are very similar, if we consider their legal regulations and standards. There are similar educational objectives, main principles used as a basis of educational system. Public policy in the sphere of the secondary education is very similar in both countries. The main objective in France is to provide for optimal development of every child, and it coincides with the main objective of our public policy. Having all those similarities in both systems of secondary education, public policy implementation and realization power bodies' responsibilities are rather different. Positive experience of France can be interesting and useful in Russia.

*Key words:* secondary education system in Russia, secondary education system in France, public policy in the sphere of the secondary education in Russia, public policy in the sphere of the secondary education in France, comparative analysis of the secondary education in Russia and France, reforms of secondary education in France.

Система российского школьного образования имеет некоторые исторические связи с системой образования Франции. Сравнительный анализ проводимой государственной политики в сфере среднего образования может оказаться полезным, как для российской системы, так и для французской. Начнем со сравнительного анализа системы управления сферы образования. Управление системой среднего образования в обеих странах очень схожее. И во Франции и в России существует отраслевое министерство – во Франции – Министерство национального образования, высшего образования и научных исследований (Ministere de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche) [1], в России – Министерство образования и науки [2]. Как видно из названий министерств, они практически одинаковые.

Формирование государственной политики, как в отношении среднего школьного образования, так и в отношении высшего образования и науки происходит на уровне данных отраслевых министерств, парламента и Президента, как во Франции, так и в России. И Россия, и Франция принадлежат к романской правовой системе, что также способствует сравнимости двух систем. В обеих странах существует закон об образовании, в котором регулируются все правовые отношения в данной сфере. Во Франции это «Образовательный кодекс» (Code de l'éducation)[3], в России это закон «Об образовании в Российской Федерации»[4]. Оба этих документа определяют основные направления государственной политики в сфере образования, все элементы системы образования, и механизмы функционирования самой образовательной системы. Во Франции основная идея, реализуемая системой образования, сформулирована в статье 111-1 «Кодекса

образования»: «Образование является первейшим национальным приоритетом. Публичная служба образования задумана и организована для учащихся и студентов, она способствует равенству возможностей. Кроме передачи знаний, Нация определяет в качестве первоочередной задачи школы разделение учащимися ценностей Республики»[3].

Образовательные системы в обеих странах согласно правовым нормам очень схожи. Различия вносят разные формы государственного устройства. Россия – федеративное государство, а Франция – унитарное государство. Поэтому в РФ существует еще уровень регионального законодательства, чего, соответственно форме государственного устройства, нет во Франции. Однако в данном случае эти различия практически не влияют на функционирование образовательных систем. В Российской Федерации именно федеральный уровень власти определяет основные направления государственной политики. Поэтому можно сделать вывод о том, что форма государственного устройства не вносит существенного различия в процесс формирования образовательной политики. Но стоит отметить, что федеративное государственное устройство России ведет к появлению еще одного звена государственного управления в сфере среднего образования – региональные министерства образования (могут иметь различные названия в разных субъектах РФ).

И в России, и во Франции система школьного образования представлена несколькими ступенями. Но здесь есть некоторое отличие. Во Франции обязательное школьное образование охватывает детей с 3 лет, в РФ с 7 лет. Во Франции первая ступень, «материнская школа» (часто переводят на русский язык как



«детский сад») – с 3 до 5 лет, начальная школа – с 6 до 11 лет, далее колледж (наша система под словом «колледж» понимает другую ступень образования) – средняя школьная ступень образования – с 12 по 15 лет, с 16 лет – старшая ступень – лицей. Лицеи различаются своей направленностью. Два вида лицея готовят для поступления в вузы, один – по гуманитарным специальностям, другой – по техническим. По окончании этих лицеев сдается единый экзамен по направлениям лицея. Третий вид лицея (обучение в течение двух лет) не предполагает в дальнейшем продолжения обучения выпускников в вузе. Он дает профессиональную подготовку, затем выдается сертификат о профессиональном образовании и профессиональной пригодности [5]. Таким образом, получаем, что все дети во Франции охвачены обязательным школьным образованием с трех и, как минимум, до 18 лет. В России система схожа, но ступень дошкольного образования с 3 до 7 лет, хотя и признается новым законом «Об образовании в Российской Федерации» обязательной ступенью образования, фактически пока таковой не является. Хотя и эта ступень уже получает федеральный образовательный стандарт (ФГОС). В РФ пока нет возможности в обязательном порядке устраивать всех детей этой возрастной группы в ДОУ. Но это можно рассматривать как направление государственной политики. Франция прошла этот этап уже давно. Для Франции, где огромное количество эмигрантов, и во многих семьях родители не говорят на французском языке, этот этап образования является крайне важным. «Материнская» школа способна подготовить детей к обязательной школьной программе на основных ступенях образования. «Материнская» школа при этом мало отличается от наших дошкольных образовательных учреждений. Там такой же распорядок дня, включающий обязательный сон, прогулки для детей, развивающие занятия. Преимущества французской системы в том, что государство гарантирует обеспечение всех детей местами в «материнской» школе, а государство в РФ пока не может гарантировать места в ДОУ для всех детей в возрасте 3–6 лет.

Что касается частных учебных заведений, то подавляющее их большинство имеет контракт сотрудничества, по которому государство берет на себя ту или иную часть расходов. Такой контракт учреждение может запросить спустя 5 лет после начала деятельности. В 2013–2014 учебном году в частных школах обучалось около 13,3% [6] (в 2011–2012 – 17% [7]) всех учащихся, из них 98% учащихся обучались в школах, имеющих контракт с государством. Преподаватели так же, как и в государственных школах, получают статус государственных служащих, а программы обучения соответствуют государственным и почти не отступают от них. При этом диплом частной школы

не считается действительным, пока он официально не признан государственной властью. Особое значение имеет то, что во Франции основным результатом среднего образования является комплекс сданных экзаменов – БАК (Baccalaurea – Бакалавриат) [8]. Бакалавриат был создан в 1808 году. Бакалавриатом называют и комплекс экзаменов, и сам диплом об окончании средней школы. Этот документ открывает доступ к высшему образованию. Существует три профильных направления, с 1995 года это экономические и социальные науки, литература и естественные науки, в рамках которых Министерством образования определены предметы, по которым проводят экзамен. Экзамены не связаны с конкретными учебными заведениями и имеют общегосударственный национальный статус. Поэтому не важно, в учреждении какого типа учится школьник – экзамен будет единым для всех желающих идти в ВУЗ и будет отличаться лишь избранным профилем. Что касается частного школьного образования в РФ, то стоит отметить, что оно распространено намного меньше, чем во Франции. Главная проблема в России в том, что четко не определен статус частных школ и их финансирование. Опыт Франции, в данном случае для РФ, может быть очень полезен [9]. Но что касается итоговой аттестации, то она также имеет много общего с французской системой и в итоге также имеет определяющее значение при переходе на высшую ступень образования. Различие в итоговой аттестации в РФ в том, что нет определенных наборов экзаменов ЕГЭ. Обучающийся вместе с родителями за 3 месяца до испытаний волен выбрать любой набор экзаменов плюс обязательные экзамены по русскому языку и математике. Во Франции уже министерством образования определяются наборы экзаменов по профилям. Соответственно и для поступления в ВУЗы учитываются те же самые комплексы экзаменов. В итоге стоит отметить, что в России профилизация на последней ступени школьного образования менее значительна, чем во Франции. При переходе на последнюю ступень образования школьники во Франции должны определиться, во-первых, будут ли они получать высшее образование или нет, а во-вторых, если будут, то какого из трех профилей. Именно по выбранному профилю и будет осуществляться подготовка. В РФ у школьников выбор после окончания школы может быть шире. Они могут сдать ЕГЭ одновременно и по гуманитарному профилю, и по естественному. В этом смысле окончательно определиться с будущей профессией школьникам во Франции нужно на несколько лет раньше, чем школьникам в РФ. Здесь можно отметить плюсы и минусы обеих систем. Плюс российской системы в том, что выбор проходит в более зрелом возрасте, но минус в том, что в связи с этим возрастает и нагрузка на ученика. Уменьшить учебную

нагрузку даже за счет раннего выбора профиля в России практически невозможно, поскольку и математика, и русский язык являются обязательными испытаниями ЕГЭ. Без их успешной аттестации невозможно получить документ об окончании среднего образования.

Финансирование системы школьного образования в РФ и Франции очень схожи. Поскольку государство гарантирует бесплатное школьное образование каждому ребенку (есть различия по возрасту), государство выделяет необходимое количество средств на функционирование системы школьного образования, на проведение итоговой аттестации. В РФ в большей степени делегируются полномочия на региональный и муниципальный уровень по содержанию системы школьного образования. Муниципалитетам государством передаются средства для оплаты труда всего персонала школ. Во Франции, поскольку учителя являются государственными служащими, их оплата труда идет непосредственно из государственного бюджета. В РФ учителя не являются государственными служащими, как и не являются муниципальными служащими, но оплата труда учителей проходит через тот же бюджет, к которому отнесено и финансирование собственности школы. Если школа – муниципальная организация, то и все финансирование, в том числе зарплата учителей, идет через муниципальный бюджет, если организация государственная (среди школ таких очень мало, это либо коррекционные специализированные учреждения, либо отраслевые учреждения профессиональной направленности, например, относящиеся к министерству культуры), то через региональный бюджет. Государство является гарантом финансирования, и местный бюджет из регионального получает средства для финансирования этих расходов. Во Франции расходы на содержание и хозяйственное устройство школ переданы на местный уровень. Говоря о России, можно также отметить, что согласно Федеральному закону №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» [10] к вопросам местного значения относятся и организация школьного образования. Но на практике системы функционируют принципиально по-разному. Во Франции муниципалитет в хозяйственном плане действительно управляет школой. Именно специализированные отделы органов местного самоуправления занимаются записью детей в школы, организацией питания школьников, подготовкой помещения к учебному процессу, организацией безопасности дорожного движения на пути детей в школу, обустройством территории школы и вокруг нее. Оплата питания производится напрямую в бюджет муниципалитета, и муниципалитет сам рассчитывается с предприятиями питания. Питание школьников передано на аутсорсинг, и контроль за этими услугами осуществляют органы МСУ. Школьный директор

занимается только воспитанием детей и организацией учебного процесса. Никаких хозяйственных функций директор французской школы, в отличие от директора российской школы, не имеет. У директоров наших школ основная функция – административно-хозяйственная, у французских – административно-педагогическая.

Пример, который наглядно демонстрирует различия понимания управления собственностью в отношении школы в РФ и Франции: в РФ директор школы **сдает** школьное здание перед учебным годом муниципальному управлению образованием, а французский директор **принимает** школьное здание у мэрии. Хотя по закону ответственность муниципалитета за собственность схожая.

Во всех французских школах, независимо от их территориального расположения и статуса, государством обеспечивается одинаково высокий уровень преподавания. Для того, чтобы получить статус государственного служащего и должность учителя, необходимо пройти конкурс на должность государственного служащего. Всю информацию о конкурсе можно найти также на сайте Министерства образования [11]. Таким образом, мы видим, что у государства есть действующий механизм поддержания высокого уровня преподавания во всех школах. Статус учителя как государственного служащего способствует высокой конкуренции в этой среде и престижности профессии учителя. Оплата труда школьных учителей достаточно высока, к тому же они имеют высокий уровень социальных гарантий (рост зарплаты в зависимости от выслуги лет, высокий уровень пенсионного обеспечения, гарантии от безработицы). В РФ статус учителя, как и зарплата, пока так и не стали высокими. В РФ во многих школах, особенно удаленных от районных центров муниципалитетов, существует проблема обеспеченности кадрами. Это очень сильно отличает российскую ситуацию от французской. В РФ потеряна советская традиция распределения кадров молодых специалистов, а новая так и не создана, поэтому уровень преподавания в разных школах может очень сильно различаться. В связи с чем родители учеников в РФ крайне негативно относятся к жесткому распределению учеников по школам в зависимости от места проживания. Место проживания фактически определяет уровень школьного образования. Во Франции также существует система прикрепления детей к школам в зависимости от места проживания. Но действует она более гибко, в отличие от системы в РФ. Во Франции распределение детей по школам зависит от специалиста школьного отдела мэрии. Но, при распределении во Франции, прежде всего, учитываются интересы ребенка и его родителей, в РФ – только интересы системы.

Интересно сравнить гендерный состав кадров средней школы. В отличие от России, во Франции в системе школьного образования преобладают мужчины. В России талантливых педагогов-мужчин нашлось бы тоже много, но они не могут себе позволить оставаться в этой сфере из-за маленькой зарплаты. Для Франции воспитательный эффект, достигаемый в школьном образовании, чрезвычайно важен, а, учитывая большой процент мусульманских мальчиков в школе, присутствие учителей-мужчин крайне важно.

Рассмотрев систему отраслевого управления средним образованием в обеих странах, перейдем к сравнительному анализу государственной политики в рассматриваемой сфере. И Россия, и Франция проводят в настоящее время политику по модернизации среднего образования. Сравним последний этап этой политики.

Французская система очень сильно зависит от того, какая политическая партия приходит к власти, к какой политической партии относится президент. В 2012 году к власти во Франции вновь пришла социалистическая партия. В настоящее время президент Франции, Франсуа Олланд, является представителем соцпартии, и парламентское большинство тоже принадлежит соцпартии. Видимо, именно с приходом к власти социалистов и связан новый этап государственной политики в сфере образования. Влияние президента в РФ на политику в сфере образования также имеет большое значение. Многие установки политики появляются в официальных документах после их оглашения в обращении Президента Федеральному Собранию.

Современная французская политика в сфере образования проходит под лозунгом «Воссоздание Школы». Начало этой политики можно связать с принятием закона 8 июля 2013 года о модернизации («воссоздании») Школы [12]. Интересно то, что и в Российской Федерации с 1 сентября 2013 года вступил в силу новый закон «Об образовании в Российской Федерации» [4]. Хотя стоит отметить, что политика модернизации системы образования РФ началась еще до введения этого федерального закона.

Проблемная ситуация, которая вызвала необходимость формирования политики в сфере образования и в России, и во Франции схожая – необходимость интеграции образовательной системы в международное образовательное пространство, повышение качества образования, необходимость давать не столько набор знаний, сколько возможность ими пользоваться, знание не как самоценность, а как инструмент развития личности. Новая государственная политика в сфере образования была также вызвана тем, что новая информационная эпоха поставила новые требования для современного человека – умение пользоваться цифровыми технологиями. Во Франции также

остро встал вопрос о том, что не все учащиеся школ успешно ее заканчивают, возникла угрожающая ситуация с отсевом учащихся. Можно сделать вывод о том, что в целом политика модернизации среднего образования и во Франции, и в России вызвана схожими проблемами.

Направления государственной политики в сфере образования обозначены в проекте Государственной программы Российской Федерации «Развитие образования (2013–2020 годы)», представленном на сайте Минобрнауки РФ [13]. В Федеральном законе «Об образовании в РФ» в статье 3 закреплены основные принципы государственной политики и правового регулирования отношений в сфере образования. В Федеральном законе «Об образовании в РФ» в статье 3 закреплены основные принципы государственной политики и правового регулирования отношений в сфере образования:

- 1) признание приоритетности образования;
- 2) обеспечение права каждого человека на образование, недопустимость дискриминации в сфере образования;
- 3) гуманистический характер образования, приоритет жизни и здоровья человека, прав и свобод личности, свободного развития личности, воспитание взаимоуважения, трудолюбия, гражданственности, патриотизма, ответственности, правовой культуры, бережного отношения к природе и окружающей среде, рационального природопользования;
- 4) единство образовательного пространства на территории Российской Федерации, защита и развитие этнокультурных особенностей и традиций народов Российской Федерации в условиях многонационального государства;
- 5) создание благоприятных условий для интеграции системы образования Российской Федерации с системами образования других государств на равноправной и взаимовыгодной основе;
- 6) светский характер образования в государственных, муниципальных организациях, осуществляющих образовательную деятельность;
- 7) свобода выбора получения образования согласно склонностям и потребностям человека, создание условий для самореализации каждого человека, свободное развитие его способностей...;
- 8) обеспечение права на образование в течение всей жизни в соответствии с потребностями личности, адаптивность системы образования к уровню подготовки, особенностям развития, способностям и интересам человека;
- 9) автономия образовательных организаций, академические права и свободы педагогических работников и обучающихся, информационная открытость и публичная отчетность образовательных организаций;



10) демократический характер управления образованием, обеспечение прав педагогических работников, обучающихся, родителей (законных представителей) несовершеннолетних обучающихся на участие в управлении образовательными организациями;

11) недопустимость ограничения или устранения конкуренции в сфере образования;

12) сочетание государственного и договорного регулирования отношений в сфере образования. [4]

Новая государственная образовательная политика Франции по «воссозданию Школы Республики» [14] выделяет следующие приоритетные направления:

- обеспечение равного доступа к образованию и развитию каждого ученика;
- минимизация отсева школьников (все обучающиеся должны успешно закончить школу – пройти итоговые испытания с получением соответствующего документа);
- информатизация системы образования, освоение цифровых технологий всеми школьниками;
- обновление школьных программ;
- углубление развития инклюзивного образования;
- повышение уровня преподавания.

Почти все эти направления мы также встречаем и в российской образовательной инициативе «Наша новая школа» [15] и в соответствующих ей программах модернизации образования субъектов Российской Федерации.

Таким образом, можно сделать вывод, что при формировании государственной политики в сфере среднего образования серьезных различий во Франции и в РФ нет.

Сайт Министерства образования Франции демонстрирует успехи реализации новой государственной образовательной политики. Особое внимание в течение 2013–2014 учебного года было уделено начальной школе [16], поскольку именно начальная школа, по мнению авторов политики, определяет будущее всей остальной жизни школьника. В связи с этим было увеличено число педагогических кадров в этом звене школьного образования. Было дополнительно создано 3350 ставок преподавателей. Кроме того, приняты меры по внедрению системы образования и для детей младше 3-летнего возраста. Для этих целей создано еще 400 педагогических ставок. Кроме того, дополнительные ставки появились и в администрациях школ. Было создано 10000 ставок административных помощников директоров школ. Также была введена инновация в отношении школьного графика. Дети переведены на 5 дневную учебную неделю (вместо 4,5 дневной), этим снижается ежедневная нагрузка на ученика. Таким образом, все учебное время в году

вместо 144 дней стало составлять 180 дней [16]. В российской школе не уделяется столь пристального внимания школьному графику. Регламентируются более общие требования по поводу годовой и недельной нагрузки в целом. И здесь также стоит отметить, что количество учебных дней в неделю для младшей школы после реформирования во Франции стало одинаковым в обеих странах. Хотя продолжительность учебного года больше во Франции на месяц (июнь – учебный месяц).

В этом же 2013–2014 учебном году дополнительно во Франции были созданы Советы «начальная школа – средняя ступень образования», направленные на создание оптимальных условий при переходе учеников на следующую ступень образования [16]. В РФ также стоит задача подготовки более успешного перехода от одной ступени образования к другой. В России эта задача решается совершенно иными средствами. Это, прежде всего, введение ФГОС [17] для всех ступеней образования, где учитывается преемственность ступеней образования. Также в России начальная школа, средняя и старшая, как правило, интегрированы в одной образовательной организации. Во Франции – это разные образовательные учреждения.

Повышение количества педагогических кадров в школе во Франции продолжается. На 2015 год во Франции объявлен конкурс на замещение дополнительно 24735 мест в системе школьного образования [18]. В этом проявляется направление государственной политики в отношении повышения возможности каждого ученика получить педагогическую помощь для своего развития. В РФ специально такой политики дополнительного рекрутирования кадров не проводится. Политика доступности образования в РФ не связывается с повышением количества педагогических кадров, как во Франции. И, стоит отметить, что в некоторых территориях РФ пока не получается обеспечить кадрами все школы согласно принятым социальным стандартам. Обеспеченность учителями можно проследить по всем муниципальным образованиям на сайте Федеральной службы государственной статистики [19]. Вся статистика по системе школьного образования Франции представлена в интернете на сайте отраслевого министерства [5]. В РФ столь полную статистику по системе образования отраслевые сайты не дают.

Отдельным направлением модернизации сферы образования и во Франции, и в России выделяется инклюзивное образование. Франция раньше занялась вопросами инклюзивного образования, чем Россия, поэтому к настоящему времени эта сфера более развита, чем в РФ. В РФ в настоящее время большое внимание уделяется созданию доступной среды для людей с ограниченными возможностями здоровья (ОВЗ). Во Франции вопросы создания доступной среды уже



были решены раньше, и на настоящем этапе уделяется больше внимания подготовке педагогических кадров. Главный акцент на настоящем этапе развития инклюзии во французских школах сделан на персональном педагогическом сопровождении ученика с особыми образовательными потребностями. В нашем случае об этом даже нет и речи. Во Франции в школах 258 710 учеников с ОВЗ учатся в условиях инклюзии, в специальных коррекционных учреждениях – 79 310, в ВУЗах – 18200 человек, из них 12000 имеют персонального сопровождающего. Ежегодный бюджет инклюзивного образования Франции равен 1,5 миллиардам евро [20].

Направления инклюзивной образовательной политики в РФ озвучены, прописаны в новом законе «Об образовании в РФ» [4] и во многих других нормативных актах, но средств для полноценной реализации инклюзии в школе пока нет.

Еще одно общее направление государственной политики – внедрение цифровых технологий в образовательный процесс. В данном направлении политика практически одинаковая. Она касается как информационного обеспечения образовательного процесса, так и обучения детей информационным технологиям. По этому направлению реализация политики в РФ в некоторых вопросах даже опережает Францию, поскольку уже давно в школьных программах существует предмет «информатика», а жизненные реалии таковы, что почти все дети, даже младшего школьного возраста, владеют компьютерными технологиями.

Говорить об экономической эффективности данной политики очень сложно. Поскольку рассматриваемая политика является социальной, экономические результаты не являются главным показателем эффективности политики. Вложенные в человеческий капитал средства дадут эффект только в долгосрочной перспективе. Что касается вложенных средств, то можно отметить то, что бюджет сферы образования Франции вырос в связи с программой «Воссоздания Школы» [5] с 6,1% ВВП до 6,8% ВВП в 2013 году. Это составило 82,5 миллиардов евро. Из них 73,9% – расходы на выплаты зарплат. Если сравнивать Францию с другими странами, то она входит в пятерку стран мира с самым высоким процентом от ВВП финансирования системы образования [5]. Кроме того отметим, что во Франции высокий вклад в заработную плату педагогов. В РФ эта составляющая в 2,5 раза меньше [21].

Последние события во Франции, связанные с террористическими актами в Париже в отношении издательства еженедельного издания «Шарли Эбдо» и гибели журналистов 7 января 2015 года сразу же отразились и на государственной политике в сфере школьного образования. Это демонстрирует сильное влияние политики на сферу образования. Как

уже неоднократно отмечалось, Франция пытается решать политические проблемы превентивно, в первую очередь, через систему школьного образования. Уже 22 января появилось новое направление государственной политики в сфере образования. Идет оно под лозунгом «Мобилизация Школы в защиту республиканских ценностей» [22] Министр образования Наджат Валло-Белькасем заявила о выделении дополнительных 250 млн евро (в течение трех лет) на новый план «мобилизации», этот план сформулирован в 11 направлениях деятельности. Поводом для начала этой политики послужили не сами теракты, а поведение некоторых учеников во время минуты памяти жертв терактов. Французская республика в данном случае настаивает на том, что религиозные ценности не могут препятствовать свободе слова, как одной из ценностей Республики. В новом плане деятельности ставится акцент на том, что авторитет учителя в школе должен быть непререкаем, в случае неуважения учителя родители будут привлекаться к решению проблемы, вплоть до санкций. Под это направление политики опять ставится вопрос об увеличении штата педагогов и администраторов в школе. Еще официально было заявлено, что при конкурсе на должность учителя также будет учитываться это новое направление политики. В данном случае опять нужно отметить, что внешне схожие направления политики: светский характер образования, уважение свободы личности, гуманистическая направленность образовательного процесса реализуется по-разному. Российское образование настаивает на уважении религиозных чувств верующих. Это проявилось и в отношении россиян к французским событиям. Согласно результатам опроса Всероссийского центра изучения общественного мнения (ВЦИОМ) большинство опрошенных (87%) осудили вооруженное нападение на редакцию и убийство журналистов, главными причинами произошедшего россияне называют оскорбление журналистами религиозных чувств мусульман (30%) и излишне мягкую политику французских властей в отношении СМИ, разрешающую публикацию материалов, унижающих верующих людей (25%) [23]. Многие российские граждане соглашались со словами патриарха Кирилла: «сегодня, говоря «нет» терроризму и убийствам, насилию, мы говорим также «нет» ничем не объяснимому стремлению определенной группы людей издеваться над религиозными чувствами» [24].

Если говорить об основных инструментах государственной политики в сфере среднего образования, то это, прежде всего, кадровая политика. Мы видим, что все направления связаны с увеличением числа педагогических и административных кадров в системе образования, а также корректировкой программы подготовки педагогических кадров и конкурсных испытаний



на должность. Для России эти инструменты основными не являются.

Если говорить об удовлетворенности населения проводимыми изменениями в сфере образования, то, скорее всего, однозначной оценки здесь нет. Во Франции население почувствовало изменение национального школьного графика. Вероятней всего, это изменение было воспринято не всеми позитивно. До изменения школьного графика все школьники отдыхали каждую среду. Теперь среда стала учебным днем, но сократилась ежедневная нагрузка, на чем настаивали психологи и педагоги. Кому-то этот график стал удобнее, а кому-то нет. Население в РФ пока мало прочувствовало изменения в связи с новым законом об образовании, но прочувствовали проведенное ранее изменение итоговой аттестации – появление ЕГЭ. Введение ЕГЭ было направлено на повышение доступности образования и снижение нагрузки на выпускника. Однако, реальная ситуация в этом направлении вряд ли изменилась к лучшему. Также стоит отметить то, что единственным показателем эффективности деятельности органов исполнительной власти Субъектов Федерации [25] в сфере образования является доля не сдавших ЕГЭ. В целом, говорить об удовлетворенности населения изменениями в системе школьного образования в РФ пока также не приходится.

Нужно отметить, что внешне одинаковые направления политики – развитие каждого ребенка, выравнивание шансов детей из разных социальных групп, имеют разные внутренние установки в РФ и Франции. Во Франции акцент делается на обеспечение в первую очередь комфортной среды для каждого ребенка, независимо от социального положения его родителей, а также достаточное внимание педагогов. В России вопрос о комфортном пребывании детей в школе не ставится вовсе. Ставится вопрос о правах детей, о гуманизации системы образования, но это не относится к комфортному пребыванию детей в стенах школы. Во Франции дети воспринимают школу, как место, где много интересного, где их любят, а в РФ чаще всего дети воспринимают школу как место, где многое нельзя, и много обязаны. И эту ситуацию пока так и не изменили новые ФГОСы, предполагающие воспитательную компоненту и внеурочную деятельность школьников.

Символическая эффективность проводимой государственной политики, судя по интернет-источникам также выше во Франции, чем в РФ. В РФ сложно найти конкретную, позитивную и интересную информацию о деятельности в сфере школьного образования.

Направления государственной политики в сфере среднего образования в РФ и Франции очень схожи. Но подходы к их реализации различаются. Во Франции главный акцент сделан на повышение количества

педагогических и административных кадров. Бюджет Франции на реализацию данной государственной политики выше, чем в России. Доля расходов на зарплату также намного выше во Франции, чем в РФ.

При этом стоит отметить, что владение российских школьников новыми информационными технологиями не уступает французским, а может и превосходит.

Две системы, поставив одинаковые задачи гуманизации образования, различно их интерпретируют. Французская школа, прежде всего, настроена на создание комфортной среды для каждого школьника без исключения. Обе системы настаивают на светском характере образования, хотя обе допускают существование религиозных школ. Но, если российская система образования настроена на то, чтобы использовать религиозный потенциал для воспитания нравственности человека, то французская система категорически отрицает всякое упоминание о религии в школе. В этом плане российский подход видится более перспективным.

#### Литература:

1. Ministère de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche [электронный ресурс]. URL: <http://www.education.gouv.fr/> (дата обращения 26.01.2015)
2. Министерство образования и науки Российской Федерации [электронный ресурс]. URL: [минобрнауки.рф](http://минобрнауки.рф) (дата обращения 26.01.2015)
3. Code de l'éducation // Сайт права Французской республики [электронный ресурс]. URL доступа <http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006071191> (дата обращения 26.01.2015)
4. Об образовании в Российской Федерации: Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ (в ред. от 21.07.2014) [электронный ресурс]. В данном виде документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»
5. L'éducation nationale en chiffres [электронный ресурс]. URL: <http://www.education.gouv.fr/cid57111/l-education-nationale-chiffres.htm> (дата обращения 30.10.2014)
6. DEPP\_grands\_chiffres\_2014\_355305 [электронный ресурс]. URL: <http://www.education.gouv.fr> (дата обращения 15.01.2015)
7. Les établissements d'enseignement privé [электронный ресурс]. URL: <http://www.education.gouv.fr/cid251/les-etablissements-d-enseignement-prive.html#Les%20relations%20entre%20les%20C3%A9tablissements%20d%27enseignement%20priv%C3%A9s%20et%20l%27%C3%89tat> (дата обращения 20.10.2014)
8. Baccalaureat [электронный ресурс]. URL: <http://www.education.gouv.fr/cid143/le-baccalaureat.html> (дата обращения 30.10.2014)



9. Жукова И. В., Сергеев А. О. Развитие среднего образования в США и Франции: чем этот опыт полезен России? // Вопросы политологии и социологии. 2014. № 3 (8).
10. Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ: Федеральный закон от 06 октября 2003 г. № 131-ФЗ (в ред. от 27.05.2014) [электронный ресурс]. В данном виде документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»
11. Les concours et recrutements [электронный ресурс]. URL: <http://www.education.gouv.fr/pid81/les-concours-et-recrutements.html>. (дата обращения 01.11.14)
12. LOI n° 2013-595 du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République [электронный ресурс]. URL: <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000027677984> (дата обращения 30.10.2014)
13. Развитие образования (2013–2020 годы): Проект Государственной программы Российской Федерации [электронный ресурс]. URL: <http://минобрнауки.рф/пресс-центр/4200> (дата обращения 20.12.2014)
14. La refondation de l'École de la République [электронный ресурс]. URL: <http://www.education.gouv.fr/pid29462/la-refondation-de-l-ecole-de-la-republique.html> (дата обращения 20.12.2014)
15. Национальная образовательная инициатива «Наша новая школа» (утв. Президентом РФ 04.02.2010 № Пр-271) // Официальные документы в образовании. 2010. № 9.
16. La priorité à l'école primaire [электронный ресурс]. URL: <http://www.education.gouv.fr/cid73862/la-priorite-a-l-ecole-primaire.html> (дата обращения 30.11.2014).
17. ФГОС – федеральный образовательный стандарт. Об утверждении федерального государственного образовательного стандарта среднего (полного) общего образования: Приказ Министерства образования и науки России от 17 мая 2012 №413 // Российская газета. 2012. 21 июня.
18. ESPE [электронный ресурс]. URL: <http://www.espe.education.fr/> (дата обращения 27.12.2014)
19. Данные Федеральной службы государственной статистики [электронный ресурс]. URL: <http://www.gks.ru/dbscripts/munst> (дата обращения 27.12.2014)
20. L'École inclusive : déjà une réalité [электронный ресурс]. URL: <http://www.education.gouv.fr/cid84379/l-ecole-inclusive-une-dynamique-qui-s-amplifie-en-faveur-des-eleves-et-des-etudiants-en-situation-de-handicap.html> (дата обращения 30.11.2014)
21. Бюджет 2014–2016: финансирование национальной системы образования [электронный ресурс]. URL: [http://www.akvobr.ru/budget\\_2014\\_2016.html](http://www.akvobr.ru/budget_2014_2016.html) (дата обращения 20.12.2014)
22. Onze mesures pour une grande mobilisation de l'École pour les valeurs de la République [электронный ресурс]. URL: <http://www.education.gouv.fr/cid85644/onze-mesures-pour-une-grande-mobilisation-de-l-ecole-pour-les-valeurs-de-la-republique.html> (дата обращения 26.01.2015)
23. Опрос: большинство россиян осудили теракты в Париже // РИА Новости [электронный ресурс]. URL: <http://ria.ru/world/20150126/1044306777.html#ixzz3PwD1Gdul> (дата обращения 26.01.2015)
24. Патриарх Кирилл: терроризм и насилие не допустимы, как и кощунство // РИА Новости [электронный ресурс]. URL: <http://ria.ru/religion/20150125/1044178924.html#ixzz3PwDaV2rw> (дата обращения 26.01.2015)
25. Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации: Указ Президента РФ от 21 августа 2012 г. № 1199 (в ред. от 02.05.2014) [электронный ресурс]. В данном виде документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»

#### References:

1. Ministère de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche [e-resource]. URL: <http://www.education.gouv.fr/> (date of reference 26.01.2015)
2. Ministry of the RF Education and Science [e-resource]. URL: [минобрнауки.рф](http://минобрнауки.рф) (date of reference 26.01.2015)
3. Code de l'éducation // Law site of the French republic [e-resource]. URL: <http://www.legifrance.gouv.fr/affich-CODE.do?cidTexte=LEGITEXT000006071191> (date of reference 26.01.2015)
4. On education in the Russian Federation: Federal law dated December 29, 2012. № 273-FL (as revised 21.07.2014) [e-resource]. There is no publication of the document in this type. Access from the reference-legal system "Kon-sultantPlus".
5. L'éducation nationale en chiffres [e-resource]. URL: <http://www.education.gouv.fr/cid57111/l-education-nationale-chiffres.htm> (date of reference 30.10.2014)
6. DEPP\_grands\_chiffres\_2014\_355305 [e-resource]. URL: <http://www.education.gouv.fr> (date of reference 15.01.2015)
7. Les établissements d'enseignement privé [e-resource]. URL: <http://www.education.gouv.fr/cid251/les-etablis-sements-d-enseignement-prive.html#Les%20relations%20entre%20les%20%C3%A9tablissements%20d%27enseignement%20priv%C3%A9s%20et%20l%27%C3%89tat> (date of reference 20.10.2014)
8. Baccalauréat [e-resource]. URL: <http://www.education.gouv.fr/cid143/le-baccalaurat.html> (date of reference 30.10.2014)
9. Zhukova I. V., Sergeyenko A. O. Development of secondary education in the USA and France: why is this experience useful for Russia? // Voprosy politologiyi i sotsiologiyi. 2014. № 3 (8).



10. On general principles of a local self-government organization in the RF: Federal Law dated October 6, 2003. № 131-FL (as revised 27.05.2014) [e-resource]. There is no publication of the document in this type. Access from the reference-legal system "KonsultantPlus".
11. Les concours et recrutements [e-resource]. URL: <http://www.education.gouv.fr/pid81/les-concours-et-recrutements.html>. (date of reference 01.11.14)
12. LOI n° 2013-595 du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République [e-resource]. URL: <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000027677984> (date of reference 30.10.2014)
13. Education development (2013–2020): Draft State Program of the Russian Federation [e-resource]. URL: <http://минобрнауки.рф/пресс-центр/4200> (date of reference 20.12.2014)
14. La refondation de l'École de la République [e-resource]. URL: <http://www.education.gouv.fr/pid29462/la-refondation-de-l-ecole-de-la-republique.html> (date of reference 20.12.2014)
15. National educational initiative "Our new school" (approved by the RF President 04.02.2010 № Pr-271) // Ofitsialniye dokumenty v obrazovaniyi. 2010. № 9.
16. La priorite a l'ecole primaire [e-resource]. URL: <http://www.education.gouv.fr/cid73862/la-priorite-a-l-ecole-primaire.html> (date of reference 30.11.2014).
17. FSES – Federal State Education Standard. On approval of the Federal State Education Standard of secondary (complete) general education: Order of the Education and Science Ministry of Russia dated May 17, 2012 №413 // Rossiyskaya gazeta. June 21, 2012.
18. ESPE [e-resource]. URL: <http://www.espe.education.fr/> (date of reference 27.12.2014)
19. Data of the Federal Service of State Statistics [e-resource]. URL: <http://www.gks.ru/dbscripts/munst> (date of reference 27.12.2014)
20. L'École inclusive : déjà une réalité [e-resource]. URL: <http://www.education.gouv.fr/cid84379/l-ecole-inclusive-une-dynamique-qui-s-amplifie-en-faveur-des-eleves-et-des-etudiants-en-situation-de-handicap.html> (date of reference 30.11.2014)
21. Budget 2014–2016: financing national education system [e-resource]. URL: [http://www.akvobr.ru/budget\\_2014\\_2016.html](http://www.akvobr.ru/budget_2014_2016.html) (date of reference 20.12.2014)
22. Onze mesures pour une grande mobilisation de l'École pour les valeurs de la République [e-resource]. URL: <http://www.education.gouv.fr/cid85644/onze-mesures-pour-une-grande-mobilisation-de-l-ecole-pour-les-valeurs-de-la-republique.html> (date of reference 26.01.2015)
23. Poll: majority of the Russian people condemned terrorist acts in Paris // RIA Novosti [e-resource]. URL: <http://ria.ru/world/20150126/1044306777.html#ixzz3PwD1Gdul> (date of reference 26.01.2015)
24. Patriarch Kirill: terrorism and violence must be prevented together with curse // RIA Novosti [e-resource]. URL: <http://ria.ru/religion/20150125/1044178924.html#ixzz3PwDaV2rw> (date of reference 26.01.2015)
25. On efficiency assessment of the RF subjects of executive power bodies' activity: The RF Presidential Order dated August 21, 2012. № 1199 (as revised 02.05.2014) [e-resource]. There is no publication of the document in this type. Access from the reference-legal system "KonsultantPlus".

## ТРАЕКТОРИИ РАЗВИТИЯ РЫНКА ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ УСЛУГ В УСЛОВИЯХ ГЛОБАЛИЗАЦИИ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ И РЕАЛИЗАЦИИ НОВОЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ В РОССИИ: ПРИКЛАДНОЙ АСПЕКТ

**Ефимова И. Н.**

кандидат социологических наук, руководитель сектора по связям с общественностью и СМИ отдела по связям с общественностью и интернет-коммуникациям, Нижегородский государственный университет им. Н. И. Лобачевского – Национальный исследовательский университет (Россия), 603950, Россия, г. Нижний Новгород, пр. Гагарина, д. 23, pr@unn.ru

**Маковейчук А. В.**

ведущий специалист отдела по связям с общественностью и интернет-коммуникациям, Нижегородский государственный университет им. Н. И. Лобачевского – Национальный исследовательский университет (Россия), 603950, Россия, г. Нижний Новгород, пр. Гагарина, д. 23, pr@unn.ru

УДК 316.74:37

ББК 60.561.9

**Цель.** В статье делается попытка анализа основных тенденций и траекторий развития системы высшего образования в современной мире, и в России в частности, нацеленных на формирование новой инновационно-ориентированной личности, специалиста, обладающего широким набором знаний и компетенций, имеющего навыки непрерывного обучения.

**Методы и методология.** В качестве эмпирической базы в статье раскрываются некоторые положения и результаты серии социологических исследований, проведенных в ННГУ им. Н. И. Лобачевского в приёмные кампании 2011–2014 годов.

**Результаты и научная новизна.** Анализируется влияние роли рейтинговых позиций и имиджевых показателей университетов на мотивацию абитуриентов при выборе места обучения.

**Ключевые слова:** рынок образовательных услуг, мотивация, образовательная потребность, национальный исследовательский университет, бренд вуза, рейтинг.

## MARKET DEVELOPMENT PATHWAY OF EDUCATION SERVICES IN CONDITIONS OF HIGHER EDUCATION GLOBALIZATION AND NEW PUBLIC EDUCATION POLICY IMPLEMENTATION IN RUSSIA: ACTION-ORIENTED ASPECT

**Yefimova I. N.**

Candidate of Science (Sociology), Head of the PR Sector and Mass-Media Department on PR and Internet-Communications, Lobachevski Nizhniy Novgorod State University – National Research University (Russia), 23 Gagarina av., Nizhniy Novgorod, Russia, 603950, pr@unn.ru

**Makoveychuk A. V.**

Leading expert of the PR and Internet-Communications Department, Lobachevski Nizhniy Novgorod State University – National Research University (Russia), 23 Gagarina av., Nizhniy Novgorod, Russia, 603950, pr@unn.ru

**Purpose.** In the article, the authors make an effort to analyze main trends and development pathways of higher education in modern world, in particular in Russia, aimed at development of a new innovation-oriented personality, expert possessing a wide set of knowledge and competences, having permanent education skills.

**Methods and methodology.** As an empirical basis, the authors of the article reveal certain statements and results of a series of sociological research conducted in Lobachevski Nizhniy Novgorod State University during entrance exams campaigns of 2011–2014.

**Results and scientific novelty.** The authors analyze the role influence of ranking status and image indices of universities on applicants' motivation when choosing their place for study.

*Key words:* education services market, motivation, educational need, national research university, university brand, ranking.

Образование, являясь одной из основных сфер человеческой жизнедеятельности, обеспечивает социальный прогресс, уровень развития культурной сферы общества. Как важнейший социальный институт, образование влияет на развитие процесса, усиливающего интеллектуальный потенциал общества, поэтому данный институт нуждается в поддержке со стороны государства. Развитие любого государства на современном этапе зависит от формирования эффективной системы воспроизводства человеческого капитала, главным компонентом которой является образование, в данных реалиях роль вузов, безусловно, высока.

Образование является важнейшим фактором, определяющим престиж, будущее и даже национальную безопасность государства. Развитие современной системы образования, основанной на передовых достижениях науки, становится одним из конкурентных преимуществ государства в реализации международной политики.

В данном ключе продвижение образовательных услуг на современном рынке имеет характерные особенности, обусловленные спецификой, как самой образовательной услуги, так и всей сферы образования. В текущих условиях без учета этих особенностей

и использования специальных (маркетинговых, социологических и иных) инструментов вузам сложно конкурировать на глобальном рынке и занять свою нишу. [1]

В качестве примера анализа некоторых результатов, в первую очередь информационных, полученных в ходе развития новых тенденций на рынке образовательных услуг можем привести результаты серии социологических исследований, проведенных в ННГУ им. Н. И. Лобачевского в 2011–2014 гг. Исследование проводилось с помощью такого рабочего инструментария, как анкета, в исследовании приняли участие от 753 до 913 респондентов. Местом проведения стали приемные комиссии 14 факультетов и институтов ННГУ в период с 20 июня по 20 июля 2011–2014 гг. Анализ основных результатов исследования приведён ниже.

В исследовании приняли участие, как девушки, так и юноши, распределение респондентов по половому признаку представим на рис. 1.

Обратимся к вопросу распределения респондентов по географическому признаку, представим результаты графически (рис. 2).

Как мы можем видеть из приведённых выше значений количество респондентов, проживающих

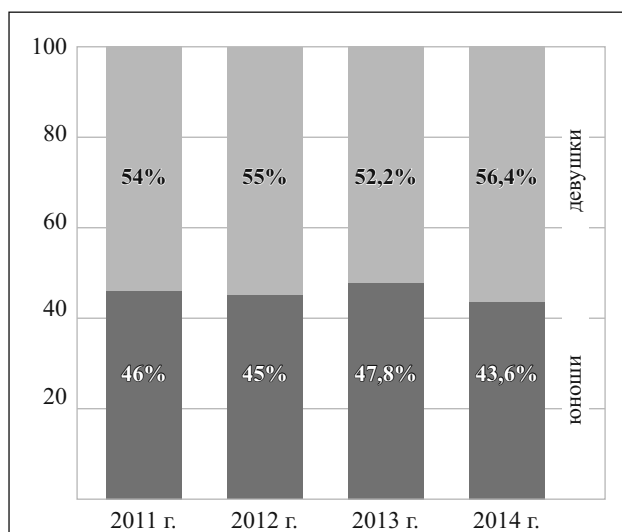


Рис. 1. Распределение респондентов по половому признаку

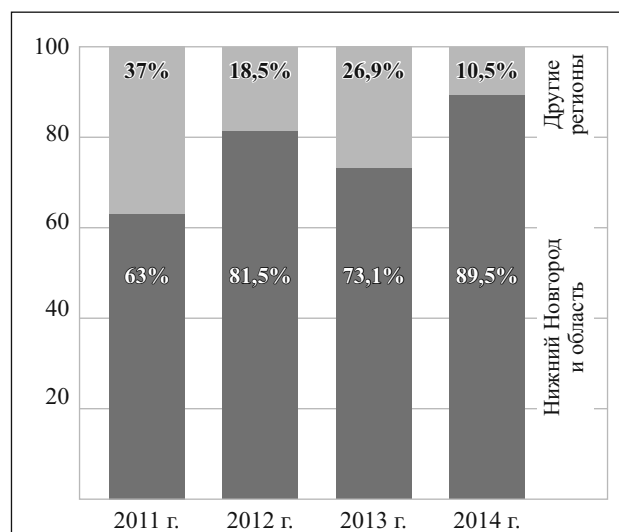
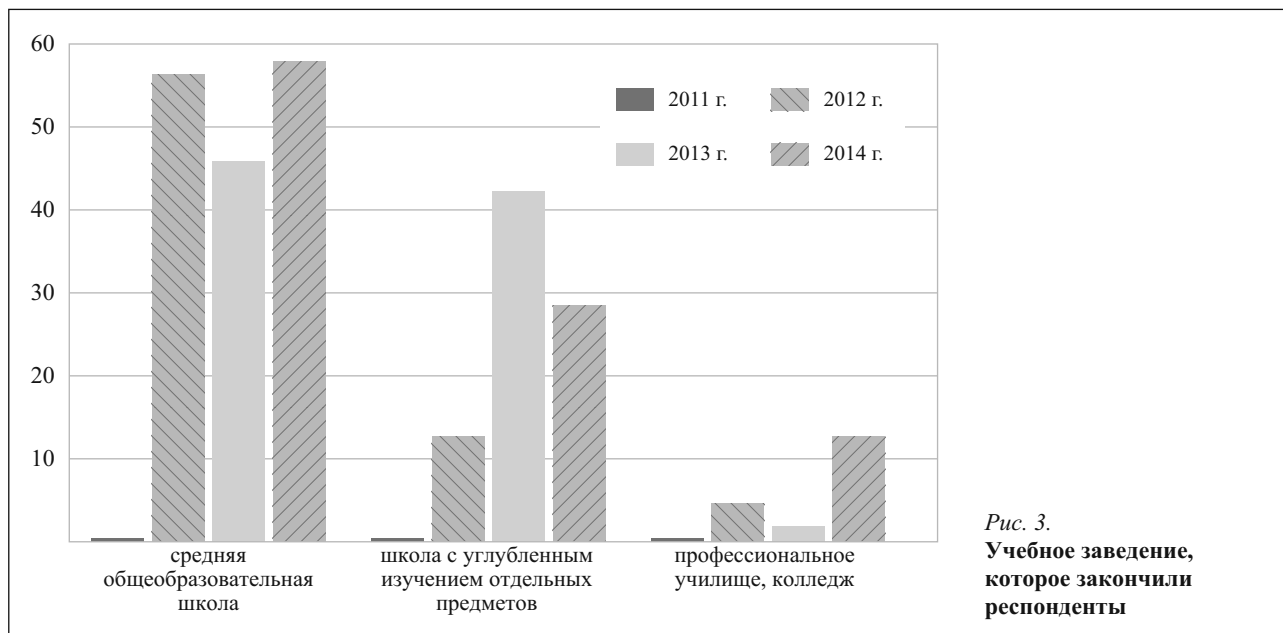


Рис. 2. Распределение респондентов по географическому признаку

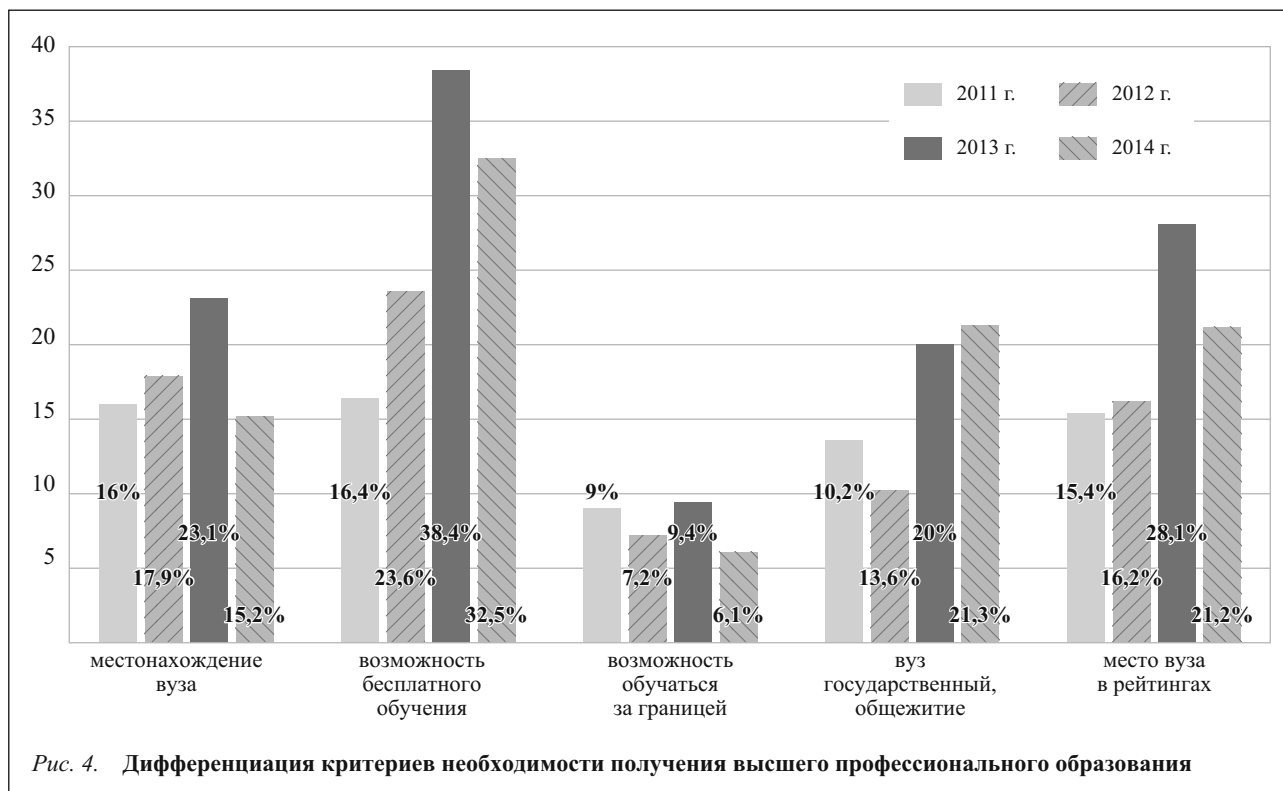


Ефимова И. Н., Маковейчук А. В.



в Нижнем Новгороде и области значительно превышает количество респондентов, проживающих в иных населённых пунктах. Данный результат ожидаем, так как местные ребята подчас лучше информированы о вузах «домашнего» региона, также у них несколько

большие шансы поступления вследствие возможности регулярно посещать Дни открытых дверей в вузе, где можно получить объективную и полезную информацию, посещать подготовительные курсы при вузе и т. д. Также немаловажным фактором здесь являются



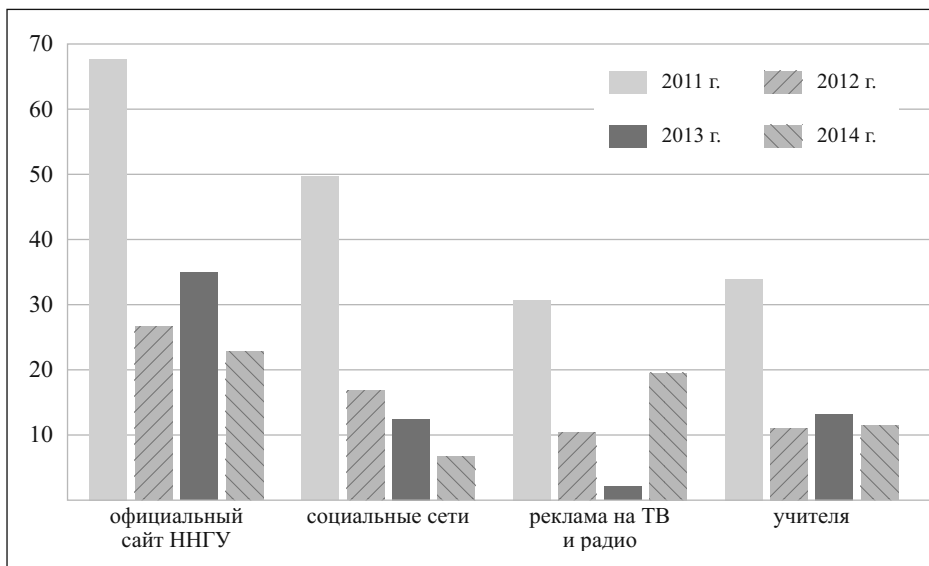


Рис. 5.  
Популярность  
источников информации

жилищные и финансовые вопросы, выступающие ограничивающим фактором для иногородних ребят.

Следующим вопросом был вопрос об учебном заведении, которое закончили респонденты (рис. 3)

По результатам исследования мы можем констатировать, что основная часть абитуриентов в 2011–2014 гг. являются выпускниками средней общеобразовательной школы.

Обратившись к вопросу анализа критериев необходимости получения высшего образования мы получили следующие результаты, представим графически (рис. 4).

Анализ данной диаграммы показывает, что среди критериев выбора вуза абитуриентами лидируют 2 критерия: возможность бесплатного обучения и место вуза в различных рейтингах, что характеризует конкурентоспособность данного вуза. Далее в качестве важных критериев абитуриенты отметили местонахождение вуза, государственный статус вуза и возможность предоставления общежития. Возможность обучения за границей, наличие военной кафедры, изучение более 1 иностранного языка и другие критерии не являются определяющими для абитуриентов при выборе учебного заведения, хотя, заметим, что все они являются немаловажными.

Для правильного выбора учебного заведения абитуриентам необходимо получать максимально полную, качественную и достоверную информацию об интересующих вузах.

Источников информации в настоящее время множество, для нас важным является вопрос выявления наиболее популярных из них (рис. 5)

Анализ полученной диаграммы показывает, что наиболее популярными источниками информации являются: официальный сайт ННГУ им.

Н. И. Лобачевского (от 23 до 69%), социальные сети в Интернете (от 7 до 50%), реклама на радио и ТВ (от 3 до 30%), учителя в школе (от 11 до 32%).

Следующими вопросами стали вопросы интереса респондентов к сайту ННГУ: посещаемости сайта (рис. 6) и частоты его посещения (рис. 7).

Анализ данных показывает, что сайт ННГУ посещает основное количество респондентов (от 80 до 87%).

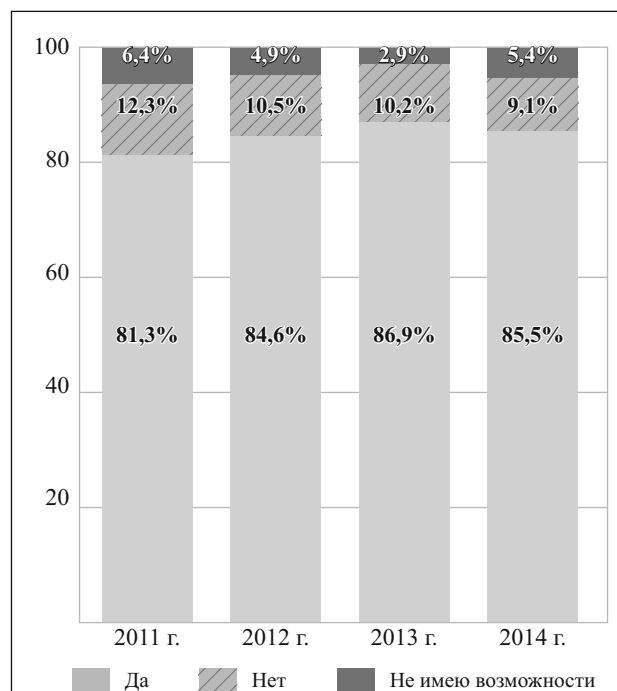


Рис. 6. Посещаемость респондентами сайта ННГУ



Ефимова И. Н., Маковейчук А. В.

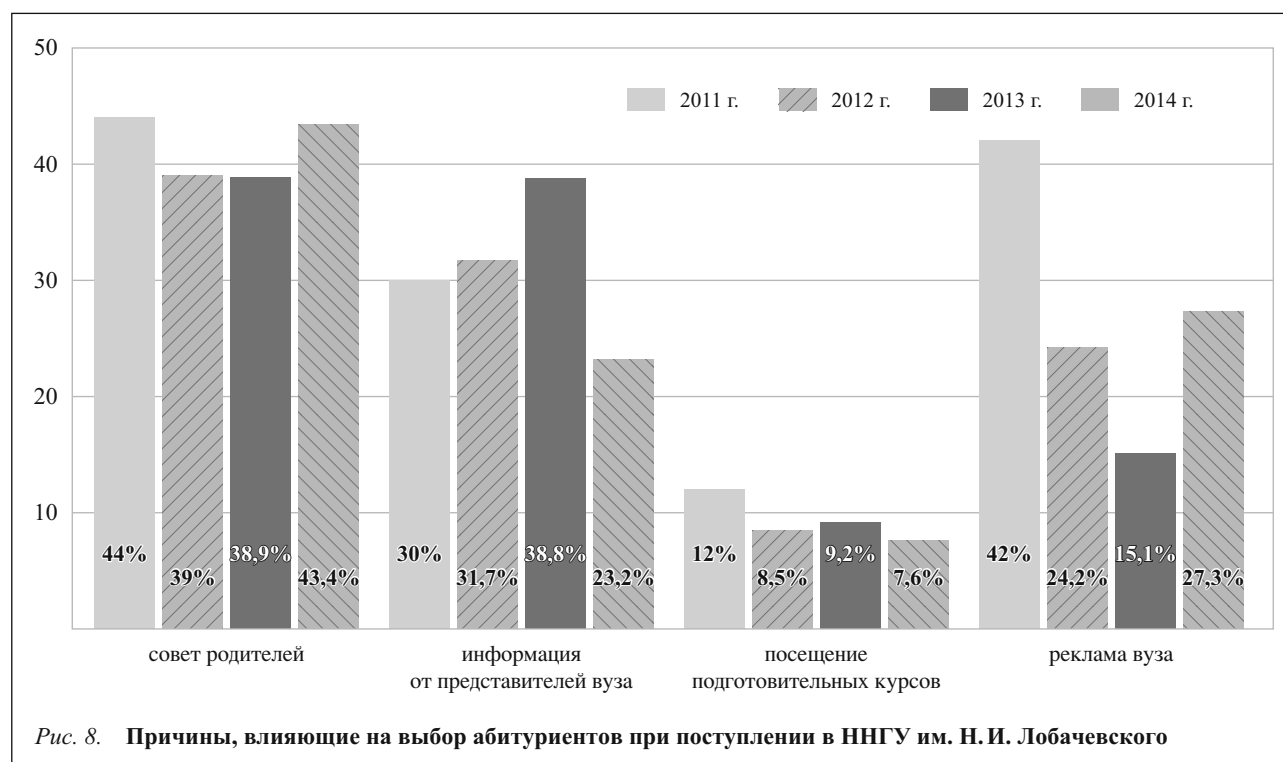
Анализ данных показывает, что основное количество респондентов (от 56 до 67%) посещают сайт ННГУ примерно раз в неделю и чаще, что является хорошим показателем.

Проанализируем результаты ответа на вопрос, посвящённый причинам выбора респондентами именно ННГУ им. Н.И. Лобачевского

В результате мы можем отметить, что большая часть респондентов в качестве главной причины выбора вуза назвала совет родителей (от 38 до 44% ответов), далее следуют реклама вуза (от 15 до 42%), информация, полученная от представителей вуза (от 23 до 37%), посещение подготовительных курсов – от 7,6 до 12%

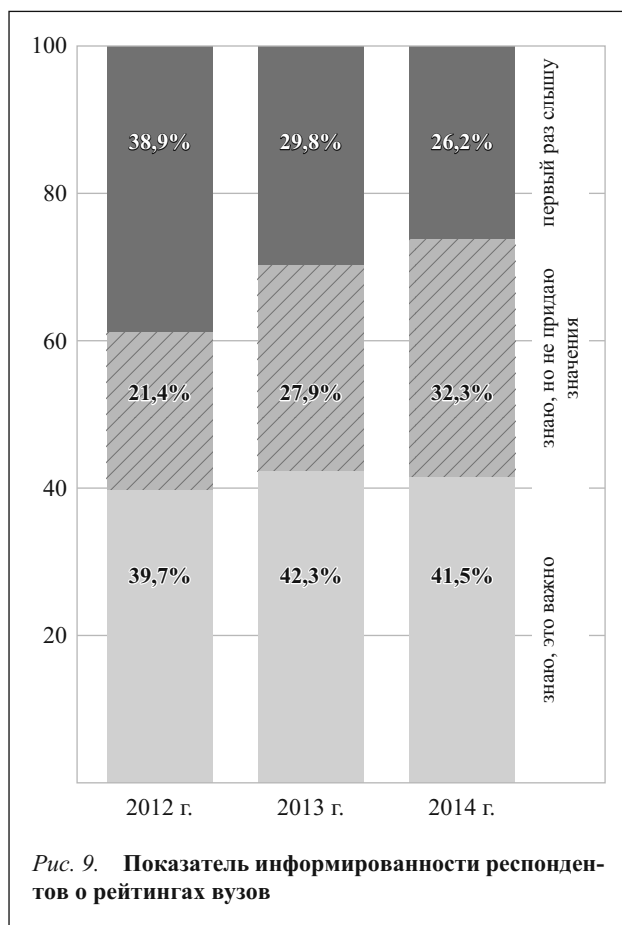
Важным блоком вопросов в анкете стали вопросы, посвящённые информированности респондентов о рейтингах вузов и о том, как они влияют на мотивацию выбора абитуриентами того или иного вуза для обучения. Полученные результаты представлены на следующих ниже диаграммах.

Исходя из полученных результатов мы можем констатировать, что основная часть респондентов (от 39 до 42%) отмечает важность рейтингов вузов, вместе с тем увеличивается и количество респондентов, не придающих рейтингам большого значения (от 22 до 32%), данная тенденция наглядно иллюстрирует необходимость продолжения информационно-рекламной работы с потенциальными абитуриентами, посвящённой рейтингам вузов, а именно информирование о тех





Ефимова И. Н., Маковейчук А. В.



позициях, которые занимает ННГУ им. Н.И. Лобачевского, его сильных сторонах, отмеченных в рейтингах, его позиции по отношению к другим вузам и т. д. От 25 до 38% респондентов, составляющие достаточно значительное количество, впервые слышат о таком явлении как рейтинги вузов.

Что касается значимости рейтинговых позиций того или иного вуза для респондентов при поступлении, то здесь результаты распределились следующим образом (рис. 10).

Анализ показывает, что для большинства респондентов (от 56 до 68% в разные годы), рейтинг вуза является важным показателем.

Обратимся к результатам, полученным при ответе на вопрос, сыграл ли роль при выборе вуза тот факт, что ННГУ является Национальным исследовательским университетом (рис. 11).

Мы можем отметить, что категория «Национальный исследовательский университет» оказывает влияние на мнение респондентов относительно выбора вуза (от 58 до 69%).

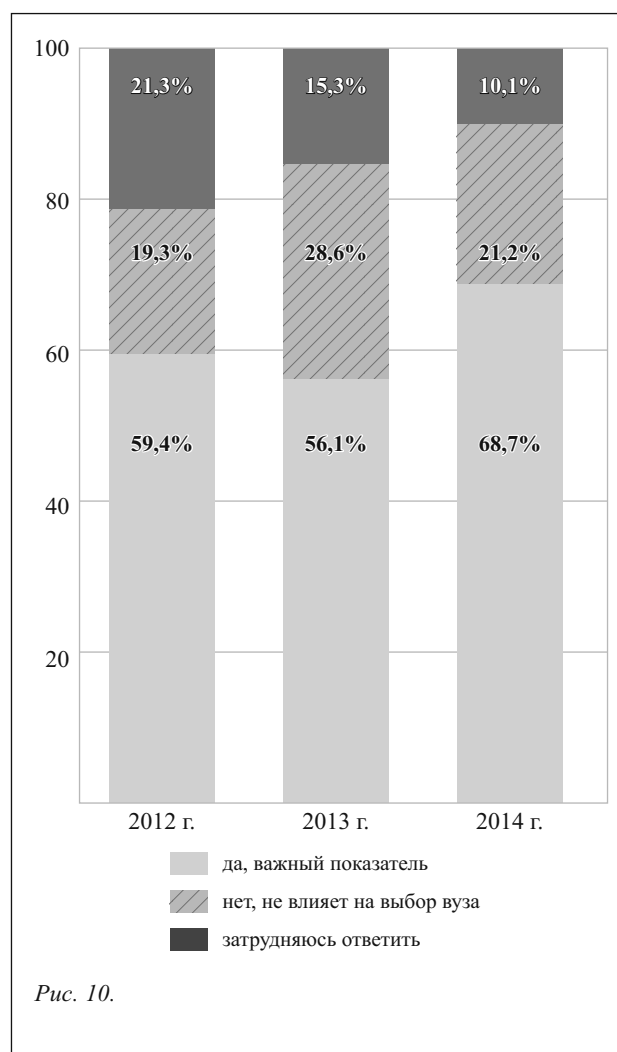
Обобщив результаты сравнительного исследования за 2011–2014 гг. мы можем сделать ряд выводов:

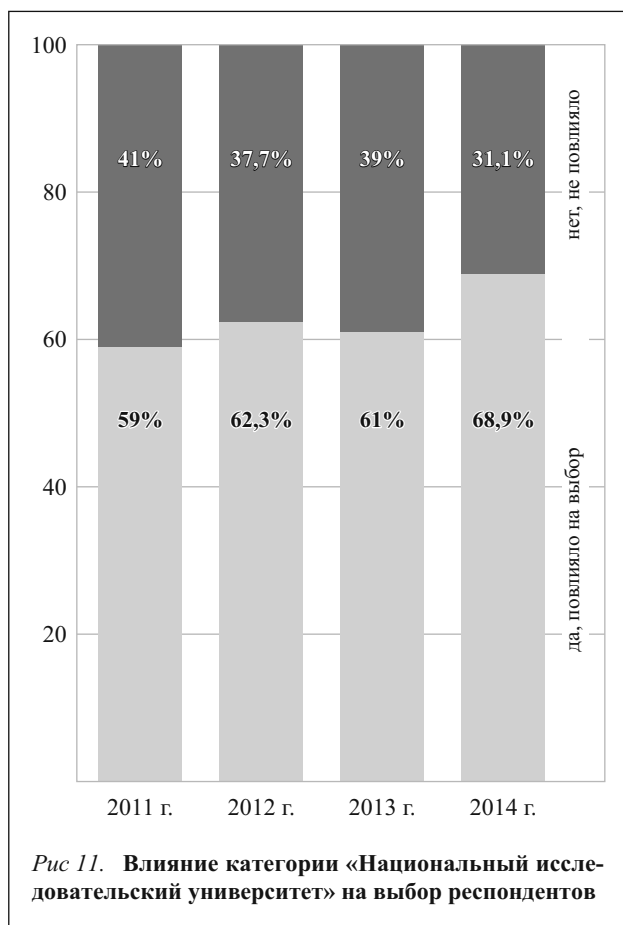
- Основополагающими причинами получения высшего образования для респондентов являются его необходимость в жизни, желание стать грамотным специалистом в той или иной сфере, получить диплом престижного вуза.

- Наиболее важными критериями при выборе вуза были названы: бесплатное обучение, государственная форма собственности вуза, наличие интересующего направления обучения, узнаваемость бренда вуза, его рейтинг.

- Официальный сайт вуза, социальные сети, реклама на радио и ТВ являются наиболее популярными источниками информации для абитуриентов.

- На первом по значимости месте оказываются факторы, непосредственно связанные с будущим абитуриента (перспективы трудоустройства на престижную работу, подходящее направление), то на втором – ориентированные на удобство обучения (стоимость, сложность вступительных испытаний,





местоположение вуза). Причем также большую роль играет стратегическая ориентация абитуриентов на престижность вуза, на качество образования, но основной акцент – возможность успешного трудоустройства после окончания вуза. [2]

- При поступлении большое влияние оказывает престиж, бренд и рейтинг вуза. 68,9% респондентов отметили важность и значимость факта наличия категории «Национальный исследовательский университет» у ННГУ. При этом диплом престижного вуза воспринимается как конкурентное преимущество еще и при трудоустройстве.

- Из года в год возрастает уровень информированности абитуриентов о системе рейтингов вузов,

вместе с ней возрастает и интерес к данной категории в оценке деятельности вуза. Всё большее количество респондентов, согласно их ответам, считает важным высокий показатель и место в рейтинге того или иного вуза, предпочтение отдаётся авторитетным и успешным вузам, что предсказуемо, так как выбор вуза должен быть важным и осознанным шагом в жизни молодого человека, удовлетворять критериям развития успешной личности, обеспечивать высокое качество образования, давать возможность развитию сильных сторон личности.

Полученные в ходе данного исследования результаты отражают уровень обеспечения абитуриентов информацией относительно ключевых образовательных характеристик вуза, а также отражают влияние роли рейтингов вузов на выбор университета для обучения. Рейтинги вузов становятся новыми маркетинговыми инструментами, новой тенденцией в рамках образовательной политики государств, в частности России, направленной на повышение конкурентоспособности российских вузов и качества российского образования.

#### Литература:

1. Макарычев Д. В. Влияние конкурентоспособности вуза на развитие человеческого капитала: диссертация кандидата экономических наук: 08.00.01; [Место защиты: Сам. гос. эконом. ун-т]. Самара, 2008. 166 с.
2. Ефимова И. Н., Маковейчук А. В. Анализ влияния рейтингов вузов на мотивацию абитуриентов // Вестник Нижегородского университета им. Н. И. Лобачевского. 2012. № 4 (1). С. 19–23.

#### References:

1. Makarychev D. V. Influence of university competitiveness on development of human capital: Candidate's Thesis (Economics): 08.00.01; [Place of the Thesis defense: Samara State Economic University]. Samara, 2008. 166 p.
2. Yefimova I. N., Makoveychuk A. V. Analysis of universities ranking on applicants' motivation // Vestnik Nizhegorodskogo universiteta im. N. I. Lobachevskogo. 2012. № 4 (1). P. 19–23.

## О НЕКОТОРЫХ ОСОБЕННОСТЯХ УПРАВЛЕНИЯ ВЫБОРА ВУЗА АБИТУРИЕНТАМИ

**Боброва О. В.**

кандидат социологических наук, доцент кафедры философии и политологии Уральского института управления – филиала, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Россия), 620990, Россия, г. Екатеринбург, ул. 8 марта, д. 66, bobrova3@yandex.ru

**Колесникова К. И.**

кандидат социологических наук, доцент кафедры теории и социологии управления Уральского института управления – филиала, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Россия), 620990, Россия, г. Екатеринбург, ул. 8 марта, д. 66, bobrova3@yandex.ru

УДК 316.74:37

ББК 60.561.9

**Цель:** изучение динамики профессионально-образовательных потребностей студентов заочных отделений Уральского института управления – филиала РАНХиГС.

**Методы:** В 2015 году, спустя шесть лет, проведено повторное панельное социологическое исследование по единой программе и методике. Исследование проводилось в рамках стратегии case-study. В работе использованы методы сравнительного анализа, фокус-группы, анкетного опроса, интервью.

**Новизна работы** заключается в сборе новой первичной социологической информации и создании комплекса авторских рекомендаций, применимых как к конкретной исследуемой ситуации, так и к аналогичным объектам исследования в высшем образовании России.

**Результаты работы:** исследование показало динамику предпочтений потенциальных и реальных клиентов Академии; выявило идеальный и реальный образы РАНХиГС и их разницу в сознании респондентов; выяснило оптимальные пути возможных рекламных кампаний, создало комплекс рекомендаций устранения выявленных проблем.

**Ключевые слова:** профессионально-образовательные потребности, образовательные услуги, качество образования.

## ON CERTAIN FEATURES OF CONTROLLING APPLICANTS' UNIVERSITY PREFERENCE

**Bobrova O. V.**

Candidate of Science (Sociology), Assistant Professor of the Philosophy and Politology Department of The Urals Institute of Management – Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russia), 66 8 Marta str., Ekaterinburg, Russia, 620990, bobrova3@yandex.ru

**Kolesnikova K. I.**

Candidate of Science (Sociology), Assistant Professor of the Theory and Sociology of Management of the Urals Institute of Management – Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russia), 66 8 Marta str., Ekaterinburg, Russia, 620990, bobrova3@yandex.ru

**Purpose:** to study the dynamics of professional and educational needs of the students of the correspondence department of the Ural Institute of Management – branch RANEPa.

**Methods:** in 2015, six years later, a repeated panel case study on a unified program and methodology. The study was conducted in the framework of the strategy case-study. We used the methods of comparative analysis, focus groups, questionnaires, and interviews.

**The novelty** of the work is to collect new primary sociological information and the creation of complex copyright recommendations applicable to both the specific situation of the study and to the same object of study in higher education in Russia.

**The results:** a study has shown dynamic preferences of potential and actual customers of the Academy; It revealed the ideal and real images RANHiGS and the difference in the minds of the respondents; found out the best way possible advertising campaigns, created a set of recommendations address the identified problems.

*Key words:* professional and educational needs, educational services, the quality of education.

Необходимость повышения конкурентоспособности УиУ РАНХИГС (далее Академии) на рынке образовательных услуг г. Екатеринбурга была и остается одной из актуальнейших проблем управленческой деятельности вуза. Необходимость получения актуальной информации о потребностях и мотивах получения образовательных услуг реальными и потенциальными клиентами Академии в условиях новой конъюнктуры рынка образовательных услуг под воздействием изменения внешней и внутренней среды Академии была и ранее обоснована нами в наших исследованиях (см. например, Социологическое исследование реализации образовательной деятельности на факультете переподготовки государственных и муниципальных служащих Уральской академии государственной службы (2009 год, выпуск 06) руководитель: О. В. Боброва, коллектив: К. И. Колесникова, Е. О. Сони́на).

В 2015 году, спустя шесть лет, нами было проведено повторное панельное социологическое исследование по единой программе и методике, с целью выявления динамики потребностно-мотивационной сферы реальных и потенциальных слушателей заочных отделений факультетов Академии.

В данной статье хотелось бы остановиться на рассмотрении некоторых аспектов, которые удалось выявить в ходе исследования.

Гипотезами нашего исследования об источниках информации и процессе выбора вуза стали следующие положения:

1. *Существует три основных источника информации для потенциальных студентов заочных отделений;*

- информация, полученная от близких людей, знакомых, основанная на их личном опыте обучения в академии (слухи);
- личный опыт обучения в УиУ РАНХИГС (УрАГС);
- Интернет.

Отчасти информацию абитуриенты получают и из рекламы.

Исследование показало, что гипотезы были сформулированы вполне адекватно. Однако, сравнение результатов, (см. Рис. 1) полученных нами в 2009 и 2015 гг. указывает на некоторое смещение

акцентов в данном вопросе. В 2009 г. большинство опрошенных нами студентов (почти 70% респондентов, указали на то, что информацию об УиУ РАНХИГС они получили в результате общения с близкими, друзьями, значимыми авторитетными людьми, которые рекомендовали обучение в вузе. Из средств массовой информации (радио, телевидения, прессы) об Академии в то время узнали 16% респондентов, 13% из Интернета (здесь благоприятное информационное воздействие оказало наличие собственного сайта Академии). Спустя шесть лет, исследование показало, что СМИ (радио, телевидение, пресса) более не оказывают информационного воздействия на выбор абитуриентов. По крайней мере, ни один из опрошенных нами респондентов, не выбрал данный вариант ответа.

Еще более возросло значение личных рекомендаций (показатель повысился с 60% до 70%), а также возросло значение информации, полученной из интернет. Это полностью вписывается в общемировую

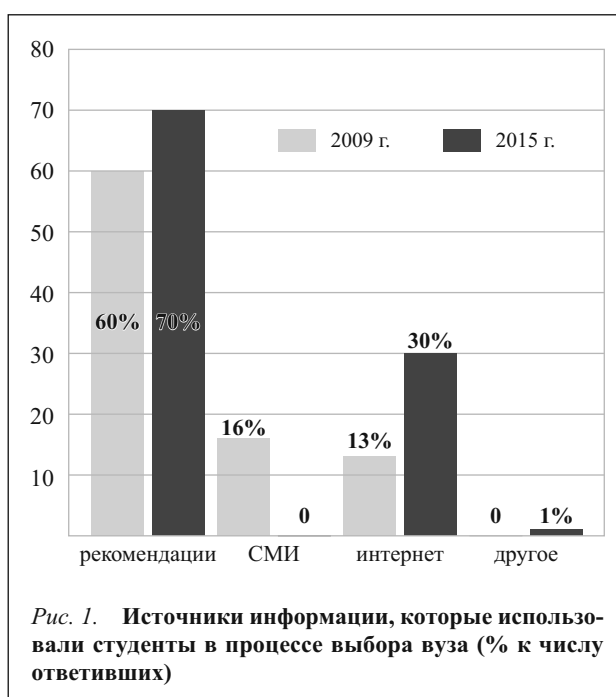




Таблица 1. Знакомые, порекомендовавшие студентам обучаться в УрАГС (% к числу ответивших в 2009 г.)

| Знакомые                                                                              | %    |
|---------------------------------------------------------------------------------------|------|
| Руководитель организации, в которой работают студенты                                 | 15,1 |
| Знакомые, получившие первое высшее образование в УрАГС                                | 24,6 |
| Знакомые, получившие второе высшее образование в УрАГС                                | 26,5 |
| Друзья                                                                                | 20,4 |
| Люди, работающие в организации вместе со студентами, и уже имеющими образование УрАГС | 13,4 |

тенденцию усиления воздействия технологий Digital-маркетинга (комплексной работы с потребителями в интернете) на самые разнообразные группы клиентов. Таковыми выступают и потребители наших образовательных услуг.

На основании полученных данных, мы можем сделать вывод о том, что в настоящее время УиУ РАНХИГС не нуждается в специальной агрессивной PR кампании, между тем, систематическое информировании общественности о деятельности вуза в целом показано, для поддержания достигнутых позиций. Особенное внимание рекомендуется обратить на видео – сюжеты об УиУ РАНХИГС в интернете, которые оказывают весьма эффективное воздействие на респондентов. Одновременно необходимо максимально отказаться от рекламы на ТВ и ряде СМИ, в силу выявленной неэффективности последней.

Выше мы отметили, что рекомендации знакомых, как и ожидалось, оказались основным источником информации об Академии как в 2009 г. (60% опрошенных именно под воздействием информации от знакомых принимали решение о выборе вуза), так и в 2015 г. (70% респондентов).

Безусловно, мы решили выяснить, какие именно «знакомые» рекомендовали Академию как престижный вуз, в котором следует получать высшее образование, поскольку, если Академии в будущем

Таблица 2. Знакомые, порекомендовавшие студентам обучаться в УиУ РАНХИГС (% к числу ответивших в 2015 г.)

| Знакомые                                                                                    | %    |
|---------------------------------------------------------------------------------------------|------|
| Руководитель организации, в которой работают студенты                                       | 15,0 |
| Знакомые, получившие первое высшее образование в УиУ РАНХИГС                                | 40,5 |
| Знакомые, получившие второе высшее образование в УиУ РАНХИГС                                | 26,5 |
| Друзья                                                                                      | 18,0 |
| Люди, работающие в организации вместе со студентами, и уже имеющими образование УиУ РАНХИГС | 0,0  |

понадобится рекламное воздействие на наших потенциальных потребителей – то лучше всего оказывать его именно через эту целевую аудиторию (т. н. «знакомых») которая, очевидно, и в дальнейшем будет формировать установки наших потенциальных студентов.

Из данных, показанных в таблицах 1 и 2, мы заключаем, что, прежде всего, в качестве людей, рекомендующих Академию для обучения своему ближайшему окружению – выступают выпускники УиУ РАНХИГС которые уже получили высшее образование (одно и более) в Академии. Именно они и транслируют позитивное восприятие Академии среди коллег и знакомых, которые в будущем, попадая в стены Академии, подкрепляют в сознании на уровне первого психологического восприятия позитивный образ УиУ РАНХИГС уже сформированный советами «знакомых». Через выпускников Академии информация распространяется далее уже через вторые и третьи лица, которые доверяют мнению выпускников, а, кроме того, видят успешные результаты работы людей, получивших образование в УиУ РАНХИГС особенно на очном отделении.

Помимо прочего, УиУ РАНХИГС рекомендуют руководители организаций, направляющие на обучение свой персонал, либо своих будущих сотрудников, вступление в желаемую должность которых невозможно без данного диплома.

Таблица 3. Статус занятости студентов (% к числу ответивших в 2009 г.)

| Статус занятости        | %    |
|-------------------------|------|
| Работа по найму         | 77,6 |
| Работодатель            | 13,5 |
| Самостоятельно занят(а) | 14,1 |

Таблица 4. Статус занятости студентов (% к числу ответивших в 2015 г.)

| Статус занятости        | %    |
|-------------------------|------|
| Работа по найму         | 88,0 |
| Работодатель            | 12,0 |
| Самостоятельно занят(а) | 0,0  |

В контексте изложенных положений хотим обратить внимание на то, что около 12–13,5% студентов заочных отделений факультетов УиФ РАНХИГС сами являются работодателями (см. таблицы 3 и 4) и грамотная работа именно с этим контингентом может выступать самой лучшей рекламой Академии, в случае возникновения необходимости таковой.

Тем не менее, процесс выбора вуза происходил и происходит в несколько этапов:

- возникает потребность в получении образования (профильного УиУ РАНХИГС либо высшего в целом),
- начинается стихийный сбор информации через знакомых и близких, рекламу;
- обращение к Интернет для уточнения информации
- посещение вуза, выяснение интересующей информации
- принятие решения

Существенное воздействие на выбор вуза оказывает:

- потребность в дипломе по профилям направления «Государственное и муниципальное управление» в именно в данном вузе;
- необходимость карьерного роста, для которого требуется высшее образование по менеджерской специальности;
- потребность в качественных менеджерских знаниях;
- желание получить второе высшее образование в «родном» вузе;
- ориентация на определенную профессионально-культурную среду Академии, желание получить соответствующую «культурную подпитку».

Таблица 5. Фактор, на основании которого принималось решение о выборе УиУ РАНХИГС (% к числу ответивших в 2009 г. и 2015 г.)

| Фактор                                                                    | %       |         |
|---------------------------------------------------------------------------|---------|---------|
|                                                                           | 2009 г. | 2014 г. |
| Местоположение УиФ РАНХИГС                                                | 9,4     | 9,5     |
| Положительные отзывы и рекомендации                                       | 51,6    | 69,0    |
| Профессорско-преподавательский состав                                     | 11,5    | 7,5     |
| Направления образовательных профилей которые можно получить в УиФ РАНХИГС | 16,7    | 12,0    |
| Материально-техническое и информационное оснащение УиФ РАНХИГС            | 3,2     | 1,0     |
| Окончательное решение было спонтанным                                     | 6,0     | 0,0     |
| Стоимость образовательных услуг                                           | 1,6     | 1,0     |

Данный процесс находит свое отражение на рисунках 2 и 3, которые показывают схему выбора вуза студентами 2009 и 2015 гг. Отличие рисунков 2 и 3 в том, что в 2015 г. утратила свое значение реклама в СМИ.

Окончательное решение о выборе вуза (а именно УиУ РАНХИГС) для получения высшего образования происходит под воздействием целого ряда факторов, которые представлены в таблице 5. Респонденты в ходе исследования подчеркнули, что самым важным фактором, определяющим их окончательный выбор, для 51,6% в 2009 и 69% в 2014 г. опрошенных



Рис. 2. Схема выбора вуза абитуриентами в 2009 г.



Рис. 3. Схема выбора вуза абитуриентами в 2014–2015 гг.



Таблица 6. Студенты о желаемых изменениях в организации учебного процесса в УиУ РАНХИГС (% к числу ответивших)

| Что необходимо изменить                                               | %    |
|-----------------------------------------------------------------------|------|
| Снизить цены на обучение                                              | 41,7 |
| Поднять цены на обучение                                              | 2,6  |
| Организовать новые формы работы между преподавателями и студентами    | 35,4 |
| Ввести новые профили подготовки                                       | 5,2  |
| Организовать сотрудничество с ОГВ и ОМС для трудоустройства студентов | 0,5  |
| Улучшить условия для занятий спортом                                  | 5,7  |
| Все устраивает                                                        | 8,9  |

стали положительные отзывы о вузе значимых людей, затем, с серьезным отрывом – идет группа студентов, для которых решающим стал фактор наличия необходимой специальности в вузе (16,7% и 12%), 11,5% и 7,5% решение о поступлении принимали на основании информации о профессорско-преподавательском составе; для 9% опрошенных самым важным оказалось удобное местоположение УиУ РАНХИГС 6% приняли решение поступить в УрАГС в 2009 г, поддавшись неожиданному эмоциональному порыву, в УиУ РАНХИГС в 2015 г. Таковых не оказалось; 3,2% и 1,0% исследуемых были вдохновлены на поступление в вуз его инфраструктурой.

Положительные отзывы и удовлетворенность получаемым образованием наталкивают на вывод о том, что УиУ РАНХИГС является вузом, приближенным к идеальному типу высшего учебного заведения.

Однако, рассмотрим, насколько адекватно сформированы представления об идеале Академии в сознании респондентов.

Одной из задач нашего исследования было описание идеального и реального образа УиУ РАНХИГС, который сложился в сознании респондентов, изучение степени отклонения Академии от «идеального типа».

В ходе опроса мы просили студентов, описать идеальный образ академии. Важно отметить, что большинство опрошенных (68,5%) считают, что образ Академии их устраивает, и они не хотели бы ничего в нем менять. Об этом свидетельствуют и ответы на вопрос о настроении, с которым они приходят и уходят с учёбы. Так, 85,4% опрошенных приходят в УиУ РАНХИГС с положительным настроением и 79,7% уходят из УиУ РАНХИГС в хорошем настроении. При этом у большинства опрошенных (77,6%) оправдались ожидания, связанные с качеством получаемого

в УиУ РАНХИГС образования. Также многие респонденты отмечали в ходе интервью об идеальном образе, что учиться в этом вузе было их мечтой с детства. Многие отмечали, что УиУ РАНХИГС (в прошлом УрАГС) – «это ведущий, престижный и надежный вуз, очень хорошо зарекомендовавший себя во внешней среде, предоставляющий качественное и доступное образование».

Мнения остальной части респондентов по поводу идеального образа можно разбить на несколько групп в зависимости от разных критериев, характеризующих «идеальный образ УиУ РАНХИГС».

Во-первых, рассмотрим идеальный образ академии с точки зрения организации учебного процесса. Среди ответов встречались очень

разнообразные мнения, в частности отмечалась необходимость увеличения количества лекций и семинарских занятий по управленческим дисциплинам (студенты именно их считают приоритетными дисциплинами), улучшение оснащенности учебной и методической литературой в межсессионный период. Это необходимо для более качественной подготовки контрольных работ. Также в качестве пожеланий можно выделить: просьбу студентов получать на CD-носителях учебно-методические пособия по всем дисциплинам, которые они будут изучать, иметь доступ ко всем ресурсам академии из других мест, так как в настоящее время данный доступ бывает затруднен; выдавать более подробные задания на следующую сессию; проводить более подробные консультации ко всем видам практик; устанавливать партнерские отношения с преподавателями; использовать персональный подход к студентам. Среди негативных моментов, отмеченных респондентами в ходе опроса и интервью, встречались – отсутствие выходных дней в сессионный период и невозможность за столь короткий срок подготовиться к экзаменам.

Во-вторых, идеальный образ с точки зрения преподавания дисциплин. Респонденты считают, что Академии необходимо привлечение преподавателей, имеющих практический управленческий опыт в областях государственного, муниципального управления и менеджмента. В решении данной проблемы нам можно попытаться заимствовать опыт других вузов, в частности УРФУ, Урало-Сибирского института бизнеса (USIB) и др. В этих вузах многие преподаватели по профильным дисциплинам имеют практический опыт. Среди них есть антикризисные управляющие, руководители представительств иностранных компаний, директора коммерческих оптовых торговых организаций, сертифицированные управляющие проектами. Это, безусловно, повышает интерес студентов к изучаемым дисциплинам. С другой стороны, есть и другой аспект этого вопроса – студенты,



обучающиеся в Академии и занимающие руководящие должности в своих организациях отмечали, что им не хватает теоретических знаний по управленческим дисциплинам, и они пришли учиться именно с целью приобретения теоретических знаний. Практические же знания и навыки они приобрели эмпирическим путем, работая в своих организациях. Видимо, при решении данного вопроса необходимо искать «золотую середину». В качестве решения проблемы можно предложить использование различных активных методов обучения студентов, например, бизнес-тренинги. Для этого необходимо либо привлекать специалистов, обладающих данными методиками, со стороны, либо обучить преподавателей Академии активным методам обучения.

В-третьих, идеальный образ с точки зрения дальнейшего трудоустройства студентов. В ходе опроса и интервью респонденты отмечали, что Академии необходимо активно сотрудничать с потенциальными работодателями (представителями органов государственной власти, органов местного самоуправления, коммерческих организаций) для дальнейшего трудоустройства своих выпускников. Для этого необходимо постоянно проводить встречи с ними и привлекать их к преподавательской деятельности. В ходе анализа мнений мы пришли к выводу, что многие студенты, приходя учиться в Академию, в дальнейшем предполагают изменить вид своей профессиональной деятельности и устроиться работать по специальности, полученной в Академии. Чаще других данное мнение встречалось среди студентов, обучающихся по профилю «Государственное и муниципальное управление».

Среди отдельно встречающихся мнений по поводу изменения тех или иных аспектов деятельности Академии можно выделить следующие:

- начинать заниматься с 10.00;
- ввести большой обеденный перерыв после 3 пары;
- при получении второго высшего образования получать скидки по оплате при условии, что первое образование было также получено в УиФ РАНХИГС;
- предоставлять общежитие иногородним студентам (возможно за более высокую плату, нежели студентам-очникам);
- организовать лучшую уборку в туалетах.

Среди оригинальных мнений, которые встретились нам в ходе анализа анкет можно выделить следующие:

- «идеальный образ УиУ РАНХИГС – это то, как было в УрАГС в 1992–1995 гг., было более интересно»;
- «в УиУ РАНХИГС необходимо оставить только переподготовку и повышение квалификации на базе высшего образования»;

- «организовать учебный процесс поближе к УРФУ»;
- «ужесточить отбор студентов, брать достойных, а не тех, кто способен платить».

В рамках анкетного опроса мы также просили респондентов ответить на следующий вопрос: «Что хотели бы изменить студенты в УиФ РАНХИГС?» Распределение ответов на данный вопрос приводится в следующей таблице 6.

Как свидетельствуют данные, приведенные в таблице, достаточно большой массив опрошенных (35,4%) полагает, что необходимо организовывать в Академии новые формы работы между преподавателями и студентами. В качестве таковых студенты предлагают: приглашения преподавателей из зарубежных вузов, преобразование лекции из формы монолога лектора в форму лекций-бесед со студентами.

То, что касается введения новых профилей подготовки, то среди предлагаемых респондентами встречались такие, как «Управление проектами», «Гостиничный и туристический бизнес», «Финансы и кредит», «Банковское дело», то есть те специальности, которые в настоящее время наиболее востребованы «рынком».

Итак, мы описали идеальный образ Академии с точки зрения студентов, рассмотрели различные мнения по поводу изменения тех или иных аспектов деятельности УиУ РАНХИГС. Если соотнести эти данные с показателями удовлетворенности, то необходимо отметить, что студенты в целом удовлетворены такими аспектами деятельности как содержание образования, качество преподавания, отношения с преподавателями, организация учебного процесса, уровень требований к студентам со стороны преподавателей, уровень внедрения учебного процесса новых образовательных технологий, наличие индивидуального подхода к студентам, применение активных методов обучения, получение знаний и навыков, необходимых в современных условиях. Большинству студентов (73,4%) нравится учиться в УиУ РАНХИГС и они не хотели бы ничего менять.

То есть можно сделать вывод, что в сознании опрошенных студентов не сложилось четкого представления об идеальном образе академии. Ответы на вопрос об идеальном образе имели скорее спонтанный характер.

Между тем, хотелось бы отметить, что более всего, на наш взгляд, «Идеальный образ Академии» сформирован в сознании экспертов, которые полагают, он складывается из целого ряда параметров: «С точки зрения организационной структуры она должна представлять собой саморегулирующуюся, самоорганизующуюся систему, быстро реагирующую на изменения внешней среды, с отлаженными административными



---

*Боброва О. В., Колесникова К. И.*

отношениями и четко распределенной ответственностью. Кадровый состав Академии должен формироваться из преподавателей, опережающих в знаниях студентов, в том числе в освоении и владении информационными технологиями.

Мотивационная система Академии должна базироваться на индивидуальном подходе к преподавателю, системе индивидуальных трудовых контрактов, обеспечивающих достойный уровень жизни. Управление

необходимо сориентировать на обновление управленческого состава за счет молодых менеджеров, включенных в образовательный процесс Академии».

Наконец, Академия должна стать не только учебным, но и научным центром. Это позволит решить многие проблемы, связанных с обновлением профессорско-преподавательского состава и освоением инновационных технологий организации учебного процесса.

## ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ УПРАВЛЕНИЯ ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫМИ ПРОЕКТАМИ В ВУЗЕ

**Гончарова Н. А.**

преподаватель кафедры финансов и бухгалтерского учета, Гуманитарный университет (Россия), 623702, Россия, Свердловская область, г. Березовский, ул. Маяковского, д. 4, к. 30 goncharova76@mail.ru

**Логинов М. П.**

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

УДК 378  
ББК 74.48

**Предмет исследования:** образовательный проект в ВУЗе

**Цель исследования.** Применение проектного подхода для управления образовательной услугой, выделение характерных особенностей образовательных проектов.

**Методы.** Исследование базируется на методах системного анализа. Авторами использована методология проектного управления применительно к образовательному проекту в ВУЗе.

**Результаты.** Разработаны основные теоретико-методологические положения управления образовательными проектами: даны определения и особенности жизненного цикла, классификация проектов в ВУЗе, основные типы заказчиков и виды используемых ресурсов

**Научная новизна.** Разработаны теоретические основы управления образовательными проектами в ВУЗе

*Ключевые слова:* образовательная услуга, образовательный проект, классификация, управление проектом.

## THEORETICAL BASICS OF EDUCATIONAL PROJECTS MANAGEMENT IN HIGHER EDUCATION ESTABLISHMENTS

**Goncharova N. A.**

Lecturer of the Finances and Accounting Department, Humanitarian University (Russia), app. 30, Mayakovskogo str., Beryozovskiy, Sverdlovsk region, Russia, 623702, goncharova76@mail.ru

**Loginov M. P.**

Doctor of Science (Economics), Assistant Professor, Assistant Professor of the Economics and Management Department of the Urals Institute of Management – Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, (Russia), 66 8 Marta str., Ekaterinburg, Russia, 620990, port-all@mail.ru

**Subject of research:** educational project in a higher education establishment.

**Purpose of research:** application of a project approach for an educational service management, determination of typical features of educational projects.

**Methods.** The research is based on systematic analysis methods. The authors used project management methodology applied to an educational project in a higher education establishment.

**Results.** The authors developed basic theoretical-methodological statement on education projects management: they introduced definitions and peculiarities of a life cycle, projects classification in higher education establishments, main types of customers and kinds of the resources they use.



**Scientific novelty.** The authors developed theoretical basics for education projects management in higher education establishments.

*Key words:* education service, education project, classification, project management.

Одной из важных характеристик уровня развития национальной экономики является качество трудового потенциала страны. К качеству можно отнести как демографические характеристики населения, так и его обеспеченность жильем и различными услугами, при главном условии, что в основе трудового потенциала лежит уровень образованности населения и его мобильность, что позволяет создавать конкурентные преимущества в различных отраслях экономики.

Образованность и мобильность населения зависят от опыта работы и востребованности полученного образования, где доминирующим становится высшее профессиональное образование. Высокий спрос на высшее образование привел к появлению на рынке образовательных услуг большого количества участников и их предложений, что создает условия жесткой конкуренции, борьбу за финансирование из различных источников.

Данные условия хозяйствования, а также деятельность государственного регулятора в лице Министерства образования, вынуждают ВУЗы максимально эффективно распоряжаться собственными ресурсами, одновременно соответствуя как требованиям, предъявляемыми государственными федеральными стандартами к содержанию образовательных программ, так и качеству и количеству образовательных услуг, востребованных рынком.

Образовательные программы являются тем товаром, с которым ВУЗы выходят на рынок образовательных услуг и предлагают их различным группам потребителей.

Образовательная услуга в ВУЗе относится к сложным комплексным услугам, характеризуется: относительной длительностью предоставления; зависимостью от персонала и существующих образовательных технологий; взаимосвязью с другими услугами, такими как – прохождение практик, местом расположения ВУЗа, его доступностью, наличием общежитий и условиями проживания, наличием спортсооружений, качеством и стоимостью питания, внеучебными услугами, возможностью трудоустройства и т. п.

Рассматривая образовательные услуги как общественный товар, нужно отметить, что, хотя их потребление осуществляется коллективно, но при этом доступ к потреблению услуг, финансируемых и дотируемых государством, получают не все желающие.

Образовательная услуга оказывается на длительном отрезке времени: для бакалавров очной формы обучения – не менее 4 лет, специалистов – 5 лет,

магистрантов – 2 года. Набор на обучение осуществляется ежегодно, оказание услуги имеет явно выраженные начало и конец, длительный жизненный цикл. При сохранении срока обучения, в связи с корректировкой и изменениями учебных программ, новыми местами прохождения практик, условиями набора абитуриентов, меняющимся преподавательским составом ВУЗа, в обучении каждой из групп обучаемых присутствуют свои элементы новизны.

Авторами под образовательной услугой предлагается понимать комплекс взаимосвязанных мероприятий, направленный на развитие человека и удовлетворение его образовательных потребностей и интересов, путем приобретения им знаний, умений, навыков, ценностных установок, опыта деятельности и компетенций определенного объема и сложности». [1]

Одним из эффективных методов управления образовательной услугой, с учетом временного горизонта и особенностей жизненного цикла ее оказания, является проектный подход. Авторы предлагают рассматривать образовательную услугу в рамках проектной деятельности ВУЗа, исходя из подхода: «набор обучающихся по одной образовательной программе – это один проект».

Понятие «проект» и его разновидности широко исследованы в отечественной и зарубежной литературе, при этом источники дают различные определения понятий, основные из которых представлены в таблице 1.

В связи с принятием федерального закона «Об образовании в Российской Федерации», принципиально изменились требования к учебному процессу, который ориентирован не на содержание образования (в виде знаний, умений и навыков), а на результаты обучения в форме множества компетенций.

Авторами предлагаются следующие определения «образовательного проекта» – 1) комплекс мероприятий в рамках временных и ресурсных ограничений в условиях жизненного цикла образовательной услуги; 2) уникальный набор процессов, направленных на формирование различных компетенций на основе организационного, содержательного и методического обеспечения образовательных технологий. [1]

Особенности образовательных проектов приведены в таблице 2.

Образовательные проекты, реализуемых на факультете или на уровне ВУЗа могут быть объединены в «программу образовательных проектов» для достижения единого результата, или в «портфель образовательных



проектов», что позволит использовать проектную методологию для их более эффективного управления.

Авторы предлагают в таблице 3 классификацию проектов, реализуемых ВУЗом в зависимости от характеризующих признаков.

Определяя перечень целей образовательных проектов, основных и дополнительных образовательных программ ВУЗ ориентируется на потенциальных заказчиков.

В качестве партнеров при реализации образовательных проектов должны выступать как различные органы власти, так и предприятия различных форм

собственности. Включаясь в проектную деятельность ВУЗов, различные категории участников получают возможность участвовать в предоставлении образовательных услуг, существенно повышая эффективность организации и качественные показатели деятельности системы образования в России [12].

Для выявления характерных особенностей управления образовательными проектами, определим особенности типов заказчиков. Особенности управления образовательными проектами в зависимости от типа заказчиков авторами приведены в таблице 4.

Таблица 1. Виды определения понятия «проект»

| Автор                                                                                           | Определение                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Проект</b>                                                                                   |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| Национальные требования к компетентности специалистов по Управлению проектами Ассоциации СОВНЕТ | 1) уникальный комплекс взаимосвязанных работ (мероприятий), направленных на создание продукта или услуги в условиях заданных требований и ограничений; 2) ограниченное во времени специально организованное целенаправленное изменение отдельной системы в рамках запланированных ресурсов и установленных требований к качеству его результатов[2]. |
| Международный Стандарт по Управлению Проектами ISO 21500:2012                                   | уникальный набор процессов, включающий координированные и контролируемые операции с датой начала и завершения, предпринимаемые для достижения цели[3].                                                                                                                                                                                               |
| Ю. В. Яковлев                                                                                   | целенаправленная деятельность временного коллектива в рамках одной или нескольких организационных структур, направленная на достижение конкретной цели с заданным уровнем качества, в поставленный срок и в пределах выделенного финансирования [4].                                                                                                 |
| <b>Обучающий проект</b>                                                                         |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| И. В. Зимина, М. Гибсон, А. Ю. Афонин                                                           | комплексная деятельность, имеющая четкие цели, ресурсные и временные границы, организацию индивидуального развития обучаемых, а также определенные результаты для компании заказчика и ее сотрудников[50].                                                                                                                                           |
| <b>Учебный проект</b>                                                                           |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| Программа подготовки педагогов при поддержке Microsoft                                          | организационная форма работы, ориентированная на изучение законченной учебной темы или учебного раздела, и составляющая часть стандартного учебного курса или нескольких курсов[6].                                                                                                                                                                  |
| М. А. Супницкая                                                                                 | совместная учебно-познавательная, творческая или игровая деятельность учащихся-партнеров, имеющая общую цель, согласованные методы, способы деятельности, направленная на достижение общего результата по решению какой-либо проблемы, значимой для участников проекта[7].                                                                           |
| <b>Образовательный проект</b>                                                                   |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| И. Б. Романова                                                                                  | совокупность выполняемых в определенной последовательности научных, методических, технологических, организационных, финансовых, коммерческих и учебно-производственных мероприятий, обеспечивающих реализацию образовательной программы[8].                                                                                                          |
| А. М. Моисеев, О. М. Моисеева                                                                   | комплексная, протекающая в условиях взаимодействия с внешней средой, деятельность временного коллектива специалистов, связанная с достижением в определенные сроки и при ограниченных ресурсах, запланированной совокупности целей (задач) и мероприятий, направленных на достижение конкретного образовательного результата[9].                     |
| И. Д. Чечель, И. Д. Грабарь, Л. И. Монахова                                                     | это форма организации занятий, предусматривающая комплексный характер деятельности всех его участников по получению образовательной продукции за определенный промежуток времени – от одного урока до нескольких месяцев[10]                                                                                                                         |

Жизненный цикл образовательных проектов приведен в таблице 5.

Так как результатом проекта является оказание образовательной услуги без создания товара, то эксплуатационная фаза в проекте отсутствует. Фазы прединвестиционная, инвестиционная и контрактная могут быть объединены в одну фазу планирования.

Основными результатами управления образовательными проектами являются цели, сроки, качество и стоимость достижения результатов. Получить лучшие результаты можно выбирая соответствующие технологии управления проектами, состав, характеристики и назначения ресурсов для реализации образовательных проектов. Для управления ресурсами необходимо обеспечить эффективную организационную

Таблица 2. Особенности образовательных проектов

| Характеристика          | Содержание                                                                                                                                                                                                                                   |
|-------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Цель                    | реализация государственных и общественных интересов в области образования                                                                                                                                                                    |
| Субъекты                | Высшие учебные заведения различных форм собственности                                                                                                                                                                                        |
| Объекты                 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• заказчик образовательной услуги</li> <li>• научно-исследовательский результат</li> <li>• инфраструктура ВУЗа</li> <li>• организационно-методическое обеспечение</li> </ul>                          |
| Ресурсы                 | Производственные, трудовые, финансовые, инфраструктурные, научно-методические                                                                                                                                                                |
| Результаты              | Экономический, научно-технический, социальный, стратегический эффекты                                                                                                                                                                        |
| Характерные особенности | Многоплановость, длительность реализации, высокая социальная или экономическая значимость для общества, окончание проекта соответствует окончанию предоставления образовательной услуги, мероприятиями проекта являются изучаемые дисциплины |
| Особенности управления  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• включающих большое количество участников</li> <li>• является внутренним проектом ВУЗа</li> <li>• для доступности образовательной услуги требуется поддержка государства</li> </ul>                  |
| Финансирование          | Разнообразие источников финансирования, смешанное бюджетное и частное финансирование, наличие бюджетной составляющей финансирования                                                                                                          |
| Длительность            | Длительные сроки реализации                                                                                                                                                                                                                  |
| Окупаемость             | Носит социальный (общественный) характер                                                                                                                                                                                                     |

Таблица 3. Классификация проектов, реализуемых ВУЗами

| Признак классификации                | Классификация                                                                                                                                                         |
|--------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| По типу деятельности                 | Образовательный, научный, управленческий, организационный, маркетинговый, законодательский, социальный, политический, консалтинговый, международный                   |
| По типу образовательной деятельности | Обучающий, научно-исследовательский, конгрессный, организационно-методический, учебный, смешанный                                                                     |
| По длительности проекта              | Краткосрочный, среднесрочный, долгосрочный                                                                                                                            |
| По масштабу проекта                  | Локальный (внутренний), межвузовский, региональный, федеральный, международный                                                                                        |
| По сложности проекта                 | Простой, уникальный, организационно сложный, технически сложный, ресурсно-сложный и комплексно сложный [11].                                                          |
| По характеру целей                   | Стратегический, тактический                                                                                                                                           |
| По степени новизны                   | Абсолютной новизны, относительной, условной                                                                                                                           |
| По источникам финансирования         | За счет собственных средств, бюджетных средств, грантов, средств предприятий и организаций, заемных средства, спонсорской помощи, пожертвований и благотворительности |
| По типу заказчика                    | Внутренний, внешний                                                                                                                                                   |



Гончарова Н. А., Логинов М. П.

Таблица 4. Особенности управления образовательными проектами в зависимости от типа заказчика

| Заказчик                    | Цели                                             | Особенности управления проектами                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|-----------------------------|--------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Федеральные органы власти   | Реализация общегосударственных интересов         | <ul style="list-style-type: none"><li>Национальный проект «Качественное образование»</li><li>Обучение в рамках Президентских программ</li><li>Дополнительная подготовка и переподготовка чиновников в масштабах федерации или нескольких субъектов</li><li>Утверждение федеральных образовательных стандартов, государственное регулирование образовательной деятельности</li><li>Определение количества бюджетных мест по группам специальностей и дальнейшее их финансирование, оплата стипендий</li><li>Финансирование через различные фонды образовательные и научные проекты, реализуемые ВУЗами</li><li>Аккредитация ВУЗов</li></ul> |
| Региональные органы власти  | Реализация интересов региональных властей        | <ul style="list-style-type: none"><li>Дополнительная подготовка и переподготовка чиновников в масштабах субъекта</li><li>Выделение регионального стипендиального фонда</li><li>Финансирование проектов, реализуемых ВУЗами по заказу региональных властей</li></ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| Муниципальные органы власти | Реализация интересов муниципалитетов             | <ul style="list-style-type: none"><li>Дополнительная подготовка и переподготовка муниципальных служащих</li><li>Выделение муниципального стипендиального фонда</li><li>Финансирование проектов, реализуемых ВУЗами по заказу муниципальных властей [13]</li></ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| Хозяйствующие субъекты      | Реализация интересов крупного и среднего бизнеса | <ul style="list-style-type: none"><li>Договоры на обучение, прохождение практик</li><li>Участие в различных видах проектов</li><li>Трудоустройство обучаемых</li></ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| Население                   | Получение образования соответствующего уровня    | <ul style="list-style-type: none"><li>Участие в образовательных проектах в качестве обучаемых</li><li>Возможность трудоустройства по окончании реализации образовательного проекта</li></ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |

Таблица 5. Жизненный цикл образовательного проекта (исп. [14])

| Стадии                                   | Цель                                                                                                                                                                                              | Результат                                                                                                                                                                                                                                  |
|------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Предварительная (концептуальная)         | Разработка концепции проекта оказания образовательной услуги                                                                                                                                      | Определены конечные цели проекта, определены пути их достижения, получение ВУЗом лицензии на право оказания соответствующих образовательных услуг                                                                                          |
| Прединвестиционная (обоснование проекта) | Технико-экономическое обоснование проекта, включая разработку бизнес-плана и проведение маркетинговых исследований, организационно-методическое обеспечение предоставления образовательной услуги | Бизнес-план, экспертиза бизнес-плана. Получение решения об экономической эффективности и целесообразности проекта. Комплект методического обеспечения в соответствии с требованиями федеральных государственных образовательных стандартов |
| Инвестиционная                           | Разработка плана проекта, включая подробный календарный график и точной оценки стоимости работ                                                                                                    | Рабочая проектная документация. Определены источники финансирования. Утверждение учебных планов.                                                                                                                                           |
| Контрактная                              | Отбор потенциальных исполнителей оказания образовательной услуги                                                                                                                                  | Контракт (договор) на выполнение проекта.                                                                                                                                                                                                  |
| Реализации                               | Проведение рекламной компании. Набор обучаемых. Оказание образовательной услуги                                                                                                                   | Документационное сопровождение оказания образовательной услуги                                                                                                                                                                             |
| Завершение                               | Окончание предоставления образовательной услуги                                                                                                                                                   | Документационное подтверждение получения образовательной услуги                                                                                                                                                                            |

Таблица 6. Виды ресурсов управления

| Группа ресурсов (источник)                                  | Вид ресурсов                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|-------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Административные                                            | Связи в государственных и местных органах власти, выполнение государственных и муниципальных заказов                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| Временные                                                   | Временные горизонты для принятия и исполнения решений, оперативность в принятии решений, трудоемкость операций                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| Информационные                                              | Источники информации, информация по потребителям, рынку, базы данных, средства, способы и методы обработки информации                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| Учебно-методические                                         | Образовательные стандарты, программы дисциплин и практик, учебные планы и графики, методическое и информационное обеспечение, образовательные технологии                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| Материальные                                                | Сырье, материалы, технологические услуги, комплектующие, товары и др.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| Нематериальные                                              | Лицензии, патенты и другие права, бренд, ноу-хау, инновации, программные средства, информационные базы данных, статистика, права пользования, идеи и др.                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| Организационно-управленческие                               | Стратегия, система управления реализацией стратегии, организация бизнес-процессов, организационная структура, организационные процедуры, управленческая информация, управленческие технологии, система снабжения, планирования, распределения ресурсов, контроля, система измерения и оценки (показателей), система мотивации, концепция управления, скорость принятия решений, коммуникации, качество управления, гибкость управления и др. |
| Природные                                                   | Географические особенности, климат и др.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| Производственно-технические                                 | Земля, здания, сооружения, средства производства, инфраструктура, производственные технологии                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| Социальные и трудовые (кадровые): коллективные и личностные | Штат сотрудников, их численность, заработная плата и другие виды вознаграждения, предпринимательские способности, профессиональные требования (опыт, знания и умения), творческие и психологические качества работников, ожидания и стимулы трудовой деятельности, компетенции (знания, умения, навыки), команда, приемы и методы труда, коммуникации сотрудников с внешними контрагентами и др.                                             |
| Финансовые                                                  | Денежные средства, ценные бумаги (акции, облигации), паи и доли в уставных капиталах, векселя, кредиты, займы, договоры, обязательства, гарантии, залоги, страхование и др.                                                                                                                                                                                                                                                                  |

структуру управления проектами, управление коммуникациями, персоналом и т. д.

Ресурсы, как правило, являются ограниченными в рамках конкретного пространственно-временного интервала. Следствием ограниченности имеющихся ресурсов является стремление к их наилучшему (оптимальному) использованию. Классификация видов ресурсов при управлении образовательными проектами представлена в таблице 6 (исп. [15]). Руководство ВУЗа использует различные ресурсы, причем отдельные группы ресурсов в реальности представляют собой сложную комбинацию других видов ресурсов.

В заключение статьи необходимо отметить:

1) Особенностью реализации образовательных проектов является наличие лицензии на оказание образовательных услуг у ВУЗа, частичное бюджетное финансирование (при наличии бюджетных мест), высокая конкуренция на рынке образовательных услуг.

2) Образовательные проекты, в основе которых лежит оказание образовательной услуги, в зависимости от внешних условий приносят разную доходность

ВУЗу. Часть образовательных проектов работает на имидж ВУЗа и расширение ассортимента образовательных услуг, часть приносит основную прибыль.

3) Финансирование образовательных проектов осуществляется за счет различных источников – деньги обучающихся, федеральное финансирование, средства предприятий, спонсоры и т. п.

Эффективное управление проектами в рамках ВУЗа возможно при управлении взаимосвязанными проектами в рамках программы образовательных проектов. Управление проектами в рамках программы позволит дополнительно привлечь частное финансирование, через оказание различных видов образовательных услуг параллельно реализации образовательных проектов.

#### Литература:

1. Гончарова Н. А., Логинов М. П. Проектный подход к понятию «образовательная услуга» // Вестник Гуманитарного университета. 2014. № 4 (7). С. 112–115.



2. Управление проектами: основы профессиональных знаний. Национальные требования к компетентности специалистов. (NCB-SOVNET National Competence Baseline Version 3.0) М.: ЗАО «Проектная ПРАКТИКА», 2010. 256 с.
3. ISO 21500:2012. Международный стандарт по управлению проектами.
4. Яковлев Ю. В. Формирование организационно-экономического механизма управления сложными инвестиционно-строительными проектами: монография. СПб.: СПбГИЭУ, 2009.
5. Зими́на И. В., Гибсон М., Афонин А. Ю. Использование проектно-ориентированного подхода в подготовке управленческих кадров: международный опыт и российские реалии // Университетское управление: практика и анализ. 2005. № 7. С. 64–71.
6. «Обучение для будущего» (при поддержке Microsoft): учеб. пособие. 4-е изд., испр. М.: Изд.-торговый дом «Русская редакция», 2004. 368 с.
7. Ступни́цкая М. А. Что такое учебный проект?: учеб.-метод. пособие. М.: Первое сентября, 2010. 44 с.
8. Романова И. Б. Образовательные проекты в Вузе // Интеграция образования. 2003. № 1. С. 43–47.
9. Моисеев А. М. Моисеева О. М. Проектное управление в образовании: учеб.-метод. комплекс материалов для подготовки тьюторов. М.: ACADEMIA АПК и ППРО, 2007.
10. Чечель И. Д., Грабарь И. Д., Монахова Л. И. Проектная деятельность как способ организации семиотического образовательного пространства: электронный учебник [электронный ресурс]. URL: <http://bg-prestige.narod.ru/proekt/> (дата обращения 11.03.2015).
11. Немчин А. М., Никешин С. Н., Шапиро В. Д. и др. Управление проектами: учебник для ВУЗов. СПб.: Два-Три, 1996.
12. Ксенофонтова А. Н., Ревкова Е. Г. Опережающее развитие высшей школы на основе проектно-ориентированного подхода // Интеллект. Инновации. Инвестиции. 2011. № 3.
13. Муринович А. А., Логинов М. П. Муниципальный опыт реализации социальных проектов // Муниципалитет: экономика и управление. 2014. №3 (8).
14. Муринович А. А., Логинов М. П. Принципы и методы управления межрегиональными проектами // Вопросы управления. 2014. №5 (11). С. 114–121.
15. Парфенова Е. Н. Развитие организационно-экономических методов управления региональными инвестиционными проектами: диссертация на соискание ученой степени кандидата экономических наук. Белгород, 2011.

## References:

1. Goncharova N. A., Loginov M. P. Project approach to the “education service” notion // Vestnik Gumanitarnogo Universiteta. 2014. № 4 (7). P. 112–115.
2. Projects management: basic professional knowledge. National requirements to professionals’ competence. (NCB-SOVNET National Competence Baseline Version 3.0) M.: ZAO «Proektnaya praktika PRAKTIKA», 2010. 256 p.
3. ISO 21500:2012. International standard on projects management.
4. Yakovlev Yu. V. Development of organizational-economic management mechanism of complex investment-building projects: monograph. StPetersb.: SPbGIEU, 2009.
5. Zimina I. V., Gibson M., Afonin A. Yu. Application of a project-oriented approach in management staff training: international experience and the Russian reality // Universitetskoye upravleniye: praktika i analiz. 2005. № 7. P. 64–71.
6. “Education for the future” (supported by Microsoft): textbook. The 4th edition, corrected. M.: Publishing-trading house “Russkaya redaktsiya”, 2004. 368 p.
7. Stupnitskaya M. A. What is an educational project?: textbook. M.: Pervoye sentyabrya, 2010. 44 p.
8. Romanova I. B. Education projects in a higher education establishment // Integratsiya obrazovaniya. 2003. № 1. P. 43–47.
9. Moiseyev A. M., Moiseyeva O. M. Project management in education: studying-methodological complex of materials for tutors’ training. M.: ACADEMIA APK and PPRO, 2007.
10. Chechel I. D., Grabar I. D., Monakhova L. I. Project activity as an organization method of semiotic education space: e-textbook [e-resource]. URL: <http://bg-prestige.narod.ru/proekt/> (date of reference 11.03.2015).
11. Nemchin A. M., Nikeshin S. N., Shapiro V. D. and others. Project management: textbook for Universities. StPetersb.: Dva-Tri, 1996.
12. Ksenofontova A. N., Revkova E. G. Advanced development of higher school based on a project-oriented approach // Intellect. Innovatsiyi. Investitsiyi. 2011. № 3.
13. Murinovitch A. A., Loginov M. P. Municipal experience of social projects implementation // Munitsipalitet: ekonomika i upravleniye. 2014. №3 (8).
14. Murinovitch A. A., Loginov M. P. Principles and methods of inter-regional projects management // Voprosy upravleniya. 2014. №5 (11). P. 114–121.
15. Parfyonova E. N. Development of organizational-economic management methods of regional investment projects: Candidate’s Thesis (Economics). Belgorod, 2011.

## УПРАВЛЕНИЕ ИННОВАЦИОННЫМ ПОТЕНЦИАЛОМ СТУДЕНТОВ: ПРОБЛЕМНЫЕ АСПЕКТЫ

**Бортник Б. И.**

кандидат физико-математических наук, доцент, доцент кафедры физики и химии, Уральский государственный экономический университет (Россия), 620990, Россия, г. Екатеринбург, ул. 8 марта, д. 62, bortbor@mail.ru

**Стожко Н. Ю.**

доктор химических наук, профессор, заведующая кафедрой физики и химии, Уральский государственный экономический университет (Россия), 620990, Россия, г. Екатеринбург, ул. 8 марта, д. 62, sny@usue.ru

**Чурсина В. А.**

старший преподаватель кафедры социологии и психологии, Уральский государственный экономический университет (Россия), 620990, Россия, г. Екатеринбург, ул. 8 марта, д. 62, chursina@yandex.ru

УДК 316.74:37

ББК 60.561.9

**Цель.** Изучение особенностей контингента учащихся младших курсов технологических направлений бакалавриата, его образовательного и инновационного потенциала, выбор трендов и оптимальных инструментов для управления учебным процессом по фундаментальным дисциплинам, способствующих формированию компетенций, необходимых для будущей инновационной профессиональной деятельности.

**Методы.** Исследование осуществлялось посредством социологического опроса студентов первого курса. Особое внимание уделялось самооценке учащихся и их оценке различных компонентов учебного процесса. Обработка анкетных данных проводилась с помощью программы обработки и анализа социологической и маркетинговой информации Vortex.

**Результаты.** Проведен анализ данных опроса, выявлены проблемные аспекты подготовленности учащихся к обучению в современном вузе, определены факторы, снижающие инновационный потенциал учащихся. Обсуждены возможные причины, обуславливающие эти факторы и негативно влияющие на формирование инновационного потенциала учащихся. Показан общий для различных стран характер обсуждаемых проблем, намечены пути их решения, учитывающие отечественные традиции и зарубежный опыт.

**Научная новизна.** Предложены подходы к определению уровня инновационного потенциала учащихся на основе изучения факторов, на него влияющих, осуществлена количественная оценка этих факторов, предложены тренды формирования образовательной среды, способствующей повышению уровня инновационного потенциала.

**Область применения результатов.** Полученные результаты выявляют общие тенденции отношения молодежи к образовательному процессу и общие актуальные проблемы, связанные с реформированием системы образования. Предлагаемые установки по организации учебного процесса и управлению им относятся не только к естественнонаучной подготовке, они имеют универсальную направленность и целесообразны для любого направления обучения.

**Финансирование.** Работа выполнена при поддержке Министерства образования и науки Российской Федерации (проект № 2940, задание №2014/238).

*Ключевые слова:* образовательная среда, естественнонаучные дисциплины, инновационный потенциал, опрос учащихся.

MANAGEMENT OF STUDENTS' INNOVATIVE POTENTIAL: PROBLEMATIC ASPECTS

**Bortnik B. I.**

Candidate of Science (Physics-Mathematics), Assistant Professor, Assistant Professor of the Physics and Chemistry Department, the Ural State Economic University (Russia), 62 8 Marta str., Ekaterinburg, Russia, 620990, bortbor@mail.ru



*Бортник Б. И., Стожко Н. Ю., Чурсина В. А.*

**Stozhko N. Yu.**

Doctor of Science (Chemistry), Professor, Head of the Physics and Chemistry Department, the Ural State Economic University (Russia), 62 8 Marta str., Ekaterinburg, Russia, 620990, sny@usue.ru

**Chursina V. A.**

Senior Lecturer of the Sociology and Psychology Department, the Ural State Economic University (Russia), 62 8 Marta str., Ekaterinburg, Russia, 620990, chursina@yandex.ru

**Purpose.** To study peculiarities of the first and second-year students of Baccalaureate's technological directions, its educational and innovative potential, trends and optimal tools selection for studying process management in fundamental disciplines contributing to competences development that are necessary for future innovative professional activity.

**Methods.** In the research, the authors used sociological poll of the first-year students. They paid special attention to students' self-assessment and their evaluation of various components of the study process. The authors conducted processing of questionnaire details with the help of the program for processing and analysis of sociological and marketing information Vortex.

**Results.** The authors analyzed the poll data, identified problematic aspects of students' readiness for education in a modern University, and determined the factors decreasing innovative potential of students. The authors discussed possible reasons stipulating those factors and affecting negatively to the development of innovative potential of students. They also showed a character of the discussed problems, which is similar for various countries, selected ways for their solutions taking into account local traditions and foreign experience.

**Scientific novelty.** The authors of the article proposed some approaches to the level determination of students' innovative potential based on the study of the factors affecting it; realized quantitative evaluation of those factors; proposed trends for educational environment development contributing to the growth of innovative potential level.

**Sphere of the results application.** The received results identify common trends of the youth's attitude to educational process and common topical issues connected with reformation of the education system. The authors refer the proposed ideas on educational process development and its management not only to scientific training, they have universal direction and viable for any educational direction.

**Funding.** The research is done with the support of the Education and Science Ministry of the Russian Federation (project № 2940, task №2014/238).

*Key words:* educational environment, scientific disciplines, innovative potential, students' poll.

«Для чего придумали физику?... И алгебру,... вторую часть?». Этот, по меньшей мере, наивный вопрос, был задан юношей в беседе с преподавателем вуза в «день открытых дверей». И не смотря на его нелепость, он представляется симптоматичным, т. к. выявляет особенность отношений молодежи к фундаментальным естественнонаучным дисциплинам, если и не доминирующих, то достаточно часто встречающихся. Эти отношения – одно из следствий экономических и социальных изменений, происшедших в последние десятилетия. Они повлияли и на отдельные аспекты реформирования образовательной системы. Продолжающаяся в России, как и в целом ряде других стран [1–3], образовательная реформа, с одной стороны, разрушая прежние устои, обуславливает необходимость формирования новой образовательной среды, адсорбирующей и интегрирующей модификации социальных и экономических реалий, с другой – обнажает и обостряет все новые противоречия и ставит соответствующие проблемы. Подобные проблемы и противоречия наблюдаются не только в образовательном пространстве

России [4–8]. Речь идет о востребованности (точнее, по-видимому, о не востребованности) знаний в их прежней ценности, в частности, естественнонаучных знаний. Существенная часть учащихся не испытывает интереса к науке и потребности освоения достаточно трудных математических и естественнонаучных дисциплин. Это привело к отчетливо наблюдающемуся в последние годы общекультурному феномену дефицита элементарных знаний и снижения в целом уровня образования значительной части контингента участников образовательного процесса. Низкий уровень грамотности (в частности, математической и естественнонаучной) российских учащихся по данным международного исследования Programme for International Student Assessment (PISA) уже много лет вызывает тревогу образовательного сообщества [9]. Он свидетельствует о тенденции снижения интеллектуального потенциала, что негативно отразится на формировании соответствующего инновационного потенциала, обеспечивающего прогрессивное развитие общества. То, что неудовлетворительные результаты показывают учащиеся



ряда других стран [10, 11], не является основанием для успокоения. Ситуация усугубляется заметным ослаблением кадрового потенциала профессорско-преподавательского состава [12], спадом эффективности трансляции знаний (несмотря на бурное развитие информатизации). Это обусловлено, с одной стороны, снижением уровня требований к учащимся (т. к. большинство студентов не удовлетворяет предъявляемому), с другой, что особенно угрожающе, естественной сменой (через обозримое время) поколений преподавателей: поколение, сформированное на прежних интеллектуальных ценностях (носитель и транслятор этих ценностей), сменяется новым (сравнительно малочисленным из-за наблюдаемого по ряду причин невысокого престижа преподавательского труда) поколением, испытывающим и воспринявшим описанные перемены. В этих условиях должна реализовываться «Стратегия инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года» и предусмотренные ею модернизация системы высшего профессионального образования, существенное повышение творческого инновационного потенциала специалистов, результативность инновационной деятельности.

Эти проблемы затрагивают как всю систему образования, так и ее составные части, причем, особенно ощутимо (что уже отмечалось), – систему естественнонаучной подготовки. И хотя широко распространено мнение о высоком уровне фундаментального естественнонаучного образования в советскую эпоху, копирование и воссоздание прошлой модели невозможно и нецелесообразно. Требуются новые подходы и принципы для формирования инновационной образовательной среды, выявляющей и использующей инновационный потенциал выпускников средних учебных заведений, обеспечивающей управление эффективным управлением учебным процессом и качественную естественнонаучную подготовку, соответствующую запросу современного общества на креативных специалистов, способных к инновационной деятельности.

#### *Цель и задачи исследования*

Направления реформирования и создание образовательной среды, соответствующей новой парадигме образования, является предметом многочисленных исследований в России и за рубежом. При многих общих чертах образовательный процесс в каждой стране, регионе и ВУЗе имеет свою специфику, определяющуюся, в частности, особенностями контингента, его инновационным потенциалом. Под этим потенциалом понимается готовность и способность к восприятию информации, к приращению знаний, наличие спектра качеств, обеспечивающих возможность инновационного характера будущей профессиональной деятельности, направленной на позитивные прогрессивные изменения в обществе. Признаками и необходимыми

условиями инновационного потенциала являются прочная база знаний, самостоятельность и стремление к самосовершенствованию, креативность и склонность к поискам нестандартных решений, немаловажное значение имеет и нравственный аспект: ответственность, честность и добросовестность в любом виде деятельности [13, 14]. Инновационный потенциал – предпосылка профессионализма и инновационной направленности будущей деятельности, основой которой является сформированность компетенций [15–17]. Компетенция – системное качество, основа которого – приобретенные знания, умения, навыки и разнообразный опыт их применения. Она входит в иерархию системы понятий, включающей: элементарную грамотность; знания, умения, навыки; образованность; практический опыт; компетенции; профессиональную компетентность; профессиональную культуру. Рассматривать компетенции в отрыве от всей системы, от их основы – знаний, в том числе и в первую очередь – фундаментальных, – не имеет смысла. «Научить» компетенциям вряд ли возможно. Они развиваются в результате сложных связей с другими ступенями образовательной пирамиды на базе известной и апробированной триады: знания, умения, навыки. Для создания образовательной среды, определения и построения модели процесса обучения, выбора эффективных инструментов управления этим процессом имеет смысл выявить особенности контингента учащихся, их инновационный потенциал, наличие у них базы знаний для формирования компетенций, и на этой основе выработать соответствующие подходы. Поэтому целью настоящего исследования было выявление этих особенностей контингента, факторов, влияющих на уровень его инновационного потенциала и выбор установок и оптимальных инструментов для управления процессом естественнонаучной подготовки по фундаментальным дисциплинам способствующих формированию компетенций, необходимых для будущей продуктивной профессиональной деятельности. В задачи работы входило: изучение путем опроса студентов особенностей контингента учащихся (его образовательного и инновационного потенциала), и выбор трендов (средообразующих векторов) формирования инновационной образовательной среды, и инструментов управления ею для успешной реализации инновационного учебного процесса по фундаментальным дисциплинам

#### **Методика исследования**

Исследование различных аспектов подготовленности студентов к обучению в вузе и получению квалификации бакалавра по соответствующему направлению (не предусматривающему естественные науки в качестве основной специальности) осуществлялось

посредством социологического опроса достаточно репрезентативной выборки студентов первого курса (102 человека), обучающихся по различным направлениям бакалавриата, таким как: «технология продукции общественного питания», «управление качеством», «товароведение и экспертиза», «прикладная информатика в экономике». Студентам было предложено ответить «да» или «нет» по шкале от 0 баллов – полное несогласие, до 5 баллов – полное согласие с предложенным утверждением. Вопросы анкеты были сформулированы и сгруппированы согласно целям исследования, отражая факторы, определяющие уровень инновационного потенциала и соответствующие его показатели:

- наиболее значимые мотивы и основная цель получения студентами высшего образования;
- представление студентов о роли и ценности знаний (фундаментальных и практических);
- оценка учащимися своего уровня математической и естественнонаучной подготовки;
- готовность студентов к самостоятельной работе в процессе обучения в ВУЗе;
- наиболее предпочтительные для студентов формы учебной деятельности, подготовленность к обучению с применением современных ИТ-технологий;
- предпочтительные формы контрольных процедур, степень самостоятельности сдачи студентами дистанционного экзамена в режиме on line.

Обработка анкетных данных проводилась с помощью программы обработки и анализа социологической и маркетинговой информации Vortex.

### Результаты и их обсуждение

Результаты анкетирования студентов представлены в таблицах 1–7.

Анализ данных, представленных в таблицах, позволяет сделать следующие заключения. Во-первых, согласно результатам исследования, подавляющее большинство студентов мотивировано на получение высшего образования, прежде всего, как средства трудоустройства (табл. 1) и ориентировано на приобретение профессиональных навыков. Стремление к самосовершенствованию и потребность в самообразовании, являющиеся предпосылками формирования инновационного потенциала, у студентов выражены недостаточно. Во-вторых, значение фундаментальных знаний большинство респондентов осознает, главным образом, как дополнение к знаниям практическим и профессиональным, а не как их основу (табл. 2). Существенная часть не осознает их необходимости. Эти данные коррелируют с результатами отечественных и зарубежных исследований [18, 19]. Не вызывает сомнения, что

Таблица 1. Мотивы и цели получения высшего образования

| Мотивы и цели                                               | Средний балл |
|-------------------------------------------------------------|--------------|
| Высокая зарплата, полезные связи                            | 3,65         |
| Будущее трудоустройство                                     | 4,05         |
| Получение диплома                                           | 2,91         |
| Приобретение навыков самообразования, самосовершенствование | 3,60         |
| Приобретение профессиональных навыков                       | 3,77         |

Таблица 2. Представление студентов о ценности знаний (фундаментальных и практических)

| Представление студентов                                               | Средний балл |
|-----------------------------------------------------------------------|--------------|
| Знания фундаментальные важнее профессиональных, т.к. являются основой | 2,02         |
| Знания профессиональные значительно нужнее фундаментальных            | 4,45         |
| Знания фундаментальные не менее нужны, чем профессиональные           | 3,51         |
| Знания фундаментальных дисциплин практически не нужны                 | 3,68         |

Таблица 3. Самооценка уровня математической и естественнонаучной (по физике) подготовки

| Самооценка                                                                                                    | Средний балл |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------|
| Знаю, помню и понимаю математические формулы и могу ими пользоваться                                          | 3,75         |
| Не знаю и не помню формул, но могу пользоваться справочными математическими материалами                       | 4,05         |
| Считаю только с помощью калькулятора, представлением числа в стандартном виде не владею                       | 3,03         |
| Не знаю, не понимаю, уровень математических знаний низкий                                                     | 3,05         |
| Знаю, помню и понимаю физические формулы и могу ими пользоваться                                              | 3,20         |
| Знаю, и понимаю физические формулы, но не могу самостоятельно пользоваться (выполнять задания тестов и задач) | 3,79         |
| Не знаю и не помню, но могу пользоваться справочными материалами и выполнять задания (тесты и задачи)         | 4,49         |
| Не знаю, не понимаю, уровень знаний низкий                                                                    | 3,71         |



Таблица 4. Способы подготовки к занятиям и экзаменам

| Способы подготовки к занятиям и экзаменам                      | Средний балл |
|----------------------------------------------------------------|--------------|
| Практически не готовлюсь                                       | 2,68         |
| Готовлюсь к лекциям и занятиям                                 | 3,39         |
| Выполняю только «контрольные точки»                            | 4,36         |
| Готовлюсь только в сессию по билетам                           | 3,56         |
| Готовлюсь, используя практически только конспекты лекций       | 4,16         |
| Готовлюсь самостоятельно, используя интернет                   | 3,46         |
| Готовлюсь самостоятельно, используя учебники и учебные пособия | 3,25         |

Таблица 5. Формы учебной деятельности, подготовленность к обучению с применением современных технологий

| Формы учебной деятельности                                                  | Средний балл |
|-----------------------------------------------------------------------------|--------------|
| Традиционные лекции и занятия с взаимодействием с преподавателем            | 4,68         |
| Дистанционное взаимодействие с преподавателем (в т.ч. дистанционные лекции) | 3,09         |
| Виртуальные лабораторные работы, которые можно выполнять дистанционно       | 3,97         |
| Самостоятельная работа по выполнению «контрольных точек»                    | 3,60         |
| Регулярная самостоятельная работа по собственной инициативе                 | 3,16         |

сохранение и углубление достигнутого в XX веке гармонического единства науки и технологии должно оставаться одной из важнейших целей построения системы образования в современном обществе, и эта цель должна определять стратегию обучения на всех образовательных ступенях. С этих позиций данные самооценки учащихся подготовки по математике и физике (табл. 3) свидетельствуют об угрозе «знаниевой ямы» (по аналогии с демографической). Большинство учащихся не владеет знаниями и в состоянии только формально (без понимания) пользоваться справочными материалами. Этот известный способ решения простых типовых задач не обеспечивает развитие творческих способностей. Показательно, что заметная часть учащихся не освоила даже этот подход. Низкий уровень фундаментальной (математической и естественнонаучной) базовой подготовки, который проявляет и осознает существенная часть учащихся, безусловно,

беспокоит, но не является неожиданным ввиду выше указанных причин. К ним можно добавить и следующие. Не вызывает сомнений, что естественнонаучные дисциплины являются и источником фундаментальных знаний, и основой всех сторон жизнедеятельности, а также многих направлений профессиональной деятельности. На современном этапе развития цивилизации наука интегрирована в единую систему с техникой, технологией (в том числе, информационной), и масштабы этой интеграции столь велики, а связи в ней столь сложны, что место и значимость фундаментальных знаний не всегда просматривается и адекватно воспринимается при поверхностном и узко прагматическом подходе к их оценке. В этом, по-видимому, одна из причин недопонимания роли фундаментальных знаний существенной частью молодежи (судя по результатам проведенного исследования) и, вследствие этого, слабого владения базой элементарных математических и естественнонаучных знаний. Немаловажная причина связана (как ни парадоксально) с интенсивным развитием информационного общества. Оно предоставляет в распоряжение учащихся и учителей практически безграничные базы информации и готовые решения широкого спектра используемых в процессе обучения вопросов и задач по различным дисциплинам. Многие учащиеся не ощущают дискомфорт при отсутствии даже элементарных знаний и не испытывают потребность в их приобретении. Молодежь в новом информационном мире подвержена существенным воздействиям информационных технологий на психику и образ мышления. Исследования американских психологов Г. Смолла и Дж. Воргана [20, с. 93] дали основания утверждать, что постоянное использование сети ИНТЕРНЕТ может вызвать существенные изменения структуры нейронных связей головного мозга. У детей эти изменения наиболее выражены и, как правило, достаточно устойчивы. Признаками этих изменений психической деятельности являются:

- потребность и привычка получать информацию, неумение ее оценивать критически, ослабление способностей аналитического мышления;
- устойчивая информационная ИНТЕРНЕТ-зависимость, неспособность использовать печатные (и иные: родители, преподаватели, СМИ, друзья-знакомые, старшие товарищи и т. п.) источники информации;
- «клиповое мышление», рассеянное внимание, неспособность сосредоточиться на чем-то главном;
- повышенный эгоизм, неадекватная самооценка, низкий уровень ответственности за свои действия (или бездействие).

Данные факторы приводят к ослаблению способностей к обобщению информации и глобальному мышлению, которые необходимы для постановки



Таблица 6. Использование ИНТЕРНЕТ в учебных целях

| Использование ИНТЕРНЕТ                               | Средний балл |
|------------------------------------------------------|--------------|
| Практически 100% времени в сети                      | 3,61         |
| Более 50% времени в сети                             | 4,69         |
| Менее 30% времени в сети                             | 4,40         |
| ИНТЕРНЕТ в учебных целях практически не используется | 4,05         |

Таблица 7. Предпочтительные формы контрольных процедур, готовность к «самостоятельности» их реализации

| Формы контрольных процедур, готовность к их реализации                                            | Средний балл |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------|
| Устный экзамен                                                                                    | 3,00         |
| Письменный тест или письменный экзамен с возможностью пользоваться различными материалами.        | 4,04         |
| Компьютерное тестирование (в т.ч. дистанционное в режиме on line)                                 | 3,46         |
| Намерение сдавать дистанционный экзамен в режиме on line самостоятельно                           | 4,22         |
| Попытка сдать самостоятельно, а в случае неудачи – привлечение другого лица                       | 4,23         |
| Готовность привлечения другого лица для сдачи дистанционного экзамена                             | 3,28         |
| «Незнание» определенного ответа на вопрос о самостоятельности прохождения дистанционного экзамена | 2,77         |

и решения острых и масштабных социальных проблем, к утрате прежних нравственных и духовных ценностей, в том числе в отношении к фундаментальным знаниям. Эти проблемы, по-видимому, можно трактовать как закономерные проявления тенденций развития информационной цивилизации, и они входят в поле изучения информационной культурологии и информационной антропологии. Однако, прежде всего, с ними приходится сталкиваться при формировании образовательной среды и реализации учебного процесса. Изменить эту ситуацию в процессе обучения в вузе сложно из-за малых объемов времени, отводимых на подготовку по этим дисциплинам образовательными программами многих направлений подготовки бакалавриата, не относящимся к естественнонаучным. При этом требования к широте и уровню освоения материала, судя по уровню тестов, предлагаемых в рамках широко использующейся вузами

России процедуре обязательного Федерального Интернет-экзамена в сфере профессионального образования (ФЭПО, i-exam.ru), являющегося инструментом внешней независимой оценки результатов обучения студентов и учитывающего (по замыслу организаторов этой процедуры) требования государственных стандартов, высоки. И это понятно, т. к. тесты составляются специалистами в области фундаментальных естественнонаучных дисциплин, у которых нет сомнений в их значимости, тогда как программы и стандарты обучения разрабатываются и утверждаются различными управленческими аппаратами, ориентированными на практические профессиональные предпочтения. Очевидно, что процедура конкурсного приема в вуз должна предусматривать экспертизу интеллектуального потенциала. Как показывает практика, учет результата сдачи ЕГЭ не обеспечивает достаточно качественного приема на следующую образовательную ступень. Представляется целесообразным при приеме в ВУЗ дополнительное проведение психометрического тестирования, или тестирования, аналогичного ACT (American College Testing), SAT (Scholastic Aptitude Test), ETS (Educational Testing Service), UECE (University Entrance Center Examination), GMAT (The Graduate Management Admission Test), включающего задания, проверяющие как уровень математической и естественнонаучной грамотности, так и общий уровень развития интеллекта, а также сформированность определенных компетенций (или подготовленность к их формированию). Содержание теста (спектр дисциплин и степень их освоения) определяется направлением профессионального обучения. Опыт использования такого инструментария практически отсутствует в России, тогда как достаточно долго и активно реализуется за рубежом [21, 22], и его целесообразно изучить, адаптировать и применить.

Современная парадигма образования предусматривает существенную (если не первостепенную) роль самостоятельной работы студентов в учебном процессе. Однако, судя по ответам респондентов (табл. 4) основная масса обучающихся осуществляет свою деятельность преимущественно под контролем преподавателей и при непосредственном взаимодействии с ними. Осознание своей роли и позиции в учебном процессе как совместной с преподавателем деятельности у студентов младших курсов практически отсутствует, навыки и потребность самостоятельной работы развиты слабо. При обилии и широком распространении новых форм и технологий организации лекций и учебных занятий студенты-первокурсники отдают явное предпочтение традиционным формам (табл. 5). К применению информационных технологий и полноценному использованию сети Интернет в учебных целях данный контингент не готов (табл. 6). Не готов



он и к осуществлению дистанционных контрольных процедур (табл. 7), причем не только технологически, но и морально: анкетирование показало, что заметная часть студентов не исключает для себя возможность привлечения постороннего лица для сдачи дистанционного экзамена в режиме on line.

В целом уровень инновационного потенциала студенческого контингента первокурсников нельзя оценить, как достаточно высокий.

Выявленные особенности этого контингента определили выбор следующих трендов при создании образовательной среды для изучения естественнонаучных дисциплин и формировании общекультурных компетенций.

- пересмотр входных (вступительных) конкурсных процедур с целью привлечения и отбора контингента с более высоким интеллектуальным потенциалом;
- корректировка ценностных установок (в частности, в отношении к фундаментальным естественнонаучным знаниям);
- восполнение элементарных базовых знаний с параллельным освоением материала вузовской программы;
- формирование потребности и навыков самостоятельной работы;
- адаптация к современным образовательным технологиям, развитие культуры и этики их использования.

Современные педагогические и информационные технологии предоставляют обширный арсенал инструментов управления этой средой. Из них оптимальными для решения выявленных проблем представляются следующие:

- практико-ориентированное проектирование (способствующее развитию понимания практического значения фундаментальных дисциплин);
- мониторинг результатов и формирование портфолио (развивающие адекватную самооценку);
- учебные порталы и иные дистанционные рычаги управления и контроля учебным процессом (выбатывающие навыки использования информационных технологий и этические принципы работы в дистанционном режиме);
- научно-исследовательская работа студентов в различных формах (способствующая развитию самостоятельности, креативности, и других необходимых для инновационной деятельности качеств).

Эти тренды или средообразующие векторы (если акцентировать заданную направленность) и соответствующий выбор инструментария управления должны обеспечить возможность выработки компетенций, предусмотренных современными образовательными стандартами.

## Заключение

Существенные перемены последних десятилетий обусловили заметный спад интереса в обществе к фундаментальным наукам и активности учащихся в изучении естественнонаучных дисциплин. Следствием этого стало осязаемое снижение уровня знаний по этим дисциплинам, что негативно сказывается на формировании интеллектуального и инновационного потенциала молодежи. Об этом свидетельствует сравнительно низкий уровень этого потенциала у опрошенного контингента учащихся, выявленный в данном исследовании. Корректировка этой ситуации и выбор адекватных процедур отбора наиболее перспективной части учащихся при приеме в ВУЗ – необходимое условие для формирования инновационного потенциала будущих специалистов и первостепенная задача при создании соответствующей образовательной среды и управления ею. Эта среда должна привить учащимся потребность самосовершенствования и способность к самостоятельной деятельности в выбранном направлении, развить умения использовать учебных и профессиональных целях современные информационные ресурсы и технологии, дать возможность получить необходимые знания о них, выработать устойчивые нравственные и этические принципы их применения в процессе обучения и работы. Оптимальный выбор форм и методов организации самостоятельной работы студентов (в том числе дистанционных) в сочетании с групповой и индивидуальной работой является важнейшей функцией образовательной среды. Управление этой средой с использованием современного инструментария обеспечит высокую результативность учебного процесса в целом, реализацию инновационного потенциала учащихся в их последующей эффективной инновационной деятельности как профессионалов.

## Литература:

1. Luo P. China's higher education reform: Provincial key universities play an increasingly crucial role // *Energy Education Science and Technology Part B: Social and Educational Studies*. 2012. V. 4. № 3. P. 1851–1856.
2. Luigi F. Donà dalle Rose G. H. Programme Profiles and the Reform of Higher Education in Europe: The Role of Tuning Europe [электронный ресурс] // *Tuning Journal for Higher Education*. 2013. № 1. P. 203–222. URL.: [http://www.tuningjournal.org/public/site/01/01\\_TuningJournal\\_NewProfilesForNewSocieties.pdf](http://www.tuningjournal.org/public/site/01/01_TuningJournal_NewProfilesForNewSocieties.pdf) (дата обращения 11.03.2015 г.)
3. Rosa M. J., Teixeira P. Policy Reforms, Trojan Horses, and Imaginary Friends: The Role of External Stakeholders in Internal Quality Assurance Systems // *Higher Education Policy*. 2014. V. 27. № 2. C. 219–237.



*Бортник Б. И., Стожко Н. Ю., Чурсина В. А.*

4. Симоньянц Р. П. Проблемы инженерного образования и их решение с участием промышленности [электронный ресурс] // Наука и образование: электронное научно-техническое издание. 2014. №3. URL: <http://technomag.bmstu.ru/index.html> (дата обращения 11.03.2015 г.)
5. Старостина С. Е. Естественнонаучное образование как фактор экономического развития общества и становления современной личности [электронный ресурс] // Фундаментальные исследования. 2011. №8. Ч. 1. С. 56–60. – URL: [http://www.rae.ru/fs/?section=content&op=show\\_article&article\\_id=7796560](http://www.rae.ru/fs/?section=content&op=show_article&article_id=7796560) (дата обращения 11.03.2015 г.)
6. Yasushi O. Situation and problems of decrease of Japanese students in Science and technology fields [электронный ресурс] // OECD/Japan Seminar. Tokyo 2005. URL: [http://www.aspacnet.org/apec/research/\\_pdfs/OECDJapanSeminarOgura050624.pdf](http://www.aspacnet.org/apec/research/_pdfs/OECDJapanSeminarOgura050624.pdf) (дата обращения 11.03.2015 г.)
7. Elías C. The decline of natural sciences: confronting diminishing interest, fewer scientists and poorer working conditions in western countries. A comparative analysis between Spain and the United Kingdom [электронный ресурс] // Papers: Revista de Sociologia. 2009. Papers 93 P. 69–79. URL: <http://www.raco.cat/index.php/Papers/article/view/140570/191801> (дата обращения 11.03.2015 г.)
8. Phang F. A., Ali M. B., Bakar M. N., Ghazali N. M., Zanzali N. A. A., Rahman N. F. A., Mohtar L. E., Puteh M. Engineering elements in school science and mathematics // Energy Education Science and Technology Part B: Social and Educational Studies. 2013. V. 5. № 3. P. 409–414.
9. PISA 2012 results: which country does best at reading, maths and science? [электронный ресурс]. URL: <http://www.theguardian.com/news/datablog/2013/dec/03/pisa-results-country-best-reading-maths-science> (дата обращения 11.03.2015 г.)
10. Hwang G.-J., Panjaburee P., Triampo W., Shih B.-Y. A group decision approach to developing concept-effect models for diagnosing student learning problems in mathematics // British Journal of Educational Technology. 2013. V. 44. № 3. P. 453–468.
11. Jerrim J., Choi A. The mathematics skills of school children: how does England compare to the high-performing East Asian jurisdictions? // Journal of Education Policy. 2014. V. 29. № 3. P. 349–376.
12. Яницкий О. Н. Высшее образование: проблемы, перспективы (размышление после дискуссии) [электронный ресурс]. URL: [http://www.isras.ru/blog\\_yan\\_2.html?](http://www.isras.ru/blog_yan_2.html?) (дата обращения 11.03.2015 г.)
13. Сапелкин Е. П. Развитие инновационного потенциала молодёжи в условиях системной модернизации экономики и общества (структурно-функциональный подход) // Социология: научно-теоретический журнал. 2011. № 1. С. 74–82.
14. Луков В. А. Молодёжь и инновации: ожидания общества и субъектные возможности новых поколений [Электронный ресурс] // Информационно-исследовательский портал Московского гуманитарного университета «Человеческий потенциал России». URL: <http://www.hdirussia.ru/346> (дата обращения 11.03.2015 г.)
15. Зеер Э. Ф. Компетентностный подход к образованию // Образование и наука. Известия УО РАО. 2005. Т. 33. №3. С. 27–40.
16. Walther J., Kellam N., Sochacka N., Radcliffe D. Engineering competence? An interpretive investigation of engineering students' professional formation // Journal of Engineering Education. 2011. V. 100. № 4. P. 703–740.
17. Schröder S., Janßen D., Leisten I., Vossen R., Isenhardt I. On-professional competences in engineering education for XL-classes // Proceedings 43rd IEEE Annual Frontiers in Education Conference. Oklahoma City, United States 2013. P. 29–34.
18. Гордеева И. В. Уровень естественнонаучных знаний и отношение к науке российского населения по сравнению с аналогичными зарубежными данными (анализ социологических опросов) // Актуальные вопросы модернизации российского образования. Материалы XIX Международной научно-практической конференции. Москва, 2014. – С. 89–96.
19. Liff R., Rovio-Johansson A. Students' understanding of theory in undergraduate education // Teaching in Higher Education. 2014. V. 19. № 4. P. 419–431.
20. Смолл Г., Ворган Г. Мозг онлайн. Человек в эпоху Интернета. М: КоЛибри, 2011. 352 с.
21. Beller, M. Admission to Higher Education in Israel and the Role of the Psychometric Entrance Test: Educational and political dilemmas // Assessment in Education: Principles, Policy & Practice. 2001. V. 8. № 3. P. 315–337.
22. Liu O. L. Measuring value-added in higher education: conditions and caveats – results from using the Measure of Academic Proficiency and Progress (MAPP (TM)) // Assessment & Evaluation in Higher Education. 2011. V. 36, № 1. P. 81–94.

#### References:

1. Luo P. China's higher education reform: Provincial key universities play an increasingly crucial role // Energy Education Science and Technology Part B: Social and Educational Studies. 2012. V. 4. № 3. P. 1851–1856.
2. Luigi F. Donà dalle Rose G. H. Programme Profiles and the Reform of Higher Education in Europe: The Role of Tuning Europe [e-resource] // Tuning Journal for Higher Education. 2013. № 1. P. 203–222. URL.: [http://www.tuningjournal.org/public/site/01/01\\_TuningJournal\\_NewProfilesForNewSocieties.pdf](http://www.tuningjournal.org/public/site/01/01_TuningJournal_NewProfilesForNewSocieties.pdf) (date of reference 11.03.2015)
3. Rosa M. J., Teixeira P. Policy Reforms, Trojan Horses, and Imaginary Friends: The Role of External Stakeholders



- in Internal Quality Assurance Systems // Higher Education Policy. 2014. V. 27. № 2. P. 219–237.
4. Simonyants R. P. Problems of engineering training and their solution with industry participation [e-resource] // Nauka i obrazovaniye: electronic scientific-technical edition. 2014. №3. URL: <http://technomag.bmstu.ru/index.html> (date of reference 11.03.2015)
  5. Starostina S. E. Scientific education as a factor of economic development of society and contemporary personality development [e-resource] // Fundamentalniye issledovaniya. 2011. №8. P. 1. P. 56–60. – URL: [http://www.rae.ru/fs/?section=content&op=show\\_article&article\\_id=7796560](http://www.rae.ru/fs/?section=content&op=show_article&article_id=7796560) (date of reference 11.03.2015)
  6. Yasushi O. Situation and problems of decrease of Japanese students in Science and technology fields [e-resource] // OECD/Japan Seminar. Tokyo 2005. URL: [http://www.aspacnet.org/apec/research/\\_pdfs/OECDJapanSeminarOgura050624.pdf](http://www.aspacnet.org/apec/research/_pdfs/OECDJapanSeminarOgura050624.pdf) (date of reference 11.03.2015)
  7. Elías C. The decline of natural sciences: confronting diminishing interest, fewer scientists and poorer working conditions in western countries. A comparative analysis between Spain and the United Kingdom [e-resource] // Papers: Revista de Sociologia. 2009. Papers 93 P. 69–79. URL: <http://www.raco.cat/index.php/Papers/article/view/140570/191801> (date of reference 11.03.2015)
  8. Phang F. A., Ali M. B., Bakar M. N., Ghazali N. M., Zanzali N. A. A., Rahman N. F. A., Mohtar L. E., Puteh M. Engineering elements in school science and mathematics // Energy Education Science and Technology Part B: Social and Educational Studies. 2013. V. 5. № 3. P. 409–414.
  9. PISA 2012 results: which country does best at reading, maths and science? [e-resource]. URL: <http://www.theguardian.com/news/datablog/2013/dec/03/pisa-results-country-best-reading-maths-science> (date of reference 11.03.2015)
  10. Hwang G.-J., Panjaburee P., Triampo W., Shih B.-Y. A group decision approach to developing concept-effect models for diagnosing student learning problems in mathematics // British Journal of Educational Technology. 2013. V. 44. № 3. P. 453–468.
  11. Jerrim J., Choi A. The mathematics skills of school children: how does England compare to the high-performing East Asian jurisdictions? // Journal of Education Policy. 2014. V. 29. № 3. P. 349–376.
  12. Yanitskiy O. N. Higher education: problems, perspectives (thinking after the discussion) [e-resource]. ]. URL: [http://www.isras.ru/blog\\_yan\\_2.html](http://www.isras.ru/blog_yan_2.html) (date of reference 11.03.2015)
  13. Sapelkin E. P. Development of the youth's innovative potential in conditions of systematic modernization of economy and society (structural-functional approach) // Sotsiologiya: nauchno-teoreticheskiy zhurnal. 2011. № 1. P. 74–82.
  14. Lukov V. A. Youth and innovations: expectations of the society and subjective possibilities of new generations [e-resource] // Information-research portal of Moscow Humanitarian University "Human potential of Russia". URL: <http://www.hdirussia.ru/346> (date of reference 11.03.2015)
  15. Zeyer E. F. Competence approach to education // Obrazovaniye i nauka. Izvestiya UO RAO. 2005. V. 33. №3. P. 27–40.
  16. Walther J., Kellam N., Sochacka N., Radcliffe D. Engineering competence? An interpretive investigation of engineering students' professional formation // Journal of Engineering Education. 2011. V. 100. № 4. P. 703–740.
  17. Schröder S., Janßen D., Leisten I., Vossen R., Isenhardt I. On-professional competences in engineering education for XL-classes // Proceedings 43rd IEEE Annual Frontiers in Education Conference. Oklahoma City, United States 2013. P. 29–34.
  18. Gordeyeva I. V. Level of scientific knowledge and attitude of the Russian people towards science compared with similar foreign data (analysis of sociological polls) // Topical issues of the Russian education modernization. Materials of XIX International research-practical conference. Moscow, 2014. – P. 89–96.
  19. Liff R., Rovio-Johansson A. Students' understanding of theory in undergraduate education // Teaching in Higher Education. 2014. V. 19. № 4. P. 419–431.
  20. Small G., Vorgan G. Brain online. A man in the epoch of Internet. M.: KoLibri, 2011. 352 p.
  21. Beller, M. Admission to Higher Education in Israel and the Role of the Psychometric Entrance Test: Educational and political dilemmas // Assessment in Education: Principles, Policy & Practice. 2001. V. 8. № 3. P. 315–337.
  22. Liu O. L. Measuring value-added in higher education: conditions and caveats – results from using the Measure of Academic Proficiency and Progress (MAPP (TM)) // Assessment & Evaluation in Higher Education. 2011. V. 36, № 1. P. 81–94.



## ЭКОНОМИКА И УПРАВЛЕНИЕ

### ФАКТОРЫ КОНКУРЕНТОСПОСОБНОСТИ РЕГИОНОВ РОССИИ (НА ПРИМЕРЕ СУБЪЕКТОВ ПРИВОЛЖСКОГО ФЕДЕРАЛЬНОГО ОКРУГА)

Банников А. Ю.

консультант отдела мониторинга и анализа, Министерство по делам территориальных образований Саратовской области (Россия), 410018, Россия, г. Саратов, ул. Федоровская, д. 1, к. 62, aleksey-bannikov@yandex.ru

УДК 332.1  
ББК 65.049(2Рос)

**Цель.** Выявление и оценка факторов конкурентоспособности регионов России.

**Методы.** В исследовании использованы методы типологии и группировки, а также сравнительный, картографический методы исследования. Для проведения расчетов использовались методы экономико-статистического анализа.

**Результаты и практическая значимость.** Обоснованы факторы, влияющие на повышение конкурентоспособности регионов. Выявлены территории, у которых отмечается позитивная динамика интегрального индекса конкурентоспособности, и ключевые движущие силы повышения конкурентоспособности регионов.

**Научная новизна.** Охарактеризованы ключевые группы факторов конкурентоспособности регионов. Предложен инструмент дополнительной оценки условий для работы в регионах.

*Ключевые слова:* конкурентоспособность, факторы конкурентоспособности, регион, Приволжский федеральный округ.

### COMPETITIVENESS FACTORS OF THE RUSSIAN REGIONS (AS EXAMPLIFIED BY THE SUBJECTS OF VOLGA FEDERAL DISTRICTS)

Bannikov A. Yu.

Consultant of the Monitoring and Analysis Department, Ministry in the Matter of Jurisdictions of Saratov region (Russia), r. 62, 1 Fedorovskaya str., Saratov, Russia, 410018, aleksey-bannikov@yandex.ru

**Purpose.** Identification and evaluation of factors concerning competitiveness of the Russian regions.

**Methods.** In the research, the author used the methods of typology and grouping, and comparative, cartographic research methods. To make calculations the author used methods of economic-statistical analysis.

**Results and practical importance.** The author substantiated the factors influencing the improvement of regions competitiveness; determined the territories, which have positive dynamics of an integral competitiveness index, and key forces for improvement of regions competitiveness.

**Scientific novelty.** The author characterized key groups of factors of regions competitiveness; proposed an instrument of additional assessment of conditions for labor activity in regions.

*Key words:* competitiveness, competitiveness factors, region, Volga Federal District.

С переходом в постиндустриальную эпоху и активизацией процессов глобализации и усилением международной конкуренции, актуальными становятся вопросы повышения конкурентоспособности не только стран, но и их регионов. Сегодняшняя ситуация в российской экономике характеризуется серьезной дифференциацией регионов по уровню их социально-экономического развития, что является одной из основных детерминант, снижающих общий уровень конкурентоспособности страны.

Для региона как субъекта конкурентной борьбы обеспечение высокого уровня конкурентоспособности означает, с одной стороны, необходимость повышения эффективности мер, направленных на развитие, с другой – возможность способствовать экономическому росту в стране [1, с. 198, 2, с. 156]. Конкурентоспособность является не только динамической и результирующей характеристикой региона, присущей теориям комплексного и устойчивого развития территорий, но и указывает на источник такого развития на основе региональных конкурентных преимуществ. Кроме того, она определяет роль органов власти в управлении конкурентоспособностью региона [3, с. 62].

Существуют различные классификации факторов конкурентоспособности регионов. Обобщив теоретический материал, выделим пять ключевых групп факторов: традиционные, экономические, социальные, институциональные и инфраструктурные.

Традиционные факторы (например, географическое положение) описывают условия размещения предприятий на территории региона и определяют потенциал для развития конкретных подотраслей.

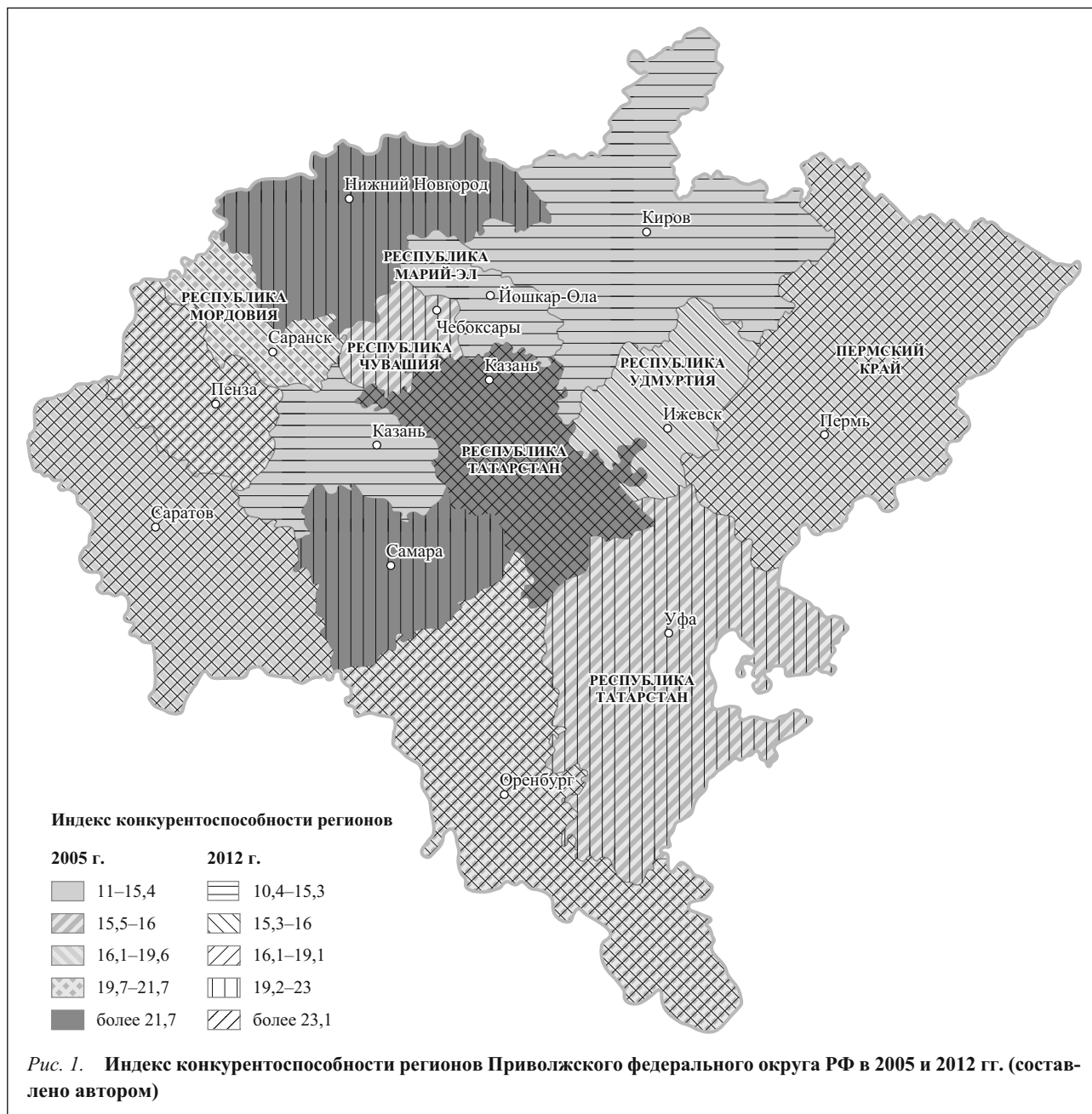
Экономические, социальные и институциональные группы факторов характеризуют внепространственные аспекты конкурентоспособности, а именно социально-экономическое «окружение», в котором действуют субъекты экономической жизни и с которыми они сотрудничают. При рассмотрении этих групп факторов особое внимание уделяется эффектам социальных взаимоотношений, которые не могут не учитываться при принятии бизнес-решений в рыночных условиях. Здесь следует учитывать, что не рынки являются основным организующим принципом экономической жизни, а, скорее, сам рынок укладывается в нерыночные социальные отношения.

Роль данных факторов помогает понять, как организованы производственные и социальные связи между уже существующими фирмами, какие технологии использует та или иная фирма, какова внутрифирменная структура производства и как распределены роли между акторами, в чем особенности взаимоотношения между работниками и работодателями.

Инфраструктурные факторы дают представление о «технических» особенностях территории и её конкурентоспособности в транспортно-логистическом и коммуникационном аспектах. Они показывают

Таблица 1. Факторы и индикаторы конкурентоспособности регионов

| Наименование фактора                                                   | Индикатор                                                                                                      |
|------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Рынок труда                                                            | Среднедушевые денежные доходы населения, рублей в месяц (в среднем за 2005 и 2012 гг.)                         |
|                                                                        | Численность экономически активного населения (в среднем за 2005 и 2012 гг.), тыс. чел.                         |
| Транспортная и энергетическая инфраструктура                           | Плотность железнодорожных путей общего пользования (на конец года; километров путей на 10000 кв. км.)          |
|                                                                        | Плотность автомобильных дорог общего пользования с твердым покрытием (на конец года; километров дорог на 1000) |
|                                                                        | Отправление грузов железнодорожным транспортом, млн.т.                                                         |
|                                                                        | Перевозки грузов автомобильным транспортом организаций всех видов деятельности (млн. т.)                       |
| Человеческий капитал                                                   | Число студентов на 10 тыс. чел. населения (2005/2006 и 2012/2013 гг.)                                          |
|                                                                        | Население в трудоспособном возрасте в процентах от общей численности населения (2005 и 2012 год) (в %)         |
|                                                                        | Численность населения на одного врача                                                                          |
| Научная деятельность                                                   | Выдача патентов в России                                                                                       |
|                                                                        | Инновационная активность организаций (в %)                                                                     |
| Бюджетные возможности финансовой поддержки инвестиционной деятельности | Стоимость основных фондов                                                                                      |
|                                                                        | Валовой региональный продукт, млн. руб. (2005 и 2012 гг.)                                                      |
|                                                                        | Инвестиции в основной капитал на душу населения                                                                |



степень обеспеченности акторов всеми необходимыми материалами и связями с рынками сбыта продукции (доступ к транспортным магистралям, качество ресурсов и экологическая обстановка в регионе; возможности для отдыха и культурного досуга, например, спортивные сооружения, театры и музеи, концертные площадки).

Методология и методика оценки конкурентоспособности региона развивается. Исследователи, как в России, так и за рубежом, ведут активную работу по разработке эффективных методов оценки

конкурентоспособности, поэтому, на данный момент, существует множество взглядов на решение данной проблемы.

Нам представляется целесообразным использовать метод интегральной оценки в виде суммы показателей конкурентоспособности. Для этого мы проведем анализ факторов и их индикаторов (табл. 1), характеризующих уровень конкурентоспособности регионов. Наряду с этим рассмотрим динамику этих индикаторов в Приволжском федеральном округе за семилетний период с 2005 по 2012 гг.



Банников А. Ю.

Значение каждого индекса было определено по следующей формуле:

$$I_r = \frac{x_r}{x_s}$$

где  $I_r$  – значение индикатора для данного региона,  $x_r$  – значение индикатора для данного региона,  $x_s$  – среднероссийское значение индикатора.

Затем для обобщения полученных данных был составлен интегральный показатель – общий индекс конкурентоспособности регионов, который представляет собой среднее арифметическое всех индикаторов для каждого региона.

Исходя из полученных данных, можно сделать вывод о том, что интегральный индекс конкурентоспособности регионов Приволжского федерального округа с 2005 по 2012 гг. снизился. Негативная тенденция отмечается в таких регионах как: Республика Башкортостан, Республика Марий Эл, Удмуртская Республика, Пермский край, Кировская область, Нижегородская область, Саратовская область, Ульяновская область. Наибольшая отрицательная динамика наблюдается у Пермского края и Самарской области. Но данная ситуация сложилась не во всех регионах округа. Есть регионы, которые не изменили свои показатели (Оренбургская область, Республика Мордовия). И только один регион улучшил свои показатели – Республика Татарстан (рис. 1). Такие результаты показывают эффективность действующих в Республике Татарстан программ поддержки предпринимательства. Кроме того, в регионе создана необходимая инфраструктура для размещения компаний малого бизнеса:

- Особая экономическая зона «Алабуга»
- Технополис «Химград»
- Индустриальный парк «КИП Мастер»
- Индустриальный парк «Камские поляны» [4].

Таким образом, ключевыми движущими силами конкурентоспособности региона выступают региональные инновационные системы, прежде всего за счет взаимодействия в них предпринимательства, учебных заведений и органов государственного управления. Конкурентоспособность регионов определяется, прежде всего, процессом управления. Весь перечень оценочных показателей формируется на основе единого условия – условия успешного управления системой.

Следует отметить, что интегральная оценка конкурентоспособности дает дополнительную информацию об условиях для работы инвесторов в регионах, а также

стимулирует региональные власти к повышению частных показателей, характеризующих уровень конкурентоспособности.

### Литература:

1. Комарова М. А. О критериях конкурентоспособности региона / М. А. Комарова // Пути и механизмы обеспечения конкурентоспособности российских регионов: сб. науч. тр. Саратов: Изд-во Поволж. ак. гос. службы им. П. А. Столыпина, 2007. С. 197–202.
2. Чайникова Л. Н. Разработка методики оценки конкурентоспособности региона // Вопросы современной науки и практики. Университет им. В. И. Вернадского. 2008. №4(14). Том 1. С. 154–166 [электронный ресурс]. URL: [http://vernadsky.tstu.ru/pdf/2008/04g/22g\\_14.pdf](http://vernadsky.tstu.ru/pdf/2008/04g/22g_14.pdf) (дата обращения 23.08.2014 г.)
3. Худеева В. В. О подходах к оценке конкурентоспособности региона в условиях модернизации федеральной политики регионального развития: методика оценки // Вестник Челябинского государственного университета. 2011. № 32 (247). Экономика. Вып. 34. С. 60–64
4. Республика Татарстан. Центр кластерного развития [электронный ресурс]. URL: [http://cluster-rt.ru/INVESTMENTS/privlekatelnost\\_tatarstana/](http://cluster-rt.ru/INVESTMENTS/privlekatelnost_tatarstana/) (дата обращения 23.08.2014 г.).

### References:

1. Komarova M. A. On criteria of region competitiveness / M. A. Komarova // Ways and mechanisms providing competitiveness of the Russian regions: coll. of scientific articles. Saratov: Published by Stolypin Povolzhye Academy of Public Service, 2007. P. 197–202.
2. Chainikova L. N. Development of methods of regions competitiveness assessment // Voprosi sovremennoi nauki i praktiki. Univrsitet im. V. I. Vernadskogo. 2008. №4 (14). Vol. 1. P. 154–166 [e-resource]. URL: [http://vernadsky.tstu.ru/pdf/2008/04g/22g\\_14.pdf](http://vernadsky.tstu.ru/pdf/2008/04g/22g_14.pdf) (date of reference 23.08.2014)
3. Khudeyeva V. V. On approaches to evaluation of regions competitiveness in conditions of modernization of Federal policy of regional development: methods of evaluation // Vestnik Chelyabinskogo gosudarstvennogo universiteta. 2011. № 32 (247). Ekonomika. Issue. 34. P. 60–64.
4. Republic of Tatarstan. Center of cluster development [e-resource]. URL: [http://cluster-rt.ru/INVESTMENTS/privlekatelnost\\_tatarstana/](http://cluster-rt.ru/INVESTMENTS/privlekatelnost_tatarstana/) (date of reference 23.08.2014).

## ИННОВАЦИИ В УПРАВЛЕНИИ ФОНДОМ ОПЛАТЫ ТРУДА КОМПАНИИ (НА ПРИМЕРЕ ПРЕДПРИЯТИЯ ТРУБОПРОВОДНОГО ТРАНСПОРТА)

Буньковский Д. В.

кандидат экономических наук, доцент, Восточно-Сибирский институт МВД России (Россия), 664058, Россия, г. Иркутск,  
ул. Бажова, д. 19, к. 38, bdv611@yandex.ru

УДК 338.47  
ББК 65.376

**Цель.** Изучение проблем рационализации распределения фонда оплаты труда и повышения продуктивности работников на российском предприятии на примере предприятия трубопроводного транспорта.

**Методы.** Предлагается повысить стимулирующую функцию заработной платы путем совершенствования системы оценки персонала и изменения структуры заработка.

**Результаты и научная новизна.** В статье описан подход к совершенствованию системы управления фондом оплаты труда компании на примере предприятия трубопроводного транспорта.

**Ключевые слова:** оплата труда, оценка персонала, управление фондом оплаты труда, трубопроводный транспорт, стимулирование, инновации.

## INNOVATIONS IN MANAGEMENT OF REMUNERATION OF LABOR OF A COMPANY (AS EXAMPLIFIED BY AN ENTERPRISE OF PIPELINE TRANSPORT)

Bunkovskiy D. V.

Candidate of Science (Economics), Assistant Professor, Eastern-Siberian Institute of Internal Affairs Ministry of Russia (Russia), r.  
38, 19 Bazhova str., Irkutsk, Russia, 664058, bdv611@yandex.ru

**Purpose.** Study of rationalization problems of payroll distribution and increase of employees' on the Russian enterprise of pipeline transport.

**Methods.** The author offers to increase motivation function of salary through improvement of personnel appraisal system and salary structure changes.

**Results and scientific novelty.** In the article, the author described an approach to the improvement of management system of payroll of a company as exemplified by a pipeline transport enterprise.

**Key words:** remuneration, personnel appraisal, management system of payroll, stimulation, innovation.

Основная задача управления персоналом предприятия состоит в создании условий для реализации каждым работником своих потенциальных возможностей, а также в нахождении инструментов воздействия на человека для достижения целей предприятия. Однако, современные методы управления персоналом не приносят должного эффекта, если в системе управления предприятием отсутствует четкое представление о работниках, их потенциале и возможностях, степени удовлетворённости трудом, особенностях трудовых отношений и корпоративной культуры.

В крупных российских компаниях управление фондом оплаты труда сегодня является сложной

проблемой. Нерациональное, непрозрачное и часто несправедливое распределение фонда оплаты труда может значительно снижать продуктивность работников. Очевидна необходимость генерирования инноваций в области оплаты труда, ее соответствия личному трудовому вкладу, развития ее стимулирующей функции [1].

Рассмотрим внедрение актуальных инноваций в оплате труда на крупном предприятии. В качестве примера проанализируем систему управления персоналом одного из отечественных предприятий трубопроводного транспорта. Несмотря на то, что система управления в целом, казалось бы, построена вполне

рационально, можно выделить некоторые отрицательные моменты:

- Оценка персонала на рассматриваемом предприятии проводится только для специалистов и руководителей, а категория рабочих не оценивается, что в свою очередь влияет на их ответственность к работе и мотивацию к более качественному и эффективному труду.
- В системе оплаты труда (СОТ) постепенно снижается стимулирующая функция переменной части, в частности общей премии, которая начисляется на оклад и размер компенсационных выплат. Данная премия носит больше постоянный характер. Премии же рассчитаны обычно на то, чтобы поощрить достижение на производстве какого-либо определённого результата и не должны носить постоянный характер.
- В данной СОТ не отражается система оценок персонала. И как следствие не учитывается индивидуальный вклад каждого работника.

В структуре персонала предприятия наибольшую долю (64,8%) занимают рабочие. Поэтому эффективность деятельности предприятия зависит не только от категории руководителей, специалистов и служащих (РСиС). Однако, оценке подлежит только категория РСиС, что, очевидно, является недостатком данной системы. Основная сложность в оценке рабочих состоит в выделении показателей для оценки отдельно взятого работника и высокой трудоёмкости формирования показателей для каждой профессии рабочих.

Изучив различные методики оценки персонала для рассматриваемого предприятия можно сформировать модифицированный метод оценки эффективности труда рабочих [2], [6], [7], [9]. При этом размеры материального стимулирования устанавливаются с учётом

Таблица 1. Сводная оценка работника в зависимости от  $K_{\text{эт}}$

| $K_{\text{эт}}$        | Оценка, балл |
|------------------------|--------------|
| от 0,98 до 1,00 и выше | 5            |
| от 0,92 до 0,97        | 4,5          |
| от 0,83 до 0,91        | 4            |
| от 0,75 до 0,82        | 3,5          |
| от 0,59 до 0,74        | 3            |
| менее 0,58             | 2            |

коэффициента эффективности труда каждого работника. Данная оценка – это систематическая проверка того, насколько объект способен выполнять установленные требования. Таким образом, стимулирование работника начинается с его осознания задачи, которую ему предстоит выполнить, и того, как эта задача способствует успешной деятельности предприятия. Такой метод будет направлен на своевременное и качественное выполнение задач и функций подразделениями предприятия, должностных обязанностей исполнителями.

Основные организационные принципы системы оценки эффективности труда рабочих:

- Систематический мониторинг и анализ работы подразделений по разработанным показателям;
- Ответственность всех работников за выявленные в процессе контроля несоответствия установленным требованиям и нормативной документации;
- Определение соответствия работников занимаемым должностям;

Таблица 2. Определение  $K_{\text{эт}}$  электромонтёра

| Показатели $K_{\text{эт}}$                                                                                                          | Величина снижения (повышения) |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------|
| Предоставление отчётов начальнику не позднее 4 числа каждого месяца (данный работник предоставляет отчёт на 1 число каждого месяца) | +0,4                          |
| Выполнение дополнительного задания без оплаты за каждый случай (данному работнику за квартал было поручено 2 доп. задания)          | +0,1                          |
| Поощрение за выполнение особо важных заданий                                                                                        | +0,10                         |
| Оценка санитарного состояния и культуре производства                                                                                | –0,15                         |
| Опоздание на рабочее место (данный работник, опаздывал на рабочее место 3 раза за квартал до 20 минут)                              | –0,3                          |
| Отсутствие мероприятий по устранению несоответствий, выявленных в подразделение за каждый случай                                    | –0,15                         |
| Наличие выговора                                                                                                                    | –0,05                         |
| <b>Итог</b>                                                                                                                         | <b>0,95</b>                   |

Таблица 3. Оценка показателей эффективности деятельности экономиста (балл)

| Наименование показателя                                                                                         | Единицы измерения | Описание показателя                                                                                                                                                                                 | Критерии выполнения планового задания                                                                                                                                                           | Оценка выполнения планового задания |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------|
| Отражение полной и достоверной информации при формировании себестоимости                                        | Срок              | Обработка поступивших первичных документов для формирования затрат на производство и анализ сформированных затрат в целом.                                                                          | До 14 числа каждого месяца – 5;<br>Задержка на 1 день – 3;<br>Задержка на 2 дня – 2;                                                                                                            | 5                                   |
| Отражение полной и достоверной информации по учету транспортировки нефти                                        | Срок              | Обработка поступивших первичных документов для учета запасов, составление отчетности по движению угля, списание на затраты и т.д..                                                                  | До 06 числа каждого месяца – 5;<br>Задержка на 1 день – 3;<br>Задержка на 2 дня – 2 ;                                                                                                           | 3                                   |
| Изучение изменений в законодательстве, в учетной политике предприятия, и применение в учете на практике.        | Срок              | Изучение изменений в законодательстве ежемесячно                                                                                                                                                    | При качественной проработке информации и в срок – 5;<br>При упущениях за изменениями в законодательстве, отразившихся в искажении бухгалтерской и налоговой отчетности – 0;                     | 5                                   |
| Соблюдение нормативных требований и СТП при оформлении первичных документов                                     | Срок              | Проверка заполнения всех необходимых реквизитов и подписей уполномоченных лиц на первичных документах в соответствии с установленными требованиями                                                  | При соблюдении нормативов – 5;<br>При любом отклонении от нормативных требований – 0;                                                                                                           | 5                                   |
| Контроль над дебиторской и кредиторской задолженностью в части услуг, предоставляемых сторонними организациями. | Срок              | Проведение анализа возникновения задолженности, пути ее погашения и проводимые в связи с этим мероприятия ответственными лицами.                                                                    | При отсутствии просроченной (до 3-х месяцев дебиторской и кредиторской задолженности – 5;<br>Просроченная задолженность (более 1-3-х месяцев) по вине ответственного работника бухгалтерии – 2; | 2                                   |
| Контроль над дебиторской и кредиторской задолженностью                                                          | Срок              | Формировании отчетных файлов по дебиторской и кредиторской задолженности, проведение анализа возникновения задолженности, пути ее погашения и проводимые в связи с этим мероприятия ответственными. | До 14 числа каждого месяца – 5;<br>Задержка на 1 день – 3;<br>Задержка на 2 дня – 2;                                                                                                            | 3                                   |
| При необходимости оказание помощи в работе расчетного отдела.                                                   | Срок              | Оказание методической , консультационной и практической помощи работникам расчетного отдела.                                                                                                        | При оказании помощи при возникновении необходимости – 5;<br>При частичном оказании помощи – 3;<br>При отказе в оказании помощи – 2;                                                             | 5                                   |
| Выполнение поручений руководителя структурного подразделения.                                                   | Срок              | Выполнение в срок, поставленный главным бухгалтером.                                                                                                                                                | В установленный срок – 5;<br>С задержкой на 1 день – 3;<br>Не выполнение – 0;                                                                                                                   | 5                                   |
| Средняя оценка 4,125                                                                                            |                   |                                                                                                                                                                                                     |                                                                                                                                                                                                 |                                     |

Таблица 4. Оценка экономиста

| Критерии оценки                          | Оценка |   |   |   |   |
|------------------------------------------|--------|---|---|---|---|
|                                          | 5      | 4 | 3 | 2 | 1 |
| Руководителем структурного подразделения |        |   |   |   |   |
| Гибкость                                 | +      |   |   |   |   |
| Умение эффективно планировать работу     |        | + |   |   |   |
| Профессиональная грамотность             | +      |   |   |   |   |
| Коммуникации с руководителем             |        |   |   | + |   |
| Эффективное межличностное общение        |        |   | + |   |   |
| Корпоративная исполнительность           |        |   | + |   |   |
| Итого: (5+4+5+2+3+3) / 6                 | 4,5    |   |   |   |   |
| Сотрудниками подразделения               |        |   |   |   |   |
| Гибкость                                 | +      | + |   |   |   |
| Умение эффективно планировать работу     |        |   | + |   |   |
| Профессиональная грамотность             | +      | + |   |   |   |
| Коммуникации с руководителем             |        |   | + | + |   |
| Эффективное межличностное общение        |        |   |   | + |   |
| Корпоративная исполнительность           |        | + | + |   |   |
| Итого: (4,5+3+4,5+2,5+2+3,5) / 6         | 3,3    |   |   |   |   |
| Сотрудниками смежных подразделений       |        |   |   |   |   |
| Гибкость                                 | +      |   |   |   |   |
| Умение эффективно планировать работу     | +      |   |   |   |   |
| Профессиональная грамотность             |        | + |   |   |   |
| Коммуникации с руководителем             |        |   | + |   |   |
| Эффективное межличностное общение        |        | + |   |   |   |
| Корпоративная исполнительность           |        |   | + |   |   |
| Итого: (5+5+4+3+4+3) / 6                 | 4      |   |   |   |   |
| Самооценка экономиста                    |        |   |   |   |   |
| Гибкость                                 |        | + |   |   |   |
| Умение эффективно планировать работу     | +      |   |   |   |   |
| Профессиональная грамотность             | +      |   |   |   |   |
| Коммуникации с руководителем             |        |   | + |   |   |
| Эффективное межличностное общение        | +      |   |   |   |   |
| Корпоративная исполнительность           | +      |   |   |   |   |
| Итого: (4+5+5+3+5+5) / 6                 | 4,5    |   |   |   |   |

• Чёткая взаимосвязь между оценкой труда, моральным и материальным стимулированием исполнителей.

Руководители подразделений и цехов ежеквартально проводят анализ оценки эффективности труда вверенных им рабочих, рассчитывают коэффициент эффективности труда ( $K_{\text{эт}}$ ) – количественное отражение эффективности труда работника.  $K_{\text{эт}}$  является универсальным показателем, определяющим степень соответствия фактического уровня выполняемых функций и задач заданному уровню. Числовое выражение  $K_{\text{эт}}$  отражает полный объём эффективности труда работника за текущий период (квартал). Каждый показатель  $K_{\text{эт}}$  характеризуется коэффициентом снижения ( $K_{\text{с}}$ ), учитывающим несоответствие и отступление от установленных требований, и коэффициентом повышения ( $K_{\text{п}}$ ), учитывающим перевыполнение заданных показателей, инициативность и творчество работника.

$$K_{\text{эт}} = 1 + K_{\text{с}} + K_{\text{п}}, \quad (1)$$

где  $1$  – номинальное значение коэффициент эффективности труда;

$K_{\text{с}}$  – значение коэффициентов снижения в рассматриваемом периоде;

$K_{\text{п}}$  – значение коэффициентов в рассматриваемом периоде.

Для конкретизации оценки работника разобьем значения  $K_{\text{эт}}$  по пятибалльной шкале (табл. 1).

Результаты расчетов показателей эффективности труда рабочего на примере работника в должности электромонтер приведен в таблице 2. В основные обязанности электромонтера входит обслуживание и ремонт оборудования электроцеха.

В соответствие с таблицей 1, в зависимости от  $K_{\text{эт}}$ , оценка деятельности данного рабочего составляет 4,5 балла. Полученный таким образом показатель будет использован при расчете месячного заработка этого рабочего.

Если провести параллель с оценкой, использующейся на предприятии в данный момент, можно сделать вывод, что данный работник полностью соответствует требованиям этого предприятия, но рекомендуемые мероприятия по улучшению эффективности труда работника, конечно, будут отличаться.

Для наглядного примера приведем расчёт оценки РСИС, которая в последующем будет использоваться при расчёте месячного фонда заработной платы этих работников. Оценка показателей эффективности деятельности (ПЭД) экономиста за квартал приведена в таблице 3.

Далее рассчитанная оценка корректируется на оценку компетентности специалиста, которая

Таблица 5. Итоговая оценка экономиста

| Средняя оценка за период |                              |                 | Дата | Роспись            |                       |
|--------------------------|------------------------------|-----------------|------|--------------------|-----------------------|
| Оценка по ПЭД * 0,8      | Оценка по компетенциям * 0,2 | Итоговая оценка |      | Согласен с оценкой | Не согласен с оценкой |
| 3,3                      | 0,82                         | 4,12            | —    | —                  | —                     |

определяется исходя из оценки его труда руководителем подразделения, сотрудниками и его самооценки (табл. 4).

Средняя оценка компетентности 4,1. В результате составляется итоговая оценочная ведомость для экономиста (табл. 5).

В соответствии с проведенными оценками данный специалист-экономист соответствует требованиям общества, но его дальнейшая деятельность должна быть построена в соответствии с разработкой плана развития, который будет разработан руководством.

Выбор сдельной или повременной формы оплаты труда обычно обуславливается особенностями технологии и организации производства, обеспечением качества продукции, формами организации труда. Главным отличительным признаком двух форм оплаты труда является возможность количественного измерения производительности труда. При повременной оплате труда речь может идти в лучшем случае лишь об оценке эффективности труда [7], [9]. Но на данном предприятии эта оценка никак не отражается на зарплате персонала. Использовать сдельную форму оплаты не представляется возможным, поскольку рассматриваемое предприятие не производит никакой продукции, а лишь обеспечивает транспортировку нефти по вверенному ему участку нефтепровода. Исходя из этого, необходимо ввести коэффициент оценки, с помощью которого будет рассчитываться некоторого рода поощрение в денежном эквиваленте. Это должно быть материальное вознаграждение в виде единовременной выплаты. Увеличение премии в данном случае нецелесообразно, поскольку премия на предприятии постепенно теряет свою стимулирующую функцию и воспринимается работниками как должное. Таким образом, необходимо сформировать соотношение размеров общей премии и введенной единовременной выплаты так, чтобы размер месячного заработка не изменился, а поменялся смысл поощрения, и увеличилась стимулирующая функция зарплат. Расчет коэффициента оценки ( $K_o$ ) основывается на результатах, проводимой на предприятии оценки персонала (табл. 6).

Для проведения всех необходимых изменений, размер премии должен быть на уровне 35%, т. е. снижен на 7% (42–35%). Для того чтобы наглядно, увидеть

результаты данных изменений, рассчитаем месячный фонд заработной платы работников на основе оценок эффективности их деятельности и сравним его с фактическим значением.

Единовременную выплату по оценке эффективности деятельности работника ( $E_{во}$ ) планируется начислять ежеквартально.

Согласно оценке, которую мы рассчитали для электромонтёра (4,5 балла),  $K_o$  составляет 0,5. С учетом  $K_o$  рассчитаем заработок электромонтера 3 разряда с окладом 10625 руб. (32% от з/п) в таблице 7. Величины окладов в статье взяты условно с учетом статистических данных [10].

С введением единовременной выплаты снизится удельный вес оклада в заработной плате на 2 процентных пункта. Однако, он останется в пределах рекомендованных размеров, поэтому изменение не является критичным. Предлагаемая единовременная выплата составит 4,06%, что компенсирует снижение доли премии и оклада и, при этом, в большей степени окажет стимулирующее воздействие на работника.

Согласно оценке, которую мы рассчитали для экономиста (4,12 балла),  $K_o$  составляет 0,3. С учетом  $K_o$  рассчитаем заработок 9 разряда с окладом 21080 руб. (38,9% от з/п) в таблице 8.

С введением единовременной выплаты месячный заработок экономиста снизится на 1071 рубль. Это объясняется тем, что работа экономиста была оценена не на высший балл. При  $K_o = 0,5$ , его месячный заработок

Таблица 6. Рассчитанный коэффициент оценки персонала предприятия

| Оценка, баллы | Характеристика результатов                                                                       | о   |
|---------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 4,5–5         | Полностью соответствует требованиям общества                                                     | 0,5 |
| 4–4,4         | Соответствует требованиям общества                                                               | 0,3 |
| 3–3,9         | Соответствует требованиям обществ при условии улучшения работ (повторная оценка через 6 месяцев) | 0,2 |
| менее 3       | Не соответствует требованиям компании                                                            | —   |

Таблица 7. Расчёт заработной платы электромонтера

| Выплаты по видам                                                                                                                                                                                                                             | Формула и расчёт                                                                                                                                                                            | Сумма, руб. | Уд. вес, % |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|------------|
| Доплата за ночное время с 22.00 часов до 6.00 – (60% к окладу); Данный работник работает 7 ночных смен в месяц.                                                                                                                              | $D_{\text{нв}} = \text{час. тариф. ставка} \cdot \text{кол-во ночных часов в месяц} \cdot 0,6;$<br>$D_{\text{нв}} = 63,74 \text{ руб.} \cdot (8 \text{ ч} \cdot 7 \text{ смен}) \cdot 0,6;$ | 2141,7      | 6,55       |
| Доплата за приёмку и сдачу смены. По приказу 30 минут (0,5 часа) на смену. У данного работника 15 смен в месяц.                                                                                                                              | $D_{\text{пс}} = \text{час.тариф. ставку} \cdot \text{кол-во затраченных доп. часов};$<br>$D_{\text{пс}} = 63,74 \text{ руб.} \cdot (0,5 \text{ ч} \cdot 15 \text{ смен})$                  | 478,05      | 1,5        |
| Оплата за выходные и праздничные дни составляет 50%. У данного работника на выходные дни выпадает 2 смены.                                                                                                                                   | $D_{\text{вп}} = 63,74 \text{ руб.} \cdot (8 \text{ ч} \cdot 2 \text{ смены}) \cdot 0,5;$                                                                                                   | 509,92      | 1,6        |
| Премия начисляется в размере 35%.                                                                                                                                                                                                            | $\text{Премия} = (\text{Оклад} + D_{\text{нв}} + D_{\text{пс}} + D_{\text{вп}}) \cdot 0,35;$<br>$\text{Премия} = (10625 + 2141,7 + 478,05 + 509,92) \cdot 0,35;$                            | 4815        | 14,73      |
| Районное регулирование. Районный коэффициент – 30% и северная надбавка – 30%; 30% + 30% = 60% (0,6)                                                                                                                                          | $P_{\text{рег}} = (\text{Оклад} + D_{\text{нв}} + D_{\text{пс}} + D_{\text{вп}} + \text{Премия}) \cdot 0,6;$<br>$P_{\text{рег}} = (10625 + 2141,7 + 478,05 + 509,92 + 4815) \cdot 0,6;$     | 11141,8     | 34,1       |
| Единовременная выплата за выслугу лет начисляется ежемесячно исходя из 1/12 части тарифной ставки (должностного оклада) работника за отчётный месяц с учётом стажа работы. Работник работает на предприятии более 15 лет, коэффициент = 1,3. | $E_{\text{вл}} = (10625/12) \cdot 0,7;$                                                                                                                                                     | 620         | 1,9        |
| Вознаграждение за год – «13 заработная плата»                                                                                                                                                                                                | $B_{\text{г}} = ((\text{Оклад} + \text{Премия}) / 21 \text{ день}) \cdot K_{\text{трудового вклада в зависимости от стажа}} (1,3)$<br>$B_{\text{г}} = ((10625 + 4815) / 21) \cdot 1,3;$     | 956         | 3,1        |
| Единовременная выплата по оценке деятельности работника                                                                                                                                                                                      | $E_{\text{во}} = (\text{Оклад} / 4) \cdot \text{Коэффициент оценки} (K_{\text{о}} = 0,5);$<br>$E_{\text{во}} = (10625 / 4) \cdot 0,5;$                                                      | 1328        | 4,06       |
| Итого з/п:                                                                                                                                                                                                                                   | $3/\text{п} = 10625 + 2141,7 + 478,05 + 509,92 + 4815 + 11171,9 + 620 + 1015 + 1328;$                                                                                                       | 32615,47    | 100        |

составлял бы 55234,4 руб., что в свою очередь не превышает фактический размер.

Изменится структура заработка. Удельный вес оклада увеличится на 0,9 процентных пункта. Единовременная выплата составит 2,9%, что компенсирует снижение премии. При этом единовременная выплата окажет стимулирующее воздействие, поскольку ее размер напрямую зависит от результата деятельности самого работника, а не от коллектива и предприятия в целом, как отражалось в основной премии.

Для анализа эффективности предложенной инновации, целесообразно будет представить, как она повлияет на производительность труда. Для этого рассчитаем изменение фонда оплаты труда (ФОТ) сотрудников товарно-транспортного отдела. Для наглядности ФОТ рассчитаем без дополнительных единовременных выплат и с максимальным коэффициентом оценки труда для каждого сотрудника отдела.

Оклады сотрудников товарно-транспортного отдела приведены в таблице 9.

Результаты расчетов приведены в таблице 10.

Из данных таблиц 10 видно, что ФОТ сотрудников товарно-транспортного отдела увеличился на 41 352 руб., заработная плата каждого сотрудника увеличилась в среднем на 200 руб. Такие изменения произойдут в случае, когда каждый сотрудник по итогам оценки за квартал получит максимальную оценку и соответственно максимальный коэффициент эффективности труда.

В таблице 11 приведем фактическое значение основных технико-экономических показателей деятельности товарно-транспортного отдела за квартал.

Далее приведем результаты расчета основных технико-экономических показателей деятельности товарно-транспортного отдела за квартал с учетом предложенной инновации (таблица 12).

Таблица 8. Расчёт заработной платы экономиста

| Выплаты по видам                                                                                                                                                                                   | Формула и расчёт                                                                                                                                                                                                                                                                        | Сумма, руб. | Уд. вес, % |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|------------|
| Оплата сверхурочной работы – за первые два часа в полуторном размере, а за последующие часы – в двойном размере. Данный специалист работал сверхурочно 7 часов за месяц: 4 часа – 1,5; 3 часа – 2; | $D_{\text{св}} = ((\text{час. тариф. ставка} \cdot \text{кол-во часов, проработанных сверхурочно}) \cdot 1,5) + ((\text{час. тариф. ставка} \cdot \text{кол-во часов проработанных сверхурочно}) \cdot 2);$<br>$D_{\text{св}} = (126,45 \cdot 4 \cdot 1,5) + (126,45 \cdot 3 \cdot 2);$ | 1517,4      | 2,8        |
| Премия в размере 35%.                                                                                                                                                                              | Премия = (Оклад + $D_{\text{св}}$ ) · 0,35;<br>Премия = (21080 + 1517,4) · 0,35;                                                                                                                                                                                                        | 7909        | 14,6       |
| Районное регулирование; Районный коэффициент – 30% и северная надбавка – 30%; 30% + 30% = 60% (0,6)                                                                                                | $P = (\text{Оклад} + D_{\text{св}} + \text{Премия}) \cdot 0,6;$<br>$P_p = (21080 + 1517,4 + 7909) \cdot 0,6;$                                                                                                                                                                           | 18303       | 33,8       |
| Единовременные выплата за выслугу лет. Работник на предприятии работает 7 лет – коэффициент 0,9                                                                                                    | $E_{\text{вл}} = (21080 / 12) \cdot 0,9;$                                                                                                                                                                                                                                               | 1581        | 2,9        |
| Вознаграждение за год – «13 заработная плата»                                                                                                                                                      | $B_r = ((\text{Оклад} + \text{Премия}) / 21 \text{ день}) \cdot \text{Ктрудового вклада по стажу (1,6)}$<br>$B_r = ((21080 + 7909) / 21) \cdot 1,6;$                                                                                                                                    | 2209        | 4,07       |
| Единовременная выплата по оценке деятельности работника                                                                                                                                            | $E_{\text{во}} = (\text{Оклад} / 4) \cdot \text{Коэффициент оценки (K}_o = 0,3);$<br>$E_{\text{во}} = (21080 / 4) \cdot 0,3;$                                                                                                                                                           | 1581        | 2,9        |
| Итого месячный фонд з/п                                                                                                                                                                            | $З/п = \text{Оклад} + D_{\text{св}} + \text{Премия} + P_p + E_{\text{вл}} + B_r + E_{\text{во}};$<br>$З/п = 21080 + 1517,4 + 7909 + 18303 + 1581 + 2209 + 1581;$                                                                                                                        | 54180,4     | 100        |

В данном прогнозе показатели соответствуют идеальной, по результатам оценки эффективности труда, работе товарно-транспортного отдела.

Результаты расчетов показали, что после осуществления предложенной инновации, сотрудники товарно-транспортного отдела смогут в большей степени выполнять запланированный объём работ, что

приведет к увеличению дохода предприятия. При этом фонд оплаты труда отдела увеличится несущественно – на 0,6%. Значительно повысится стимулирующая функция заработной платы, так как в случае невыполнения планов, сотрудники соответственно получают невысокую оценку эффективности труда, и их заработок будет снижен.

Таблица 9. Оклады сотрудников товарно-транспортного отдела

| Должность                     | Кол-во человек | Разряд | Оклад, руб. |
|-------------------------------|----------------|--------|-------------|
| Начальник отдела              | 1              | 15     | 41565       |
| Заместитель начальника отдела | 3              | 14     | 37060       |
| Начальник смены               | 9              | 10     | 23545       |
| Заместитель начальника смены  | 27             | 8      | 18785       |
| Диспетчер                     | 36             | 5      | 13345       |
| Оператор-машинист             | 122            | 6      | 14960       |
| Итого                         | 198            | –      | –           |

Таблица 10. ФОТ сотрудников товарно-транспортного отдела до и после инновации

| Должность                     | Кол-во чел. | ФОТ до    | ФОТ после |
|-------------------------------|-------------|-----------|-----------|
| Начальник отдела              | 1           | 94 435,68 | 94 976    |
| Заместитель начальника отдела | 3           | 252 600,6 | 254 046,3 |
| Начальник смены               | 9           | 481 448,2 | 484 201,8 |
| Заместитель начальника смены  | 27          | 1 152 347 | 1 158 937 |
| Диспетчер                     | 36          | 1 091 462 | 1 097 755 |
| Оператор-машинист             | 122         | 4 146 670 | 4 170 399 |
| Итого                         | 198         | 7 218 964 | 7 260 316 |

Таблица 11. Основные показатели деятельности товарно-транспортного отдела

| Наименование показателя                                          | План    | Факт                                                         |             |                      |
|------------------------------------------------------------------|---------|--------------------------------------------------------------|-------------|----------------------|
|                                                                  |         | Перевалка, слив/налив, прием/сдача, погрузка/выгрузка, всего | В том числе |                      |
|                                                                  |         |                                                              | сдача       | налив в ж/д цистерны |
| Объем транспортировки (перекачки, налива, сдачи), млн. т         | 14 980  | 14 970,733                                                   | 10 117,779  | 4 852,954            |
| Выручка от оказания регулируемых услуг, тыс. руб.                | 500 000 | 476 108                                                      | 123 189     | 352 919              |
| Себестоимость оказания услуг                                     | 450 230 | 403 920                                                      | 117 954     | 285 966              |
| Заработная плата                                                 |         | 7 218 964                                                    | 991280,2    | 6227683,8            |
| Численность персонала, занятого в регулируемом виде деятельности |         | 198                                                          | 27          | 171                  |

Таблица 12. Основные показатели хозяйственной деятельности товарно-транспортного отдела после внедрения мероприятия

| §Наименование показателя                                         | План    | Факт                                                         |             |                      |
|------------------------------------------------------------------|---------|--------------------------------------------------------------|-------------|----------------------|
|                                                                  |         | Перевалка, слив/налив, прием/сдача, погрузка/выгрузка, всего | В том числе |                      |
|                                                                  |         |                                                              | сдача       | налив в ж/д цистерны |
| Объем транспортировки (перекачки, налива, сдачи), млн. т         | 14 980  | 14 985                                                       | 10 016      | 4 969                |
| Выручка от оказания регулируемых услуг, тыс. руб.                | 500 000 | 495 784                                                      | 132 591     | 353193               |
| Себестоимость оказания услуг                                     | 450 230 | 435 288                                                      | 119 258     | 316 030              |
| Заработная плата                                                 |         | 7 260 316                                                    | 996955,8    | 6263360,2            |
| Численность персонала, занятого в регулируемом виде деятельности |         | 198                                                          | 27          | 171                  |

### Литература:

- Буньковский Д. В. Управление инвестиционным проектом: регулирование параметров проекта // Вестник Иркутского государственного технического университета. 2013. №5. С. 161–165.
- Джабраилова З. Г. Нечёткий логический подход к задаче оценки кадрового потенциала // Менеджмент в России и за рубежом. 2010. №5. С. 114–119.
- Железов А. Трудовые ресурсы организации в современных условиях // Маркетинг. 2012. №2. С. 10–21.
- Исламов Е. О. Стратегии развития персонала предприятия // Человек и труд. 2011. №9. С. 76–77.
- Кравченко К. А. Эволюция системы управления крупной промышленной компании // Менеджмент в России и за рубежом. 2012. №1. С. 84–92.
- Мясоедова Т. Г. Человеческий капитал и конкурентоспособность предприятия // Менеджмент в России и за рубежом. 2010. №3. С. 29–37.
- Петрова Ю. А., Спиридонова Е. Б. 10 критериев оценки персонала. М.: Феникс, 2012. 160 с.
- Поляков Е. Ю., Тимофеев А. В. Некоторые особенности управления персоналом крупной компании ТЭК в современных условиях // Менеджмент в России и за рубежом. 2011. №3. С. 106–115.
- Срибемян Е. А. Современные возможности использования инструментария оценки персонала // Культура: Управление, экономика, право. 2009. №2. С. 38–43.
- Федеральная служба государственной статистики. Официальный сайт [электронный ресурс]. URL: <http://www.gks.ru>. (дата обращения 11.03.2015 г.)



**Reference:**

1. Bunkovskiy D. V. Management of an investment project: regulation of project parameters // Vestnik Irkutskogo gosudarstvennogo tekhnicheskogo universiteta. 2013. №5. P. 161–165.
2. Dzhabrailova Z. G. Vague logical approach to the evaluation task of staff potential // Menedzhment v Rossiye i za rubezhom. 2010. №5. P. 114–119.
3. Zhelezov A. Labor resources of an organization in modern conditions // Marketing. 2012. №2. P. 10–21.
4. Islamov E. O. Development strategies of personnel of an enterprise // Chelovek i trud. 2011. №9. P. 76–77.
5. Kravtchenko K. A. Evolution of a management system of a big industrial company // Menedzhment v Rossiye i za rubezhom. 2012. №1. P. 84–92.
6. Myasoyedova T. G. Human capital and competitiveness of an enterprise // Menedzhment v Rossiye i za rubezhom. 2010. №3. P. 29–37.
7. Petrova Yu. A., Spiridonova E. B. 10 criteria of personnel appraisal. M.: Feniks, 2012. 160 p.
8. Polyakov E. Yu., Timofeyev A. V. Certain peculiarities of personnel management of a big company TEK in modern conditions // Menedzhment v Rossiye i za rubezhom. 2011. №3. P. 106–115.
9. Sribekyan E. A. Modern possibilities of using personnel appraisal tools // Kultura: Upravleniye, ekonomika, pravo. 2009. №2. P. 38–43.
10. Federal service of public statistics. Official site [e-resource]. URL: <http://www.gks.ru>. (date of reference 11.03.2015)



## УПРАВЛЕНИЕ ФОРМИРОВАНИЕМ И РАЗВИТИЕМ ИННОВАЦИОННЫХ ПОДСИСТЕМ НА МЕЗОУРОВНЕ

Тишков С. В.

кандидат экономических наук, младший научный сотрудник, Институт экономики Карельского научного центра РАН (Россия), 185030, Россия, Республика Карелия, г. Петрозаводск, пр. А. Невского, д. 50, insteco\_85@mail.ru

УДК 332.1(1-35)

ББК 65.040

**Цель.** Статья посвящена изучению механизмов управления формированием и развитием инновационных подсистем на мезоуровне.

**Объект исследования.** Объектом исследования выступает инновационная подсистема Республики Карелия.

**Результаты.** В статье разработана методика и сформирована система показателей, характеризующая состояние и развитие региональной инновационной системы. На основе динамики индекса развития научного и инновационного потенциала разработан индекс инновационного развития регионов. Индекс включает в себя три блока: потенциал в создании инноваций, потенциал в коммерциализации инноваций и результативность инновационной политики региональных властей. Проведена оценка степени влияния составляющих инновационного потенциала на развитие инновационной подсистемы. На основе динамики индекса развития научного и инновационного потенциала разработан индекс инновационного развития регионов. В ходе исследования факторов, оказывающих влияние на развитие региональной инновационной подсистемы, обоснована необходимость выделения подсистемы производства новшеств и подсистемы коммерциализации инноваций. На основе сформированной системы показателей проведён анализ с выявлением наиболее значимых факторов, влияющих на развитие региональной инновационной подсистемы на мезоуровне.

**Научная новизна.** Впервые наряду с освещением типичных методов оценки инновационного потенциала и инновационной активности обоснована необходимость выделения подсистемы производства новшеств и подсистемы коммерциализации инноваций. На основе сформированной системы показателей проведён анализ с выявлением наиболее значимых факторов, влияющих на развитие региональной инновационной подсистемы на мезоуровне.

*Ключевые слова:* инновационная подсистема, индекс инновационного развития, мезоуровень, факторы роста, экономическая политика, инновации.

## MANAGING INNOVATIVE SUBSYSTEMS DEVELOPMENT AT MESO-LEVEL

Tishkov S. V.

Candidate of Sciences (Economics), junior researcher, Institute of Economics, Karelian Research Centre of RAS (Russia), 50, Alexander Nevskiy pr., Petrozavodsk, Republic of Karelia, Russia, 185030, insteco\_85@mail.ru

**Purpose.** The article studies management mechanisms of formation and development of innovative subsystems at meso-level.

**The object of research.** The object of research is the innovative subsystem of the Republic of Karelia.

**Results.** The article develops methods and provides a system of indicators characterizing the state and development of the regional innovation system. Based on the dynamics of the index of scientific and innovative capacity development an index of regional innovative development has been drawn out. The index includes three units: opportunity to generate innovation, potential commercialization of innovation and efficiency of innovation policy of regional authorities. The degree of influence of the innovation capacity components on the development of innovative subsystem has been evaluated. Based on the dynamics of the index of scientific and innovative capacity development an index of regional innovative development has been drawn out. In the course of studying factors that influence the development of the regional innovation subsystems the need for a subsystem of innovation production and a subsystem of commercialization of innovations



has been justified. On the basis of the generated system of indicators the analysis has been carried out identifying the most significant factors affecting the development of regional innovation subsystems at meso-level.

**Scientific novelty.** It is the first time when, along with referring to typical methods for assessing the innovative capacity and innovative activity, the need for providing the subsystem of innovation production and the subsystem of commercialization of innovations has been justified. On the basis of the generated system of indicators the analysis has been carried out identifying the most significant factors affecting the development of regional innovation subsystems at meso-level.

*Key words:* innovation subsystem, index of innovative development, meso-level, growth factors, economic policy, innovation.

Для более полного понимания сущности региональной инновационной подсистемы (РИП) целесообразно обратиться к обзору имеющихся трактовок данного понятия. При этом необходимо отождествлять понятия региональной инновационной подсистемы и региональной инновационной системы, учитывая, что региональная инновационная подсистема является частью как национальной инновационной, так и региональной социально-экономической системы. Первое формализованное определение РИП привел в своих работах Ф. Кук. Он рассматривал данную систему как совокупность элементов инновационного процесса – от организаций, создающих новые идеи и воплощающих их в готовый продукт, до структур, их использующих, финансирующих, распространяющих, дающих им дальнейшее развитие [2].

Ю. В. Иода рассматривает инновационную систему в региональном аспекте как многоплановую систему, характеризующуюся территориальной общностью законодательного, структурного, функционального элементов, позволяющих развивать инновационные процессы в рамках отдельных регионов.

В некоторых исследованиях наблюдается отождествление РИП и НИС. Так, С. В. Матвиенко полагает, что РИП является организационно-экономическим механизмом, способствующим ориентации научных исследований и работ на улучшение конкурентных характеристик региональной экономики, а предприятий и организаций – на внедрение результатов научно-технического и организационного процессов для развития производственной сферы. РИП выступает как элемент НИС и основывается на интеграции рыночных законов и социально-экономической политики конкретных регионов.

В работах А. А. Пермяковой РИП рассматривается в качестве системы, функционирующей в границах конкретной территории, созданной как элемент НИС, при этом отличающейся от соседних РИП целями, составом, взаимосвязями [6].

В некоторых исследованиях внимание акцентируется на субъектных компонентах. Так, С. В. Терехова и Е. С. Губанова в качестве РИП рассматривают совокупность предприятий и организаций различных

организационно-правовых форм, расположенных в границах региона, осуществляющих деятельность по рыночным законам, создающих и распространяющих новые знания, на которые оказывает влияние социально-экономическая политика федеральных и региональных органов государственной власти. С их точки зрения РИП должна способствовать повышению конкурентоспособности региональной экономики, содействовать экономическому и социальному развитию территории [12].

Отсутствие в федеральном законодательстве специфического нормативно-правового акта дает возможность регионам по-разному трактовать термин РИП. Обобщая изложенное, на основе анализа различных подходов необходимо привести определение РИП, позволяющее описать ее не только как часть НИС или как часть региональной социально-экономической системы, а как сложную структуру, находящуюся на стыке отмеченных систем.

Таким образом, РИП – это подсистема НИС, комплекс субъектов и объектов инновационного процесса, функционирующих на территории конкретного региона по установленным в нем правилам с целью осуществления экономического роста на основе инновационного развития.

Структура региональной инновационной системы, как и любой системы, состоит из нескольких взаимосвязанных и взаимодействующих друг с другом подсистем, каждую из которых составляют определенные элементы. В научной литературе существует множество подходов, описывающих структуру инновационной системы в разрезе составляющих ее компонентов.

Вместе с тем И. В. Бережная и Е. А. Смирнова в качестве компонентов инновационной системы предлагают научно-образовательную подсистему, инфраструктурную подсистему, подсистему ресурсного обеспечения и предпринимательскую подсистему.

Таким образом, анализ позиций по выделению структурных элементов региональной инновационной системы позволяет судить об отсутствии принципиальных различий авторских концепций.

Пространственный подход в исследовании научно-инновационного комплекса на Северо-Западе России



позволяет определить чёткую связь в регионах – субъектов РФ между величиной доли в них добывающих отраслей и показателем оценки их инновационности – удельным весом инновационной продукции [10].

В регионах развитию инновационной инфраструктуры уделяется пристальное внимание. Например, в настоящий момент времени на территории г. Санкт-Петербурга зарегистрировано 11 инновационно-технологических центров (ИТЦ). Для координации деятельности создан городской координационный центр по развитию инновационной деятельности в науке и образовании, основная цель которого – интеграция усилий научных, образовательных, опытно-конструкторских и технологических организаций Санкт – Петербурга по формированию и развитию городской инновационной системы в науке и образовании. К основным направлениям деятельности координационного центра относятся: разработка и реализация программы мероприятий «Создание и развитие городской инновационной инфраструктуры в науке и образовании Санкт-Петербурга»; развитие системы подготовки кадров для инновационной сферы; развитие технологий управления нововведениями; развитие инновационной инфраструктуры Санкт-Петербурга; поддержка инновационной деятельности промышленных предприятий [5].

Региональные инновационные подсистемы призваны стать одним из эффективных инструментов динамичного развития национальной и региональной экономики путём:

1. Обеспечения рационального сочетания и эффективного использования высокого научно-технического, интеллектуального и промышленного потенциала и уникальных природных ресурсов региона и страны;
2. Формирование научно-технической базы, организационно-экономических механизмов и стимулов, направленных на развитие инновационного предпринимательства, включая малые и средние предприятия, работающие в области коммерциализации знаний и технологий;
3. Создание системы научно-технической информации, информационного обеспечения инновационной деятельности на основе информационно-коммуникационных технологий (ИКТ), создание электронной среды для деятельности бизнеса и государства, использование сети интернет;
4. Формирование механизмов взаимодействия государства и частного бизнеса на основе баланса их интересов [1].

Одним из важных направлений расширения возможностей инновационного развития является расширение инновационной основы взаимодействия регионов – с учётом регионального инновационного

смещения. Это может быть специальным проектом по объединению инновационных усилий ряда регионов – не обязательно территориально близких, главное, взаимодополняющих по функциям инновационного процесса – производства, распространения и адаптации инноваций [3].

Наиболее значимыми проблемами в модернизации НИС является формирование научного потенциала, а также развитие предпринимательства в сфере прикладного использования научных разработок [4].

Для оценки результативности инновационной деятельности, инновационного потенциала регионов используют мониторинг инновационной и научной деятельности. Для этого необходимо выбрать основные показатели и рассчитать на их основе индексы развития [12].

Индекс представляет собой комплексную оценку потенциала инновационного развития регионов с учётом вероятной успешности и эффективности реализации новых инновационных проектов на основе совокупного анализа потенциала региона.

С учётом возможностей получения информации для предварительных расчетов было выбрано 10 показателей. Из них 6 в большей степени оценивают научный потенциал для инновационного развития, 3 показателя собственно инновационные процессы и 1 показатель – с помощью которого оценивается результативность инновационной деятельности.

К первой группе отнесены: численность занятых в науке, численность организаций выполняющих исследования и разработки, затраты на технологические инновации к ВРП, внутренние затраты на исследования и разработки к ВРП, затраты на исследования и разработки отнесённые к доходам консолидированного бюджета и число выданных патентов на интеллектуальную собственность. В расчете индекса были взяты равные удельные веса. Показатель затраты на технологические инновации содержит затраты на разработку и внедрение как новых продуктов, так и процессов [9].

По первой группе показателей за 2001–2012 гг. получается следующая таблица их динамики относительно 2001 г. (табл. 1).

В результате получаем индекс научного потенциала для инновационного развития (2001 г. – 100%) при условии равных удельных весов показателей (табл. 2).

Ко второй группе отнесены показатели, определяющие развитие инновационной деятельности: динамика инновационно активных организаций %, число созданных передовых производственных технологий, число использованных передовых производственных технологий.

Показатель число созданных передовых производственных технологий и число используемых передовых производственных технологий отражают

Таблица 1. Показатели, характеризующие научный потенциал для инновационного развития в Республике Карелия (2001 год – 100%)

| 2001 | 2002  | 2003  | 2004  | 2005  | 2006  | 2007  | 2008  | 2009  | 2010  | 2011  | 2012  |
|------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 100  | 108,1 | 102,9 | 97,4  | 79,8  | 74,0  | 80,7  | 81,2  | 77,5  | 79,8  | 83,5  | 84,2  |
| 100  | 222,0 | 109,8 | 114,6 | 53,7  | 175,6 | 282,9 | 668,3 | 78,0  | 139,0 | 295,1 | 190,2 |
| 100  | 112,5 | 112,5 | 137,5 | 87,5  | 112,5 | 150,0 | 183,3 | 187,5 | 195,8 | 133,3 | 116,7 |
| 100  | 100,0 | 102,7 | 117,8 | 80,1  | 100,0 | 139,7 | 130,8 | 118,5 | 129,5 | 97,9  | 82,9  |
| 100  | 177,8 | 288,9 | 177,8 | 188,9 | 77,8  | 166,7 | 177,8 | 300,0 | 288,9 | 311,1 | 288,9 |

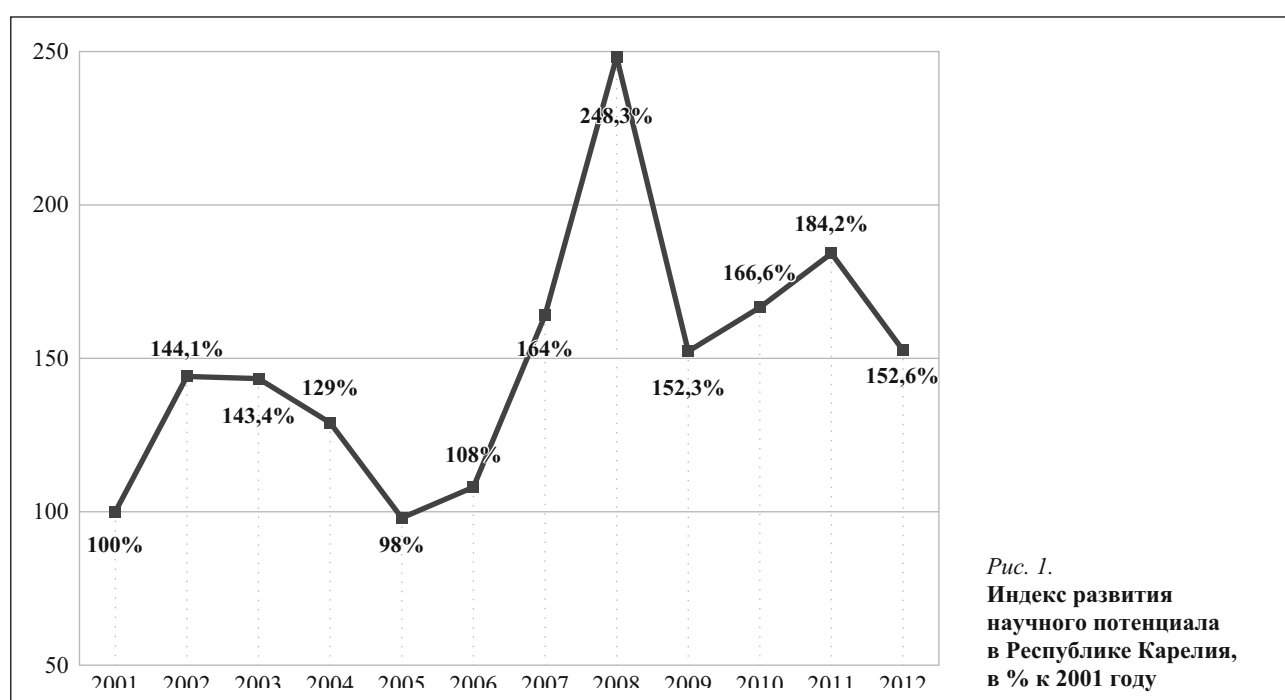


Рис. 1.  
Индекс развития  
научного потенциала  
в Республике Карелия,  
в % к 2001 году

технологии, управляемые с помощью компьютера суммарно по обрабатывающим и добывающим производствам. В регионах со значительной долей добывающей промышленности оценка инновационности не может быть сведена лишь к показателю удельного веса инновационной продукции [9].

По второй группе показателей за 2001–2012 гг. получается следующая таблица их динамики относительно 2001 г. (табл. 2)

В результате получаем индекс развития инновационной деятельности (2001 г. – 100%) при условии равных удельных весов показателей по 3 показателям (рис. 2).

Высокие значения в 2007 г. объясняются большими относительно других лет созданными производственными технологиями. При выделении важнейших показателей при соответственно других удельных

весах динамика будет несколько отличаться. В целом можно сказать, что если не учитывать 2007 г., то в последние годы есть рост индекса.

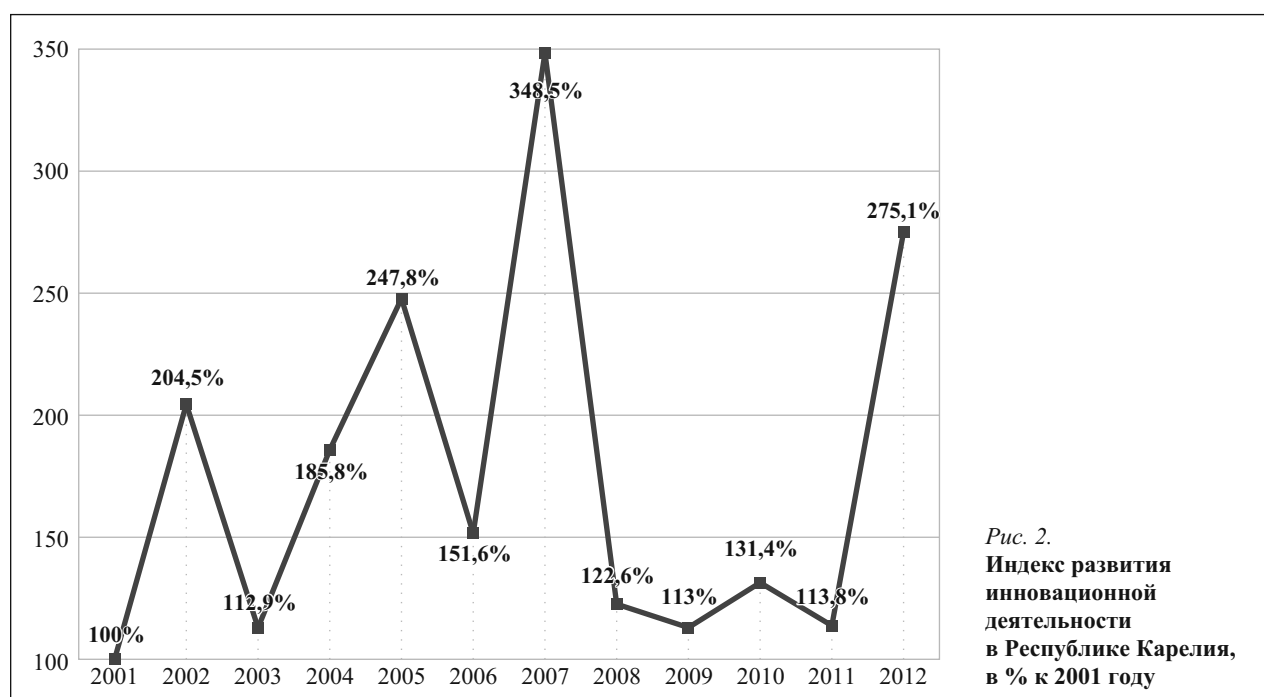
К третьей группе отнесены показатели, определяющие развитие собственно результативности инновационной деятельности: объем инновационных товаров, работ и услуг. По данному показателю за 2001–2012 гг. получается следующая таблица их динамики относительно 2001 г. (рис. 3).

Надо отметить неустойчивость первичных показателей, что приводит к отсутствию четкой тенденции для результирующего индекса. Проблемы статистики инновационной деятельности только сейчас начинают изучать, и возможно ВШЭ сможет написать ясные инструкции и организовать их распространение.

Одной из задач Правительства Республики Карелия является помощь в продвижении выпускаемой

Таблица 2. Показатели, характеризующие развитие инновационной деятельности в Республике Карелия (2001 год – 100%)

| 2001 | 2002  | 2003 | 2004  | 2005  | 2006  | 2007  | 2008  | 2009  | 2010  | 2011  | 2012  |
|------|-------|------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 100  | 106,3 | 75,0 | 187,5 | 187,5 | 190,6 | 181,3 | 190,6 | 165,6 | 206,3 | 187,5 | 156,3 |
| 100  | 400   | 200  | 300   | 500   | 200   | 800   | 100   | 100   | 100   | 100   | 600   |
| 100  | 107,3 | 63,8 | 69,8  | 55,8  | 64,1  | 64,4  | 77,1  | 73,5  | 88,0  | 53,8  | 69,2  |



инновационной продукции карельских предприятий на внешние рынки.

В перечень отгруженной инновационной продукции Республики Карелия входят: продукция предприятий целлюлозно-бумажной, машиностроительной, пищевой, горной и др. отраслей промышленности. Заметную долю инновационной продукции обеспечивают малые предприятия. В республике успешно развиваются следующие инновационные предприятия (табл. 6).

При этом удельный вес малых предприятий Карелии, осуществлявших технологические инновации, составил 5,5% при общем уровне показателя 5,9% в целом по СЗФО округу. Аналогичные и более высокие показатели наблюдались в Вологодской области 5,5%, Псковской области 5,9%, г. Санкт-Петербурге 8,4%, Новгородской области 8,8%, а наиболее высоким оказался показатель по Мурманской области 9,6%.

Активно в Карелии внедряются в производственную деятельность (табл. 7) инновации при 6 единицах

вновь созданных передовых производственных технологий. Однако в разрезе Северо-Западного Федерального округа, показатель использования инноваций, как видно из приведенных ниже данных, пока еще не достаточен.

Регионы сегодня активно вовлекаются в приграничное сотрудничество. Наряду с хозяйствующими субъектами — непосредственными участниками процесса, представляющими сугубо материальную сторону отношений, региональные власти включаются в международный экономический процесс. Они являются регулирующим звеном приграничного сотрудничества, принимающим участие в проведении внешней политики и создающим необходимые условия и нормативную базу.

В современных условиях формирование и развитие региональной инновационной подсистемы определяется как одна из важнейших задач на пути к повышению эффективности функционирования экономики

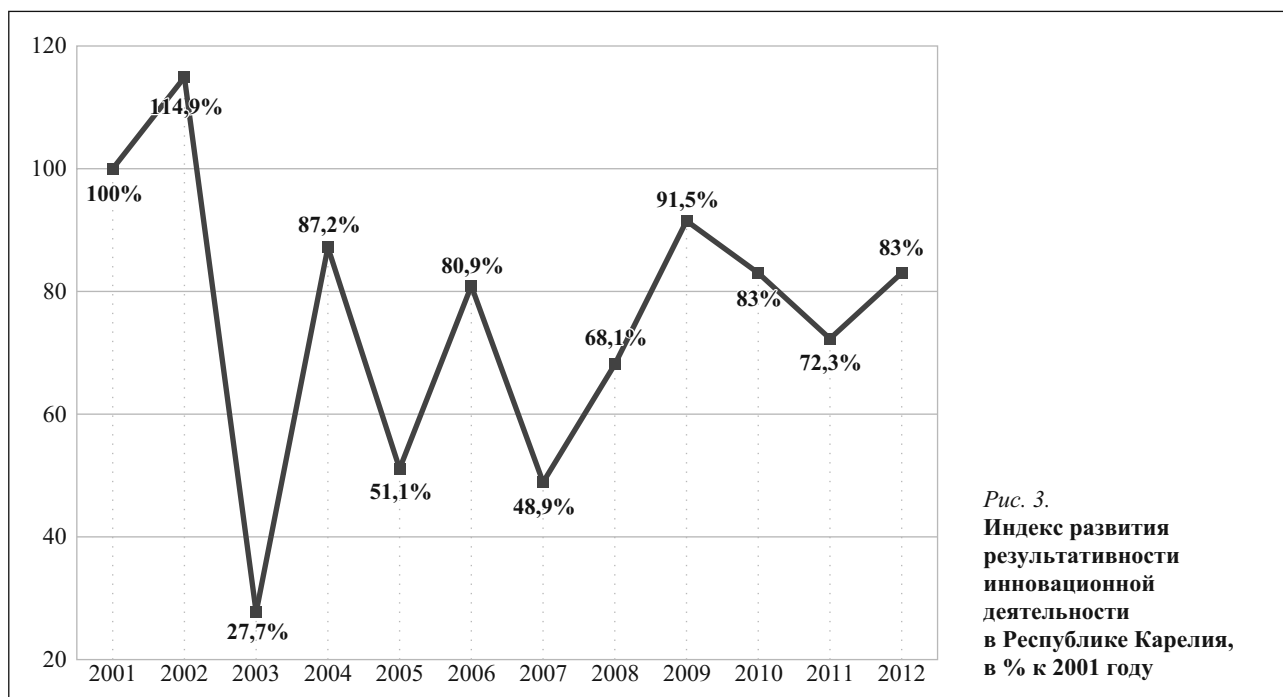


Таблица 6. Малые и средние инновационные предприятия Республики Карелия

| Наименование компании                    | Производят инновационный продукт или услугу | Обладают инновационной технологией | Внедряют инновационный продукт или технологию на других предприятиях |
|------------------------------------------|---------------------------------------------|------------------------------------|----------------------------------------------------------------------|
| ИТ парк ПетрГУ                           | +                                           |                                    | +                                                                    |
| ООО «Прорыв»                             | +                                           |                                    | +                                                                    |
| ЗАО «ЭФЭР»                               | +                                           | +                                  |                                                                      |
| Неосистемы                               | +                                           |                                    | +                                                                    |
| Телекомстрой                             | +                                           | +                                  | +                                                                    |
| ООО «Нелан-оксид»                        |                                             | +                                  |                                                                      |
| ООО «Лаб 127»                            | +                                           | +                                  |                                                                      |
| ПлазмаЛаб                                | +                                           | +                                  |                                                                      |
| ТД Ярмарка                               | +                                           | +                                  |                                                                      |
| Сведвуд Карелия                          |                                             | +                                  |                                                                      |
| ООО «Технологии прорыва»                 |                                             | +                                  | +                                                                    |
| ООО «Чистая вода»                        | +                                           | +                                  | +                                                                    |
| ООО «Энергоресурс»                       | +                                           |                                    | +                                                                    |
| ООО «Шунгитон»                           |                                             | +                                  |                                                                      |
| ООО «Карбон-шунгит»                      |                                             | +                                  | +                                                                    |
| МВ BARBELL                               | +                                           | +                                  |                                                                      |
| ООО «Энергоресурсоэффективная экономика» | +                                           | +                                  | +                                                                    |
| ЗАО «СИБИРИТ-3»                          | +                                           | +                                  | +                                                                    |
| ОАО «Стройтехника»                       | +                                           | +                                  | +                                                                    |
| ООО «Инвестбизнесконсалтинг»             | +                                           |                                    | +                                                                    |

Таблица 7. Используемые передовые производственные технологии по субъектам Российской Федерации

|                                       | 2006   | 2007   | 2008   | 2009   | 2010   | 2011   | 2012   |
|---------------------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Российская Федерация                  | 168311 | 180324 | 184374 | 201586 | 203330 | 191650 | 191372 |
| Северо-Западный федеральный округ     | 10901  | 11671  | 13452  | 14473  | 16622  | 17894  | 17473  |
| Республика Карелия                    | 547    | 549    | 658    | 627    | 751    | 1191   | 572    |
| Республика Коми                       | 131    | 258    | 422    | 467    | 550    | 609    | 491    |
| Архангельская область                 | 494    | 729    | 846    | 1146   | 1298   | 1414   | 1367   |
| в том числе Ненецкий автономный округ | 23     | 14     | 18     | 33     | 15     | 18     | 25     |
| Вологодская область                   | 3027   | 2765   | 2949   | 2942   | 3209   | 2228   | 2196   |
| Калининградская область               | 785    | 1067   | 1060   | 894    | 916    | 1040   | 1050   |
| Ленинградская область                 | 254    | 258    | 439    | 676    | 913    | 1195   | 1178   |
| Мурманская область                    | 729    | 828    | 1035   | 1055   | 1112   | 1557   | 1154   |
| Новгородская область                  | 1144   | 1326   | 1210   | 1411   | 1680   | 1944   | 1786   |
| Псковская область                     | 762    | 906    | 1207   | 1502   | 1609   | 1594   | 1140   |
| г. Санкт-Петербург                    | 3028   | 2985   | 3626   | 3753   | 4584   | 5122   | 6539   |

региона в целом, уровня социально-экономического развития территории в частности [12].

Управление инновационными процессами на национальном уровне все более усложняется в связи с распространением транснациональными корпорациями своих представительств на основании локальных признаков. В сферу их интересов попадают регионы с конкретными характеристиками и преимуществами. Именно поэтому региональные власти должны наиболее привлекательно организовывать процессы по поиску и удержанию глобальных инвесторов на своей территории [14].

Региональные инновационные подсистемы составляют базис инновационного развития экономики региона, способный создать условия для ее перевода на инновационный тип развития и интенсифицировать инновационную деятельность, в конечном итоге, формируя среду для поступательного развития территории.

Инновационные подсистемы российских регионов не имеют типовой структуры. В работах ряда отечественных исследователей приводятся возможные структурные элементы региональных инновационных подсистем. Так, выделяют такие структурные элементы, как генерация знаний, образовательная сфера и кадровый процесс, производство инновационных продуктов, инновационная инфраструктура. Однако ряд субъектов инновационной деятельности выполняют функции не одного структурного элемента (например, вузы или бизнес-инкубаторы, технологические парки и т. д.). Это обуславливает усложнение самой структуры региональной инновационной подсистемы, формирование определенных надстроек,

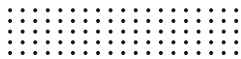
а соответственно и сложности в реализации поставленных в регионе инновационных задач.

Ключевым элементом механизма формирования инновационных подсистем на мезоуровне, является разработка и реализация соответствующих программ федерального, регионального и муниципального уровней.

Мезоуровень характеризует всеобщие условия производства и в отношениях между национальной экономикой и отдельной фирмой. Это также инфраструктура межотраслевых комплексов и крупных региональных систем, например, в федеральных округах РФ и экономических районах отдельных стран [10].

Глобализация экономики приводит к формированию инфраструктуры на мегауровне. Телекоммуникации, информационные технологии, Internet изменяют всеобщие условия производства. Возникает инфраструктура междугосударственных экономических образований, расширяющая масштабы всеобщих условий производства. Международная интеграция, трансграничное сотрудничество, перераспределение функций между центральными и региональными властями при развитии инфраструктуры – все это требует теоретического осмысления для формирования инфраструктуры, способной эффективно обеспечивать производственный процесс в условиях глобализации и международной конкуренции, и обоснования перспектив развития инфраструктуры [10].

Принципы, виды, формы и содержание программ создания и функционирования инновационных подсистем на мезоуровне должны быть регламентированы специальными законодательными и нормативными



Тишков С. Н.

актами, составляющими в совокупности правовую базу решения данной задачи, как в масштабе всей страны, так и каждой отдельной территориальной инновационной системы.

#### Литература:

1. Бородин В. А., Кобозев О. В. Региональная инновационная подсистема как элемент современной экономики // Вестник Алтайской академии экономики и права. 2013. № 4. С. 9–11.
2. Гусаков М. А., Проскура Д. В. Инновационное обеспечение конкурентоспособности регионов: концепция, понятийный аппарат // Экономика и управление. 2007. №6 (32). С. 34–40.
3. Гусаков М. А. Модернизация научно-инновационного процесса // Экономика и управление. 2009. № 10 (48). С. 36–41.
4. Гусаков М. А. Роль Санкт-Петербурга в развитии науки и инноваций // Экономика и управление. 2010. № 10. С. 34–36.
5. Пермякова А. А. Оценка возможности формирования региональной инновационной системы на примере республики Удмуртия // Региональная экономика: теория и практика. 2009. №34. С. 35–43.
6. Регионы России. Социально-экономические показатели. 2012: Стат. сб. / Росстат. М., 2012. 990 с.
7. Республика Карелия в цифрах 2013: краткий статистический сборник / Карелиястат. Петрозаводск, 2013. 39 с.
8. Республика Карелия в цифрах за 2012 год: ст. сб. / Карелиястат. Петрозаводск, 2013. 345 с.
9. Румянцев А. А. О роли стратегических инноваций в технологическом подъеме экономики // Инновации. 2010. № 4. С. 40–43.
10. Рыбаков Ф. Ф. Инфраструктура как подсистема национальной экономики: проблемы развития и инвестирования // Проблемы современной экономики. 2004. № 1–2 (9–10). С. 23–34.
11. Теребова С. В. Активизация инновационного процесса в регионе (на примере Вологодской области): диссертация на соискание ученой степени кандидата экономических наук. Вологда, 2008. 212 с.
12. Тишков С. В. Научный и инновационный потенциал как основные факторы развития экономики северного приграничного региона // Вопросы управления. 2014. № 2 (8). С. 157–163.
13. Розанова Л. И., Морошкина М. В., Тишков С. В. Структурные различия в формировании валового

продукта в российских регионах // Тренды и управление. 2014. № 3. С. 293–301.

14. Шиенсток Г. Инновационные системы: концептуальные вопросы и проблемы создания // Инновации. 2007. №11. С. 81–84.

#### References:

1. Borodin V. A., Kobozev O. V. Regional innovation subsystem as part of modern economy // Vestnik Altaiskoi akademii ekonomiki i prava. 2013. № 4. P. 9–11.
2. Gusakov M. A., Proskura D. V. Innovative provision of regional competitiveness: concept, framework // Ekonomika i upravlenie. 2007. №6 (32). P. 34–40.
3. Gusakov M. A. Modernization of scientific-innovation process // Ekonomika i upravlenie. 2009. № 10 (48). P. 36–41.
4. Gusakov M. A. The role of St. Petersburg in the development of science and innovations // Ekonomika i upravlenie. 2010. № 10. P. 34–36.
5. Permyakova A. A. Evaluation of the possibility of developing regional innovation system exemplified by the Republic of Udmurtia // Regionalnaya ekonomika: teoriya i praktika. 2009. №34. P. 35–43.
6. Regions of Russia. Socio-economic indicators. 2012: Stat. book. / Rosstat. Moscow, 2012. 990 p.
7. The Republic of Karelia in figures 2013: a brief statistical abstract / Kareliastat. Petrozavodsk, 2013. 39 p.
8. The Republic of Karelia in the figures for 2012: st.b. / Kareliastat. Petrozavodsk, 2013. 345 p.
9. Rumyantsev A. A. On the role of strategic innovation in the technological fostering of economy // Innovacii. 2010. № 4. P. 40–43.
10. Rybakov F. F. Infrastructure as a subsystem of national economy: problems of development and investment // Problemy sovremennoi ekonomiki. 2004. № 1–2 (9–10). P. 23–34.
11. Terebova S. V. Activating the innovation process in the region (exemplified by the Vologda region): dissertation for the degree of candidate of economic sciences. Vologda, 2008. 212 p.
12. Tishkov S. V. Scientific and innovation capacity as key factors of economic development of the northern border region // Voprosy upravleniya. 2014. № 2 (8). P. 157–163.
13. Rozanova L. I., Moroshkina M. V., Tishkov S. V. Structural differences in the development of gross domestic product in the Russian regions // Trendy i upravlenie. 2014. № 3. P. 293–301.
14. Shienstok G. Innovative systems: conceptual issues and generation problems // Innovacii. 2007. №11. P. 81–84.

## ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ПОЛИТИЧЕСКИХ ИНСТИТУТОВ США С ЧАСТНЫМ СЕКТОРОМ В КОНТЕКСТЕ ПРОТИВОСТОЯНИЯ НЕФТЯНЫХ КОМПАНИЙ UNOCAL И BRIDAS ЗА ПРОЕКТ ГАЗОПРОВОДА ТАП 1995–1998 ГГ.

Круглей И. И.

преподаватель института истории, международных отношений и социально-политических наук, Луганский национальный университет имени Тараса Шевченко (Украина), 92703, Украина, Луганская обл., г. Старобельск, пл. Гоголя, д. 1, ilya198927@yandex.ru

УДК 338(09)  
ББК 65.03(0)6

**Предметом статьи** является борьба нефтяных компаний за проект ТАП и участие в этом США, Пакистана, Туркменистана.

**Цель.** Исследование борьбы нефтяных компаний Unocal и Bidas за создание газопровода ТАП, право быть его оператором в случае постройки и участие в этом противостоянии США.

**Методы.** В результате проведенного анализа выявлены основные методы и политические технологии, которыми руководствовались международные акторы, заинтересованные в создании проекта ТАП. Для исследования использовались методология политических исследований и исторический анализ.

**Результаты.** Выявлены методы, которыми руководствовались нефтяные компании Bidas и Unocal в противостоянии за проект газопровода ТАП. Определена взаимосвязь американской нефтяной компании с политикой США, которая подразумевала активное вовлечение Вашингтона в регион Средняя Азия с 1990-х годов.

**Научная новизна.** Систематизированы исторические данные, проведен анализ, благодаря чему становится ясно, почему проект газопровода так и не был реализован.

*Ключевые слова:* ТАП, ТАПИ, Туркменистан, Бридас, Юнокал, Пакистан, газопровод, Талибан, Афганистан.

## INTERACTION OF THE US POLITICAL INSTITUTIONS WITH PRIVATE SECTOR IN THE CONTEXT OF CONFRONTATION BETWEEN BRIDAS AND UNOCAL OIL COMPANIES FOR THE TAP PIPELINE PROJECT IN 1995–1998

Kruglei I. I.

Lecturer of the Institute of History, International Relations and Socio-Political Sciences, Luhansk Taras Shevchenko National University (Ukraine), 1, Gogol sq. Starobelsk, Luhansk region., Ukraine, 92703, ilya198927@yandex.ru

**The subject of the article** is the fight of the oil companies for TAP project and the participation of the US, Pakistan and Turkmenistan in this standoff.

**Purpose.** To research the confrontation between Unocal and Bidas oil companies for the TAP gas pipeline, for the right to operate it in the case of construction and the participation of the United States in this confrontation.

**Methods.** The analysis identified the key methods and political technology that guided international actors interested in the TAP project. The methodology of political research and historical analysis were applied in the research.

**Results.** Methods which guided Bidas and Unocal oil companies in the confrontation for the TAP gas pipeline project were revealed. Interrelation of the American oil company with the US policy, which implied active involvement of Washington in Central Asia since 1990s was identified.

**Scientific novelty.** Through systematizing and analyzing historical data it becomes clear why the pipeline project was never realized.

*Key words:* TAP, TAPI, Turkmenistan, Bidas, Unocal, Pakistan, gas pipeline, Taliban, Afghanistan.

Газопроводы являются важнейшими коммуникациями, которые могут влиять на политическую ситуацию целых регионов. Сегодня благодаря голубому топливу не может нормально развиваться ни одна экономика страны. Именно поэтому постройка подобных конструкций всегда имеет политический подтекст. Говоря простым языком, некоторым странам экспортерам тот или иной новый газопровод может навредить по причине конкуренции, однако в это же время страны импортеры выигрывают за счет диверсификации поставок углеводородов и снижения цен на них. Яркий тому пример, газопровод из России, проходящий через Украину, который вскоре будет заменен альтернативным, проложенным через Турцию. То же самое касается и отдельных проектов в Центральной и Южной Азии.

Среди российских ученых, которые затронули в своих работах исследуемую тему, следует отметить А. А. Конопляника [1], М. Переплеснина [2]. Эти два автора изучают и анализируют состояние нефтедобывающих отраслей в странах Средней Азии, в частности Туркменистан и Казахстан, а также политику этих государств, направленную на максимальную диверсификацию экспорта газа. Отдельное внимание уделяется движению Талибан. В числе специалистов по данной теме из стран самой Средней Азии можно выделить Ф. Т. Кукееву [3], М. Е. Шайхутдинова [4, с. 4–9]. Они детально разясняют в своих работах взаимодействие и сотрудничество государственного аппарата Туркменистана с американскими нефтяными компаниями. Отдельную ценность представляют собой монография пакистанского писателя, политолога, журналиста А. Рашида [5: 6], а также статьи журналиста Asia Times П. Эскобра [7]. Они довольно детально рассматривают описываемый в теме период и роль нефтяных корпораций в проекте ТАП. Большое внимание уделяется политике США, как патрону нефтяной компании Unocal. Также есть и работы западных специалистов А. Ботра [8, с. 109–124], П. Блэкмона [9, с. 355–372], которые объективно раскрывают способы политической поддержки США американских нефтяных компаний, работающих в Средней Азии.

Тема борьбы двух крупнейших компаний за проект газопровода, идущий через Афганистан, большинством специалистов затронута лишь частично. Как правило, внимание уделяется отдельно движению Талибан или сотрудничеству нефтяных компаний со странами Средней Азии. Однако, тема касающаяся непосредственно проекта ТАП, противостояние двух компаний, втянувших в эту борьбу Саудовскую Аравию, США, Пакистан, Афганистан и Туркменистан, является малоисследованной и нуждается в дальнейшем изучении.

Целью статьи является выявление методов, которыми руководствовались нефтяные компании Unocal

и Bidas, в борьбе за создание газопровода ТАП, и право быть его оператором в случае постройки.

Практически вокруг каждой постройки газопровода разворачивается жесточайшая борьба нефтяных корпораций, желающих стать главными операторами проекта. Некоторые из них преследуют не только цели финансовые, но и политические. Одним из таких проектов можно считать газопровод Туркменистан-Афганистан-Пакистан (ТАП). Идея его создания появилась еще в начале 1990-х годов. Его основателем следует считать Карлоса Бульгерони – главу аргентинской нефтяной компании Bidas. Однако, то что он первым предложил президенту Туркменистана построить такой газопровод, не принесло ему преимуществ в конкуренции с другой нефтяной компанией – Unocal. Она впоследствии полностью вытеснила Bidas из проекта. Каждая из двух корпораций использовала своим методы достижения целей. К этому противостоянию постепенно подключился и Белый дом. Впоследствии проектом газопровода заинтересовались многие международные акторы, среди которых стоит выделить все страны, через которые должен был проходить газопровод, а также Саудовская Аравия, ее компания Delta Oil, движение «Талибан» [10, с. 14–37].

Борьба Unocal и Bidas началась не сразу. В начале аргентинская компания работала в Туркменистане одна. После распада СССР эта страна была не лучшим местом для инвестиций. Кроме того, добыча и сбыт углеводородов осложнялись тем, что вся сеть газопроводов была направлена только в Россию, т. е. для Ашхабада не было никакой диверсификации экспорта газа и нефти. Сапармурат Ниязов очень обрадовался, когда глава Bidas в 1991 году предложил ему свои услуги по добыче углеводородов в месторождениях Яшлар и Кеймир. Также президент Туркменистана позитивно отнесся к идее Карлоса Бульгерони о прокладке газопровода через Афганистан. Отметим, что ни одна из западных нефтяных компаний в то время подобных предложений Ашхабаду не выдвигала. Однако к середине 1990-х годов ситуация стала меняться. В марте 1993 года президент Туркменистана нанимает Александра Хейга, который являлся бывшим советником по национальной безопасности США [5]. Этот человек должен был лоббировать в Вашингтоне увеличение инвестиций в Туркменистан, а также содействовать «смягчению» внешней политики США по отношению к Ирану для того, чтобы сделать его транзитом газа Туркменистана. Исходя из этого, становится ясно, что Сапармурат Ниязов решил начать поиск других инвесторов для добычи и транспортировки углеводородов. Он надеялся привлечь западные компании к постройке трубопровода через Афганистан в Пакистан и возлагал большие надежды на будущее этого проекта. Очевидно, что президенту

Туркменистана было все равно, какая нефтяная компания будет руководить постройкой газопровода, главное – получить как можно больше прибыли. Именно выгодой продиктован дальнейший выбор в пользу американской Unocal а не аргентинской Bidas.

Стоит отметить, что аргентинская нефтяная корпорация сама предложила сотрудничество по проекту ТАП американской нефтяной компании Unocal. Туркменская делегация впервые встретилась с Unocal в Хьюстоне в апреле 1995 года по приглашению Bidas, также она посетила Ашхабад и Исламабад якобы для обсуждения своего участия в строительстве газопровода совместно с аргентинской компанией [7]. В руководстве американской Unocal предложение приняли с энтузиазмом. Марти Миллер говорил о скором выходе Unocal из кризиса и перспективах обогащения на газовом рынке Пакистана. Последний остро нуждался в углеводородах, так как уже с начала 1990-х годов в стране наблюдался крайний дефицит природного газа, как в промышленной сфере, так и в социальной.

Работа с проектом газопровода из Туркменистана через Афганистан была поручена вице-президенту Марти Миллеру и заместителю директора компании Unocal Джону Имле. Компания набирала в свой штат отставных политиков из администраций Буша-старшего и Картера для лоббирования проекта ТАП и поддержки Unocal Вашингтоном в Каспийском регионе. Примечательно, что в эту группу входили такие специалисты по Афганистану, как бывший советник по национальной безопасности Збигнев Бжезинский, бывший заместитель министр обороны Ричард Армистедж, бывший председатель Комитета начальников штабов Джон Сунуну, Говард Бейкер, двое бывших госсекретарей Лоуренс Иглбергер и Генри Киссинджер. Практически сразу же Unocal нашла поддержку в Вашингтоне [6]. Белый дом был заинтересован в проникновении американских нефтяных компаний в Каспийский регион. Такая тенденция была на руку администрации Б. Клинтона, потому как в этом же году была объявлена стратегия «сдерживания Китая». Исходя из этого, можно предположить, что рост влияния США в Центральной Азии будет способствовать такой политике.

В итоге, начиная с 1995 года, Unocal под патронажем Вашингтона начала действовать в Туркменистане. Практически сразу стало ясно, что между Bidas и американской нефтяной компанией возникнет конкуренция. У главы аргентинской компании были намерения транспортировать газ в Пакистан из новых месторождений, которые предоставлялись компании Ашхабадом – Яшлар и Кеймир. В Unocal планировали добывать газ уже из существующего туркменского газового месторождения Довлетабад.

Отличие состояло в том, что предложение Unocal при конечном результате предвещало больше прибыли именно для Ашхабада.

Однако в самом начале противостояния Bidas и Unocal, первая имела большие шансы на успех. Пока Марти Миллер из Unocal звонил начальству из Ашхабада с жалобами на чудовищную жару и патологическую неспособность туркменского руководства вести переговоры, Карлос Бульгерони заручился покровительством начальника разведки Саудовской Аравии принца Турки аль-Фейсала, и был представлен премьер-министру Пакистана Беназир Бхутто. 6 марта 1995 года Туркменистан и Пакистан подписали меморандум, разрешающий Bidas подготовить предварительное технико-экономическое обоснование предполагаемого газопровода [4, с. 4–9]. Единственным важным ходом Unocal в противостоянии за проект ТАП в 1995 году можно считать привлечение в проект саудовской нефтяной компании Delta Oil. Как говорил сам заместитель директора американской нефтяной компании Джон Имле, – «роль саудовской Delta сводилась к выплате бакшиша туркменскому руководству. Именно это, а так же наиболее выгодные условия по прибылям от продажи из работающего месторождения Довтебада, склонили Сапармурата Ниязова в пользу Unocal [5].

Таким образом, под конец 1995 года, т. е. всего за семь месяцев, американская компания вытесняет аргентинскую Bidas из проекта. 21 октября 1995 года на глазах потрясенных руководителей Bidas Ниязов подписывает договор о строительстве газопровода через Афганистан с Unocal и его партнером, Delta Oil Company, принадлежащей Саудовской Аравии. «Мы были шокированы, и когда мы заговорили с Ниязовым, он просто повернулся и сказал: почему бы вам не построить второй газопровод?» – рассказывал один из руководителей Bidas [7]. Нужно понимать, что в борьбе Bidas и Unocal присутствовало несколько так называемых «полей битв». Первое – это Ашхабад. Каждая сторона пыталась получить исключительные права от президента Туркменистана. В случае отказа главы страны-экспортера газа отпадал смысл участия нефтяной компании в проекте ТАП. Второе – договоренности с Пакистаном. Ведь если Исламабад откажется от предложенных условий, то газ просто некуда будет транспортировать. Третье – поддержка третьих сторон, особенно Саудовской Аравии, в частности, ее компании Delta Oil. У Bidas и у Unocal были многочисленные связи в этой стране, которые могли помочь в финансировании проекта ТАП. У главы аргентинской компании были давние связи с Туркой-аль-Фейсалом, главой разведки страны. Что же до Unocal, то там тоже имелись свои контакты с членами королевской семьи [2]. Однако в результате Саудовская



*Круглей И. И.*

Аравия все же склонилась в американскую сторону, точнее в пользу Unocal. Стоит также обратить внимание на поддержку Unocal Вашингтоном. Расходы американской нефтяной компании, чей лоббистский бюджет превышал \$1,5 млрд, начали окупаться практически сразу. В 1996 году за отстаивание интересов Unocal взялся посол США в Пакистане Том Саймонс [3]. Однако работу именно этого человека нельзя назвать исключительно положительной. Он слишком рьяно пытался заставить пакистанского премьер-министра подписать контракт с Unocal и отвергнуть договоренности с Bidas. Посол опрометчиво обвинил мужа Беназир Бхутто в коррумпированности, после чего отношения американской нефтяной компании и Пакистана несколько ухудшились.

Несмотря на подписание договоров Ашхабада с Unocal, аргентинская компания не собиралась сдаваться. В начале 1996 года Бульгерони доложил Бхутто и Ниязову, что «достигнуты соглашения со всеми полевыми командирами, дающие нам право прохода по их территории» [6]. Однако после ухода правительства Бхутто в 1996 году новоизбранный премьер Наваз Шариф, его министр нефти Чаудри Нисар Али Хан, армия и разведка полностью поддерживали Unocal. Таким образом, все договоренности Bidas с Пакистаном полностью обнулились, Карлосу Бульгерони нужно было начинать все заново.

В то же время, в августе 1996 года, Unocal и Delta Oil создают консорциум, в который входит несколько нефтяных компаний, включая туркменскую. Теперь борьба двух корпораций Bidas и Unocal за проект ТАП основывалась на том, у кого больше будет договоренностей. Существовало множество сторон, от которых зависели поставки углеводорода – Ашхабад, Исламабад, полевые командиры Афганистана, включая талибов. Стоит отметить, что это радикальное исламское движение быстрыми темпами становилось сильнейшей фракцией в гражданской войне.

В ноябре 1996 года Bidas снова пытается отыграть и вытеснить американского конкурента. Она заявила, что подписала договоры о строительстве трубопровода с Талибаном, с полевым генералом Дустом, контролирующем Мазари-Шариф и окрестности, согласие же Бурхануддина Раббанииз Кабула было получено ранее [8, с. 109–124]. Американская нефтяная компания и Пакистан начинали беспокоиться, что глава Bidas Бульгерони может все-таки выиграть в борьбе за проект ТАП. 9 декабря 1996 года министр иностранных дел Пакистана Наджмуддин Шейх посещает Муллу Омара в Кандагаре и пытается убедить его принять предложения Unocal, но Омар уклонился от твердых обещаний. Тут стоит особо выделить роль талибов в проекте газопровода и всей политической ситуации вокруг Афганистана в целом. Начиная

с 1997 года, успех проекта газопровода уже зависел исключительно от этой военной фракции. Талибы захватили большую часть страны и контролировали практически весь маршрут, по которому должен был быть проложен трубопровод. В сентябре Unocal даже заявили, что как только талибы возьмут Кабул, то с ними начнут вести переговоры по проекту ТАП. Правда позднее, когда отношения США с движением «Талибан» осложнились, американская нефтяная компания отказалась от этих заявлений [9, с. 355–372].

С 1997 года наблюдается следующая тенденция – обе компании, Bidas и Unocal, пытаются склонить талибов на свою сторону. В феврале представителей этого движения приглашают в Аргентину, США и даже в Саудовскую Аравию. Однако Талибан не дает четкого ответа о том, с кем будет работать. Но в то же время его представители заявляют, что все же готовы рассматривать предложенные варианты. Как следствие, в 1997 году Unocal открывает свое представительство в Кандагаре, а Bidas – в Кабуле. В этом же году к проекту газопровода присоединяется Индия, теперь проект носит название ТАПИ (Туркменистан-Афганистан-Пакистан-Индия). 27 октября 1997 года правительство Туркменистана подписало соглашение с консорциумом CentGaz во главе с Unocal и серией компаний о строительстве ТАПИ. Однако гражданская война все же не позволяет начать создание трубопровода. Руководство двух противоборствующих нефтяных компаний понимает, что конфликт в Афганистане не просто не затихает, но и даже разрастается. Таким образом, с конца 1997 года Unocal и Bidas становятся все менее оптимистично относиться к идее о реальности постройки газопровода через Афганистан.

Необходимо отметить, что две противоборствующие компании Unocal и Bidas использовали разные методы для достижения своих целей. Глава Bidas несколько лет посещал различных полевых командиров, договаривался с ними, не выдвигал никаких политических ультиматумов и не критиковал рост нарушений прав человека в Афганистане. Кроме того, аргентинская компания не нуждалась в займах международных финансовых организаций, а значит, не было обязательного условия в признании Талибана мировой общественностью, как легитимного правительства Афганистана. Bidas предлагала талибам исключительно деловое предложение безо всяких политических требований. Что же касалось Unocal, то они были зависимы от поддержки Белого дома, который обеспечивал им сотрудничество с Ашхабадом, Исламабадом и саудовской Delta Oil [3]. Из-за этого представители американской компании не просто предлагали талибам сотрудничество в проекте ТАПИ, но и выдвигали различные политические требования практически в ультимативной форме. Как следствие, Талибан



в конце 1997 года открыто заявил, что будет сотрудничать только с аргентинской компанией. В американской нефтяной компании стали понимать, что больше ничего не могут предложить афганцам и в конце года начали сворачивать свою деятельность. Одновременно с этим стали обостряться отношения талибов и США. В феврале 1998 года представитель Unocal Джон Мареска выступает в Конгрессе США, где утверждает, что проект ТАПИ невозможен пока талибы у власти в Афганистане. Он утверждал, что они склоняются больше в сторону аргентинской Bidas нежеле к американской нефтяной компании [5].

Однако к 1998 году уже и аргентинская компания не в состоянии продолжать противостояние за проект газопровода через Афганистан. Она продает большую часть своих акций Amoco. Но и это не помогает, поскольку в 1998 году США наносят ракетные удары по базам талибов. После такого акта проект ТАПИ перестает быть жизнеспособным и борьба за постройку газопровода теряет актуальность. Unocal не договорилась с талибами о цене транзита, афганцы не хотели принимать политические условия, особенно касающиеся вопросов прав человека. Bidas не имела возможности продолжать работу над этим проектом, потому как Талибан приравнивали к террористической организации, а гражданская война продолжалась, причем конфликт грозил перенестись и на страны Средней Азии.

Вопрос, стоявший перед США и Unocal в Афганистане в конце 1990-х годов, был прост. Стоило ли полагаться на Талибан и ждать объединения страны силовым путем, или же следовало использовать другой вариант. Собрать всех афганских полевых командиров, как это делал глава Bidas, и создать единое правительство, которое могло бы надолго обеспечить стабильность. Из-за того, что в Unocal так и не определились с этим вопросом, намеченные цели не были достигнуты. Аргентинская же нефтяная компания была лишена такой политической поддержки, как Unocal. Именно поэтому, преуспев в переговорах с самими афганцами, они в итоге не достигли успеха в договоренностях с Туркменистаном и Пакистаном. Таким образом, обе компании потратили колоссальное количество ресурсов, но попали в патовую ситуацию, к которой добавилась непрекращающаяся гражданская война в Афганистане.

#### Литература:

1. Конопляник А. А. Ближний Восток, Россия и Каспий: новые маршруты нефтегазовых потоков // «Нефть России». – 1998. – №2. [электронный ресурс]. URL: <http://www.konoplyanik.ru/ru/publications/226/226.htm> (дата обращения 14.05.2014)
2. Переплеснин М. Талибы пытаются получить признание мира // Независимая газета. 2000. № 030.
3. Кукеев Ф. Т. Политика США в Центральной Азии: «новый реализм» // Внешнеполитическая ориентация стран Центральной Азии в свете глобальной трансформации мировой системы международных отношений. Под ред. А. А. Князева, А. А. Миграняна. Бишкек: ОФАК, 2009. С. 52—57.
4. Шайхутдинов М. Е. Центральная азиатская стратегия США в новых исторических условиях: цели, задачи, приоритеты // Стратегическое партнерство США и Казахстана в XXI веке: состояние, проблемы, перспективы. Алматы: ИМЭП, 2008. С. 4—9.
5. Рашид Ахмед, Перевод: Поваляев М. В. Редактор: Воронина Е. Н. Талибан. Ислам, нефть и новая Большая игра в Центральной Азии. М.: ЗАО «Библион – Русская книга», 2003.
6. Ahmed Rashid, Taliban: Militant Islam, Oil and Fundamentalism in Central Asia, I. B. Tauris & Co. Ltd, New York, 2009.
7. Escobar P. Pipelineistan goes Af-Pak // Asia Times [электронный ресурс]. URL: [http://www.atimes.com/atimes/Central\\_Asia/KE14Ag02.html](http://www.atimes.com/atimes/Central_Asia/KE14Ag02.html) (дата обращения 14.05.2012)
8. Bohr A. Central Asia: Responding to the Multi-Vectoring Game // America and a Changed World: A Question of Leadership. London: RIIA, 2010. Pp. 109—124.
9. Blackmon P. Divergent paths, divergent outcomes: linking differences in economic reform to levels of US foreign direct investment and business in Kazakhstan and Uzbekistan // Central Asian Survey (Oxford). 2007. Vol. 26. Issue 3. P. 355—372.
10. Лаумулин М. Т. Влияние российско-американских отношений на стратегию США в Центральной Азии // Analytic(КИСИ). 2009. №4. С. 14—37.

#### References:

1. Konoplyanik A. A. Middle East, Russia and the Caspian: new routes of oil and gas flows // «Oil of Russia». – 1998. – №2. [e-resource]. URL: <http://www.konoplyanik.ru/ru/publications/226/226.htm> (date of access 14.05.2014)
2. Pereplesnin M. The Taliban are trying to get the recognition of the world // Nezavisimaya gazeta. 2000. № 030.
3. Kukeev F. T. The US policy in Central Asia: «the new realism» // The foreign policy orientation of Central Asian countries in the light of global transformation of the world system of international relations. Ed. by A. A. Knyazev, A. A. Migranyan. Bishkek: OFAC, 2009. P. 52—57.
4. Shaikhutdinov M. E. Central Asian strategy of the USA in new historical conditions: goals, objectives, priorities // Strategic partnership between the US and Kazakhstan in



- the XXI century: current state, problems and prospects. Almaty: IMEP, 2008. P. 4–9.
5. Rashid Ahmed, Translation: Povalyaev M. V. Editor: Voronina E. N. Taliban. Islam, oil and a new Big Game in Central Asia. M.: ZAO «Biblion – Russkaya kniga», 2003.
  6. Ahmed Rashid, Taliban: Militant Islam, Oil and Fundamentalism in Central Asia, I.B. Tauris & Co. Ltd, New York, 2009.
  7. Escobar P. Pipelineistan goes Af-Pak // Asia Times [e-resource]. URL: [http://www.atimes.com/atimes/Central\\_Asia/KE14Ag02.html](http://www.atimes.com/atimes/Central_Asia/KE14Ag02.html) (date of access 14.05.2012)
  8. Bohr A. Central Asia: Responding to the Multi-Vectoring Game // America and a Changed World: A Question of Leadership. London: RIIA, 2010. P. 109–124.
  9. Blackmon P. Divergent paths, divergent outcomes: linking differences in economic reform to levels of US foreign direct investment and business in Kazakhstan and Uzbekistan // Central Asian Survey (Oxford). 2007. Vol. 26. Issue 3. P. 355–372.
  10. Laumulin M. T. The influence of the Russian-American relations on the US strategy in Central Asia // Analytic (KISI). 2009. №4. P. 14–37.

## ИМИТАЦИОННЫЕ МОДЕЛИ РАЗВИТИЯ ГОРОДА: СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЙ И УПРАВЛЕНЧЕСКИЙ АСПЕКТЫ

**Гафарова Е. А.**

кандидат экономических наук, доцент, старший сотрудник сектора экономико-математического моделирования, Институт социально-экономических исследований УНЦ РАН (Россия), 450054, Россия, г. Уфа, Проспект Октября, д. 71, gafarova@yandex.ru

**Газизова К. А.**

аспирант, Институт социально-экономических исследований УНЦ РАН (Россия), 450054, Россия, г. Уфа, Проспект Октября, д. 71, kseniya-lider@yandex.ru

УДК 338.24  
ББК 65.050.23

**Цель.** Изучение современных отечественных имитационных моделей развития городских систем и возможности их применения в качестве систем поддержки принятия решений.

**Методы.** Дан небольшой экскурс в историю имитационного моделирования городского развития в России. Рассмотрены модели пространственного и динамического городского развития. Особенно подробно в работе исследованы современные модельные разработки городского развития на основе концепции системной динамики.

**Результаты.** Представлен обзор современных отечественных разработок и основных направлений в области имитационного моделирования развития города, показана результативность использования имитационного моделирования в управлении городскими системами.

**Ключевые слова:** имитационное моделирование, модели городского развития, системная динамика, пространственные модели развития города.

## SIMULATION MODELS OF URBAN DEVELOPMENT: SOCIO-ECONOMIC AND ADMINISTRATIVE ASPECTS

**Gafarova E. A.**

Candidate of Sciences (Economics), Associate Professor, senior researcher of Economic-Mathematical Modeling Sector, Institute of Socioeconomic Research, USC RAS (Russia), 71, Oktyabrya prosp., Ufa, Russia, 450054, gafarova@mail.ru

**Gazizova K. A.**

postgraduate student, Institute of Socioeconomic Studies, Ufa Science (Russia), USC RAS (Russia), 71, Oktyabrya prosp., Ufa, Russia, 450054, kseniya-lider@yandex.ru

**Purpose.** The study of modern domestic simulation models of urban systems development and their potential use as decision-taking support systems.

**Methods.** A historical overview of simulation of urban development in Russia is provided. The models of spatial and dynamic urban development are considered. Current modeling findings in urban development based on the concept of system dynamics are studied in greater detail in the article.

**Results.** An overview of modern domestic findings and key trends in the field of simulation of urban development is provided and the efficiency of the use of simulation modelling in urban systems management is shown.

**Key words:** simulation models, urban development models, system dynamics, spatial models of urban development.

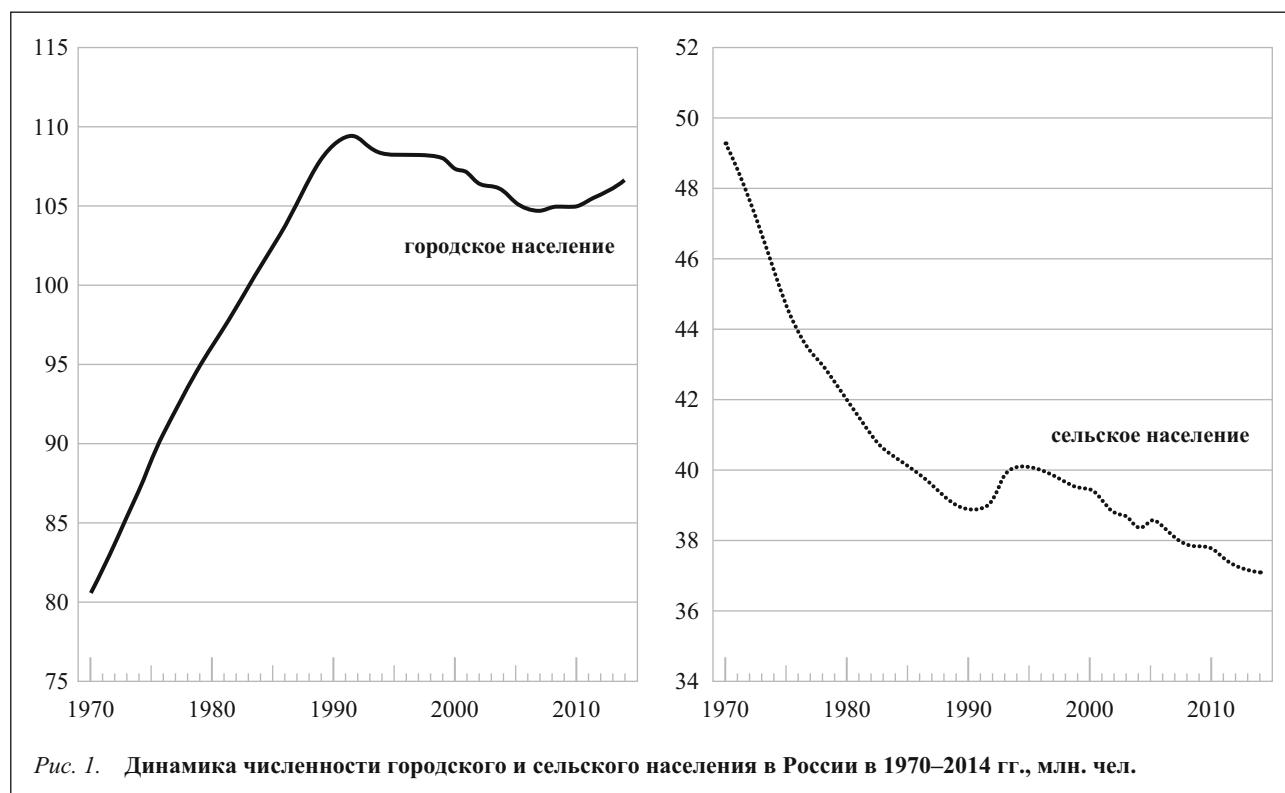
### Введение

К середине XX века в мире обозначилась очень серьезная и, как оказалось, трудно поддающаяся решению проблема, актуальная и сегодня, – неконтролируемый рост городов. В России урбанизация сопровождается укрупнением и пространственным расширением самих городов и ростом числа их жителей. На рис. 1 показана для сравнения динамика численности городского и сельского населения Российской Федерации в 1970–2014 гг. За указанный период численность городского населения увеличилась на 32%, сельского – сократилась на 25%. При этом бурный рост численности городского населения в 73% наблюдался за период 1970–1992 гг. Дальнейшее сокращение численности городского населения, продолжавшееся до 2007 года, связано с сокращением общей численности населения России, а также с административным преобразованием поселков городского типа в сельские населенные пункты. На сегодняшний день статистика такова: более 74% россиян связали свою жизнь именно с городами.

Урбанизация повышает качество жизни населения, но вместе с тем порождает демографические, социально-экономические, экологические, а также градостроительные проблемы города: изменение демографической структуры как занятого населения, так

и населения в целом; увеличение миграции; социальное расслоение населения города; необходимость привлечения дополнительных инвестиций в экономику города; изменение спроса и цен на жилую недвижимость; несовершенство инженерно-технической, энергетической, транспортной, телекоммуникационной и социальной инфраструктуры, которые зачастую проектировались без учета роста численности населения; загрязнение атмосферы, водных источников и почвы городской территории; неравномерность застройки и разрывы территории города; распространение инфекционных заболеваний и др. Следует заметить, что вопросы устойчивого социально-экономического развития городских округов приходится решать в условиях хронического дефицита бюджетных средств.

Поэтому анализ и прогнозирование комплексного социально-экономического развития города должны являться важными стратегическими составляющими его управления. Очевидно, что для реального города невозможно произвести практический эксперимент, так как это окажется дорогостоящим и опасным мероприятием, но можно организовать сравнение различных вариантов стратегий управления на имитационных математических моделях с использованием ЭВМ. Имитационный подход в настоящее время активно распространяется среди ученых при моделировании территориальных систем вообще и городских – в частности.





### **Имитационные методы моделирования развития городских систем**

В соответствии с [1, с. 24], под имитационным моделированием будем понимать разработку и выполнение на компьютере программной системы, отражающей структуру и функционирование (поведение) моделируемого объекта или явления во времени. Имитационное моделирование позволяет воспроизвести развитие города в динамике и (или) в пространстве на основе результатов анализа наиболее существенных взаимосвязей между его элементами.

Применительно к задачам моделирования развития городских систем могут успешно применяться все парадигмы имитационного моделирования: дискретно-событийное моделирование, системная динамика и агент-ориентированное моделирование (или агентные модели, мультиагентные модели). Парадигма системной динамики подразумевает под собой агрегированное исследование системы и ее взаимосвязей с концентрацией на методах управлений процессами. При компьютерном моделировании системная динамика реализуется с помощью графических диаграмм накопителей и потоков, отражающих причинно-следственные связи в моделируемой системе. Математически модель системной динамики представляет собой систему дифференциальных и алгебраических уравнений.

Самый молодой и ныне бурно развивающийся из имитационных методов – агент-ориентированное моделирование. В агент-ориентированных моделях оперируют совокупностью агентов с определенным набором свойств и их поведением, которое зависит от среды агентов. Таким образом, основными элементами абстрактной типовой агент-ориентированной являются: «агенты, охватывающие все возможные характеристики неоднородного поведения; их среда, определяющая представления и действия агентов; механизмы взаимодействия между агентами, включая прямую и непрямую передачу информации между ними. Такая возможность реализуется при помощи регулирования способности одного агента узнавать о поведении другого» [2].

Какой метод имитационного моделирования ни был бы выбран, первым шагом в реализации применения имитационного моделирования выступает проведение системного анализа исследуемого процесса, вторым – приложение полученных знаний в компьютерную среду. Эффективное применение возможностей современных ЭВМ реально только, когда исследователь ставит во главе цепи системного анализа общее описание проблемы или ситуации и пути ее решения. Методы системного анализа широко популяризируются и быстро развиваются, что является и достоинством, и недостатком одновременно: по

мере усложнения этой дисциплины порой утрачивается понимание ее исходного смысла и содержания.

Имитационный подход активно используется в настоящее время для моделирования территориальных систем, в особенности региональных (см., например, [3]). Учитывая обозначенную растущую проблему урбанизации, существует реальная потребность в создании моделей, позволяющих исследовать комплексное развитие городов и выработать стратегии управления ими. Исследование развития городской системы возможно по следующим направлениям: пространственное развитие, динамическое развитие и пространственно-динамическое развитие. Модели пространственного развития берут свое начало от работы И. Лоури [4, с. 34–37] и включают функционально-территориальное описание города. При этом пространственная структура города формируется пространственными материальными объектами, а функциональная структура – взаимосвязями этих объектов [5]. При таком подходе множество объектов градостроительной среды можно описать дискретными клеточными автоматами, используя при этом такую концепцию имитационного моделирования как дискретно-событийное моделирование. Преимуществом пространственных моделей является учет территориальной взаимосвязи между подсистемами города. В качестве недостатка таких моделей следует отметить прежде всего необходимость сбора большого объема статистической информации по пространственным объектам города, а также невозможность анализа динамики городского развития.

Динамические модели развития города основаны на концепции системной динамики, предложенной Дж. Форрестером 60-х годах прошлого века. Преимущества динамических моделей городского развития следующие: возможность описания динамики городской системы; небольшое по сравнению с моделями пространственного развития число переменных и, как следствие, более легкая реализация модели; использование нелинейных связей между элементами модели. В силу этого системно-динамические модели на практике оказались наиболее распространенными. К недостаткам динамических моделей можно отнести отсутствие учета территориальной взаимосвязи между подсистемами города, а также произвольность выбора нелинейных зависимостей между подсистемами города [4, с. 40–44].

Третье направление является обобщением первых двух и позволяет описать функционально-территориальное развитие города во времени. В настоящее время это направление реализуется методами агентного моделирования. Пространственно-динамическая модель компенсирует недостатки первых двух подходов за счет снижения уровня ее детализации.



### **Практика имитационного моделирования городского развития в России**

Волна разработок по имитационному моделированию наступила вследствие образовавшегося кризиса в области применения традиционных математических методов моделирования в начале-середине 60-х годов прошлого столетия [6]. Консервативные математические методы, не позволяющие широко использовать ЭВМ, были вытеснены более гибкими и компьютеризированными имитационными методами моделирования. Методы имитационного моделирования применительно к задачам анализа развития городских систем в нашей стране стали активно применяться с середины 1970-х годов. Так, в 1976 г. проходила I школа-семинар «Проблемы моделирования городов», материалы которой содержатся в [4]. В работе школы-семинара принимали участие ученые Всесоюзного научно-исследовательского института системных исследований (в наст. время – Институт системного анализа РАН), Центрального экономико-математического института, Института проблем управления и представили доклады по вопросам построения и анализа математических моделей городских систем, моделирования пространственной структуры городской системы, моделирования транспортной системы, демографическим исследованиям в городе и др. Примечательно, что работы авторов тех лет по данной тематике отличаются от современных детальным, строгим и качественным описанием всех функциональных зависимостей для выбранных показателей.

Остановимся на нескольких моделях, представленных на семинаре. Так, в работе [4, с. 52–60] Т. А. Ворон предложена имитационная модель для прогнозирования динамики численности населения урбанизированной территории. Модель включает следующие блоки: рождаемость, смертность, миграция, экология, транспорт, притягательность города. В каждом демографическом блоке (рождаемость, смертность, миграция) рассматривается распределение населения по полу, возрасту, национальности. Следует отметить, что в работе исследовано влияние на уровень рождаемости множества факторов городской среды: уровень жилищной обеспеченности, уровень образования и занятости женщин, уровень материальной обеспеченности, число брачных пар. Вспомогательные блоки (экология, транспорт, притягательность города) используются для расчета уровня смертности, заболеваемости и миграции. И. К. Паниной, Б. Л. Шмульяном [4, с. 34–37] предложена пространственная модель городской системы, являющаяся модификацией модели Лоури и включающая следующие функциональные элементы: население, рабочая сила, обслуживание, транспорт. Другая модель этого автора [4, с. 40–44] является обобщенной, в ней

исследуется динамика территориального развития города. При этом город разбивается на мелкие территориальные районы, затем для каждого района определяется потенциал, характеризующий его привлекательность и зависящий от множества факторов, таких как плотность жителей, развитие промышленности, обслуживания, озеленения, транспортной сети и др. Скорость развития каждого района города определяется как функция от его потенциала. Имитационная модель Е. И. Лазаревой [4, с. 61–67], апробация которой осуществлялась на данных по г. Ростову, является пространственно-динамической и предназначена для анализа динамики качества городской среды с привязкой к территории города в системе координат на плоскости. Модель включает следующие блоки: инфраструктура (экономика, транспорт, сеть коммунально-бытового обслуживания, жилой фонд, здравоохранение); экология; демография; управление. В работе описан алгоритм расчета уровня загрязнения атмосферы урбанизированной территории в зависимости от географических и метеорологических условий, а также пересчет его в каждый последующий момент времени. Динамика качества окружающей среды исследовалась автором для дальнейшего анализа влияния состояния среды на здоровье жителей.

Наибольший импульс моделирование городского развития в России приобрело в 80-е годы прошлого столетия. Большой вклад в развитие данной тематики внесли М. Г. Завельский, Ю. С. Попков, В. И. Ресин, Н. П. Тихомиров, Е. Ю. Фаерман, Б. Л. Шмульян и др. В этой связи можно отметить монографию [5], которая является результатом многолетней работы авторов над данной тематикой и в которой исследуются феномены городского развития, выделяются регуляторы урбанистического развития, обсуждаются проблемы моделирования городских процессов, решаются прикладные задачи, связанные с функционально-пространственным развитием г. Москвы. В настоящее время разработки моделей развития города ведутся отдельными учеными академических и отраслевых институтов, а также вузов. Рассмотрим некоторые разработки моделей городского развития.

### **Пространственные имитационные модели развития города**

Пространственная модель развития города обычно обеспечивает исследование социальной, экономической, транспортной, культурной и других структур территории города; обоснование градостроительных решений; разработки экономической политики города; комплексной диагностики городской территории; вариантного планирования пространственного развития и др.



Создание пространственной имитационной модели развития города потребует от разработчиков:

- создания проблемно-ориентированной ГИС на основе базовой ГИС города путем построения классификатора и моделей объектов заданной предметной области;
- сбора большого объема статистической информации по пространственным объектам заданной предметной области;
- проведение анализа пространственных данных;
- моделирование пространственных данных для объектов заданной предметной области для выявления взаимосвязей;
- ввод и централизованное хранение географической информации;
- разработку программного обеспечения, поддерживающего визуализацию, пространственный анализ данных, возможность проведения экспериментов и др.;
- оценку эффективности принимаемых решений на основе моделирования.

В качестве примера можно привести пространственную модель города Urban Net Opportunities [7], реализованную в программной платформе .Net Framework с интеграцией СУБД MySQL и ГИС MapInfo. Модель [7] прежде всего предназначена для территориального планирования города в малых масштабах на основе социально-экономическими исследования, выявления проблемных и приоритетных направлений пространственного развития города. Информационное наполнение модели осуществлялось на реальных данных по г. Перми с внедрением ГИС-карты. На карту города нанесены водные объекты, улично-дорожная сеть, объекты жилищной застройки, объекты экономической деятельности, объекты социальной инфраструктуры, остановки общественного транспорта, автостоянки и др. Для каждого объекта застройки имеется информация о числе жителей или посетителей. Модель позволяет проигрывать сценарии по оптимизации размещения социально-экономического объекта на карте города с учетом наполняемости сети социальных объектов. В частности, реализованы алгоритмы планирования размещения объектов образования с учетом особенностей районов города, алгоритмы расчета перспективной численности населения по районам города с учетом строительства нового жилья, алгоритмы оптимального расположения пожарных участков на территории города и др. Кроме того, программный продукт позволяет определить бюджетную эффективность для каждого рекомендуемого градостроительного решения. Что касается функционального наполнения модели, то эта сторона не описывается автором. Считаем, что модель представляет интерес и требует дальнейшего развития в плане пространственного моделирования города в динамике.

### Теория городских взаимодействий Дж. Форрестера

Разговор об системно-динамических моделях, особенно, если он касается городской системы, не может обойтись без упоминания и описания работы основоположника этого направления исследований. Дж. Форрестер [8] исследовал проблемы города на основе использования идей системного анализа и создал модель, с помощью которой отслеживал городское развитие в долгосрочной перспективе. В качестве предмета исследования в книге вводится такое понятие как «урбанизированная территория». Урбанизированная территория постоянно находится в динамике и по мере эволюции переходит между состояниями роста, равновесия и упадка.

Автор выделил три основные агрегированные подсистемы урбанизированной территории, которые являются основными регуляторами процессов роста и стагнации города: деловая (предпринимательская) сфера, жилой фонд и население. Внешняя среда, по его мнению, не имеет решающего воздействия на городскую систему, она самостоятельна и самодостаточна. Кроме того, предполагается, что отдельный город мал, чтобы воздействовать на окружающую среду. Таким образом, границами модели являются включенные в модель три компонента, поведение и взаимодействие которых составляют состояние экономики.

Основоположник метода исследовал изменения ключевых показателей экономического состояния, таких как уровень безработицы, размер налогов. В соответствии с моделью, жизненный цикл города составляет 250 лет. За этот период город строится с пустого места и, миновав периоды роста и зрелости, подходит к периоду стагнации. Периоду внутреннего развития города и его росту соответствуют первые сто лет развития. В этот период количество новых предприятий, сверхдоходный жилой фонд, численность населения с высоким уровнем жизни достигают пика либо приближаются к максимуму. Старение города наступает между 100-м и 140-м годами, при этом доходные жилищные фонды стареют, пополняя дешевый фонд, в цикле развития предприятий наступает упадок производства. Это состояние стабилизируется лишь к 200-му году развития города.

Муниципалитеты предпринимают много самостоятельных попыток устранить возникающие проблемы в городе с помощью введения административных программ: финансовая поддержка предприятий, строительство дешевого жилья, обеспечение работой и другие. Чтобы разобраться, почему эти, казалось бы, правильные и очевидные меры не сработали, в модели проводится анализ этих программ путем проигрывания модели с момента наступления равновесных условий.



В результате проведенного анализа выяснилось, что причины неуспеха проводимых властями города программ являются интуитивные представления о строении сложной системы. Модель показала, что последствия административных программ колеблются от неопределенных до крайне отрицательных. Так, например, программа строительства дешевого жилья не только не решает проблемы расселения, но и стимулирует приток не полностью занятого населения, сдвигая пропорции населения к еще более худшему состоянию, чем при состоянии стагнации. Анализ влияния различных управленческих решений выявил следующие результаты.

1. Строительство любого дополнительного жилья становится убыточной мерой, так как ухудшает условия для строительства новых предприятий.

2. Строительство новых предприятий имеет положительный эффект на жизнедеятельность города. Однако эта мера не достаточна и не способна вывести город из состояния стагнации.

3. Программа сноса предприятий, пришедших в упадок, приводит к неопределенному результату: имеются как благоприятные эффекты (число развитых предприятий растет, уменьшается налоговая ставка), так и не очень (снижается численность населения, жилой фонд уменьшается).

4. Программа сноса трущоб в целом приводит к положительным результатам: увеличивается число развитых предприятий, увеличиваются размеры сверхдоходного и доходного жилья и т. д.);

5. Программа подавления жилого строительства вместе с программой сноса трущоб приводит к увеличению квалифицированных кадров, повышению предпринимательской деятельности в городе и другим положительным эффектам.

6. Программа стимулирования предпринимательской деятельности и снос трущоб дает практически такие же результаты, как предыдущая программа.

Закономерным шагом в исследовании модели является разработка административных программ, способных справиться с проблемой стагнации города, привести к его возрождению. По мнению самого автора, работа не может предложить конкретные решения для устранения многочисленных проблем городов, а скорее обнажает эти проблемы. Выводы о действенности тех или иных административных программ неприменимы к любому другому городу, так как каждый город в свою эпоху отличается собственными индивидуальными характеристиками. Поэтому для каждого случая необходимо проведение анализа на выявление элементов структуры конкретной системы: внешних границ замкнутой системы, цепей обратной связи, переменных-уровней, переменных-темпов.

### Системная динамика в моделях развития города

Для разработки системно-динамической модели необходимо определить принципы построения модели, а также ее структуру, которая включает в себя модели подсистем и связи между ними. Модель системной динамики может включать такие, например, подсистемы: население, трудовые ресурсы, производственный сектор, инфраструктура, экология, финансы, управление, внешняя среда и т. д. Каждая подсистема в свою очередь должна описываться множеством переменных (входных и выходных). Например, подсистема «население» обычно включает численность населения, его структуру и движение: численность постоянного населения (возможно в разрезе половозрастной структуры), рождаемость, смертность, миграция и др.

В свою очередь программная реализация модели системной динамики потребует решения следующих проблем:

- создание единой формализованной модели города и его подсистем (в укрупненном виде, без детализации их структурного состава) и их взаимодействие на основе системного анализа;
- определение состава входных и выходных параметров, сбор динамической статистической информации по выбранным показателям каждой подсистемы;
- создание формализованной модели (например, средствами эконометрики) для каждой подсистемы, определение структурного состава, принципов функционирования подсистемы и ее компонент;
- реализация модели системной динамики в специализированном программном продукте, ее калибровка, а также валидация (проверка правильности модели) и др.;
- проведение экспериментов для заданной проблемы;
- оценка эффективности принимаемых решений на основе моделирования.

Обратимся к российским разработкам системно-динамических моделей нашего века [9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18]. Среди этих работ большая часть носит теоретический характер, в них описываются лишь общие принципы системной динамики и приводится описание выделенных подсистем. Описание внутренней структуры модели и взаимодействий внутри системы зачастую опускается, отсутствует также интерпретация полученных с помощью модели результатов, не раскрываются вопросы проверки адекватности модели конкретной городской системе и ее чувствительности к изменениям переменных. Такое представление результатов можно попытаться объяснить ориентацией авторов на широкую читательскую аудиторию.



Но с практической точки зрения для заинтересованных этой проблематикой лиц такие работы, к сожалению, не представляют интереса. В качестве примеров работ, содержащих детальное описание блоков модели и их системных показателей с формулами для расчета, представление системных потоков диаграмм, можно указать лишь [9, 10, 18]. Рассмотрим в хронологическом порядке модели на основе системной динамики.

Так, в работе [13] представлена лишь концептуальная схема модели, реализованной в Powersim и апробированной на статистических данных г. Апатиты, приводится краткое описание анализа чувствительности относительно демографической подсистемы и сжатое описание результатов экспериментов по исследованию влияния экономического потенциала (при этом автором не раскрывается это понятие) на распределение населения по доходным группам до 2020 года. Перечень показателей для каждой подсистемы, а также перечень входных и выходных переменных не приводятся. Не приводятся также и формулы взаимосвязи показателей, потоковые диаграммы, которые необходимы для более глубокого понимания модели.

В модели «Экогород» [10], реализованной средствами программы VENSIM, исследуется взаимодействие подсистем, загрязняющих окружающую среду, и подсистем, наиболее подверженных влиянию загрязнения. Городская система представлена тремя подсистемами, которые взаимодействуют через специальные модели: экономическая подсистема (модель изменения экономического потенциала города; модель городской энергетики; модель функционирования городского ЖКХ); экологическая подсистема (модель расходования природных ресурсов; модель загрязнения окружающей среды); социальная подсистема (модель изменения численности населения; модель занятости и доходов населения; модель финансового обращения). В качестве информационного обеспечения модели использовались статистические данные по г. Йошкар-Ола. Произведены сценарные прогнозы развития трех выделенных подсистем в зависимости от внедрения энерго- и водосберегающих технологий и финансирования природоохранных мероприятий.

Авторы [14] описывают концепцию имитационной модели города и приводят лишь общую структуру модели, включающую подсистемы: население, производственная сфера, непроизводственная сфера, экология, пространство, финансы, внешняя среда.

Модельный комплекс [9], в котором совмещаются агентный и системно-динамический подходы имитационного моделирования в программной среде AnyLogic, предполагает прогноз социально-экономических последствий реорганизации промышленных территорий г. Москвы с учетом его бизнес-стратегии. Агентная часть модели обеспечивает визуализацию

процесса реорганизации промышленной территории с разбиением ее на зоны различной функциональности (промышленная зона, жилищный комплекс, общественный комплекс, лесопарковая зона). Системно-динамическая модель включает такие подсистемы, как территория, промышленные предприятия, жилой фонд, общественные организации, природный комплекс, уровень загрязнения окружающей среды, население и экономика. Позволяет проигрывать сценарии развития территории: сохранение существующего положения; преимущественное развитие промышленных предприятий, жилищного строительства или природного комплекса, а также предусматривает процедуру согласования интересов всех участников переговоров (город, отрасль, население).

Модель «урбоэффекта» [18] предназначена для комплексной оценки эффективности социально-экономического развития крупного города, позволяет определить границы эффективности развития города, апробирована на официальных статистических по г. Санкт-Петербургу. Автор предлагает формулы для расчета таких показателей, как «границы эффективности развития города по численности населения», «стоимость роста города». В работе представлены сценарные прогнозы на долгосрочную перспективу удельных затрат на содержание и развитие городского хозяйства, ВРП от численности постоянного населения, стоимости роста города. Также предлагаются меры по урегулированию развития крупного города, среди которых введение платы с мигрантов (что позволит ограничить численность населения города, снизить безработицу и др.), увеличение доли расходов городского бюджета в развитии инженерно-транспортной и социальной инфраструктуры города и др.

Работа [17] в тезисной форме предлагает читателям краткое описание структуры модели (экономическая подсистема, экологическая подсистема, земельная подсистема) устойчивого развития города на 20-летний период, апробированной на данных г. Королева, а также перечень реализованных сценариев в области градостроительной политики, экономического и экологического регулирования.

Автор [15] описывает концепцию и основные блоки (внешняя среда, население, инфраструктура, градообразующие предприятия, местный и вышестоящий бюджеты, местная промышленность, малый и средний бизнес) системно-динамической модели экономики города, направленной на решение конкретной задачи — определения размера финансовой помощи из региональных и федеральных бюджетов. На выходе такая модель будет способна строить прогнозы на среднесрочную и краткосрочную перспективу в зависимости от комплексного инвестиционного плана, выбранного муниципальными властями.



Модель [11], апробированная на основе статистических данных г. Перми, включает управленческую, экономическую, социальную, пространственную, финансово-бюджетную и экологическую подсистемы. В качестве критерия эффективности всей системы выбран рост численности постоянного населения, для которого приводится весьма сомнительное эконометрическое линейное регрессионное уравнение, полученное на основе ежемесячных данных. Рассмотрим выявленные авторами факторы, влияющие на численность городского населения: средняя заработная плата (обратная связь), общая площадь жилых помещений на одного жителя (обратная связь), выбросы загрязняющих веществ в атмосферу (прямая связь), число зарегистрированных преступлений (прямая связь), число врачей (прямая связь), количество мест в культурно-досуговых учреждениях (обратная связь). Цель проделанной работы автор видит в разработке целевых программ, положительно влияющих на поведение всей системы в соответствии с выбранным критерием. Следуя такой логике и руководствуясь моделью, можно предложить прекратить ввод нового жилья, увеличить выбросы в атмосферу, повысить уровень преступности и ожидать увеличения численности постоянного населения в городе.

В работе [16] приводится описание системно-динамической модели «Анализ эконагрузки», предназначенной для моделирования антропогенной нагрузки на территорию города. Модель реализована в Vensim и апробирована на данных по г. Волгограду. Большая часть статьи посвящена описанию принципов методологии системной динамики, концепция же собственной разработки представлена в общих чертах, полное описание структуры и функциональных блоков модели, как и описание взаимосвязей отсутствует.

Работа [12] представляет новое в России направление в имитационном моделировании – городскую логику и содержит только описание предполагаемой модели: логистическая инфраструктура, воздействие на окружающую среду, управление (меры), логистический уровень сервиса.

Таким образом, имитационные модели развития городских систем активно используются в настоящее время и показывают высокую результативность в решении проблем урбанизации. В тоже время, как показало проведенное исследование, ощущается недостаток отечественных модельных комплексов, доведенных до компьютерной реализации и апробированных на данных конкретного города. В связи с этим следует широко распространять практику создания имитационных моделей для анализа и прогнозирования развития российских городов и использовать их в качестве системы поддержки принятия решений для муниципальных органов власти.

## Литература:

1. Карпов Ю. Имитационное моделирование систем. Введение в моделирование с AnyLogic 5. СПб.: БХВ-Петербург, 2006. 400 с.
2. Абрамов В. Агент-ориентированное моделирование и имитационное моделирование: перспективы в области информационных технологий [электронный ресурс] // Лаборатория искусственных обществ: сайт. URL: <http://www.artsoc.ru/digest/agent-oriented-models/index.php?ID=181> (дата обращения 11.02.2015 г.).
3. Гафарова Е. А. Имитационные модели комплексного регионального развития // Управление большими системами. 2013. № 45. С. 206–213.
4. Моделирование городских систем. Труды I школы-семинара. М., Всесоюзный научно-исследовательский институт системных исследований, 1979. 216 с.
5. Ресин В. И., Попков Ю. С. Развитие больших городов в условиях переходной экономики. Системный подход. М.: Едиториал УРСС, 2000. 328 с.
6. Лычкина Н. Н. Инновационные парадигмы имитационного моделирования и их применение в сфере управленческого консалтинга, логистики и стратегического менеджмента // Логистика и управление цепями поставок. 2013. № 05(58). С. 28–41.
7. Аношкин П. А. Методы и инструменты пространственного развития крупнейшего города: автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата экономических наук. Оренбург, 2013. 23 с.
8. Форрестер Дж. Динамика развития города. М.: Прогресс, 1974. 287 с.
9. Громова А. А. Формирование системы, моделей и процедур принятия решений в задачах реорганизации промышленных территорий города (Москвы): автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата экономических наук. Москва, 2008. 17 с.
10. Екласева О. В. Моделирование экологического фактора в экономической динамике города: автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата экономических наук. М., 2004. 25 с.
11. Елохов А. М. Системный подход к городу как объекту программно-целевого управления // Искусство управления. 2011. №2. С. 61–79.
12. Лопухов Н. В. Обоснование необходимости имитационного моделирования логистики города Волгограда // Альманах современной науки и образования. 2013. № 7 (74). С. 92–94.
13. Малыгина С. Н. Метод синтеза сценарной динамической модели развития малого города севера России: автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата технических наук. Апатиты, 2003. 18 с.
14. Морзеев А. Б., Десятирикова Е. Н. Постановка задачи создания имитационной модели функционирования региона // ИнВестРегион. 2007. №2. С. 12–14.



15. Петрикова Е. М. Комплексное инвестиционное планирование развития города // Территория и планирование. 2011. №1(31). С. 15–25.
16. Садовникова Н. П., Парыгин Д. С., Манунина Е. В. Построение моделей развития города. Системно-динамический подход // Сб. науч. тр. Sworld по материалам междунар. науч.-практ. конф. «Современные проблемы и пути их решения в науке, транспорте, производстве и образовании '2012». 2012. Т. 13. № 4. С. 73–76.
17. Храмов И. Н., Карпович О. В., Иванов А. И. Компьютерное моделирование социально-экономического развития города (на примере города Королёва) // Материалы межрегион. семинара «Автоматизированные информационные системы для решения задач в социальной сфере». 2010. 184 с.
18. Щербак Н. В. Комплексная оценка эффективности социально-экономического развития крупного города на основе системно-динамического подхода: автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата экономических наук. СПб., 2009. 19 с.
- scientific degree of candidate of economic sciences. Orenburg, 2013. 23p.
8. Forrester J. The dynamics of the city. M.: Progress, 1974. 287.
9. Gromov A. A. Developing the system, models and decision-making procedures in restructuring the industrial areas of the city (Moscow): abstract of thesis for the scientific degree of candidate of economic sciences. Moscow, 2008. 17 p.
10. Eklasheva O. V. Modelling of environmental factor in the economic dynamics of a city: abstract of dissertation for the scientific degree of candidate of economic sciences. M., 2004. 25 p.
11. Elovkhov A. M. Systematic approach to the city as an object of program-oriented management // Iskuststvo upravleniya. 2011. №2. P. 61–79.
12. Lopukhov N. V. Justifying simulation of logistics of the city of Volgograd // Almanah sovrmrnoi nauki i obrazovaniya. 2013. № 7 (74). P. 92–94.
13. Malygina S. N. The method of synthesis of the scenario dynamic model of a small town in the north of Russia: abstract of thesis for the scientific degree of candidate of technical sciences. Apatity, 2003. 18 p.
14. Morzeev A. B., Desyatirikova E. N. Setting the goal of creating a simulation model of region functioning // InVestRegion. 2007. №2. P. 12–14.
15. Petrikova E. M. Comprehensive investment planning of urban development // Territoriya i planirovanie. 2011. №1(31). P. 15–25.
16. Sadovnikov N. P., Parygin D. S., Manunina E. V. Building models of urban development. System-dynamic approach // Coll. of scient. tr. Sworld based on the proceedings of the intern. scient.-pract. conf. "Modern problems and solutions in science, transport, manufacturing and education '2012'. 2012. V. 13. № 4. P. 73–76.
17. Khramov I. N., Karpovich O. V., Ivanov A. I. Computer modeling of socio-economic urban development (exemplified by the city of Korolev) // Proceedings of the interregional workshop "Automated information systems to address challenges in social sphere." 2010. 184 p.
18. Shcherbakova N. V. Comprehensive assessment of the effectiveness of socio-economic development of a large city on the basis of a system-dynamic approach: the thesis abstract for the scientific degree of candidate of economic sciences. SPb., 2009. 19 p.

#### References:



## УПРАВЛЕНИЕ РАЗВИТИЕМ НАЛОГОВОГО ПОЛЯ РОССИИ

**Лавровский Б. Л.**

доктор экономических наук, профессор, ведущий научный сотрудник, Институт экономики и организации промышленного производства СО РАН (Россия), 630090, Россия, г. Новосибирск, Академгородок, ИЭОПП СО РАН, пр-кт академика Лаврентьева, д. 17, к. 415, boris.lavrovski@gmail.com

**Мурзов И. А.**

кандидат экономических наук, доцент, Сибирский государственный университет путей сообщения (Россия), 630090, Россия, г. Новосибирск, Академгородок, ИЭОПП СО РАН, пр-кт академика Лаврентьева, д. 17, к. 415, Igor.murzov2012@yandex.ru

**Фёдоров А. А.**

кандидат технических наук, старший научный сотрудник, Институт экономики и организации промышленного производства СО РАН (Россия), 630090, Россия, г. Новосибирск, Академгородок, ИЭОПП СО РАН, пр-кт академика Лаврентьева, д. 17, к. 415, new\_okela@mail.ru

УДК 336.22  
ББК 65.261.41(2Рос)

**Цель:** исследовать основные предпосылки, заложенные в концепцию Стабфонда и затем Резервного фонда, выявить закономерно вытекающие из этой концепции последствия для развития национальной экономики России; продемонстрировать эти негативные последствия на актуальных данных Федеральной налоговой службы.

**Методология и методы:** ретроспективный анализ эволюции источников наполнения федерального бюджета, оценка роли нефтегазовой ренты. Основным методологическим подходом является обоснование необходимости пре-одоления тезиса, состоящего в том, что без накопленных за 10 лет резервов в виде суверенных фондов экономическая ситуация в настоящее время было бы хуже.

**Результаты и область применения:** результаты развития экономики, сбора налоговых ресурсов, проявившиеся уже в 2013 году и не связанные еще с известными геополитическими обстоятельствами подтвердили нашу негативную оценку Концепции Стабфонда, опубликованную 10 лет назад в ведущем экономическом журнале страны. Показано, в частности, что замещение выпа-дающих доходов в казну от внешнеэкономической деятельности со стороны ФНС не получается.

**Научная новизна:** Показано, что методологический порок концепции Стабфонда, а затем резервного фонда и ФНБ отчетливо проявился в последние годы. Деньги суверенных фондов тают, источники развития не созданы, сколь-ко-нибудь серьезные инфраструктурные проекты не осуществлены. Резервные функции фондов сводятся к исправлению прошлых ошибок управления.

**Финансирование.** Статья подготовлена при поддержке РФФИ, проект № 13-06-00392/13.

*Ключевые слова:* налоги, бюджет, резервный фонд.

## MANAGEMENT OF TAX FIELD DEVELOPMENT IN RUSSIA

**Lavrovskiy B. L.**

Doctor of Sciences (Economics), Professor, leading researcher, Institute of Economics and Industrial Engineering of the Siberian Branch of the RAS (Russia), 630090, Russia, Novosibirsk, Akademgorodok, IEIE SB RAS, 415-17, Academician Lavrentiev prosp., boris.lavrovski@gmail.com

**Murzov I. A.**

Candidate of Sciences (Economics), Associate Professor, Siberian State University of Railway Transport (Russia), 630090, Russia, Novosibirsk, Akademgorodok, IEIE SB RAS, 415-17, Academician Lavrentiev prosp., Igor.murzov2012@yandex.ru



Лавровский Б. Л., Мурзов И. А., Фёдоров А. А.

**Fyodorov A. A.**

Candidate of Technical Sciences, senior researcher, Institute of Economics and Industrial Engineering of the Siberian Branch of the RAS (Russia), 630090, Russia, Novosibirsk, Akademgorodok, IEIE SB RAS, 415-17, Academician Lavrentiev prosp., new\_okela@mail.ru

**Purpose:** to examine the basic assumptions built in the concept of the Stabilization Fund and then, of the Reserve Fund, to identify the effects for the Russian national economy development naturally arising from this concept; to demonstrate these negative effects by actual data of the Federal Tax Service.

**Methodology and methods:** a retrospective analysis of the evolution of the federal budget sources, evaluation of the role of oil and gas rents. The main methodological approach is providing rationale for the need of overcoming the thesis that the economic situation would be much worse now without the over 10 years accumulated reserves in the form of sovereign wealth funds.

**Results and scope of application:** the results of economic development, of tax resources collection appearing in 2013 and not yet referred to the known geopolitical circumstances confirmed our negative assessment of the concept of the Stabilization Fund, published 10 years ago in the country's leading economic magazine. In particular it shows that FTS fails to substitute the shortfall in income from foreign economic activity.

**Scientific novelty:** The article identifies that the methodological vice of the concept of the Stabilization Fund and then of the Reserve Fund and the National Welfare Fund has shown up in recent years. The money of the sovereign funds is melting, no development sources have been provided and no major infrastructure projects have been implemented. The reserve functions of the funds are reduced to correcting mistakes of the past administration.

**Financing.** This article was supported by the RFBR, project № 13-06-00392/13.

*Key words:* taxes, budget, reserve fund.

### Постановка проблемы

Интерес к налоговой проблематике, и без того традиционно немалый, отчетливо усилился в самые последние годы и в мире, и в России. Принятые примерно 20 лет назад критерии Маастрихтского договора, касающиеся предельных размеров дефицита государственного бюджета и государственного долга стран-участниц, выглядят в настоящее время достаточно архаично. Перманентный дефицит государственного бюджета привел к критическому уровню долговых обязательств во многих европейских странах. По данным Eurostat госдолг 27 государств ЕС составил 80% ВВП в 2010 г. и 82,5% в 2011 г. Госдолг государств еврозоны вырос с 89% ВВП на конец 2012 года до 90,9% на конец 2013-го, а в ЕС – с 83,5% до 85,4% ВВП [1, 2, 3]. Даже Германия время от времени нарушает хотя бы один из критериев. Что касается размеров госдолга США и особенно Японии, то соответствующие европейские показатели покажутся по сравнению с ними детской забавой.

Растут долги и в России. Различные источники сообщают о чуть разных размерах госдолга. Но общим является тенденция к росту. Например, по данным Счетной Палаты РФ госдолг РФ вырос с 6,5% ВВП в 2009 г. до 8,3% в 2010 г. В соответствии с проектными данными на 2011 г. и 2012 г. – 11,8% и 13,6%, соответственно [4].

В соответствии с прогнозами Правительства, касающимися основных параметров бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, государственный долг будет последовательно увеличиваться и в долгосрочной перспективе: от 11,9% ВВП в 2013 г. до 14,7% ВВП в 2030 году [5]. Объяснения этим принципиально новым фактически общемировым явлениям со стороны научного сообщества еще впереди.

Номинально размер государственного долга в России – один из самых незначительных по сравнению с другими странами. Формально ни Минфин, ни правительство не несет ответственности по долгам госкомпаний. Не стоит, однако, обольщаться, фактически дело обстоит гораздо сложнее. Опыт кризисных 2008–2009 гг. убедительно показал, что российское государство относится к корпоративным долгам ряда «системообразующих» структур столь же щепетильно, как к своим. По данным Счетной палаты, речь идет об 11 госкорпорациях, которые «слишком смело залезают в долги». По некоторым авторитетным оценкам Правительству придется потратить до 90 млрд долл. в ближайшие полтора года, чтобы оплатить долги госкомпаний, если санкции отрежут им доступ к внешнему финансированию [6]. По оценкам Moody's в 2015 году объем выплат по внешнему долгу страны, приходящихся на государство, банки и предприятия, составит в общей сложности 130 миллиардов долларов США [7].

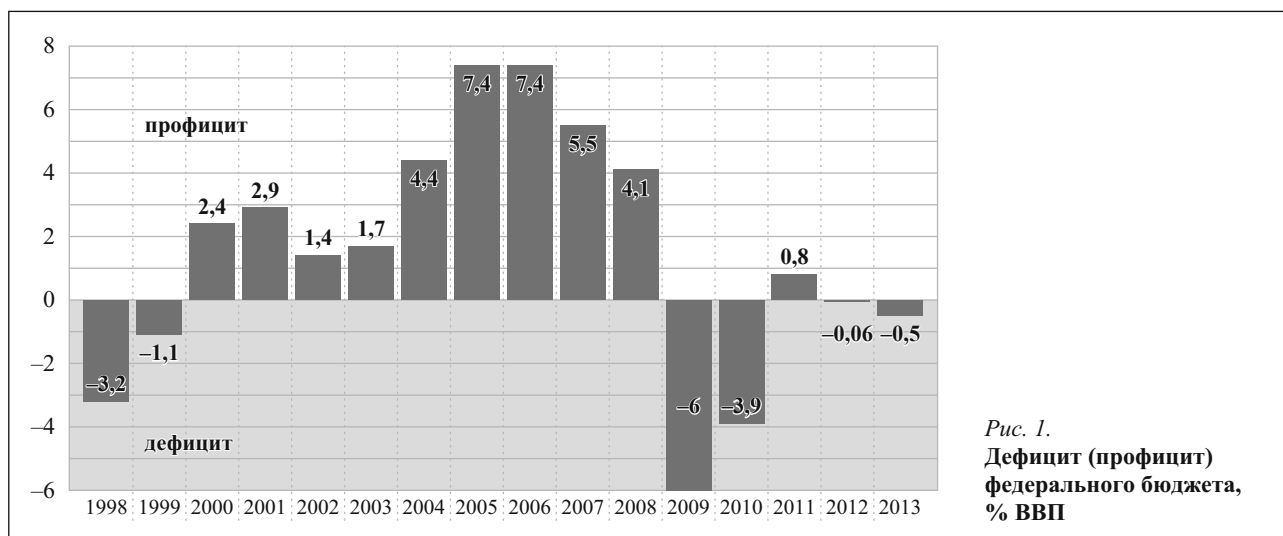


Рис. 1.  
Дефицит (профицит)  
федерального бюджета,  
% ВВП

В этой связи возникают очень серьезные риски, касающиеся обеспечения надежности финансовой системы, поддержания курса национальной валюты. Достаточно сказать, что золотовалютные резервы Центрального банка уже сократились с 524,3 млрд. долл. на 01.11.2013 до 418,9 млрд. долл. на 01.12.2014 и 376,2 млрд. долл. на 01.02.2015.

Что делало и делает Правительство для обеспечения этой надежности?

#### Федеральный бюджет: эволюция источников наполнения

С окончанием 90-х годов завершился длительный период устойчивого превышения расходов над доходами федерального бюджета, начался принципиально новый этап развития. Этот этап характеризовался существенным ростом доходов ФБ, сдержанным ростом расходов, тем самым, его профицитом. Жить до поры до времени стало значительно веселее (рис. 1).

Высокий уровень профицита бюджета резко и зримо контрастировал с инфраструктурной разрухой, износом фондов, в том числе в ОПК, не говоря уже об отсутствии фактически источников инновационного развития.

Стало очевидно, что неизменная по сути государственная политика ограничения роста бюджетных расходов (но исключительно по отношению к динамике доходов) должна стать не столь явной, трансформироваться в иные менее кричащие формы. К 2004 году, когда профицит федерального бюджета превысил 4%, было принято решение, как пишут в литературе, «по выведению денег из оборота, их стерилизации». Фактически речь идет, с одной стороны, о сужении

доходных источников ФБ, с другой – о создании его собственной «подушки безопасности».

В начале нулевых годов, как, впрочем, и ранее, доходы, связанные с добычей и реализацией нефти и газа, участвовали в формировании бюджетной системы страны на общих основаниях наряду с другими ресурсами. Ближе к середине нулевых годов нефтяная рента была выведена за пределы ФБ, став источником Стабилизационного фонда. Под нефтяной рентой тогда понимались дополнительные поступления средств вывозной таможенной пошлины на нефть и НДС на нефть.

Фонд, аккумулируя поступления этих средств при цене на нефть сорта Юралс, превышающую так называемую базовую цену или цену отсечения, рос необычайно быстро. Уже в 2005 году его средства, направленные только на выплату внешнего долга Российской Федерации, составили 22,6 млрд. долларов США. Одновременно продолжался рост профицита ФБ, достигший к 2005–2006 годам беспрецедентной величины 7,4% ВВП.

В нулевые годы наблюдалась практически ежегодно одна и та же картина. Принятая в Законе о федеральном бюджете сумма доходов корректируется в течение года Законами «о внесении изменений» в сторону их повышения. Фактически (исполнено) доходов оказывалось еще больше. Расходы также росли, но меньшим темпом. Даже в 2008 году, с качественной сменой тренда мировых цен на нефть во второй его половине, ситуация не изменилась (табл. 1).

При сложившейся конъюнктуре мирового рынка энергоносителей усилия по стерилизации денег оказались полумерой, задача трансформации политики расходов оказалась невыполненной. В этой связи финансовый блок Правительства формулирует концепцию



Лавровский Б. Л., Мурзов И. А., Фёдоров А. А.

Таблица 1. Расходы и доходы федерального бюджета в 2008 году

|          | ФЗ «О федеральном бюджете на 2008 год» | ФЗ от 03.03.2008 №19-ФЗ | ФЗ от 22.07.2008 № 122-ФЗ | Исполнено   |             |
|----------|----------------------------------------|-------------------------|---------------------------|-------------|-------------|
|          | млн. руб.                              | млн. руб.               | млн. руб.                 | млн. руб.   | в % к плану |
| Расходы  | 6 570 297,744                          | 6 901 562,2             | 7 021 926,9               | 7 566 638,7 | 115,2       |
| Доходы   | 6 644 447,448                          | 8 056 875,9             | 8 965 735,6               | 9 274 109,2 | 139,6       |
| Профицит | 74 149,704                             | 1 155 313,7             | 1 943 808,7               | 1 707 470,5 |             |

более радикальных мероприятий [8]. Основная ее идея сводится к следующим пунктам:

- направлять в стабилизационный фонд РФ все сверхдоходы нефтегазового происхождения;
- создать отдельный Нефтегазовый фонд, куда пойдет уже не часть, но вся нефтегазовая рента;
- ограничить переток ресурсов из Нефтегазового фонда в федеральный бюджет определенной суммой.

В духе мирового опыта в начале 2008 года Стабилизационный (он же Нефтегазовый) фонд был разделен на Резервный фонд и Фонд национального благосостояния (Фонд будущих поколений). Конкретные параметры структурных соотношений между фондами, алгоритмы формирования федерального бюджета в связи с нефтегазовыми доходами с тех пор являются предметом дискуссий, все более острых. Здесь мы остановимся на принципиальных основаниях этой дискуссии. [К нефтегазовым доходам (нефтегазовой ренте) стали относить налог на добычу полезных ископаемых в виде углеводородного сырья (нефть, газ горючий природный, газовый конденсат), а также вывозные пошлины на нефть сырую, газ природный, товары, выработанные из нефти.]

Несмотря на систематические призывы Руководства страны слезть с «нефтяной иглы», растущая в тенденции доля нефтегазовых поступлений, достигшая более половины доходов федерального бюджета к 2012–2013 гг., продемонстрировала не просто возрастающую, но критическую зависимость федерального бюджета, а вместе с ним и всей финансовой системы от неконтролируемых правительством параметров. Впрочем, в ФЗ о федеральном бюджете на 2014–2016 гг. предусмотрена смена тренда (рис. 2), согласно данным из [9].

В основе дискуссий лежит разное представление о «бюджетном правиле», по сути, о правилах, пропорциях деления нефтегазовых доходов на две составляющие: текущие расходы бюджета и резерв. В работах многих экономистов, включая наши, с самого начала идеология создания стабилизационного фонда в конкретных условиях России середины нулевых годов отнюдь не вызывала энтузиазм [10]. Ссылки при

создании Стабфонда на мировой опыт, в котором, как известно, можно найти аргументы для любых решений, не являются убедительными. Одно дело, скажем, Норвегия, которая по данным ООН по индексу человеческого развития из почти двухсот государств систематически признается одной из самых благополучных страной в мире, другое Россия (66 место, 2011 г.). То же самое относится к индексу деловой среды, инвестиционного климата, инфраструктурной обустроенности и пр.

Методологический порок концепции Стабфонда, а затем резервного фонда и ФНБ заключается в том, что постановка действительно важной проблемы стабильности и предсказуемости государственной финансовой системы находится в полном отрыве от вопросов экономического роста, а значит, и преумножения государственной казны. Требование текущей устойчивости бюджета абсолютно приоритетно, первично, поставлено во главу угла; вступает в острое противоречие с задачей долгосрочной бюджетной стабильности.

Вопрос не ставится таким образом – резервировать часть ренты или не резервировать. Правильная постановка вопроса связана с мерой резервирования,

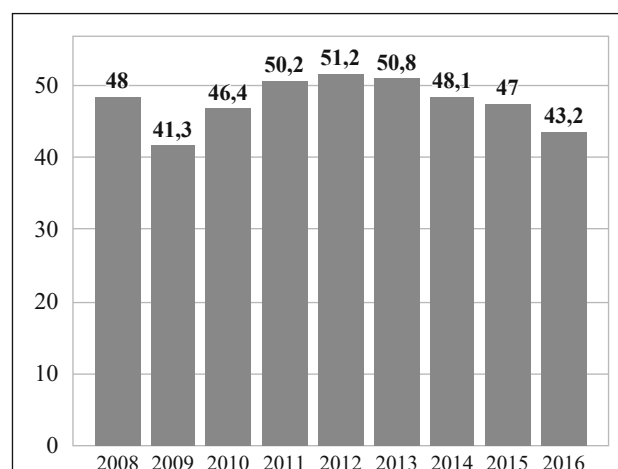


Рис. 2. Доля нефтегазовых доходов в структуре доходов федерального бюджета, %.



*Лавровский Б. Л., Мурзов И. А., Фёдоров А. А.*

зависящей в свою очередь от политики развития, выбранных приоритетов, которых может быть два:

1. Охранение существующей экономической системы с ее все более слабеющими и деградирующими внутренними источниками развития.

2. Последовательное возвращение, развитие источников экономического роста на базе современной инфраструктуры, инновационных технологий [11].

Нельзя не признать, что приоритетным фактически стало первое направление, ставка на «выживание».

Правительство нервно реагировало на кризисные шоки. В соответствии с федеральным законом с 1 января 2010 г. до 1 января 2015 г. нефтегазовые доходы (как и доходы от управления его средствами) целиком направляются на финансовое обеспечение расходов федерального бюджета; обособленный учет средств нефтегазовых доходов федерального бюджета не осуществляется [12].

Благоприятная динамика мировых цен на нефть в 2010–2012 гг. как будто реанимировала идею накопления части ренты в резервном фонде, но ненадолго. Согласно проекту бюджета РФ на 2015–2017 годы Резервный фонд пополняться не будет. Более того, из-за ряда рисков, в том числе и в связи с недопущением ненефтегазовых доходов, его объем может снизиться [13]. Идея, однако, как будто сохраняется.

Каковы в этой связи последние законодательские инициативы и тенденции? Нормативная величина Резервного фонда в 2012 году снижена до 7% к ВВП против ранее действовавшего норматива 10%. Министрство экономического развития выступало за сокращение до 5%, а также за увеличение бюджетного дефицита с (разрешенного в настоящее время) одного до 1,75–2,0 процента ВВП. Излишне, видимо, говорить, что Минфин блокирует эти предложения. Предусмотрена также законодательно возможность направлять нефтегазовые доходы на возмещение недополученных ненефтегазовых доходов, а также для замещения внешних и внутренних заимствований не только по факту исполнения бюджета, но на стадии его планирования.

Какова судьба суверенных фондов? Подписано совсем недавно распоряжение правительства об использовании 500 млрд. рублей из Резервного фонда для замещения недополученных доходов и выполнения бюджетных обязательств [14]. Минфин, чтобы покрыть возросший дефицит, предлагает взять из Резервного фонда в 2015 году 2,7 трлн. рублей [15].

Одновременно выстраивается длинная очередь из госкомпаний, претендующих на средства ФНБ [16], разумеется, для реализации «инфраструктурных проектов». Только один пример. «Роснефть» направила повторную заявку на средства Фонда национального благосостояния. В декабре 2014 года в заявке

нефтяной компании было 12 проектов, в январе стало 28. Необходимость выделения более триллиона рублей в компании объясняют масштабной инвестиционной программой. Одновременно из отчетности компании следует, что в самое ближайшее время «Роснефть» должна выплатить \$7,1 млрд, долг компании за весь 2015 год составляет \$19,5 млрд. Размывание, эрозия первоначальной идеи, как видим, налицо.

Принимаемые решения нельзя считать рациональными или нерациональными, они, преимущественно, вынужденные и базируются, подчас, на шатком фундаменте. Правительство делает не то что должно, как это могло бы быть в спокойных условиях, но то, что можно. Достаточно сказать, что бюджет на будущие годы сверстан с учетом того, что действие санкций прекратится в 2015 году [17].

Необходимо преодолеть сомнительную логику, состоящую в том, что без накопленных за 10 лет резервов в виде суверенных фондов экономическая ситуация сегодня было бы хуже. В действительности своевременная реализация инфраструктурных проектов, последовательная политика возвращения источников инновационного развития, наполнение рынка отечественной высококачественной интеллектуально емкой продукцией, прежде всего, машиностроительной сделало бы страну к настоящему времени значительно более самодостаточной, менее зависимой от геополитических факторов, принципиально изменило географию источников кредитных средств.

#### **Отраслевая структура доходной части консолидированного бюджета РФ**

Оценивать налоговую статистику, динамику и структуру налоговых поступлений в контексте их рациональности, в терминах «хорошо», «плохо» чрезвычайно сложно или даже невозможно. Это особая материя, результаты здесь зависят, в конечном счете, от соотношения политических сил в обществе, возможности нахождения компромисса. В результате исследователям остается преимущественно только констатировать происходящие в бюджетно-налоговой сфере процессы, обращая внимание на те или иные возникающие феномены и риски.

Как известно, доходная часть консолидированного бюджета России формируется в основном двумя ведомствами – федеральной налоговой службой (ФНС) и федеральной таможенной службой (ФТС). В дальнейшем исследуются характеристики налоговых поступлений (налоги и сборы), администрируемые ФНС.

В связи с известными геополитическими факторами, снижением мировых цен на важнейшие



Лавровский Б. Л., Мурзов И. А., Фёдоров А. А.

экспортные товары роль ФТС в наполнении бюджета в ближайшей и среднесрочной перспективе будет сокращаться. За 2014 год сумма доходов, администрируемых таможенными органами и учтенная по доходным статьям федерального бюджета от внешнеэкономической деятельности, превысила в текущих ценах сумму денежных средств, перечисленных ФТС России в 2013 году на 6,74%. В январе 2015 года сумма перечислений ФТС сократилась на 7,5% по сравнению с аналогичным периодом прошлого года [18].

Замещение выпадающих доходов в значительной степени должна взять на себя ФНС. Налоговые ресурсы этого ведомства в меньшей степени подвержены влиянию внешнеэкономической конъюнктуры, рентным эффектам, чем поступления ФТС; в этом смысле являются более надежным фундаментом государственной казны.

Совокупный вклад ФНС в консолидированный бюджет РФ в 2013 году, например, составил 11 322,6 млрд. руб. Представляет интерес отраслевая структура этого показателя (табл. 2).

Рассматриваемые в таблице 2 отраслевые комплексы обеспечивают в совокупности свыше 80% всех налоговых поступлений, администрируемых ФНС. Наиболее любопытным докризисным трендом является заметное сокращение доли поступлений от нефтегазового сектора. Одновременно растет в тенденции удельный вес реального сектора (без добычи нефти и газа), а также торговли и услуг [19].

Налоговые поступления, администрируемые ФНС, сократились в 2009 году в текущих ценах с 7 967,8 в 2008 г. до 6 307,0 млрд. руб., рассматриваемых трех секторов в целом – также примерно на 22%. Структурные соотношения, сложившиеся в 2009 году, усилили и закрепили складывавшиеся тенденции. Скажем, удельный вес нефтегазового

сектора сократился с 35,2% в 2005 г. до 26,5% в 2008 г. и 20,9% всех поступлений ФНС в 2009 г. и т. д. При этом, наиболее устойчивыми к внешним шокам оказались виды деятельности из реального сектора экономики: производство и распределение электроэнергии, газа и воды, строительство, транспорт и связь. В целом реальный сектор сократился примерно на 12%, торгово-финансовый – на 19%. В последнем случае лучший результат – в отрасли «финансовая деятельность» (сокращение чуть более чем на 14%).

Тенденции посткризисного развития заметно контрастируют с докризисными: растет доля нефтегазового сектора, несколько сокращается значение отраслей из реального сектора экономики. В системе отраслевой структуры экономики 27,9% налогов и сборов, администрируемых ФНС и поступивших в консолидированный бюджет РФ в 2013 г., порождены нефтегазовым сектором.

Нефтегазовый сектор по понятным причинам распределен по территории страны отнюдь не равномерно. В результате Ханты-Мансийский АО обеспечивал, скажем, в 2012 году около половины (48,3%) всех нефтегазовых доходов, администрируемых ФНС. Вкупе с еще четырьмя субъектами РФ (Республика Татарстан, Оренбургская область, Ямало-Ненецкий АО, Красноярский край) – 77,5%. В этой связи можно представить себе риски, касающиеся обеспечения доходной части государственного бюджета.

#### Уровни бюджетной системы: структурные соотношения

Примечательным докризисным трендом является определенное сокращение доли поступлений в федеральный бюджет, с одновременным увеличением удельного веса регионального бюджета (рис. 3).

Таблица 2. Укрупненная отраслевая структура доходов консолидированного бюджета РФ, администрируемых ФНС, %

| Виды хозяйственной деятельности (отрасли, сектора) | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|----------------------------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Реальный сектор (кроме добычи нефти и газа)*       | 28,1 | 31,4 | 32,4 | 31,5 | 35,1 | 35,0 | 33,5 | 33,3 | 33,2 |
| Добыча сырой нефти и природного газа               | 35,2 | 28,8 | 30,3 | 26,5 | 20,9 | 22,8 | 26,0 | 27,1 | 27,9 |
| Торговля и финансы**                               | 21,7 | 25,0 | 20,3 | 24,7 | 25,2 | 26,3 | 26,2 | 25,7 | 24,8 |
| Итого                                              | 84,9 | 85,2 | 83,0 | 82,8 | 81,2 | 84,1 | 85,7 | 86,1 | 85,9 |

\* Обрабатывающие производства, производство и распределение электроэнергии, газа и воды, строительство, транспорт и связь.

\*\* Оптовая и розничная торговля; ремонт автотранспортных средств, мотоциклов, бытовых изделий и предметов личного пользования; финансовая деятельность; операции с недвижимым имуществом, аренда и предоставление услуг.

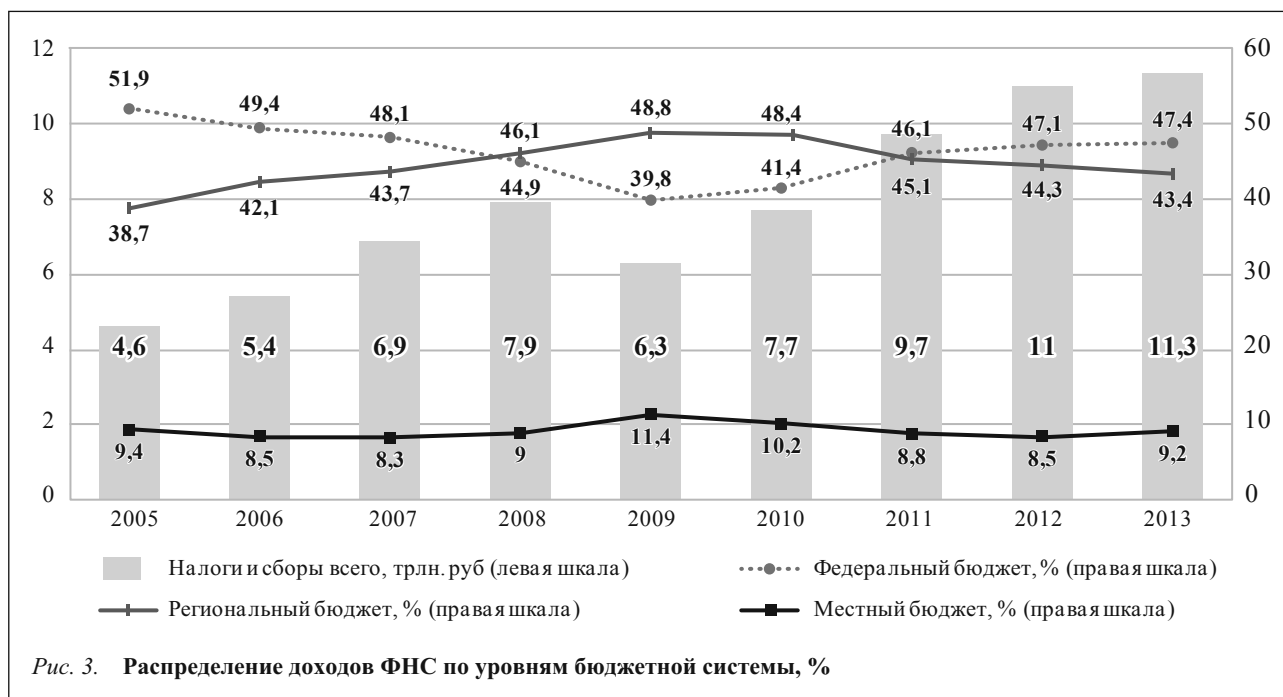


Рис. 3. Распределение доходов ФНС по уровням бюджетной системы, %

Структурные соотношения, сложившиеся в 2009 году, усилили и закрепили складывающиеся тенденции. Например, удельный вес поступлений в федеральный бюджет сократился с 51,9% в 2005 г. до 44,9% в 2008 г. и 39,8% в 2009 году и т. д. Посткризисные тенденции прямо противоположны по своему характеру. Пропорции распределения доходов ФНС по уровням бюджетной системы, сложившиеся к 2013 году, напоминают ситуацию 2007 года.

Большинство федеральных налогов распределяется в соответствии с принципом одноканального финансирования (один налог — один бюджет). В последние годы, например, НДС, НДПИ в виде углеводородного сырья полностью поступают в федеральный бюджет, налог на доходы физических лиц, налог на имущество организаций — в консолидированный региональный бюджет.

Отдельного разговора заслуживает налог на прибыль организаций. Нам уже приходилось писать, что из федеральных налогов — это, пожалуй, наиболее надежный индикатор экономического самочувствия, тонко и оперативно реагирующий на смену фаз экономического цикла. В кризисной ситуации объемы налога сокращаются, крайне нестабильны [20]. Вместе с тем, устойчивый рост налога на прибыль при тех же самых правилах игры может служить, по нашему мнению, едва ли не достаточным условием благоприятной экономической конъюнктуры. Важным свойством этого налога является также и то обстоятельство, что он питает разные уровни бюджетной системы.

Представляет интерес в этой связи характер динамики этого налога на разных ее этапах.

Напомним законодательные новеллы, касающиеся этого налога в рассматриваемом периоде. До 2009 года ставка налога на прибыль организаций составляла 24%, делилась на две части — 6,5 процента пополняли федеральный бюджет, 17,5 процента — бюджеты регионов. С 1 января 2009 года ставка составляет 20%, в федеральный бюджет поступает 2%, а в бюджет регионов 18%.

В целом федеральные налоги к 2013 году возросли почти на 40% (в текущих ценах) по отношению к 2008 году, большинство из них заметно превысило докризисный уровень. Налога на прибыль это сравнительно позитивная тенденция не коснулась. Его доля в общем объеме налогов и сборов, администрируемых ФНС, сократилась с 31,6% в 2008 г. до 18,3% в 2013 году.

Особенности динамики объема налога на прибыль в посткризисный период целесообразно иллюстрировать не только на национальном, но региональном уровне. Соответствующие данные на примере крупных регионов Сибирского федерального округа представлены в табл. 3.

В целом по России объем налога на прибыль организаций в 2013 году был существенно ниже уровня 2008 года (то и другое в текущих ценах). То же самое наблюдается по СФО. Отклонение (в сторону минуса) от уровня 2008 года составило примерно 16–18%. При неизменных ценах это отклонение примерно соответствовало бы уменьшению ставки налога.

*Лавровский Б. Л., Мурзов И. А., Фёдоров А. А.*

Таблица 3. Объем налоговых поступлений (на примере крупных регионов СФО)

|                       | Поступление налога на прибыль организаций<br>в 2013/2008, % |                         |                                           | Поступления<br>в консолидированный бюджет<br>РФ в 2014/2013 (11 месяцев), % |                                 |
|-----------------------|-------------------------------------------------------------|-------------------------|-------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------|---------------------------------|
|                       | Всего                                                       | В федеральный<br>бюджет | В консолидированный<br>бюджет субъекта РФ | Всего<br>налогов                                                            | Налог на прибыль<br>организаций |
| РФ                    | 82,4                                                        | 46,3                    | 98,1                                      | 111,4                                                                       | 112,8                           |
| СФО                   | 83,9                                                        | 37,1                    | 101,7                                     | 110,0                                                                       | 100,6                           |
| Красноярский край     | 69,6                                                        | 46,1                    | 80,9                                      | 106,9                                                                       | 98,3                            |
| Иркутская область     | 153,1                                                       | 81,0                    | 172,6                                     | 126,8                                                                       | 95,4                            |
| Кемеровская область   | 34,7                                                        | 11,6                    | 43,6                                      | 113,1                                                                       | 112,3                           |
| Новосибирская область | 109,1                                                       | 26,6                    | 135,0                                     | 103,7                                                                       | 98,4                            |
| Омская область        | 126,8                                                       | 31,8                    | 154,3                                     | 107,9                                                                       | 121,2                           |
| Томская область       | 142,8                                                       | 33,3                    | 184,6                                     | 107,1                                                                       | 118,6                           |

Но цены 2013 года и 2008 года – это разные вещи, индекс – дефлятор ВВП в 2013 году составил по отношению к 2008 году 152,5. Поэтому совсем не случайно рентабельность (соотношение сальдированного финансового результата и прибыли) средних и крупных предприятий СФО сократилась с 85,5% в 2008 г. до 73,8% в 2013 г.

Характерен очень высокий разброс показателей в региональном разрезе. В ряде сибирских регионов объем налога в 2013 году превысил уровень 2008 года, особенно это касается Иркутской области (примерно в 1,5 раза). Вместе с тем, в Кемеровской области удалось собрать только чуть более трети от объема 2008 года.

В связи с изменением с 2009 года пропорций деления налога по уровням бюджетной системы закономерно наблюдается преимущественный рост объема налогов, поступающих в консолидированный региональный бюджет субъекта РФ. В целом по сибирскому округу объем налога в консолидированный бюджет субъектов РФ в 2013 году превысил уровень 2008 года, в федеральный бюджет составил только чуть более трети. По РФ соотношение близкое.

За 11 месяцев 2014 года налоговые поступления ФНС по отношению к соответствующему периоду предыдущего года увеличились в текущих ценах в РФ на 11,4%, в СФО – на 10,0%. Имея в виду, что инфляция за 2014 год составила 11,4%, индекс-дефлятор – 106,6%, в реальном выражении объем поступлений практически не увеличился.

Что касается индикатора экономического самочувствия – поступление налога на прибыль организаций – в России его реальное значение практически не изменилось, в Сибири – заметно сократилось. Замещение выпадающих доходов в казну от внешнеэкономической деятельности пока едва ли получается.

### Заключение

По прошествии 10 лет можно констатировать, что концепция суверенных фондов в России не выдержала испытание временем; одновременно признать, как не соответствующей действительности утверждение, состоящее в том, что без накопленных за это время резервов в виде суверенных фондов экономическая ситуация сегодня было бы хуже. Значительное ослабление бюджета за счет выведения из него фактически большей части нефтегазовой ренты в пользу обеспечения его надежности, не сделало страну более самодостаточной.

Своевременная реализация инфраструктурных проектов, последовательная политика вращивания источников инновационного развития, наполнение рынка отечественной высококачественной интеллектуально емкой продукцией, прежде всего, машиностроительной могли существенно сократить зависимость от геополитических факторов, принципиально изменить географию источников кредитных средств, и, возможно, уменьшить потребность в них.

Определенной иллюстрацией может служить динамика налоговых поступлений ФНС. Замещение выпадающих доходов в казну от внешнеэкономической деятельности не получается.

Деньги суверенных фондов тают, а их резервная функция сводится к исправлению прошлых ошибок.

### Литература:

1. Госдолг ЕС достиг рекорда. Рейтинг проблемных стран [электронный ресурс] // Вести. Экономика. URL: [www.vestifinance.ru/articles/10639](http://www.vestifinance.ru/articles/10639) (дата обращения 12.12.2014 г.)



*Лавровский Б. Л., Мурзов И. А., Фёдоров А. А.*

2. Государственный долг еврозоны вырос в 2011 году до 87,2% ВВП [электронный ресурс] // Финмаркет. URL: [www.finmarket.ru/z/nws/news.asp?id=2891422](http://www.finmarket.ru/z/nws/news.asp?id=2891422) (дата обращения 12.12.2014 г.)
3. Eurostat: дефицит бюджета десяти стран ЕС в 2013 году превышал 3% ВВП [электронный ресурс] // Финансы. Рамблер. URL: [www.finance.rambler.ru/news/banks/152506102.html](http://www.finance.rambler.ru/news/banks/152506102.html) (дата обращения 12.12.2014 г.)
4. Итоги работы счётной палаты Российской Федерации в 2010 году и основные направления деятельности в 2011 году [электронный ресурс] // Счётная палата Российской Федерации [сайт]. URL: <http://audit.gov.ru/upload/uf/3fa/3fab565a3b258d6c4c4c628dd597956.pdf> (дата обращения 20.12.2014 г.)
5. Основные направления бюджетной политики на 2014 год и плановый период 2015 и 2016 годов [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы "КонсультантПлюс".
6. Правительству придется оплатить долги госкомпаний, если санкции отрежут им доступ к внешнему финансированию [электонный ресурс] // Независимая газета. URL: [http://www.ng.ru/economics/2014-07-30/4\\_sanktsii.html](http://www.ng.ru/economics/2014-07-30/4_sanktsii.html) (дата обращения 23.12.2014 г.)
7. Moody's оценило адекватность российских валютных резервов [электонный ресурс] // "Лента.Ру". URL: [www.lenta.ru/news/2014/12/06/enoughcurrency](http://www.lenta.ru/news/2014/12/06/enoughcurrency) (дата обращения 23.12.2014 г.)
8. Кудрин А. Л. Механизмы формирования нефтегазового баланса бюджета России. // Вопросы экономики. 2006, №8.
9. О федеральном бюджете на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов [электонный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы "КонсультантПлюс".
10. Лавровский Б. Л. Не ведают, что творят // Вопросы экономики. 2007. № 6. С. 153–155.
11. Лавровский Б. Л., Мурзов И. А. Инновационное развитие и Резервный фонд // ЭКО. 2012. № 4. С. 152–162.
12. О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и иные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 30.09.2010 № 245-ФЗ [электонный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы "КонсультантПлюс".
13. Минфин: В 2015–2017 годах из резервного фонда может быть потрачено до 1,5 трлн рублей. [электонный ресурс] // Ведомости. URL: [www.vedomosti.ru/finance/news/34631741/minfin-v-2015-2017-gg-iz-rezervnogo-fonda-mozhet-byt](http://www.vedomosti.ru/finance/news/34631741/minfin-v-2015-2017-gg-iz-rezervnogo-fonda-mozhet-byt) (дата обращения 10.12.2014 г.)
14. Путин: антикризисный план не должен остаться на бумаге [электонный ресурс] // Инфор. агент. "Банки.ру". URL: <http://www.banki.ru/news/lenta/?id=7736437> (дата обращения 15.02.2015 г.)
15. По данным Минфина, Резервный фонд России составил 4,945 триллиона рублей по состоянию на 1 января 2015 года [электонный ресурс] // Информационно-дискуссионный портал Newsland. URL: <http://newsland.com/index/news/tag/94997> (дата обращения 17.02.2015 г.)
16. По данным Минфина, объем ФНБ по состоянию на 1 февраля 2015 года – 5 трлн 101,83 млрд руб., в валютном эквиваленте – \$74,02 млрд. [электонный ресурс] // Информационное агентство России "ТАСС". URL: <http://tass.ru/ekonomika/1742151> (дата обращения 17.02.2015 г.)
17. Бюджетное правило сохраняется, санкции прекратятся [электонный ресурс] // Вести. Экономика. URL: [www.vestifinance.ru/articles/47093](http://www.vestifinance.ru/articles/47093) (дата обращения 17.02.2015 г.)
18. Поступления от ФТС в федеральный бюджет РФ в январе сократились на 7,5% [электонный ресурс] // Эксперт. URL: [http://expert.ru/2015/02/4/postupleniya-ot-fts-v-federalnyj-byudzh-et-rf-v-yanvare-sokratilis-na-7\\_5](http://expert.ru/2015/02/4/postupleniya-ot-fts-v-federalnyj-byudzh-et-rf-v-yanvare-sokratilis-na-7_5) (дата обращения 18.02.2015 г.)
19. О состоянии розничной торговли в 2010 году и первом полугодии 2011 года [электонный ресурс] // Федеральная служба государственной статистики. URL: [www.gks.ru/bgd/regl/b11\\_04/isswww.exe/stg/d08/2-torg.htm](http://www.gks.ru/bgd/regl/b11_04/isswww.exe/stg/d08/2-torg.htm) (дата обращения 05.02.2015 г.)
20. Лавровский Б. Л., Постникова Е. А., Губарева Е. Ю. Свойства современного трансфертного механизма // Регион: Экономика и Социология. 2005. № 1. С. 32–55.

#### References:

1. EU national debt has reached a record. Rating of troubled countries [e-resource] // Vesti. Ekonomika. URL: [www.vestifinance.ru/articles/10639](http://www.vestifinance.ru/articles/10639) (date of access 12.12.2014)
2. The public debt of the euro zone increased in 2011 to 87.2% of GDP [e-resource] // Finmarket. URL: [www.finmarket.ru/z/nws/news.asp?id=2891422](http://www.finmarket.ru/z/nws/news.asp?id=2891422) (date of access 12.12.2014)
3. Eurostat: budget deficit of ten EU countries in 2013 exceeded 3% of GDP [e-resource] // Finance. Rambler. URL: [www.finance.rambler.ru/news/banks/152506102.html](http://www.finance.rambler.ru/news/banks/152506102.html) (date of access 12.12.2014)
4. The outcome of the Audit Chamber of the Russian Federation in 2010 and the main activities in 2011 [e-resource] // The Accounting Chamber of the Russian Federation [website]. URL: <http://audit.gov.ru/upload/uf/3fa/3fab565a3b258d6c4c4c628dd597956.pdf> (date of access 20.12.2014)
5. Basic directions of budgetary policy for 2014 and the planning period of 2015 and 2016 [e-resource]. Access from ref.-legal system "Consultant Plus".
6. Government will have to pay debts of state-owned companies if sanctions cut off their access to external financing [e-resource] // Nezavisimaya gazeta. URL: [http://www.ng.ru/economics/2014-07-30/4\\_sanktsii.html](http://www.ng.ru/economics/2014-07-30/4_sanktsii.html) (date of access 23.12.2014)



*Лавровский Б. Л., Мурзов И. А., Фёдоров А. А.*

7. Moody's assessed adequacy of the Russian foreign exchange reserves [e-resource] // "Lenta.Ru." URL: [www.lenta.ru/news/2014/12/06/enoughcurrency](http://lenta.ru/news/2014/12/06/enoughcurrency) (date of access 23.12.2014)
8. Kudrin A. L. Mechanisms of non-oil budget balance Russia. // *Voprosy ekonomiki*. 2006, №8.
9. On the Federal Budget for 2014 and the planning period of 2015 and 2016 [e-resource]. Access from ref.-legal system "KonsultantPlus".
10. Lavrovskii B. L. Do not know what they do // *Voprosy ekonomiki*. 2007. № 6. P. 153–155.
11. Lavrovskiy B. L., Murzov I. A. Innovative development and the Reserve Fund // *ECO*. 2012. № 4. P. 152–162.
12. Amendments to the Budget Code of the Russian Federation and other legislative acts of the Russian Federation: Federal Law of 30.09.2010 № 245-FL [e-resource]. Access from ref.-legal system "KonsultantPlus".
13. The Ministry of Finance: in 2015–2017 up to 1.5 trillion rubles can be spent from the Reserve Fund. [e-resource] // *Vedomosti*. URL: [www.vedomosti.ru/finance/news/34631741/minfin-v-2015-2017-gg-iz-rezervnogo-fonda-mozhet-byt](http://www.vedomosti.ru/finance/news/34631741/minfin-v-2015-2017-gg-iz-rezervnogo-fonda-mozhet-byt) (date of access 10.12.2014)
14. Putin: anti-crisis plan should not remain on paper [e-resource] // Inform. agency "Banki.ru." URL: <http://www.banki.ru/news/lenta/?id=7736437> (date of access 15.02.2015)
15. According to the Ministry of Finance, the Reserve Fund of Russia amounted to 4.945 trillion rubles as of January 1, 2015 [e-resource] // *Informacionno-discussionny portal Newsland*. URL: <http://newsland.com/index/news/tag/94997> (date of access 17.02.2015)
16. According to the Ministry of Finance, the amount of NWF as of February 1, 2015 – 5 trillion 101.83 billion rubles, in foreign currency equivalent – \$ 74.02 billion. [e-resource] // "TASS" Russian information agency. URL: <http://tass.ru/ekonomika/1742151> (date of access 17.02.2015)
17. The fiscal rule is saved, sanctions will cease [e-resource] // *Vesti. Economica*. URL: [www.vestifinance.ru/articles/47093](http://www.vestifinance.ru/articles/47093) (date of access 17.02.2015)
18. Proceeds from the FCS to the federal budget of Russia in January decreased by 7.5% [e-resource] // *Expert*. URL: [http://expert.ru/2015/02/4/postupleniya-ot-fts-v-federalnyj-byudzh-et-rf-v-yanvare-sokratilis-na-7\\_5](http://expert.ru/2015/02/4/postupleniya-ot-fts-v-federalnyj-byudzh-et-rf-v-yanvare-sokratilis-na-7_5) (date of access 18.02.2015)
19. On the state of retail trade in 2010 and the first half of 2011 [e-resource] // Federal State Statistics Service. URL: [www.gks.ru/bgd/regl/b11\\_04/isswww.exe/stg/d08/2-torg.htm](http://www.gks.ru/bgd/regl/b11_04/isswww.exe/stg/d08/2-torg.htm) (date of access 05.02.2015)
20. Lavrovskiy B. L. Postnikova E. A., Gubareva E. Yu. Features of the modern transfer mechanism // *Region: Ekonomika i Sociologiya*. 2005. № 1. P. 32–55.

## СТРАТЕГИЧЕСКОЕ УПРАВЛЕНИЕ КАК ИНСТРУМЕНТ ВЫЯВЛЕНИЯ И ФОРМИРОВАНИЯ МАРКЕТИНГОВОГО ПОТЕНЦИАЛА СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ КРУПНОГО ГОРОДА

**Разорвин И. В.**

доктор экономических наук, профессор кафедры экономики и управления Уральского института – филиала, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Россия), 620990, Россия, г. Екатеринбург, ул. 8 марта, 66, к. 510, ivan.razorvin@uapa.ru

**Куликова Е. С.**

кандидат экономических наук, доцент, заведующая кафедрой мировой экономики, Институт международных связей (Россия), 620144, Россия, г. Екатеринбург, ул. Отто Шмидта, 58, e.s.kulikova@mail.ru

**Усова Н. В.**

ассистент кафедры экономики и управления Уральского института – филиала, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Россия), 620990, Россия, г. Екатеринбург, ул. 8 марта, 66, к. 510, natalya.usova@uapa.ru

УДК 338.24(1-37)  
ББК 65.050.2

**Цель.** Изучение особенностей применения стратегического управления в процессе выявления и формирования маркетингового потенциала социально-экономического развития крупного города.

**Методы.** Проведен анализ теоретических подходов маркетингового потенциала и выявлена специфика территориального маркетинга, как одного из видов общего маркетинга

**Результаты.** Исходя из проведенного анализа, маркетинговый потенциал определен как совокупность различных видов ресурсов, обеспечивающих устойчивое социально-экономическое развитие территории, ее конкурентоспособность и позиционирование на внутреннем и мировом рынках на базе расширенного воспроизводства в соответствии с экономическими законами и закономерностями. Также в статье обоснована значимость стратегического управления в процессе выявления и формирования маркетингового потенциала социально-экономического развития крупного города.

**Научная новизна.** Определены сущность маркетингового потенциала крупного города, а также его место в процессе стратегического управления социально-экономическим развитием крупного города.

**Ключевые слова:** территориальный маркетинг, крупные города, управление территорией, маркетинговый потенциал, стратегия.

## STRATEGIC MANAGEMENT AS A TOOL FOR IDENTIFYING AND FORMING MARKETING CAPACITY OF SOCIO-ECONOMIC DEVELOPMENT OF A LARGE CITY

**Razorvin I. V.**

Doctor of Economics, Professor of Economics and Management Department of the Institute of Management – branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russia), r. 510, 66, 8 Marta str., Ekaterinburg, Russia, 620990, ivan.razorvin@uapa.ru

**Kulikova E. S.**

Candidate of Sciences (Economics), Associate Professor, Head of the World Economy Department, Institute of International Relations (Russia), 58, Otto Schmidt str., Ekaterinburg, Russia, 620144, e.s.kulikova@mail.ru



Разорвин И. В., Куликова Е. С., Усова Н. В.

Usova N. V.

assistant at the Economics and Management Department of the Ural Institute of Management – branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russia), r. 510, 66, 8 Marta str., Ekaterinburg, Russia, 620990, natalya.usova@uapa.ru

**Purpose.** To study specific features of the use of strategic management in the process of identification and formation of marketing potential of socio-economic development of a large city.

**Methods.** Theoretical approaches of marketing potential are analyzed and specifics of territorial marketing, as a kind of general marketing are revealed.

**Results.** Proceeding from the analysis, marketing capacity is defined as a collection of various types of resources ensuring sustainable socio-economic development of the area, its competitiveness and positioning in the domestic and international markets on the basis of expanded reproduction in accordance with the economic laws and norms. Also, the importance of strategic management in the identification and formation of marketing capacity of socioeconomic development of a large city is justified in the article.

**Scientific novelty.** The essence of marketing capacity of a large city, as well as its place in the process of strategic management of socio-economic development of a large city is identified.

*Key words:* territorial marketing, large cities, territory management, marketing potential, strategy.

В настоящее время на территории Российской Федерации преобладающей является городская форма расселения. По данным переписи населения 2010 года большая часть граждан России проживает в городах и составляет 73,7% от общего числа россиян. Современный город оказывает комплексное и всеобъемлющее влияние на все подсистемы современного общества, в частности, политическую, экономическую, социальную, демографическую, пространственную и культурную, что наиболее выражено в крупных городах, между которыми усиливается конкурентная борьба за ограниченные ресурсы (человеческие, экономические, технологические и другие). Все это обусловлено тем, что они являются крупнейшими по численности населения городами в рамках определенного субъекта Федерации, а также вносят существенный вклад в формирование региональных показателей социально-экономического развития.

В качестве примера можно привести вклад первых трех крупных по численности населения городов Свердловской области в формирование региональных показателей. В целом Екатеринбург, Нижний Тагил и Каменск-Уральский концентрируют порядка 80% оборота розничной торговли и около 45% от общей численности населения области, что свидетельствует о значимости данной группы городов в экономике субъекта Федерации.

Именно в крупных городах происходит процесс формирования стандартов качества жизни, соответствующих современным критериям и дающих возможность развивать экономический потенциал общества. Они являются центрами крупных городских агломераций, в которых происходит не только концентрация

населения, а также экономического и научного потенциала.

Усиление агломерационных процессов в крупных городах регионов обусловлено увеличением территориальной концентрации промышленного производства, трудовых ресурсов и развитием интенсивных производственных, транспортных, а также культурно-бытовых связей. Для крупных городов регионов и близко расположенных к ним более мелких населенных пунктов характерны не только транспортная доступность центра агломерации, но и массовая маятниковая миграция населения, которая вписывается в недельный или ежедневный жизненный цикл. Для жителей населенных пунктов, входящих в агломерацию ядро агломерации становится трудовым, учебным, культурным и торговым центром.

Именно усиление агломерационных процессов становится катализатором для диверсификации экономики крупного города на основе развития видов деятельности, ориентированных на удовлетворение потребностей градообразующего предприятия, непродовольственной сферы, а также потребительского рынка.

В условиях рыночной системы хозяйствования обеспечить высокие темпы экономического роста страны позволит только всестороннее развитие городской агломерации, то есть не только промышленное производство, но также емкие и динамичные рынки, человеческий капитал, инновационный потенциал. Этого можно достичь только при условии выявления и формирования маркетингового потенциала социально-экономического развития города.

Применение маркетинговых инструментов в процессе стратегического управления



*Разорвин И. В., Куликова Е. С., Усова Н. В.*

социально-экономическим развитием крупного города становится все более актуальным, что обусловлено возможностью проведения оценки имеющихся экономических, трудовых, технологических, природных и иных ресурсов, а также определения маркетингового потенциала социально-экономического развития территории.

Приходится констатировать тот факт, что маркетинговый потенциал пока не получил должного рассмотрения в научных трудах. В связи с чем рассмотрим различные подходы к понятию потенциала.

Так в «Русском толковом словаре» дано следующее определение потенциала: «совокупность средств, возможностей в какой-либо области» [1, с. 518].

В свою очередь толковом словаре С. И. Ожегова и Н. Ю. Шведовой под потенциалом понимается «...степень мощности в каком-нибудь отношении, совокупность каких-нибудь средств, возможностей» [2, с. 571].

Также весьма интересным представляется подход к интерпретации понятия «социально-экономический потенциал муниципалитета».

Так Е. С. Барабаш [3] под социально-экономическим потенциалом муниципалитета понимает инвестиционную активность, численность населения и уровень экономического развития муниципалитетов.

Далее рассмотрим различные подходы к маркетинговому потенциалу.

Так, по мнению А. Н. Кривенко маркетинговый потенциал территории «можно определить как интегральную оценку возможностей и ограничений территории» [4, с. 319].

В свою очередь О. В. Жердева под маркетинговым потенциалом понимает «неотъемлемую часть потенциала территории, которая отражает совокупную способность маркетинговой системы территории (органов территориального управления, осуществляющих маркетинговую функцию по формированию спроса на территорию) обеспечивать ее постоянную конкурентоспособность на рынке геопродуктов благодаря эффективному использованию маркетингового инструментария» [5, с. 237].

Учитывая специфику крупного города, а также представленные выше теоретические подходы к понятиям «потенциал» и «социально-экономический потенциал муниципалитета», нами предлагается следующий подход к понятию «маркетинговый потенциал социально-экономического развития крупного города».

Маркетинговый потенциал социально-экономического развития крупного города – это совокупность природных, экономических, социальных, историко-культурных, информационных, национальных, трудовых, инфраструктурных, демографических и рекреационных ресурсов, обеспечивающих устойчивое социально-экономическое развитие территории, ее

конкурентоспособность и позиционирование на внутреннем и мировом рынках на базе расширенного воспроизводства в соответствии с экономическими законами и закономерностями.

Процесс выявления и формирования маркетингового потенциала социально-экономического развития крупного города непосредственно связан со стратегическим управлением территориями, что позволяет создавать и продвигать, как в интернет-пространстве, так и через другие средства коммуникаций, те уникальные достоинства территории, благодаря которым будут привлечены потенциальные трудовые ресурсы, сформирована инвестиционная привлекательность территории, а также достигнуты устойчивое социально-экономическое развитие и наиболее полное удовлетворение потребностей всех групп населения, проживающих на данной территории.

При этом важно отметить, что территория, как объект маркетингового стратегического управления, отличается от коммерческих предприятий тем, что перенос успешного опыта маркетингового стратегического планирования является нецелесообразным в связи со спецификой самой территории (географической, экономической, промышленной специализации) и особенностями местного населения.

Учитывая эти особенности, разработка маркетинговой стратегии социально-экономического развития крупного города базируется на ряде предпосылок:

- крупный город обладает собственной историей и функциональной специализацией, уникальным территориальным расположением, местом в иерархии населенных пунктов и административным статусом. В связи с этим в процессе стратегического управления развитием необходимо учитывать и малоизвестные, но актуальные для продвижения территории исторические факты, которые помогут ее позиционировать относительно других населенных пунктов.

- при разработке стратегических документов социально-экономического развития крупного города должна учитываться траектория развития территории, как в исторической ретроспективе, так и в перспективе. Таким образом, необходимо выявление и формирование маркетингового потенциала социально-экономического развития крупного города (ускоренное развитие отраслей, подотраслей или отдельных производств; основных направлений инновационного развития; сокращение производства некоторых видов продукции, что может происходить в связи с устареванием, истощением ресурсной базы и по иным причинам; направленности «перелива» и диверсификации капиталов и пр.)

- в условиях усиления агломерационных процессов органы государственной власти и местного самоуправления должны учитывать не только тенденции



социально-экономического развития самого города, но и наличие агломерационных процессов, территориальную приближенность агломераций-конкурентов.

В условиях рыночной системы хозяйствования и усиления конкурентной борьбы городов за ограниченные ресурсы огромное практическое значение приобретает разработка качественно новой городской социально-экономической политики, основанной на применении инструментов, позволяющих выявить маркетинговый потенциал города.

Графически место маркетингового потенциала в системе стратегического управления социально-экономическим развитием территории представлено на рисунке 1.

Применение стратегического управления позволяет создавать более благоприятные условия для максимизации использования маркетингового потенциала территории, формирования устойчивого социально-экономического развития, повышения уровня конкурентоспособности и инвестиционной привлекательности территории, а также наиболее полного удовлетворения потребностей всех групп населения, проживающих на данной территории, так как

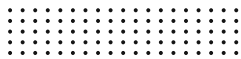
маркетинговое стратегическое планирование, ориентировано на более широкое использование всего комплекса маркетинга, что в свою очередь, окажет положительное влияние на экономику города в целом.

Таким образом, по результатам исследования авторами делаются следующие выводы.

Во-первых, определение стратегических направлений социально-экономического развития крупного города должно быть основано на выявлении и формировании маркетингового потенциала социально-экономического развития города.

Во-вторых, перенос успешного опыта маркетингового стратегического управления развитием города является нецелесообразным, что обусловлено спецификой, как самой территории, так и местного населения.

В-третьих, маркетинговый потенциал социально-экономического развития крупного города включает в себя природные, экономические, социальные, историко-культурные и другие ресурсы, обеспечивающие устойчивое социально-экономическое развитие территории, ее конкурентоспособность и позиционирование на внутреннем и мировом рынках на базе расширенного воспроизводства в соответствии с экономическими законами и закономерностями.



*Разорвин И. В., Куликова Е. С., Усова Н. В.*

**Литература:**

1. Лопатин В. А., Лопатина Л. Е. Русский толковый словарь. 7-е изд., испр. и доп. М.: Рус. яз., 2001.
2. Ожегов С. И., Шведова Н. Ю. Толковый словарь русского языка: 4-е изд., доп. М.: Азбуковник, 1999.
3. Барабаш Е. С. Оценка социально-экономических потенциалов муниципалитетов // Управленческие науки. 2013. № 1 (6). С. 67–73.
4. Кривенко А. Н. Сущность и роль маркетингового потенциала территории в управлении территориальными образованиями // Вестник Северо-Кавказского федерального университета. 2014. №3 (42). С. 318–320.
5. Жердева О. В. К вопросу формирования и оценки маркетингового потенциала территории // Известия Санкт-Петербургского государственного экономического университета. 2007. № 2. С. 237–240.
6. Демидова Е. В. Маркетинговые стратегии городов как инструмент территориального развития // Академический вестник УралНИИпроект РААСН. 2010. № 2. С. 14–19.
7. Князева И. В. Маркетинг территорий / И. В. Князева, Е. В. Шевцова. Новосибирск: СибАГС, 2007. 200 с.
8. Мещеряков Т. В. Территориальный маркетинг как разновидность геомаркетинга: сущность и развитие терминологического аппарата // Вестник экономической интеграции. 2009. № 8 (18) С. 58–64.
9. Федулов Д. В. Территориальный маркетинг: предпосылки и особенности развития // Мир науки, культуры, образования. №4 (41). 2013 С. 351–353.
10. Фролов Д. П. Маркетинговая парадигма регионального развития: монография; Федер. гос. авт. образоват. учреждение высш. проф. образования «Волгогр. гос. ун-т». 2-е изд., доп. Волгоград : Изд-во ВолГУ, 2013. 157 с. Библиогр.: с. 147–156.
11. Сачук Т. В. Территориальный маркетинг. СПб.: Питер, 2015. 368с.
12. Старцев Ю. Н. Территориальный маркетинг: Учебное пособие. Челябинск: Издатель Татьяна Лурье, 2004.
13. Панкрухин, А. П. Маркетинг территорий. М.: РАГС, 2003. 416 с.

**References:**

1. Lopatin V. A., Lopatina L. E. The Russian Explanatory Dictionary. 7th ed., rev. and ext. M.: Rus. yaz., 2001.
2. Ozhegov S. I., Shvedova N. Yu. The Explanatory Dictionary of the Russian Language: 4th ed., rev. and ext. M.: Azbukovnik, 1999.
3. Barabash E. S. Evaluation of the socio-economic potentials of municipalities // Upravlencheskie nauki. 2013. № 1 (6). P. 67–73.
4. Krivenko A. N. The nature and role of the marketing potential of the territory in territorial management // Vestnik Severo-Kavkazskogo federalnogo universiteta. 2014. №3 (42). P. 318–320.
5. Zherdeva O. V. On the issue of formation and evaluation of marketing potential of the territory // Izvestiya Sankt-Peterburgskogo gosudarstvennogo ekonomicheskogo universiteta. 2007. № 2. P. 237–240.
6. Demidova E. V. Marketing strategies of cities as a tool of territorial development // Akademicheskyy vestnik UralNI-Iproekt RAACS. 2010. № 2. P. 14–19.
7. Knyazeva I. V. Marketing of territories / I. V. Knyazeva, E. V. Shevtsova. Novosibirsk: SibAPA, 2007. 200 p.
8. Meshcheryakov T. V. Territorial marketing as a kind of geomarketing: nature and development of definitions // Vestnik ekonomicheskoi integracii. 2009. № 8 (18) P. 58–64.
9. Fedulov D. V. Territorial marketing: background and specifics of development // World of science, culture and education. №4 (41). 2013 P. 351–353.
10. Frolov D. P. Marketing paradigm of regional development: monograph; Feder. state. aut. educat. institution of higher. prof. education “Volgogr. state. univ.” 2nd ed., ext. Volgograd: VolgGU publish., 2013. 157 p. Bibliogr.: p. 147–156.
11. Sachuk T. V. Regional marketing. SPb.: Piter, 2015. 368p.
12. Startsev Yu. N. Territorial marketing: course-book. Chelyabinsk: Publisher Tatiana Lurie, 2004.
13. Pankrukhin, A. P. Marketing of territories. M.: RAGS, 2003. 416 p.

## МЕЖМУНИЦИПАЛЬНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО В РФ: ПРОСТРАНСТВЕННАЯ СПЕЦИФИКА РАЗВИТИЯ И УПРАВЛЕНИЯ

Тургель И. Д.

доктор экономических наук, профессор, заведующий кафедрой экономики и управления, заместитель директора Уральского института управления – филиала, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Россия), 620990, Россия, г. Екатеринбург, ул. 8 марта, д. 66, к. 321, irina.turgel@uapa.ru

УДК 338.24(1-3)

ББК 65.050.2

**Цель.** Оценка динамики показателей и выявление пространственных моделей развития межмуниципального сотрудничества на макрорегиональном уровне.

**Методы.** Исследование использует методы экономико-статистического анализа (средних и относительных величин, выявление трендов социально-экономической динамики, оценка степени «присутствия»).

**Результаты и практическая значимость.** Проведена оценка, сохранились ли в 2014 году тенденции развития межмуниципального сотрудничества, выявленные в проведенном автором ранее исследовании. На общероссийском уровне и уровне федеральных округов проведено сравнение показателей развития межмуниципального сотрудничества в разрезе типов муниципальных образований и типов межмуниципальных организаций. Полученные результаты будут востребованы на практике при обосновании рекомендаций по снижению административных барьеров для межмуниципального сотрудничества в разных типах муниципалитетов и разных федеральных округах РФ.

**Научная новизна.** Подтверждена взаимосвязь между типом муниципального образования и активностью его участия в различных формах межмуниципального сотрудничества. На примере совокупности федеральных округов РФ выявлена специфика и модели участия муниципалитетов в межмуниципальных организациях.

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

*Ключевые слова:* межмуниципальное сотрудничество, федеральные округа, формы межмуниципального сотрудничества.

## INTER-MUNICIPAL COOPERATION IN THE RF: SPATIAL SPECIFICS OF DEVELOPMENT AND MANAGEMENT

Turgel I. D.

Doctor of Economics, Professor, Head of Economics and Management Department, Deputy Director of the Ural Institute of Management – branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russia), r. 321, 66, 8 Marta str., Ekaterinburg, Russia, 620990, irina.turgel@uapa.ru

**Purpose.** To assess dynamics of indicators and to identify spatial models of inter-municipal cooperation at macro-regional level.

**Methods.** Methods of economic-statistical analysis (average and relative values, identification of trends in socio-economic dynamics, “presence” assessment) are used in the research.

**Results and practical significance.** The assessment of whether the development trends of inter-municipal cooperation identified in the author’s earlier research retained in 2014 is carried out. On the national level and the level of Federal Districts indicators of inter-municipal cooperation development by types of municipalities and types of inter-municipal organizations are compared. The outcomes will be sought after in practice to justify recommendations for reducing administrative barriers in the inter-municipal cooperation of different types of municipalities and various Federal Districts of the RF.



**Scientific novelty.** The relationship between the type of activity of the municipality and its participation in various forms of inter-municipal cooperation is confirmed. Exemplified by a set of Federal Districts of the Russian Federation the specifics and the model of participation of municipalities in the inter-municipal organizations are revealed.

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

*Key words:* inter-municipal cooperation, Federal Districts, forms of inter-municipal cooperation.

### Постановка проблемы и методика исследования

Современный период развития российских муниципалитетов характеризуется «наложением» двух процессов. С одной стороны, прошло уже свыше десяти лет с момента принятия Федерального закона от 6 октября 2003 года №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления». Данный закон регламентирует, в том числе порядок и формы межмуниципального сотрудничества. В частности, межмуниципальное сотрудничество теперь реализуется в следующих формах:

- «образование советов и объединений межмуниципальных образований;
- создание межмуниципальных организаций;
- заключение договоров и соглашений о сотрудничестве и совместной деятельности» [1].

Прошедший срок с момента принятия закона уже позволяет проводить оценку последствий, подводить определенные итоги, в том числе и относительно результатов, достигнутых в сфере межмуниципального сотрудничества [2, 3, 4]. С другой стороны, высокая турбулентность внешней среды, новые экономические вызовы и угрозы, усиливают актуальность вопросов межмуниципального сотрудничества. Повышение интереса к этой обусловлено наличием возможностей для совместного решения проблем муниципального развития в условиях растущих ресурсных ограничений.

Появляются публикации обобщающего характера, в которых авторы пытаются подвести определенные итоги развития межмуниципального сотрудничества. Здесь представляют существенный интерес монографии Л. Г. Соколовой и М. А. Михайловой, О. П. Кузнецовой и А. В. Негодуйко [5, 6]. Комплексный анализ институциональных и нормативных аспектов развития межмуниципального сотрудничества содержится в трудах Д. А. Попова, А. А. Петроградской, [7, 8, 9]. Оценка специфики реализации межмуниципального сотрудничества в регионах РФ, региональной политике отражены в работах Н. Ю. Власовой и Л. Н. Джек [10]. Интересные международные обобщения опыта межмуниципального сотрудничества в странах Центральной, Восточной и Западной Европы представлены

в коллективных монографиях под редакцией G. Soos и M. Temmes, T. Herrschel и P. Tallberg [11, 12].

Новой тенденцией последних лет стало усиление внимание к анализу конкретных организационных механизмов создания и функционирования межмуниципальных объединений. В этом контексте международный опыт уже рассматривается не как идеальная модель или образец, а как источник организационных идей и стимулов для создания конкретных управленческих механизмов, учитывающих российскую специфику [13, 14, 15].

Но несмотря на активный интерес ученых, в рамках данных исследований пока не достаточно комплексно проводится анализ, позволяющий выявить динамику показателей, характеризующих состояние межмуниципального сотрудничества на уровне РФ, федеральных округов и регионов. С учетом вышесказанного, целью данной статьи является количественная оценка и сравнительный анализ степени развития и интенсивности межмуниципального сотрудничества, как в общенациональном, так и в макрорегиональном масштабе. В ходе расчетов были использованы данные статистического сборника «Формирование местного самоуправления», подготовленном Федеральной службой государственной статистики. Период исследования (с 1.01.2007 по 1.01.2014) определялся моментом начала подготовки данного типа статистической отчетности и периодичностью ее выхода. Данная статья является логическим продолжением авторского исследования количественных тенденций развития межмуниципального сотрудничества в РФ [16].

В настоящее время органы государственной статистики осуществляют учет деятельности муниципалитетов в сфере межмуниципального сотрудничества по двум основаниям:

- Число муниципальных образований, участвующих на добровольной основе в объединениях муниципальных образований и межмуниципальных некоммерческих организациях;
- Число муниципальных образований, участвующих в межмуниципальных коммерческих организациях.

Параметры существующей базы статистических данных определили алгоритм исследования:

1. Анализ абсолютных и относительных данных, характеризующих участие всех муниципальных образований в межмуниципальных организациях разных типов.

2. Оценка структуры участия разных типов муниципалитетов в межмуниципальных организациях.

3. Оценка структуры участия муниципалитетов в разных типах межмуниципальных организаций на уровне федеральных округов.

4. Выявление регионов, муниципалитеты которых наиболее активно участвуют в межмуниципальных коммерческих организациях.

5. Обоснование наиболее распространенных региональных моделей распространения межмуниципальных организаций.

#### **Основные тенденции развития межмуниципального сотрудничества: общероссийский уровень**

Следует отметить, что за анализируемый период выявленные ранее [16] тенденции развития межмуниципального сотрудничества на общероссийском уровне остались практически неизменными. Продолжалось постепенное сокращение как общего числа муниципальных образований, так и числа муниципальных образований, участвующих в межмуниципальных добровольных объединениях и некоммерческих организациях. Число муниципальных образований, участвующих в деятельности межмуниципальных коммерческих организаций, продолжало постепенно восстанавливаться после падения, произошедшего в 2012 году (таблица 1).

По сравнению с 2007 годом число муниципальных образований сократилось на 5,9%, число муниципальных

образований, участвующих в межмуниципальных объединениях и некоммерческих организациях – на 4,2%, а вот число муниципальных образований, участвующих в межмуниципальных некоммерческих организациях выросло более чем в два раза.

Однако с точки зрения масштабов распространения, абсолютное лидерство продолжает принадлежать межмуниципальным объединениям и некоммерческим организациям. С небольшими отклонениями год от года, порядка 90% муниципальных образований страны входят в объединения муниципалитетов и межмуниципальные некоммерческие организации. Доля муниципалитетов, входящих в состав межмуниципальных коммерческих организаций, хоть и увеличилась более чем в два раза, но составляет на 1 января 2014 года всего 2,3% от общего количества муниципалитетов страны (таблица 2).

Анализ по типам муниципальных образований показывает, что структура муниципальных образований, участвующих в межмуниципальных объединениях и некоммерческих организациях, примерно соответствует структуре муниципальных образований РФ, составленной по данному признаку. Напротив, структура муниципальных образований, участвующих в межмуниципальных коммерческих организациях, имеет четко выраженную специализацию. Наиболее активно участвуют в создании межмуниципальных коммерческих организаций муниципальные районы (на 1 января 2014 года доля муниципальных районов в общей численности муниципальных образований составляла 8,0%, в то время как доля в численности муниципалитетов, участвующих в межмуниципальных коммерческих организациях – 11,2%). Городские округа, обладающие наиболее существенным

**Таблица 1. Число муниципальных образований РФ, участвующих в различных межмуниципальных организациях, единиц, [составлено по 17]**

| Дата             | Число муниципальных образований | Число муниципальных образований, участвующих на добровольной основе в межмуниципальных объединениях и некоммерческих организациях | Число муниципальных образований, участвующих в межмуниципальных коммерческих организациях |
|------------------|---------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------|
| На 1 января 2007 | 24 207                          | 21 798                                                                                                                            | 241                                                                                       |
| На 1 января 2008 | 24 151                          | 21 299                                                                                                                            | 378                                                                                       |
| На 1 января 2009 | 24 161                          | 21 749                                                                                                                            | 577                                                                                       |
| На 1 января 2010 | 23 907                          | 20 890                                                                                                                            | 547                                                                                       |
| На 1 января 2011 | 23 304                          | 20 412                                                                                                                            | 517                                                                                       |
| На 1 января 2012 | 23 118                          | 20 589                                                                                                                            | 492                                                                                       |
| На 1 января 2013 | 23 301                          | 21 155                                                                                                                            | 518                                                                                       |
| На 1 января 2014 | 22 777                          | 20 881                                                                                                                            | 520                                                                                       |
| 2014/2007, %     | 94,1                            | 95,8                                                                                                                              | 215,8                                                                                     |

Таблица 2. Доля муниципальных образований РФ, участвующих в различных межмуниципальных организациях, %, [рассчитано по 17]

|                  | Доля муниципальных образований, участвующих на добровольной основе в объединениях муниципальных образований, в межмуниципальных некоммерческих организациях | Доля муниципальных образований, участвующих в межмуниципальных коммерческих организациях |
|------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------|
| На 1 января 2007 | 90,0%                                                                                                                                                       | 1,0%                                                                                     |
| На 1 января 2008 | 88,2%                                                                                                                                                       | 1,6%                                                                                     |
| На 1 января 2009 | 90,0%                                                                                                                                                       | 2,4%                                                                                     |
| На 1 января 2010 | 87,4%                                                                                                                                                       | 2,3%                                                                                     |
| На 1 января 2011 | 87,6%                                                                                                                                                       | 2,2%                                                                                     |
| На 1 января 2012 | 89,1%                                                                                                                                                       | 2,1%                                                                                     |
| На 1 января 2013 | 90,8%                                                                                                                                                       | 2,2%                                                                                     |
| На 1 января 2014 | 91,7%                                                                                                                                                       | 2,3%                                                                                     |

экономическим потенциалом, продолжают проявлять существенно меньшую активность в создании межмуниципальных коммерческих организаций.

Анализ на уровне поселений показывает, что подавляющее большинство поселений, участвующих в межмуниципальных некоммерческих и коммерческих организациях, относятся к категории сельских поселений. Доля сельских поселений, участвующих в межмуниципальных коммерческих организациях практически совпадает с их долей в общей численности муниципальных образований (таблица 4).

#### Основные тенденции развития межмуниципального сотрудничества: федеральные округа

Определенная специфика сохраняется и в распределении различных типов межмуниципальных объединений и организаций по федеральным округам. По всем

федеральным округам, за исключением Северо-Кавказского, доля муниципальных образований, участвующих в межмуниципальных объединениях и некоммерческих организациях незначительно превышает их долю в общей численности муниципальных образований в РФ. В том, что касается участия в межмуниципальных коммерческих организациях, такого единства уже не наблюдается. Существенно более активно (по сравнению с другими округами) в деятельности межмуниципальных коммерческих организаций участвуют муниципалитеты Центрального, Северо-Западного, Южного, и Дальневосточного федеральных округов. Доля муниципальных образований, участвующих в межмуниципальных коммерческих организациях в Приволжском, Уральском, Сибирском и Северо-Кавказском округах существенно ниже их доли в общей численности муниципальных образований в РФ (таблица 5).

С точки зрения масштабов вовлечения муниципалитетов в межмуниципальных организации на уровне округов, следует отметить следующие тенденции:

Таблица 3. Структура муниципальных образований, участвующих в межмуниципальных организациях (по типам муниципальных образований), на 1 января 2014 года, %, [рассчитано по 17]

|                                                                                                      | всего | в том числе по типам |                  |                                                         |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|----------------------|------------------|---------------------------------------------------------|
|                                                                                                      |       | Муниципальные районы | Городские округа | Внутригородская территория города федерального значения |
| Число муниципальных образований                                                                      | 100%  | 8,0                  | 2,3              | 1,1                                                     |
| Муниципальные образования, участвующие в межмуниципальных объединениях и некоммерческих организациях | 100%  | 8,4                  | 2,5              | 1,2                                                     |
| Число муниципальных образований, участвующих в межмуниципальных коммерческих организациях            | 100%  | 11,2                 | 1,0              | 0                                                       |

Таблица 4. Структура поселений, участвующих в межмуниципальных организациях (по типам поселений), на 1 января 2014 года, %, [рассчитано по 17]

|                                                                                                             | всего | городские | сельские |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|-----------|----------|
| <b>Число муниципальных образований</b>                                                                      | 100,0 | 8,2       | 91,8     |
| <b>Муниципальные образования, участвующие в межмуниципальных объединениях и некоммерческих организациях</b> | 100,0 | 8,6       | 91,4     |
| <b>Число муниципальных образований, участвующих в межмуниципальных коммерческих организациях</b>            | 100,0 | 9,9       | 90,1     |

1. В деятельность межмуниципальных некоммерческих организаций в минимальной степени вовлечены муниципалитеты Северо-Кавказского федерального округа (всего 49,7%), в максимальной степени – муниципалитеты Южного федерального округа (100%).

2. В деятельность межмуниципальных коммерческих организаций в максимальной степени вовлечены муниципалитеты Северо-Западного, Южного и Дальневосточного федеральных округов. В этих округах в межмуниципальных коммерческих организациях участвуют от 7,5 до 7,7% муниципалитетов.

3. Центральный федеральный округ в силу максимального значения числа муниципалитетов, занимает четвертое место по стране по показателю доли муниципальных образований округа, участвующих в коммерческих организациях в общей численности данного типа муниципалитетов по РФ. Однако, если рассматривать на уровне округа, в данный процесс вовлечена всего 1,7% от общей численности муниципальных образований (таблица 6).

#### Модели участия муниципалитетов различных федеральных округов в межмуниципальных организациях.

Что касается участия муниципалитетов в межмуниципальных некоммерческих организациях и объединениях, то здесь, как уже отмечалось, за исключением Северо-Кавказского федерального округа, участие практически 100%.

Посмотрим подробнее, как распределены межмуниципальные организации в регионах, входящих в состав федеральных округов – лидеров по числу межмуниципальных коммерческих организаций, где различия выражены более ярко.

В этом случае, на наш взгляд, можно выделить три модели. Первая модель присутствует в Северо-Западном и Дальневосточном федеральных округах. Здесь в межмуниципальных коммерческих организациях активно участвуют крайне ограниченное число субъектов РФ. В Северо-Западном федеральном округе лидирующие позиции по количеству

Таблица 5. Структура муниципальных образований, участвующих в межмуниципальных организациях (по федеральным округам), на 1 января 2014 года, %, [рассчитано по 17]

| Федеральный округ | Доля в общей численности муниципальных образований РФ | Доля муниципальных образований округа, участвующих в межмуниципальных объединениях и некоммерческих организациях по РФ | Доля муниципальных образований округа, участвующих в межмуниципальных коммерческих организациях по РФ |
|-------------------|-------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Центральный       | 21,5                                                  | 23,2                                                                                                                   | 15,6                                                                                                  |
| Северо-Западный   | 7,3                                                   | 7,2                                                                                                                    | 24,2                                                                                                  |
| Южный             | 7,6                                                   | 8,2                                                                                                                    | 24,8                                                                                                  |
| Северо-Кавказский | 7,5                                                   | 4,1                                                                                                                    | 0,6                                                                                                   |
| Приволжский       | 26,2                                                  | 26,8                                                                                                                   | 9,2                                                                                                   |
| Уральский         | 5,9                                                   | 5,5                                                                                                                    | 3,7                                                                                                   |
| Сибирский         | 18,0                                                  | 18,8                                                                                                                   | 1,7                                                                                                   |
| Дальневосточный   | 6,0                                                   | 6,2                                                                                                                    | 20,2                                                                                                  |
| Итого             | 100,0                                                 | 100,0                                                                                                                  | 100,0                                                                                                 |

Таблица 6. Доля муниципальных образований федерального округа, участвующих в межмуниципальных организациях в общей численности действующих в округе муниципальных образований, на 1 января 2014 года, %, [рассчитано по 17]

| Федеральный округ | Доля муниципальных образований округа, участвующих в окружных межмуниципальных объединениях и некоммерческих организациях | Доля муниципальных образований округа, участвующих в окружных межмуниципальных коммерческих организациях |
|-------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Центральный       | 99,3                                                                                                                      | 1,7                                                                                                      |
| Северо-Западный   | 90,4                                                                                                                      | 7,6                                                                                                      |
| Южный             | 100,0                                                                                                                     | 7,5                                                                                                      |
| Северо-Кавказский | 49,7                                                                                                                      | 0,4                                                                                                      |
| Приволжский       | 93,5                                                                                                                      | 0,9                                                                                                      |
| Уральский         | 85,4                                                                                                                      | 1,4                                                                                                      |
| Сибирский         | 95,4                                                                                                                      | 0,2                                                                                                      |
| Дальневосточный   | 94,7                                                                                                                      | 7,7                                                                                                      |

муниципалитетов-участников межмуниципальных коммерческих организаций обеспечивается за счет Новгородской и Вологодской областей (соответственно 75 и 39 муниципалитетов-участников; а всего в федеральном округе участвуют в межмуниципальных коммерческих организациях 126 муниципалитетов).

В Дальневосточном федеральном округе подавляющее большинство муниципалитетов, участвующих в межмуниципальных коммерческих организациях, сконцентрировано в Хабаровском крае (95 муниципалитетов из 105).

Вторая модель характерна для Центрального и Южного федеральных округов. В этих округах в межмуниципальных коммерческих организациях

участвуют не менее трети от общего количества субъектов РФ. Распределение субъектов РФ по количеству муниципалитетов, участвующих в межмуниципальных коммерческих организациях, представлено на рис. 1.

В Центральном федеральном округе в деятельности межмуниципальных коммерческих организаций участвуют 7 регионов из 18, входящих в состав округа (рис. 2).

Третья модель сформировалась в остальных федеральных округах, где фактически, количество муниципалитетов, участвующих в межмуниципальных коммерческих организациях, является статистически незначительной величиной. Например, в Уральском федеральном округе всего 19 муниципалитетов, участвующих в межмуниципальных коммерческих





Тургель И. Д.

организациях (14 – в Курганской области, 3 – в ЯНАО, 2 – в Челябинской области).

### Выводы и результаты

По итогам анализа можно сделать следующие выводы.

1. Среди разных типов межмуниципальных организаций свою ведущую роль продолжают играть некоммерческие организации и объединения, выполняющие аналитические, экспертные, методические, представительские функции.

2. В работе межмуниципальных коммерческих организаций наибольшую активность проявляют муниципальные районы и сельские поселения. Муниципальные районы имеют иерархическую структуру, объединяют значительное количество поселений, что помогает формировать горизонтальные связи для решения вопросов, представляющих взаимный интерес.

3. На макрорегиональном уровне наиболее активно в деятельности межмуниципальных коммерческих организаций участвуют муниципалитеты Центрального, Северо-Западного, Южного и Дальневосточного федеральных округов.

4. С точки зрения участия в межмуниципальных коммерческих организациях на уровне федеральных округов сформировалось три модели. Первая модель характеризуется тем, что в округе практически отсутствуют межмуниципальные коммерческие организации. Вторая модель – в округе большинство, входящих в него субъектов РФ в той или иной степени развивают межмуниципальное участие в коммерческой деятельности. Данная модель характерна для округов с высокой долей сельского населения. Третья модель – в федеральном округе существует крайне ограниченное количество регионов, где сконцентрировано большинство межмуниципальных коммерческих организаций.

5. Сохраняется выявленная ранее тенденция, выражающаяся в отсутствии прямой зависимости между уровнем экономического развития субъекта РФ и степенью участия муниципалитетов, в межмуниципальных организациях.

### Литература:

1. Об общих принципах организации местного самоуправления: Федеральный закон от 6 октября 2003 года №131-ФЗ [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
2. Тургель И. Д. Нормативно-правовые и финансово-экономические основы развития современного города как элемента системы местного самоуправления // Муниципалитет: экономика и управление. 2011. № 1 (1). С. 5–17.
3. Тургель И. Д. Местное самоуправление в России: десять лет в условиях реформирования // Муниципалитет: экономика и управление. 2012. № 2 (3). С. 18–29.
4. Выдрин И. В. Эволюция местного самоуправления в России: итоги, проблемы и перспективы // Муниципалитет: экономика и управление. 2013. № 1. С. 5–11.
5. Соколова Л. Г., Михайлова М. А. Межмуниципальное сотрудничество: история развития, организация, перспективы: М-во образования и науки Российской Федерации, Байкальский гос. ун-т экономики и права. Иркутск, 2012.
6. Кузнецова О. П., Негодуйко А. В. Межмуниципальное экономическое сотрудничество: проблемы и перспективы развития: Федеральное агентство по образованию, Гос. образовательное учреждение высш. проф. образования «Омский гос. технический ун-т». Омск, 2009.
7. Попов Д. А. Межмуниципальное сотрудничество: сравнительно-правовой анализ форм реализации // Городское управление. 2012. № 11 (196). С. 54–64.
8. Петроградская А. А. Перспективные формы межмуниципального сотрудничества // Право и экономика. 2010. № 11. С. 7–13.
9. Урманов Д. В. Институциональные барьеры формирования и развития механизмов межмуниципального сотрудничества в России // Региональные исследования. 2013. № 1. С. 114–121.
10. Власова Н. Ю., Джек Л. Н. Перспективы развития межмуниципального сотрудничества в субъектах РФ // Вопросы управления. 2009. № 3. С. 13–17.
11. Metropolitan CEE. Big Cities, Capitals and City-Regions in Central and Eastern Europe / Ed. by G. Soos and M. Temmes. Published by NISPAcee Press. 2010. 210 p.
12. The Role of Regions? Networks, Scale, Territory / Ed. by T. Herrschel and P. Tallberg. 303 p.
13. Ручкин А. В., Шеметова Н. К. Реализация проектов межмуниципального сотрудничества: обзор российской и зарубежных практик // Муниципалитет: экономика и управление. 2014. № 4 (9). С. 5–12.
14. Победин А. А. Перспективы межмуниципального сотрудничества при развитии городских агломераций: опыт зарубежных стран и России // Вестник Омского университета. Серия: Экономика. 2013. № 4. С. 43–48.
15. Тургель И. Д., Победин А. А., Трофимова О. М., Ручкин А. В., Шеметова Н. К. Оценка потенциала саморазвития муниципальных образований: теория и практика. Екатеринбург: Изд-во Российской академии народного хозяйства и государственной службы, 2012. 212 с.
16. Тургель И. Д. Межмуниципальное сотрудничество в РФ: опыт экономико-статистического анализа

// Муниципалитет: экономика и управление. 2014. № 1 (6). С. 35–40.

17. Формирование местного самоуправления в Российской Федерации: стат. Бюллетень / Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики [электронный ресурс]. URL: [http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat\\_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc\\_1244553308453](http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc_1244553308453) (дата обращения 23.03.2015 г.)

#### References:

1. On general principles of local government: Federal Law of October 6, 2003 №131-FL [e-resource]. Access from ref.-legal system "KonsultantPlus".
2. Turgel I. D. Normative-legal and financial-economic framework of development of a modern city as an element of the local government system // *Municipalitet: economica i upravlenie*. 2011. № 1 (1). P. 5–17.
3. Turgel I. D. Local government in Russia: ten years under reform // *Municipalitet: economica i upravlenie*. 2012. № 2 (3). P. 18–29.
4. Vydrin I. V. The evolution of local government in Russia: outcomes, problems and perspectives // *Municipalitet: economica i upravlenie*. 2013. № 1. P. 5–11.
5. Sokolova L. G., Mikhailova M. A. Inter-municipal cooperation: development history, organization, prospects: Ministry of Education and Science of the Russian Federation, Baikal State. Univ. of Economics and Law. Irkutsk, 2012.
6. Kuznetsov O. P., Negoduyko A. V. Inter-municipal economic cooperation: problems and prospects of development of the Federal Agency for Education, State educ. institution of higher prof. education "Omsk State. Technical Univ." Omsk, 2009.
7. Popov D. A. Inter-municipal cooperation: comparative legal analysis of the forms of realization // *Gorodskoe upravlenie*. 2012. № 11 (196). P. 54–64.
8. Petrogradskaya A. A. Advanced forms of inter-municipal cooperation // *Pravo i economica*. 2010. № 11. С. 7–13.
9. Urmanov D. V. Institutional barriers to the formation and development of mechanisms of inter-municipal cooperation in Russia // *Regionalnye issledovaniya*. 2013. № 1. P. 114–121.
10. Vlasova N. Yu., Jack L. N. Prospects of the inter-municipal cooperation development in the territorial entities of Russia // *Management*. 2009. № 3. P. 13–17.
11. Metropolitan CEE. Big Cities, Capitals and City-Regions in Central and Eastern Europe / Ed. by G. Soos and M. Temmes. Published by NISPAcee Press. 2010. 210 p.
12. The Role of Regions? Networks, Scale, Territory / Ed. by T. Herrschel and P. Tallberg. 303 p.
13. Ruchkin A. V., Shemetova N. K. Implementation of the projects of inter-municipal cooperation: overview of the Russian and foreign practices // *Municipalitet: economica i upravlenie*. 2014. № 4 (9). P. 5–12.
14. Pobedin A. A. Prospects for inter-municipal co-operation in the urban centers development: the experience of foreign countries and Russia // *Vestnik Omskogo universiteta. Seriya: Ekonomika*. 2013. № 4. P. 43–48.
15. Turgel I. D., Pobedin A. A., Trofimova O. M., Ruchkin A. V., Shemetova N. K. Assessing the potential of self-development of municipalities: theory and practice. Ekaterinburg: Russian Academy of National Economy and Public Administration Publishing, 2012. 212 p.
16. Turgel I. D. Inter-municipal cooperation in the Russian Federation: the experience of economic-statistical analysis // *Municipalitet: economica i upravlenie*. 2014. № 1 (6). P. 35–40.
17. Local government development in the Russian Federation: stat. Bulletin / Official website of the Federal State Statistics Service [e-resource]. URL: [http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat\\_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc\\_1244553308453](http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc_1244553308453) (date of access 23.03.2015)



## УПРАВЛЕНИЕ ЧЕЛОВЕЧЕСКИМИ РЕСУРСАМИ

### МЕТОДОЛОГИЧЕСКОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ОЦЕНИВАНИЯ СОЦИАЛЬНО-ЛИЧНОСТНЫХ КОМПЕТЕНТНОСТЕЙ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ

**Зелинский С. Э.**

кандидат технических наук, доцент, директор, Центр переподготовки и повышения квалификации работников органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных предприятий, учреждений и организаций Кировоградской областной государственной администрации (Украина), 25006, Украина, г. Кировоград, ул. Большая Перспективная, д. 55, оф. 801, s\_zel@ukr.net

УДК 35.08  
ББК 67.401.02

**Цель.** Разработка методики оценивания социально-личностных компетентностей государственных служащих на основе существующих тестовых методик. Чтобы из широкого перечня социально-личностных компетенций выбрать наиболее значимые для государственных служащих, в Кировоградской области (Украина) было проведено анкетирование руководителей разных уровней районных и областной государственных администраций, территориальных управлений центральных органов власти.

**Методы.** Исследование базируется на методах теории статистической обработки данных и методиках тестов определения составляющих социально-личностных компетентностей для государственных служащих.

**Результаты и практическая значимость.** Количественная оценка социально-личностных компетентностей государственного служащего, которая может быть получена на основе предложенного методологического инструментария, обеспечивает справедливость, прозрачность и объективность при принятии кадровых решений в государственных органах власти.

**Научная новизна.** Предложен методологический инструментарий оценки количественных значений социально-личностных компетентностей государственного служащего. Применение нескольких тестовых методик для определения составляющих социально-личностных компетентностей обеспечивает комплексность оценки и повышает ее точность.

*Ключевые слова:* социально-личностные компетентности, государственный служащий, тестовые методики, способности, оценивание, лидерство, отношения, эмоциональный интеллект, стрессоустойчивость.

### METHODOLOGICAL SUPPORT TO ASSESSMENT OF SOCIAL AND PERSONAL COMPETENCE OF CIVIL SERVANTS

**Zelinskiy S. E.**

Candidate of Technical Sciences, Associate Professor, Director, Center for Retraining and Advanced Training of Employees of Public Authorities, Local Governments, State Enterprises, Institutions and Organizations of Kirovograd Regional State Administration (Ukraine), 801, 55, Bolshaya Perspektivnaya str., Kirovograd, Ukraine, 25006, s\_zel@ukr.net

**Purpose.** To develop the method of assessing social and personal competences of civil servants on the basis of the existing testing methods. To select out of a wide range of social and personal competencies the most significant for public

servants in the Kirovograd region (Ukraine) managers at various levels of district and regional administrations, territorial departments of central authorities were surveyed.

**Methods.** The study is based on the methods of the theory of statistical data processing and test methods determining the components of the social and personal competencies for public servants.

**Results and practical significance.** Quantitative assessment of social and personal competences of civil servants, which may be obtained on the basis of the proposed methodological techniques, ensures fairness, transparency and objectivity in making personnel decisions in state authorities.

**Scientific novelty.** Methodological tools for assessing quantitative values of personal and social competence of civil servants are proposed. The use of several test methods for determining the components of personal and social competencies provides comprehensive evaluation and increases its accuracy.

**Key words:** social and personal competence, civil servant, test methods, abilities, assessment, leadership, relationships, emotional intelligence, stress resistance.

Для разных профессиональных групп социально-личностные компетентности оцениваются различными методами (чаще всего по результатам опросов). Но в задачах кадрового менеджмента для сравнительного анализа важно количественно оценить эти компетентности для конкретного сотрудника, что на сегодняшний день не решено.

В определении социально-личностных компетентностей (СЛК) присутствуют две составляющие: социальная и личностная. Например, И. Зимняя утверждает, что все компетенции являются социальными в широком понимании, потому что они формируются под влиянием окружающей среды и проявляются в обществе [1]. В тоже время выделяются и социальные компетенции в узком понимании, которые описывают взаимодействие личности с другими людьми.

Актуальность СЛК для государственных служащих определяется тем, что при выполнении функций государственного управления они должны взаимодействовать с гражданами и проявлять определенные личностные качества для эффективного решения их запросов. В СЛК раскрывается гуманитарная позиция государственного служащего по отношению к гражданам и по отношению к самому себе, т. е. она лежит в сфере человеческих взаимоотношений. В этих отношениях личность гражданина является основной ценностью со своим внутренним миром, интересами и потребностями. Личностные качества государственного служащего формируются и проявляются на основе гуманистических ценностей – совести, справедливости, доброты, милосердия, чести, долга, уважения человеческого достоинства.

Несмотря на то, что сегодня в системе образования большое внимание уделяется изучению СЛК [2], четкий перечень СЛК для государственных служащих и методика их оценки отсутствует. Чтобы из широкого перечня СЛК выбрать наиболее значимые именно для государственных служащих, в Кировоградской области было проведено анкетирование руководителей

разных уровней районных и областной государственных администраций, а также территориальных управлений центральных органов власти. Результаты этого опроса позволили выделить следующие СЛК, которые могут применяться при комплексной оценке государственных служащих:

- лидерство;
- коммуникативные и организаторские способности;
- конфликтность и толерантность;
- эмоциональный интеллект и эмпатия;
- межличностные отношения;
- субъективное отношение;
- стрессоустойчивость.

Наличие и уровень той или иной СЛК у государственного служащего должны быть измерены (оценены). Очевидно, что любая оценка должна быть количественной. Для этого могут быть использованы известные тестовые методики с балльной системой оценок. Учитывая, что в каждом тесте имеется своя система баллов, автором предложена методика, которая позволяет на основе результатов различных тестов получать количественную оценку социально-личностных компетентностей государственных служащих в единой системе стенов от 1 до 9 [3]. При этом для результатов каждого теста применяются свои правила нормирования к стенам. В табл. 1 в качестве примера показано соответствие (соотношение) стенов и баллов теста «Диагностика лидерских способностей».

Общая оценка СЛК государственного служащего  $O_{слк}$  может быть рассчитана как среднее значение оценок:

$$O_{слк} = (O_{лид} + O_{ком} + O_{орг} + O_{конф} + O_{тол} + O_{эи} + O_{мо} + O_{со} + O_{стр}) / 9$$

где:  $O_{лид}$  – оценка лидерства;

$O_{ком}$  – оценка коммуникативных способностей;

$O_{орг}$  – оценка организаторских способностей;



Зелинский С. Э.

Таблица 1. Оценка лидерских способностей по тесту «Диагностика лидерских способностей»

| Стены | 1   | 2    | 3     | 4     | 5     | 6     | 7     | 8     | 9    |
|-------|-----|------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|------|
| Баллы | < 9 | 9–12 | 13–16 | 17–20 | 21–24 | 25–28 | 29–32 | 33–36 | > 36 |

$O_{\text{конф}}$  – оценка конфликтности;  
 $O_{\text{тол}}$  – оценка толерантности;  
 $O_{\text{эи}}$  – оценка эмоционального интеллекта;  
 $O_{\text{мо}}$  – оценка межличностных отношений;  
 $O_{\text{со}}$  – оценка субъективного отношения;  
 $O_{\text{стр}}$  – оценка стрессоустойчивости.

### Оценка лидерства

Лидерство определяют как процесс социального влияния одного человека (лидера) на других людей (подчиненных). Под лидерством можно понимать и конкретные действия лидера по координации и управлению деятельностью группы для достижения поставленных целей и результатов.

Оценить способность человека быть лидером позволяет тест «Диагностика лидерских способностей» (авторы Е. Жариков, Е. Крушельницкий) [4]. В табл. 1 представлены оценки в стенах  $O_{\text{лид1}}$  лидерских способностей по этому тесту.

Для оценки стиля лидерства и его общей эффективности может быть использован «Многофакторный опросник лидерства» американского психолога Б. Басса. С его помощью государственный служащий может субъективно оценить себя описательными выражениями. Данный тест диагностирует два варианта стиля лидерства: *трансформационное* и *транзакционное*, а также общий уровень эффективности лидерства. «Многофакторный опросник лидерства» позволяет выявить 7 факторов, связанных с трансформационным лидерством. На способность к трансформационному лидерству в целом указывает сумма баллов по всем 7 факторам, что и будет составлять оценку  $O_{\text{лид2}}$ .

В тесте «Конструктивный рисунок человека из геометрических фигур» требуется нарисовать изображение человека, которое должно состоять из 10 геометрических фигур – треугольников, кругов, квадратов. При рисовании «человечка» можно увеличивать или уменьшать указанные геометрические фигуры, а также накладывать друг на друга. Важно, чтобы в изображении нарисованного «человечка» присутствовали все эти геометрические фигуры (треугольник, круг и квадрат), а их общее количество равнялось 10. После прохождения теста в изображении «человечка» подсчитывается количество треугольников, кругов и квадратов. Результат записывается в виде трехзначных чисел,

например, 721, где сотни обозначают количество треугольников (7), десятки – количество кругов (2), единицы – количество квадратов (1). Это так называемая «формула рисунка», по которой определяется соответствующий тип респондентов и оценка  $O_{\text{лид3}}$  [3].

Оценка лидерской компетентности государственного служащего  $O_{\text{лид}}$  рассчитывается как среднее оценок  $O_{\text{лид1}}$ :

$$O_{\text{лид}} = (O_{\text{лид1}} + O_{\text{лид2}} + O_{\text{лид3}}) / 3$$

### Оценка коммуникативных и организаторских способностей

Под коммуникативной компетентностью будем понимать владение сложными коммуникативными навыками и умениями, знание культурных норм, обычаев, традиций и этикета в сфере общения, воспитанность, ориентацию в коммуникативных средствах, присущих национальному менталитету и содержащихся в рамках определенной профессии [5]. Это обобщающее коммуникативное свойство личности, которое включает в себя коммуникативные способности, знания, умения и навыки, а также социальный опыт в сфере делового общения.

Как утверждается в работе И. Чичикина [6], через коммуникативную функцию реализуются все другие управленческие функции деятельности: от 50% (у менеджеров низшего звена) до 90% (у менеджеров высшего звена) всего рабочего времени руководителя заполнено именно общением. Кроме того, 73% американских, 63% английских и 85% японских руководителей считают невнятные коммуникации главным препятствием на пути достижения высокой эффективности работы их организации. Основной составляющей деятельности государственного служащего является устное или письменное общение.

Тест «Уровень вашей коммуникабельности» В. Ряховского позволяет количественно оценить уровень коммуникабельности государственного служащего по набранным баллам (оценка  $O_{\text{ком1}}$ ).

В методике «КОС-1» имеется 40 вопросов, которые помогают выяснить коммуникативные и организационные способности государственного служащего и их оценки в стенах  $O_{\text{ком2}}$  и  $O_{\text{орг2}}$  соответственно.

Для выявления коммуникативных и организаторских склонностей личности предлагается использовать

методику выявления коммуникативных и организаторских склонностей «КОС-2». Она позволяет выявить, насколько государственный служащий умеет четко и быстро устанавливать деловые и контакты с людьми, стремиться расширять круг общения, участвует в групповых мероприятиях, умеет влиять на людей и др. Обработка результатов и значения оценок  $O_{ком3}$  и  $O_{орг3}$  аналогична методике «КОС-1».

Тестовая методика «КСК» (коммуникативная социальная компетентность) [7] предлагается для получения более полного представления о государственном служащем посредством составления вероятностного прогноза успешности его профессиональной деятельности. Баллы (максимальное значение – 20) суммируются по каждому фактору: А, В, С, Д, К, М, Н, Л. Для оценки  $O_{ком4}$  предлагается соответствие стенов по всем факторам.

Для оценки коммуникативных и организаторских способностей и качеств могут быть использованы некоторые факторы стандартизованного многофакторного (16 факторного) личностного опросника Р. Кэттелла 16PF (версия А) [8]. Важно заметить, что в результатах этого теста учитывается пол и возраст респондента.

Группу коммуникативных свойств образуют следующие факторы:

- А – общительность;
- Н – смелость;
- Е – доминантность;
- L – подозрительность;
- N – дипломатичность;
- Q2 – самостоятельность.

Учитывая, что сырые баллы в этом тесте уже переведены в стенов от 1 до 10, то усредненная оценка  $O_{ком5}$  будет соответствовать усредненным значениям стенов по перечисленным выше факторам.

Факторы Q3 – самодисциплина и G – моральная нормативность относятся к группе регуляторных свойств личности. Эти свойства можно рассматривать как организаторские способности, а усредненная оценка  $O_{орг5}$  будет соответствовать усредненным значениям стенов по этим двум факторам.

Оценка коммуникативной компетентности государственного служащего рассчитывается как среднее оценок  $O_{комi}$ :

$$O_{ком} = (O_{ком1} + O_{ком2} + O_{ком3} + O_{ком4} + O_{ком5}) / 5$$

Оценка организационной компетентности государственного служащего рассчитывается как среднее оценок  $O_{оргi}$ :

$$O_{орг} = (O_{орг2} + O_{орг3} + O_{орг5}) / 3$$

### Оценка конфликтности и толерантности

Под конфликтностью будем понимать свойство, характеризующее частотой вступления государственного служащего в межличностные конфликты. При высокой конфликтности он может быть постоянным инициатором напряженных отношений с окружающими коллегами.

К. Томасом был создан тест «Определение способов регулирования конфликтов», в котором выделены следующие способы поведения [9]:

- соревнование (конкуренция) – стремление добиться своих интересов в ущерб другому человеку;
- приспособление – принесение в жертву собственных интересов ради другого человека;
- компромисс – стремление к взаимным уступкам;
- избегание – отсутствие стремления к сотрудничеству;
- сотрудничество – стремление к удовлетворению интересов обеих сторон.

После определения стенов по каждому способу поведения в конфликте находится среднее значение, которое и будет оценкой  $O_{конф1}$  [3].

В тесте «Уровень конфликтности личности» респондентом набирается определенная сумма баллов, характеризующая уровень конфликтности личности (оценка  $O_{конф2}$ ). Оценка конфликтности государственного служащего  $O_{конф}$  рассчитывается как среднее значение оценок  $O_{конф1}$  и  $O_{конф2}$ . Настоящая толерантность является ценным качеством развитой личности, которой ради самоутверждения не требуется унижение другого. Экспресс-опросник «Индекс толерантности» [10] предназначен для диагностики общего уровня толерантности. Полученные баллы могут быть нормированы в стенов в виде оценки  $O_{тол1}$ . Тест коммуникативной толерантности В. Бойко позволяет определить уровень коммуникативной толерантности. По результатам теста подсчитывается сумма баллов по 9 признакам. Полученные баллы могут быть нормированы в стенов в виде оценки  $O_{тол2}$ . Оценка толерантности государственного служащего  $O_{тол}$  рассчитывается как среднее значение оценок  $O_{тол1}$  и  $O_{тол2}$ .

### Оценка эмоционального интеллекта и эмпатии

Государственные служащие, как и все люди, делятся на две категории: эмоциональные и неэмоциональные. Первые – очень чувствительные натуры, выражающие свое отношение ко всему окружающему с помощью эмоций (радости, печали, гнева, умиления и т. д.).

В 90-х гг. XX в. американские психологи П. Селовей и Дж. Майер ввели новый термин – «эмоциональный интеллект» (Emotional Intelligence – EQ). Согласно результатам их исследований, люди, обладающие высоким уровнем эмоционального интеллекта (ЭИ), способны к более быстрому прогрессу в определенных областях и эффективному использованию своих способностей [11].

По мнению американского психолога Д. Гоулмана [12], эмоциональное развитие человека важнее его умственных способностей. По его утверждению, примерно 80% жизненного успеха человеку обеспечивает то, что можно назвать некогнитивными факторами, в число которых входит и эмоциональный интеллект. Появился даже новый лозунг: «IQ gets you hired, but EQ gets you promoted» («С хорошим IQ вас возьмут на работу, с хорошим EQ – продвинут по службе»).

Например, у 95% интеллектуально одаренных людей, согласно исследованиям В. Юркевича [13], отмечаются трудности с ЭИ.

Тест на эмоциональный интеллект по методике Н. Холла показывает, как государственный служащий использует эмоции в своей жизни, и учитывает разные стороны ЭИ: отношение к себе и к другим, способности к общению, отношение к жизни и поиск гармонии. Интегральный (сумма по всем шкалам) уровень ЭИ с учетом доминирующего знака определяется количественными показателями в баллах, которые могут быть нормированы в стены, соответствующие оценке  $O_{эм1}$ .

Для измерения ИЭ государственных служащих можно применять популярный в США тест MSCEIT (Mayer, Salovey, Caruso Emotional Intelligent Test) [14]. Этот тест измеряет так называемые эмоциональные навыки, что позволяет говорить о его объективности, сопоставимой с IQ-тестами. Испытуемому предлагается идентифицировать эмоции, изображенные на картинках, воспроизвести предложенные эмоции, определить причины возникновения различных эмоций и предложить, как лучше использовать их в процессе мышления и при взаимодействии с другими людьми.

Методика теста MSCEIT состоит из 8 секций. На каждый компонент модели ЭИ приходится по 2 секции, а общий балл вычисляется как среднее всех 8 секций теста. Затем баллы переводятся в стены, что и составляет оценку  $O_{эм2}$  для мужчин и женщин отдельно.

Тест «ЭИин» Д. Люсина [15] опирается на авторскую модель ЭИ, который определяется как способность понимать свои и чужие эмоции и управление ими. Таким образом, вводится понятие внутриличностного и межличностного ЭИ. Оценки ЭИ по тесту Д. Люсина выполняются по определенным факторам, а общая оценка  $O_{эм3}$  рассчитывается как среднее значение полученных стенов.

Тестовая методика «Шкала эмоционального отклика» А. Меграбяна и Н. Эпштейна (Balanced Emotional Empathy Scale – BEES) [16] позволяет проанализировать общие эмпатические тенденции государственного служащего – выраженность способности к эмоциональному отклику на переживания другого человека. Объектами эмпатии выступают социальные ситуации и люди, с которыми государственный служащий мог сопереживать в повседневной жизни. Высокие показатели по способности к эмпатии находятся в обратной связи с агрессивностью и склонностью к насилию, коррелируют с уступчивостью, готовностью прощать других (но не себя), готовностью выполнять рутинную работу. Оценки эмпатии по тесту А. Меграбяна и Н. Эпштейна  $O_{эм4}$  для мужчин и женщин имеют различные пороговые значения.

Тест эмпатического потенциала личности И. Юсупова [17] позволяет не только определить общий уровень эмпатии государственного служащего, но и его уровень в разных сферах. Это возможно благодаря тому, что в этой методике эмпатия определяется исходя из объекта, к которому она направлена. Результаты теста по И. Юсупова могут быть нормированы в стены, что будет составлять оценку  $O_{эм5}$ .

По тесту Р. Кэттелла 16 PF [5] в группу эмоциональных свойств входят такие факторы, как:

- С – эмоциональная устойчивость;
- F – беспечность;
- Н – смелость в социальных контактах;
- I – эмоциональная чувствительность;
- О – тревожность;
- Q4 – напряженность.

По стенам факторов теста 16 PF, используемым в оценке, рассчитывается усредненная оценка  $O_{эм6}$ .

Оценка эмоционального интеллекта государственного служащего рассчитывается как среднее оценок  $O_{эмi}$ :

$$O_{эм} = (O_{эм1} + O_{эм2} + O_{эм3} + O_{эм4} + O_{эм5} + O_{эм6}) / 6$$

#### Оценка межличностных отношений

Опросник межличностных отношений (ОМО) является русскоязычной версией (автор А. Рукавишников) широко известного опросника FIRO (Fundamental Interpersonal Relations Orientation), разработанного американским психологом В. Шутцем [18]. Этот опросник позволяет диагностировать аспекты межличностных отношений в диадах и группах, а также определить коммуникативные

особенности государственного служащего. На каждое из 54 утверждений опросника тестируемый должен выбрать один из ответов в рамках 6-балльной оценочной шкалы. Оценку межличностных отношений с помощью теста А. Рукавишников  $O_{\text{мло1}}$  предлагается формировать как среднее значение стенов.

При исследовании межличностных отношений наиболее часто учитываются «доминирование-подчинение» и «дружелюбие-агрессивность». Для представления межличностных отношений Т. Лири разработал тест «Диагностика межличностных отношений (ДМО)» [19], содержащий 128 оценочных суждений по 8 типам отношений:

- I. Авторитарный (доминантность – властность – деспотичность);
- II. Эгоистичный (уверенность в себе – самоуверенность – самовлюбленность);
- III. Агрессивный (требовательность – непримиримость – жестокость);
- IV. Подозрительный (скептицизм – упрямство – негативизм);
- V. Подчиненный (уступчивость – кротость – пассивная подчиненность)
- VI. Зависимый (доверчивость – послушание – зависимость);
- VII. Дружелюбный (добросердечие – несамостоятельность – чрезмерный конформизм);
- VIII. Альтруистический (отзывчивость – бескорыстие – жертвенность).

С помощью следующих формул определяются показатели по двум основным параметрам «Доминирование» и «Дружелюбие»:

$$\begin{aligned} \text{«Доминирование»} = \\ = (I - V) + 0,7 \cdot (VIII + II - IV - VI) \end{aligned} \quad (1)$$

$$\begin{aligned} \text{«Дружелюбие»} = \\ = (VII - III) + 0,7 \cdot (VIII - II - IV + VI) \end{aligned} \quad (2)$$

Положительный результат по формуле (1), свидетельствует о стремлении государственного служащего к доминированию в общении, а отрицательный – указывает на тенденцию к подчинению.

Положительный результат по формуле (2) является показателем стремления государственного служащего к установлению доброжелательных отношений и сотрудничества с окружающими. Отрицательное значение, полученное по формуле (2), указывает на проявление позиции, препятствующей сотрудничеству и успешной совместной деятельности.

Значения, рассчитанные по формулам (1) и (2), заменяют систему баллов по 16 межличностным переменным, и являются индексами, которые

характеризуют представление субъекта по обозначенным параметрам в диапазоне от –38,4 до + 38,4. Предлагается использовать показатель, который является суммой результатов «Доминирование» и «Дружелюбие», что и будет составлять оценку  $O_{\text{мло2}}$ .

Методика «Q-сортировка» (В. Стефансон) [20] предназначена для изучения представлений человека о себе и позволяет определить 6 основных тенденций поведения государственного служащего:

- «зависимость – независимость»;
- «общительность – необщительность»;
- принятие «борьбы» – избегание «борьбы».

Значение оценки  $O_{\text{мло3}}$  определяется как среднее стенов по трем направлениям.

Оценка межличностных отношений государственного служащего рассчитывается как среднее определенных оценок  $O_{\text{мло1}}$ :

$$O_{\text{мло}} = (O_{\text{мло1}} + O_{\text{мло2}} + O_{\text{мло3}}) / 3$$

### Оценка субъективного отношения

Опросник уровня субъективного контроля (УСК) оценивает сложившийся уровень личной ответственности государственного служащего в достижениях, неудачах, производственных, межличностных и семейных отношениях, за здоровье и болезни. При этом выделяют две формы внутреннего контроля:

- интернальность (принятие ответственности за все события, происходящие в жизни человека, на себя);
- экстернальность (перекладывание ответственности за все происходящие с человеком на любые внешние факторы).

В основе данной методики, авторами которой являются Е. Бажин, Е. Голикина, Л. Эткинд, лежит концепция локуса контроля Дж. Роттера [21]. При разработке методики УСК авторы исходили из того, что иногда возможны не только однонаправленные сочетания локуса контроля в различных ситуациях.

Высокий показатель по шкале общей интернальности  $I_{\text{общ}}$  соответствует высокому уровню субъективного контроля над значимыми ситуациями. Такие люди убеждены, что большинство важных событий в их жизни – результат их собственных действий, что они могут ими управлять, ответственны за них и за свою жизнь в целом. Низкий показатель по шкале  $I_{\text{общ}}$  соответствует низкому уровню субъективного контроля.

Оценка уровня субъективного отношения  $O_{\text{со}}$  (в стенах) по тесту УСК определяется по показателю общей интернальности  $I_{\text{общ}}$ .

### Оценка стрессоустойчивости

Стресс – это психическое и физиологическое состояние организма, возникающее в ответ на разнообразные и экстремальные воздействия (стрессоры). Это понятие ввел канадский биолог и врач Г. Селье, показав модели реакций человека в ответ на воздействие стрессора. Одну из первых типологий стресса предложил американский ученый Р. Лазарус, выделив два вида стресса – физиологический и психологический, различия которых в особенностях стрессора и характере ответной реакции.

Способность государственного служащего переносить стрессы без негативных последствий для своей психики – это и есть стрессоустойчивость. Что же касается работы, то это умение выполнять свои задачи спокойно, находясь в стрессовой ситуации. Стрессоустойчивость не является врожденным качеством, ее можно натренировать с помощью психологических техник или специальных тренингов. Для определения стрессоустойчивости государственных служащих рекомендуется использовать:

- «Тест на определение стрессоустойчивости личности» [22] (оценка  $O_{стр1}$  (в стенах));
- анкету «Какая ваша стрессоустойчивость?» [23] (оценка  $O_{стр2}$  (в стенах));
- «Тест самооценки стрессоустойчивости (С. Коухена и Г. Виллиансона)» [24] (оценка  $O_{стр3}$  (в стенах));
- Методику «Прогноз» Санкт-Петербургского военно-медицинской академии [25] (оценка  $O_{стр4}$  (в стенах)).

Оценка стрессоустойчивости государственного служащего рассчитывается как среднее оценок  $O_{стрi}$  (в стенах):

$$O_{стр} = (O_{стр1} + O_{стр2} + O_{стр3} + O_{стр4}) / 4$$

Предложенный методологический инструментарий позволит получить количественные результаты оценки СЛК государственных служащих, что откроет новые возможности при назначениях на определенные должности государственной службы. При этом количественные оценки будут обеспечивать прозрачность, объективность, справедливость и аргументированность этих кадровых назначений. Объективная оценка СЛК важна и с точки зрения формирования позитивного отношения граждан к органам власти, так как позволит назначать на должности, связанные, например, с оказанием административных и социальных услуг, государственных служащих с высокими значениями оценки СЛК. Знание количественных оценок составляющих СЛК позволит государственному служащему спланировать свое повышение квалификации и тренинги по направлениям с низкими значениями оценок.

### Литература:

1. Зимняя И. А. Ключевые компетенции – новая парадигма результата образования // Высшее образование сегодня. 2003. № 5. С. 34–42.
2. Пономарев А. В. Формирование модели социально-личностных компетенций выпускника вуза / А. В. Пономарев, О. Я. Пономарева. Екатеринбург: УГТУ-УПИ, 2008. 220 с.
3. Зелинский С. Э. Комплексное оценивание государственных служащих: Методическое обеспечение. Саарбрюккен: LAMBERT Academic Publishing, 2014. 193 с.
4. Социально-психологическая диагностика развития личности и малых групп. / Фетискин Н. П., Козлов В. В., Мануйлов Г. М. М.: Изд-во Института Психотерапии. 2002. 490 с.
5. Куницына В. Н., Казаринова Н. В., Погольша В. М. Межличностное общение. СПб: Питер, 2001. 544 с.
6. Чичикин И. В. Формирование коммуникативной компетентности в профессиональном образовании менеджеров (на примере специальности «Менеджмент организации»): автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата экономических наук. Курский государственный университет. Курск, 2010.
7. Панфилова А. П. Деловая коммуникация в профессиональной деятельности: учеб. пособие. 2-е издание. СПб. : Знание, 2004. 495 с.
8. Капустина А. Н. Многофакторная личностная методика Р. Кэттелла. СПб.: Речь, 2001. 104 с.
9. Пугачев В. П. Тесты, деловые игры, тренинги в управлении персоналом: учеб. для студентов вузов. М.: Аспект Пресс, 2003. 285 с.
10. Солдатова Г. У., Шайгерова Л. А., Прокофьева Т. Ю., Кравцова О. А. Психодиагностика толерантности личности. М.: Смысл, 2008. 172 с.
11. Mayer J., Salovey P., Caruso D., Sitarenios G. Emotional Intelligence As a Standard Intelligence. Emotion, 2001.
12. Гоулман Д. Эмоциональный интеллект. М.: АСТ, 2008. 478 с.
13. Юркевич В. С. Проблема эмоционального интеллекта // Вестник практической психологии образования. 2005. № 3 (4). С. 4–10.
14. Сергиенко В. А. Ветрова И. И. Тест Дж. Мэйера, П. Сэловея, Д. Карузо «Эмоциональный интеллект» (MSCEIT v. 2.0): Руководство. М.: Изд-во «Институт психологии РАН», 2010. 176 с.
15. Люсин Д. В. Современные представления об эмоциональном интеллекте // Социальный интеллект. Теория, измерение, исследования / Под ред. Д. В. Ушакова, Д. В. Люсина. М., 2004. С. 29–39.
16. Роджерс К. Эмпатия // Психология эмоций / Под ред. В. К. Вилюнаса, Ю. Б. Гиппенрейтер. М.: Изд-во Моск. ун-та, 1984. 288 с.

17. Юсупов И. М. Психология эмпатии (Теоретические и прикладные аспекты): Дис. ... д-ра психол. наук / И. М. Юсупов. СПб., 1995. 252 с.
18. Рукавишников А. А. Опросник межличностных отношений. Ярославль: НПЦ «Психодиагностика», 1992. 47 с.
19. Рабочая книга практического психолога. Пособие для специалистов, работающих с персоналом / Под ред. А. А. Бодалева, А. А. Деркача, Л. Г. Лаптева. М.: Изд-во Института Психотерапии, 2002. 640 с.
20. Методика «Q-сортировка» (В. Стефансон) // Психологические тесты / Под ред. А. А. Карелина: В 2 т. М., 2001. Т. 2. С. 65–69.
21. Реан А. А. Практическая психодиагностика личности: Учеб. пособие. СПб.: Изд-во СПб ун-та, 2001. 224 с.
22. Психология личности / Сост. Н. В. Киришева, Н. В. Рябчикова. М.: Геликон, 1995. 220с.
23. Готвальд Ф. Т. Аюрведа в бизнесе: система оздоровления личности, рабочего места и предприятия / Ф. Т. Готвальд, В. Ховальд. М.: Фаир-пресс, 2000. 384 с.
24. Щербатых Ю. В. Психология стресса / Ю. В. Щербатых. М.: Изд-во Эксмо, 2005. 304 с.
25. Рыбников В. Ю. Экспресс-методика «Прогноз-2» для оценки нервно-психической неустойчивости кандидатов на учебу в ВУЗ // Тез. докл. на I Всеарм. совещании. М.: Воениздат, 1990. С. 132–135.
7. Panfilova A. P. Business communication in the professional activity: coursetbook. 2nd edition. SPb.: Znanie, 2004. 495 p.
8. Kapustina A. N. R. Cattell's multifactor personality analysis. SPb.: Rech, 2001. 104 p.
9. Pugachev V. P. Tests, business games, training in personnel management: coursebook for university students. M.: Aspect Press, 2003. 285 p.
10. Soldatova G. U., Shaygerova L. A., Prokofieva T. Yu., Kravtsova O. A. Psychodiagnostics of personality tolerance. M.: Smysl, 2008. 172 p.
11. Mayer J., Salovey P., Caruso D., Sitarenios G. Emotional Intelligence as a Standard Intelligence. Emotion, 2001.
12. Goleman D. Emotional Intelligence. M.: AST, 2008. 478 p.
13. Yurkevich V. S. Emotional intelligence problem // Vestnik prakticheskoi psikhologii obrazovaniya. 2005. № 3 (4). P. 4–10.
14. Sergienko V. A. Vetrova I. I. "Emotional intelligence" test by J. Mayer, P. Salovey, D. Caruso (MSCEIT v. 2.0): Manual. M.: "RAS Institute of Psychology" Publishing, 2010. 176 p.
15. Lyusin D. V. Modern concepts of emotional intelligence // Social intelligence. Theory, measurement, research / Ed. by D. V. Ushakov, D. V. Lyusin. M., 2004, p. 29–39.
16. Rogers R. Empathy // Psychology of emotions / Ed. by V. K. Vilyunas, Yu. B. Gippenreiter. M.: Moscow Univ. Publishing, 1984. 288 p.
17. Yusupov I. M. Psychology of empathy (Theoretical and applied aspects): Dis. ... of a Dr. Psychol. Sc. / I. M. Yusupov. SPb., 1995. 252 p.
18. Rukavishnikov A. A. Questionnaire on interpersonal relationships. Yaroslavl: SPC "Psychodiagnostics", 1992. 47 p.
19. Workbook of practical psychologist. Guide for professionals working with personnel/ Ed. by A. A. Bodalev, A. A. Derkach, L. G. Laptev. M.: Institute of Psychotherapy Publishing, 2002. 640 p.
20. "Q-sort" Methodology (W. Stephenson) // Psychological tests / Ed. by A. A. Karelin: in 2v. M., 2001. V. 2. P. 65–69.
21. Rean A. A. Practical psychodiagnostics of personality: / Coursebook. SPb.: SPb. Uni-ty Publish., 2001. 224 p.
22. Personality Psychology / Comp. by N. V. Kirsheva, N. V. Ryabchikova. M.: Gelikon, 1995. 220p.
23. Gotwald FT Ayurveda in business: healing system for the person, workplace and enterprise / F. T. Gotvald, V. Hovald. M.: Fair-press, 2000. 384s.
24. Shcherbatyh Yu. V. Psychology of stress / Yu. V. Shcherbatyh. M.: Izd. Eksmo, 2005. 304 p.
25. Rybnikov Yu. V. Express method "Prognoz-2" to assess neuro-psychical instability of applicants to study at university // Thes. of rep. on I All-arm. meeting. M.: Voenizdat, 1990. P. 132–135.

#### References:

1. Zimnyaya I. A. Key competences – a new paradigm of the result of education // Higher education today. 2003. № 5. P. 34–42.
2. Ponomarev A. V. Development of the model of social and personal competencies of a university graduate / A. V. Ponomarev, O. Ya. Ponomareva Ekaterinburg: USTU-UIPI, 2008. 220 p.
3. Zelinskyi S. E. Comprehensive assessment of civil servants: methodical courseware. Saarbrücken: LAMBERT Academic Publishing, 2014. 193 p.
4. Socio-psychological diagnostics of personality and small groups development. / Fetiskin N. P., Kozlov V. V., Manuilov G. M. M.: Institute of Psychotherapy Publishing. 2002. 490 p.
5. Kunitsyna V. N., Kazarinova N. V., Pogolsha V. M. Interpersonal communication. SPb: Piter, 2001. 544 p.
6. Chichikin I. V. Formation of communicative competence in professional training of managers (exemplified by "Management Organization" major): abstract to thesis for a scientific degree of candidate of economic sciences. Kursk State University. Kursk 2010.

## УПРАВЛЕНИЕ ПЕРСОНАЛОМ В РЕГИОНАЛЬНЫХ ОРГАНАХ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ: НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ КАДРОВОЙ РАБОТЫ (НА ПРИМЕРЕ БЕЛГОРОДСКОЙ ОБЛАСТИ)

Туранин В. Ю.

кандидат юридических наук, доцент, председатель постоянной комиссии по нормотворческой деятельности, вопросам местного самоуправления и депутатской этике земского собрания «Дубовское сельское поселение» Белгородского района Белгородской области (Россия), 308031, Россия, г. Белгород, ул. Бульвар Юности, д. 31, к. 101, turanin@mail.ru

УДК 35.08  
ББК 67.401.02

**Цель.** Разработка основных направлений совершенствования кадровой работы региональных органов государственного управления (на примере Белгородской области).

**Методы.** При исследовании проблемы был использован общенаучный диалектический метод, а также методы анализа и синтеза, системного анализа, структурно-функциональный метод и метод сравнительного анализа.

**Результаты и практическая значимость.** Выделены следующие направления совершенствования кадровой работы региональных органов государственного управления (на примере Белгородской области): модернизация сущности кадровой работы в органах исполнительной власти; совершенствование существующих подходов к формированию кадрового резерва управленческих кадров; применение инновационных кадровых технологий; совершенствование программ подготовки и профессионального развития государственных служащих; обновление и ротация состава государственных служащих; социологическая оценка влияния различных негативных факторов на работоспособность, умственное, психическое и нравственное состояние работников региональных органов государственного управления; методическое и научно-практическое обеспечение формирования кадрового потенциала в региональных органах государственного управления. Результаты исследования могут быть использованы при разработке концепций, проектов, программ модернизации кадровой работы органов государственного управления субъектов Российской Федерации. Это позволит расширить представление о кадровой работе органов государственного управления, в частности, Белгородской области.

**Научная новизна.** Предложен комплекс мер по совершенствованию кадровой работы региональных органов государственного управления (на примере Белгородской области), который может служить основой для построения новой эффективной модели кадровой работы органов государственного управления субъектов Российской Федерации.

*Ключевые слова:* кадровая работа, органы государственного управления, исполнительная власть.

## PERSONNEL MANAGEMENT IN REGIONAL AUTHORITIES: DIRECTIONS OF PERSONNEL MANAGEMENT IMPROVEMENT (EXEMPLIFIED BY BELGOROD REGION)

Turanin V. Yu.

Candidate of Sciences (Law), Associate Professor, Chairman of the Permanent Commission for Lawmaking, Local Government and Deputy Ethics of Zemsky Assembly "Dubovskoe Rural Settlement" of the Belgorod rural district, Belgorod region (Russia), 31, Bulvar Yunosti, Belgorod, Russia, 308031, turanin@mail.ru

**Purpose.** To develop basic directions for improving personnel management of the regional government (exemplified by the Belgorod region).

**Methods.** In the study the general scientific dialectical method was used, as well as methods of analysis and synthesis, system analysis, structural-functional method and comparative analysis.



Туранин В. Ю.

**Results and practical significance.** The following ways of improving personnel management of the regional government (exemplified by the Belgorod region) are identified: modernization of the nature of personnel management in executive bodies; improvement of existing approaches to the formation of a personnel reserve of administrative staff; the use of innovative personnel technologies; improving programs of training and professional development of civil servants; replacement and rotation of civil servants; sociological assessment of the impact of various negative factors on performance, mental, psychological and moral state of employees of regional governments; methodical and scientific and practical support of human resources development in regional authorities. The research findings can be used to develop concepts, projects, and programs of personnel management modernization of the public bodies of territorial entities of the Russian Federation. This can broaden the perception of personnel management of public bodies, in particular, of the Belgorod region.

**Scientific novelty.** A set of measures is provided to improve personnel management of regional government (exemplified by the Belgorod region), which can be the basis for building a new efficient model of personnel management of public bodies of the territorial entities of the Russian Federation.

*Key words:* personnel management, public authorities, executive authorities.

Кадровая работа в региональных органах государственного управления, несмотря на существующую цельность и результативность, все же имеет достаточный потенциал для совершенствования.

Обозначим несколько направлений, которые, с нашей точки зрения, в своей совокупности, могут служить основой для построения оптимальной модели кадровой работы органов государственного управления региона, и в частности, Белгородской области:

*1. Модернизация сущности кадровой работы в органах исполнительной власти.*

Полагаем, что само восприятие сотрудника кадровой службы нуждается в трансформации. С нашей точки зрения, кадровик – это скаут, который должен искать необходимые для исполнения конкретных задач кадры. В этой связи, кадровая работа не должна быть привязана к рабочему месту, сотруднику кадровой службы должны быть вменены в обязанности поисковые функции. Данная работа может проводиться в вузах, на предприятиях, в учреждениях, а также, к примеру, на научно-практических конференциях или семинарах. Необходимо отслеживать кадровый потенциал, анализировать жизненный путь, убеждения, репутацию, знания и умения потенциального кандидата, а, в случае заинтересованности в данной кандидатуре, мотивировать для вхождения в систему исполнительной власти. Такой подход к кадровой работе позволит привлекать в органы государственного управления действительно лучшие кадры.

В этой связи, можно использовать новое понятие – «кадровый скаутинг» в работе кадровых служб органов государственного управления, то есть деятельный поиск и отбор кадров для государственной службы.

*2. Совершенствование существующих подходов к формированию кадрового резерва управленческих кадров.*

Формирование кадрового резерва управленческих кадров в каждом регионе имеет свои специфические черты. Они отражены, прежде всего, в нормативных актах субъектов Российской Федерации, регулирующих общественные отношения, связанные с управлением государственной службой.

Формирование кадрового резерва на государственной гражданской службе Белгородской области осуществляется в соответствии с постановлением губернатора Белгородской области от 13 апреля 2006 года № 52 «О кадровом резерве на государственной гражданской службе Белгородской области» [1]. Основной целью формирования и использования кадрового резерва в Белгородской области является своевременное обеспечение гражданской службы области высококвалифицированными кадрами. Кадровый резерв формируется с учетом поступивших в орган государственной власти заявлений от гражданских служащих и граждан. Общим правилом является включение гражданского служащего (гражданина) в кадровый резерв государственного органа для замещения должности гражданской службы по результатам конкурса, в рамках которого оценивается соответствие участников конкурса квалификационным требованиям, предъявляемым к должностям гражданской службы, а также уровень их знаний, умений и навыков.

Приведем для сравнения и правовые акты других регионов, регулирующие отношения в данной сфере. Так, в Курской области совсем недавно было принято новое постановление Губернатора Курской области от 10.02.2014 № 54-пг «Об утверждении Положения о кадровом резерве на государственной гражданской службе Курской области» [2]. В нем, в частности, установлено, что основными целями формирования кадрового резерва являются: обеспечение равного доступа граждан Российской Федерации к гражданской службе; своевременное замещение должностей гражданской службы; содействие формированию

высокопрофессионального кадрового состава гражданской службы; содействие должностному росту государственных гражданских служащих; доступность сведений о гражданских служащих (гражданах), находящихся в кадровом резерве, для представителя нанимателя; содействие ротации гражданских служащих. Принципами формирования кадрового резерва в соответствии с данным положением являются: добровольность включения в кадровый резерв; гласность при формировании кадрового резерва; соблюдение равенства прав граждан при формировании кадрового резерва; взаимосвязь карьерного роста гражданских служащих с результатами оценки их профессиональной компетентности; персональная ответственность нанимателя за качество отбора гражданских служащих в кадровый резерв и создание условий для их должностного роста; объективность оценки профессиональных и личностных качеств гражданских служащих (граждан), претендующих на включение в кадровый резерв.

В Воронежской области действует Постановление Правительства Воронежской области от 03.04.2013 г. № 263 «Об утверждении Положения о резерве управленческих кадров Воронежской области» [3]. В соответствии с данным положением, формирование резерва управленческих кадров производится в целях: совершенствования деятельности по подбору и расстановке управленческих кадров; обеспечения непрерывности и преемственности государственного управления; своевременного и оперативного замещения руководящих должностей лицами, соответствующими требованиям, предъявляемым к данным должностям; сокращения периода адаптации лиц при назначении их на руководящие должности; обеспечения замещения руководящих должностей высококвалифицированными специалистами. Формирование, подготовка и использование резерва управленческих кадров основаны на принципах: соблюдения законодательства Российской Федерации и Воронежской области; гласности, доступности информации о резерве управленческих кадров; добровольности включения в резерв управленческих кадров; единства основных требований к кандидатам на включение в резерв управленческих кадров; объективности и всесторонней оценки профессиональных и личностных качеств кандидатов на включение в резерв управленческих кадров; профессионализма и компетентности лиц, включаемых в резерв управленческих кадров; эффективности использования резерва управленческих кадров; непрерывности работы с резервом управленческих кадров; комплексного использования мер по предупреждению коррупции.

Как мы видим, даже изучив только цели и принципы формирования кадрового резерва в различных регионах, можно сделать вывод о том, что они

различны. В данном аспекте нет единства, также как нет унифицированного подхода и в методологии формирования кадрового резерва на региональном уровне, численного состава резервистов, порядка включения и исключения из кадрового резерва. С нашей точки зрения, в настоящее время все-таки необходима унификация методологических, организационных и нормативных подходов в различных субъектах Российской Федерации к формированию кадрового резерва управленческих кадров.

### 3. Применение инновационных кадровых технологий.

Следует заметить, что наряду с традиционными кадровыми технологиями, такими, как: профессиональный отбор, кадровый резерв, испытательный срок, стажировка, конкурс на замещение должностей, квалификационный экзамен, аттестация, необходимо использовать и те кадровые технологии, которые принято называть инновационными. Обратим внимание на концепцию М. А. Асланова, в соответствии с которой все кадровые технологии подразделяются на традиционные и инновационные. Последние, в свою очередь, подразделяются на инновационные технологии формирования кадрового потенциала в органах государственной власти и инновационные технологии повышения эффективности работы с кадрами [4, с. 44].

К первой группе можно отнести:

- технология ассесмента, которая используется для отбора, обучения и развития персонала и в настоящее время считается в развитых странах одной из лучших процедур в оценке и подборе кадров. Как отмечает М. А. Асланов, «суть данного метода заключается в том, что испытуемый выполняет ряд упражнений по ключевым аспектам в данном роде деятельности, в которых проявляются его знания, умения и профессионально важные качества. Степень выраженности этих качеств оценивается подготовленными оценщиками по специально сформированным оценочным шкалам. На основании полученных оценок делается вывод о степени пригодности кандидата к данной работе, о его продвижении по службе и т. п.» [4, с. 45];
- технология аутплейсмента, которая используется в тех случаях, когда необходимость увольнения сотрудников вызвана реорганизацией, сокращением штата или ликвидацией организации. В процессе аутплейсмента проводится консультирование работодателя и сотрудника в целях предотвращения конфликтов; осуществляется оказание помощи работнику в составлении стратегии поиска новой работы.
- технология полиграфа, которая состоит в том, что испытуемому предъявляется серия вопросов, характерных для той или иной конкретной ситуации и параллельно регистрируются несколько физиологических

параметров проверяемого. По итогам регистрации делается вывод о степени правдивости ответов испытуемого на заданные ему вопросы.

Ко второй группе можно отнести:

- антикоррупционные технологии (антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов; контроль за соответствием между доходами, расходами и размерами имущества чиновников; обеспечение доступа к информации о деятельности государственных органов, например, при организации государственных закупок);

- информационные технологии (электронное управление организационной структурой и штатным расписанием, электронное планирование должностного роста и работа с кадровым резервом). В качестве конкретного примера следует указать на разработку и открытие в Интернете Федерального портала управленческих кадров [5]. Считаем, что такой опыт можно транслировать и на региональном уровне;

- компетентностный подход, основная идея которого состоит в переходе от концепции квалификации к концепции компетенций, которая применима как к персоналу, так и к деятельности самих организаций в экономике и социальной сфере. Как справедливо подчеркивается в литературе, «узкая квалификация теряет свою ценность. На смену ей приходит компетенция – обладание широким диапазоном знаний и опытом, позволяющим переносить их из одной области профессиональной деятельности в другую с минимальными затратами времени и средств на переподготовку» [6, с. 8]. Отметим, что в Институте управления НИУ «БелГУ» активно занимаются исследованием данного подхода и его практическим внедрением [7]. Так например, в 2007–2008 гг. на базе НИУ «БелГУ» был проведен пилотный проект по оценке уровня профессиональных компетенций государственных гражданских служащих, реализованный в 2007–2008 году по заказу аппарата губернатора Белгородской области под руководством Т. Ю. Базарова, доктора психологических наук, профессора кафедры социальной психологии факультета психологии МГУ.

Целью данного проекта было создание системы оценки и развития профессиональных компетенций управленческих кадров органов государственного управления, основанной на современной методологической основе, настроенной на специфику деятельности основных профессиональных категорий управленцев и направленной на повышение эффективности использования человеческих ресурсов администрации губернатора Белгородской области.

Для оценки профессиональных компетенций была отобрана группа специалистов, составляющая основу

резерва развития на базовые руководящие должности органов регионального управления. Участники проекта оценки были сформированы в 2 группы по 10 человек по должностному признаку, что позволило в итоге сравнить результаты оценки высшей (группа 1) и главной (группа 2) групп должностей.

Для получения полного представления о сотруднике его оценивали по следующим элементам квалификации:

- знания (включает теоретические (базовые) знания, полученные в образовательных учреждениях по профилю работы; профессиональные знания, которыми работник должен обладать для эффективного выполнения своих должностных обязанностей в соответствии с требованиями рабочего места);

- профессиональные умения и навыки (включает набор навыков, классифицированных по направлениям деятельности, характерным для той или иной должности);

- личностные и деловые качества (например, коммуникативность, исполнительность, инициативность, адаптивность).

В рамках проекта апробировалась опытная модель профессиональной компетентности управленца и технология Assessment Centre как наиболее оптимальная для проведения такой оценки. Основу модели составили 12 профессиональных компетенций, распределенных на 4 блока: мыслительный, организационный, коммуникативный и личностный.

В качестве общего примера можно привести весьма распространенный программный продукт «1С Предприятие 8.0» по разделу «Кадры», в который встроен в стандартный программный блок по оценке компетенций. Встроенный справочник «Компетенции работников» предназначен для хранения списка компетенций и системы оценки компетенций.

4. Совершенствование программ подготовки и профессионального развития государственных служащих.

Очевидно, что существующие программы подготовки и профессионального развития государственных служащих нуждаются в постоянной модернизации. Это касается, в том числе, и образовательного процесса в вузе.

Необходимо корректировать существующие и разрабатывать новые учебные планы и учебные программы для подготовки государственных гражданских служащих и подготовки управленческих кадров для предприятий и организаций. В этой связи возможна разработка модельной рабочей программы дисциплины «Организационно-правовые особенности кадровой работы органов государственного управления

субъектов Российской Федерации», которая может быть внедрена в процесс подготовки юристов и управленцев в вузе. Изучаться она может в рамках подготовки магистрантов.

5. Обновление и ротация состава государственных служащих.

Отметим, что во многих субъектах Российской Федерации, в том числе, и в Белгородской области, проводятся ротация и обновление кадрового состава государственных служащих.

При этом существуют некоторые рекомендации, которые должны соблюдаться при ротации:

- в соответствии с ч. 5 ст. 60.1 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» ротация гражданских служащих проводится в пределах одной группы должностей гражданской службы, по которым установлены должностные оклады в размерах не ниже размеров должностных окладов по ранее замещаемым должностям гражданской службы, с учетом уровня квалификации, профессионального образования и стажа гражданской службы или работы (службы) по специальности гражданских служащих [8];

- если супруг (супруга) гражданского служащего, замещающего должность гражданской службы, по которой предусмотрена ротация в наступающем календарном году, также замещает должность гражданской службы, по которой предусмотрена ротация, рекомендуется осуществлять назначения в порядке ротации таким образом, чтобы супруги одновременно проходили гражданскую службу в одной местности;

- необходимо заранее учитывать возможность отказа гражданского служащего от замещения иной должности гражданской службы в порядке ротации по причинам, предусмотренным ч. 8 ст. 60.1 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» [8];

- необходимо отдавать предпочтение таким вариантам назначения гражданского служащего на новую должность в порядке ротации, которые будут способствовать его профессиональному развитию и (или) повышению эффективности деятельности органа исполнительной власти, в который планируется назначение;

- необходимо исключать такие варианты назначения гражданского служащего на иную должность в порядке ротации, которые могут повлечь возникновение конфликта интересов;

- следует избегать назначения гражданского служащего в порядке ротации на должность гражданской службы, которую он ранее замещал.

Обновление кадрового состава напрямую связано с эффективным формированием кадрового резерва, о чем мы уже упоминали выше.

6. Социологическая оценка влияния различных негативных факторов на работоспособность, умственное, психическое и нравственное состояние работников органов государственного управления субъекта Российской Федерации.

Полагаем, что сотрудники кадровых служб должны быть модераторами социологических опросов среди служащих, определяя «болевые точки» прохождения государственной службы, ведь большинство из них действительно работают с большой отдачей, и хотят принести пользу обществу. Особенно важно выявлять влияние различных негативных факторов на работоспособность, умственное, психическое и нравственное состояние работников.

7. Методическое и научно-практическое обеспечение формирования кадрового потенциала в органах государственного управления субъекта Российской Федерации.

Полагаем, что необходимо разработать программу развития кадрового потенциала в органах государственного управления каждого субъекта Российской Федерации. Она должна иметь четкую структуру и определенные показатели оценки и планирования деятельности государственных служащих, дифференцированных в зависимости от вида структурного подразделения органа государственной власти. В рамках научно-практического обеспечения формирования кадрового потенциала в органах государственного управления субъекта Российской Федерации необходимо проводить исследования как на внутривузовском, так и на региональном уровне. Необходимо привлечение финансирования и в рамках государственного задания Министерства образования и науки Российской Федерации.

Проведенное в рамках настоящей статьи исследование позволило сформулировать следующие выводы:

1) Анализ практики реализации кадровой работы на региональном уровне, а также проблем, возникающих в данной сфере, позволил выделить несколько направлений, которые могут служить основой для построения оптимальной модели кадровой работы органов государственного управления субъектов Российской Федерации, и, в частности, Белгородской области:

- модернизация сущности кадровой работы в органах исполнительной власти;

- совершенствование существующих подходов к формированию кадрового резерва управленческих кадров;

- применение инновационных кадровых технологий;

- совершенствование программ подготовки и профессионального развития государственных служащих;

- обновление и ротация состава государственных служащих;

- социологическая оценка влияния различных негативных факторов на работоспособность, умственное, психическое и нравственное состояние работников региональных органов государственного управления;

- методическое и научно-практическое обеспечение формирования кадрового потенциала в региональных органах государственного управления.

2) Необходимо изменить само восприятие сотрудника кадровой службы: кадровик – это скаут, который должен искать необходимые кадры для исполнения конкретных задач. В этой связи, кадровая работа не должна быть привязана к рабочему месту, сотруднику кадровой службы должны быть вменены в обязанности поисковые функции.

3) Процедура формирования резерва управленческих кадров должна быть унифицирована во всех субъектах Российской Федерации. В кадровой работе, наряду с традиционными, следует использовать и инновационные технологии, которые можно разделить на две группы: инновационные технологии формирования кадрового потенциала; инновационные технологии повышения эффективности работы с кадрами.

4) Кадровая работа должна быть сопряжена с обновлением и ротацией состава государственных служащих, кадровик должен быть модератором социологических исследований среди работников региональных органов государственного управления. Необходимо активное методическое и научно-практическое обеспечение формирования кадрового потенциала в региональных органах государственного управления.

#### Литература:

1. О кадровом резерве на государственной гражданской службе Белгородской области: Постановление Губернатора Белгородской области от 13 апреля 2006 года № 52 [электронный ресурс]. Справочно-правовая система «Консультант Плюс». Разд. «Законодательство». Информ. банк «Регион. вып. Белгородская область».
2. Об утверждении Положения о кадровом резерве на государственной гражданской службе Курской области: Постановление Губернатора Курской области от 10.02.2014 г. № 54-пг [электронный ресурс] // Курская правда. 2014. 13 февраля.
3. Об утверждении Положения о резерве управленческих кадров Воронежской области: постановление Правительства Воронежской обл. от 03.04.2013 г. № 263 [электронный ресурс] // Собрание законодательства Воронежской области. 2013. № 10. Ст. 273.

4. Асланов М. А. Традиционные и инновационные технологии в органах государственного управления [электронный ресурс] // Проблемы современной экономики. 2014. № 2(50). С. 43–47.
5. Федеральный портал управленческих кадров [электронный ресурс]. URL: <http://gossluzhba.gov.ru> (дата обращения 08.02.2015 г.)
6. Слободской А. Л. Управление компетенциями. СПб., 2013.
7. Захаров В. М., Черноусов Р. В. Компетентностный подход в подготовке кадров регионального управления: опыт Белгородской области [электронный ресурс]. URL: <http://vshu.bsu.edu.ru/vshu/resources/resources.php?ID=3452> (дата обращения 09.02.2015 г.)
8. О государственной гражданской службе Российской Федерации: Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ (в ред. от 31.12.2014 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 32. Ст. 1.

#### References:

1. On personnel reserve of civil service of the Belgorod region: Decision of the Governor of the Belgorod region of April 13, 2006 № 52 [e-resource]. Reference-legal system "Konsultant Plus". Section "Legislation". Inform. bank "Region. iss. Belgorod region."
2. On approval of the Regulation on personnel reserve of civil service of the Kursk region: Decision of the Governor of the Kursk region of 10.02.2014, № 54-pg [e-resource] // Kurskaya pravda. 2014. 13 February.
3. On approval of the Regulation on management reserve of the Voronezh region: Decision of the Government of the Voronezh region of 03.04.2013, № 263 [e-resource] // Sbornie zakonodatelstva Voronezhskogo regiona. 2013. № 10. Art. 273.
4. Aslanov M. A. Traditional and innovative technologies in public bodies. [e-resource] // Problemy sovremennoi ekonomiki. 2014. № 2 (50). P. 43–47.
5. Federal portal of human resource management [e-resource]. URL: <http://gossluzhba.gov.ru> (date of access 08.02.2015)
6. Slobodskoy A. L. Management of competences. SPb., 2013.
7. Zakharov V. M., Chernousov R. V. Competence approach to training regional management personnel: experience of the Belgorod region [e-resource]. URL: <http://vshu.bsu.edu.ru/vshu/resources/resources.php?ID=3452> (date of access 09.02.2015)
8. On State Civil Service of the Russian Federation: Federal Law of July 27, 2004 № 79-FL (as amended on 31.12.2014) // Sbornie zakonodatelstva RF. 2004. № 32. Art. 1.

## УКРЕПЛЕНИЕ КОНКУРЕНТОСПОСОБНОСТИ КОМПАНИИ НА ОСНОВЕ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ УПРАВЛЕНЧЕСКИХ ТЕХНОЛОГИЙ ОЦЕНКИ ПЕРСОНАЛА

Рожавская А. А.

ведущий менеджер по обучению и оценке персонала, федеральная торговая сеть «O'HARA» (Россия), 630008, Россия, г. Новосибирск, ул. Сакко и Ванцетти, 74, к. 50, alenaknyazeva@mail.ru

УДК 331.08

ББК 65.291.6-21

**Цель:** рассмотреть место и роль метода «тайный покупатель» в комплексной управленческой оценке персонала, характеризующего качество представления сервисных услуг, как важного элемента эффективно выстроенных бизнес-процессов конкурентоспособной компании.

**Методы:** социологический анализ, маркетинговый анализ, анкетирование, наблюдение.

**Результаты и область применения.** Системно выстроенное наблюдение и изучение деятельности персонала в течение двух лет с использованием метода «тайный покупатель» диагностировали проблемные зоны и таргетированные сегменты профессионального обучения. Проведенное исследование позволило выявить позитивные тенденции в качестве обслуживания персоналом, как результат эффективно выстроенной программы обучения и профессионального роста сотрудников, что благоприятно влияет на общие показатели конкурентоспособности организации.

Рекомендации по использованию разработанного алгоритма и управленческого инструментария оценки персонала могут быть использованы сетевыми компаниями в рамках программ развития персонала.

**Научная новизна:** статистически доказана необходимость включения в систему бизнес-процессов сетевых компаний обязательных управленческих инструментов мониторинга и наблюдения за работой персонала (метода «тайный покупатель») и корректировки деятельности персонала в соответствии с выявленными проблемами в области клиентского сервиса.

**Ключевые слова:** конкурентоспособность компании, управленческие технологии, оценка персонала, метод «тайный покупатель», повышение качества сервиса.

## STRENGTHENING OF COMPANY COMPETITIVENESS ON THE BASIS OF IMPROVEMENT OF MANAGEMENT TECHNOLOGY OF PERSONNEL ASSESSMENT

Rozhavskaya A. A.

senior manager of training and evaluation of personnel, Federal trade network «O'HARA» (Russia), fl. 50, 74, Sacco and Vanzetti str., Novosibirsk, Russia, 630008, alenaknyazeva@mail.ru

**Purpose:** to examine the role and place of the “mystery shopper” method in a comprehensive management assessment of staff characterizing the quality of providing services, as an important element of the effectively organized business processes in a competitive company.

**Methods:** sociological analysis, marketing analysis, questioning, observation.

**Results and scope of application.** Systematically structured observation and study of staff actions for two years using the “mystery shopper” method detected problem areas and targeted segments of professional training. The study revealed positive trends in the service quality, as a result of the effectively organized training and staff development program, which has a positive effect on the overall competitiveness of the organization.

Recommendations for applying the developed algorithm and managerial tools of personnel assessment can be used by network companies in the framework of personnel development programs.

**Scientific novelty:** the need for including mandatory management tools to monitor and supervise staff (“mystery shopper” method) and adjustment of staff actions in relation to the identified problems in the field of customer service into the business processes system of the network companies is statistically proved.

*Key words:* company competitiveness, management techniques, personnel assessment, “mystery shopper” method, service quality improvement.

Достижение и укрепление конкурентоспособности компании зависит от многих факторов влияния. Большинство исследователей (Р. А. Фатхутдинов, З. А. Васильева, М. Г. Миронов) связывают конкурентоспособность с особенностями производимого продукта или совокупность продукта и эффективности производственной деятельности (Ю. Рубин, Л. Донцова и др.). Вместе с тем, в качестве производственной составляющей рассматриваются в первую очередь, состояние производственных фондов, финансовая дисциплина, маркетинговые технологии, состояние бизнес-процессов и др. В зарубежной литературе (К. Прахалад, Г. Хамел, М. Портер, Д. Гринберг и др.) все чаще в качестве важного фактора конкурентоспособности выделяют ключевые компетенции организации, основанные на профессиональных компетенциях сотрудников компании, политике мотиваций и программах профессионального роста, степени приверженности к основным целям компании, качестве прямых и сопутствующих сервисов, позволяющих сформировать о компании благоприятные впечатления и соответствие планам и ожиданиям потребителей и покупателей. Достаточно емко отметил В. Баринов: «Конкурентоспособность объектов складывается из конкурентоспособности его элементов и их организованности для достижения цели» [1].

Все чаще широкий набор конкурентоспособных элементов, складывается не только из эффективно выстроенных бизнес-процессов, а соответствия более высоким требованиям потребителей на основе реализации прямых и косвенных сервисов, синергетических факторов влияния на цены. Создание крупных сетевых форматов в услугах розничных продаж, туризма, питания и иных потребительских сервисов, ставит перед менеджментом компаний важную задачу – обладание эксклюзивными характеристиками, наращивание особых услуг и уникальных предложений и коммуникаций. Инициация диверсифицированных управленческих технологий в работе с персоналом предполагает широкое использование оценочного инструментария, включающего мониторинг, хронометраж и наблюдение за профессиональной деятельностью сотрудников, с целью изучения проблемных зон и выработки наиболее эффективных программ обучения.

«На современном рынке, чтобы клиенты-потребители воспринимали услуги предприятий общественного питания или сетевых магазинов как особенные, и останавливали свой выбор именно на них, необходимо иметь соответствующий имидж компании, которого можно добиться только за счет оказания

качественных услуг. Специалисты в сфере услуг подсчитали, что привлечь нового клиента обходится в десять раз дороже, чем удержать старого» [2].

В условиях жесткой конкуренции, потребительских предпочтений клиентов экономическое процветание организации определяется многими факторами, в том числе и особенностями непосредственного взаимодействия рядовых сотрудников организации и клиентов. При предоставлении практически идентичных по цене, качеству, срокам, сервису товаров и услуг, на первый план выходят неосознаваемые параметры конкурентного преимущества – брэндинг и качество человеческого капитала, т. е. якорных специалистов и линейных сотрудников. Все более важным становится именно тот «человеческий ресурс», который находится на границе соприкосновения покупателя и сотрудника, предлагающего эти товары и услуги. Под «человеческим ресурсом» Е. В. Румянцева подразумевает совокупный потенциал знаний, умений и навыков, трудовую мотивацию, лояльность по отношению к компании и работодателю, личностные качества, которыми обладают сотрудники организации [3]. От того, насколько качественно работают сотрудники с клиентами, напрямую зависит будущее бизнеса. Таким образом, изучение и оценка «человеческого ресурса» позволяет выявить как возможности персонала компании, так сильные и слабые стороны не только кадровой политики организации, но и в целом всей политики поведения компании на рынке. Регулярная оценка персонала, мониторинг и анализ показателей оценки позволяют отслеживать влияние принятых кадровых решений и делать вывод об их влиянии на результаты деятельности компании – количественные и качественные параметры эффективности.

Вопросы оценки персонала рассматриваются в рамках теоретических и практических направлений в области управления персоналом. В настоящее время продолжается изучение целостной системы управления персоналом и, в частности, такого важнейшего ее элемента, как оценка кадров. Так, последние исследования касаются проблем комплексной оценки персонала (О. А. Зыков, М. И. Магура, О. М. Туманова); анализируются факторы оценки персонала (Б. А. Амалиев, М. А. Бетилгириев, И. Ф. Симонова, А. Ф. Денисов), методологические подходы (О. Д. Алеев, Н. А. Татаринова, М. Р. Шабанова, Е. В. Яковлева). В исследованиях зарубежных ученых (М. Армстронг, П. Друкер, Дж. Карлсон, Р. Марр, К. Прахалад, Ч. Фомбран и др.) были проанализированы и обобщены теоретические и практические вопросы оценки персонала, как

инструмента стратегического управления и конкурентоспособности. По мнению, Чарльза Фомбран «стратегическая оценка работников требует измерения потенциала: на основе анализа прошлого, оценка с точки зрения будущего» [13].

Однако опыт применения различных инструментов оценки персонала и результаты практической работы освещены недостаточно. Это и обусловило необходимость рассмотрения опыта использования такого относительно нового для России метода оценки персонала, как «Тайный покупатель».

Оценка рабочих показателей с точки зрения М. И. Магура, является составной частью процесса управленческого контроля, осуществляемого в отношении человеческих ресурсов. Она может осуществляться силами внутренних и внешних специалистов [4]. Преимуществами внутренних специалистов выступают глубокое знание специфики организации, установленных стандартов и нормативов, «экономичность».

Внешний специалист не укоренен в организации, беспристрастен, объективен, способен взглянуть на организацию со стороны, не известен персоналу. Идеальным для организации вариантом является совместная работа внутренних и внешних консультантов. Наиболее распространенными методами оценки персонала являются наблюдение, собеседование, анкетирование, тестирование, экспертная оценка, ранжирование, управление по целям [5]. Каждый из методов имеет свои достоинства и недостатки. Выбор метода определяется целью исследования, имеющимися в наличии ресурсами, профессионализмом специалистов и возможностями организации.

Как частный метод исследования на территории Российской Федерации он заявил о себе в начале 2000-х годов, основное направление использования – проведение мониторинга качества сервиса.

В качестве инструмента оценки персонала и управления качеством сервиса данный метод получил развитие в 70-х годах XX века в США. В 1970-х гг. Кэрл Черри в США начинает рекламировать этот метод, объявив о создании компании, предоставляющей услугу «Тайный покупатель». С этого момента можно говорить о начале активного использования технологии внешнего наблюдения за работой персонала компаний с целью повышения качества сервисного обслуживания и как результат достижения наиболее высоких показателей деятельности. В условиях высокой конкуренции руководители компаний были вынуждены искать новые способы повышения эффективности бизнеса и борьбы с конкурентами. [6] Появление сложных электронных товаров, относящихся к группе IT-продуктов, вызвало у производителей сомнения в способности продавцов-консультантов в рознице адекватно презентовать товар и консультировать

клиентов, которые разбирались в новом классе техники еще меньше. Поэтому крупные компании прибегли к помощи «Тайного покупателя», чтобы оценить уровень знаний продавцов и определить, в каких регионах, розничных сетях, магазинах, для каких продавцов и по каким товарам необходимо провести дополнительное обучение. [7]

На сегодняшний день «Тайный покупатель» развитая индустрия с широкой клиентской базой, в которой заняты сотни тысяч человек. В США действуют около 500 соответствующих агентств, годовой оборот которых составляет \$500–700 млн. [8]. Основное преимущество данного метода заключается в том, что при минимальных инвестициях в организацию системы скрытых проверок компания достигает максимального эффекта в процессе управления сервисом.

Проверки менеджеров или организация собственной службы контроля, как правило, не дают необходимого эффекта. Сотрудники предприятия питания или розничной торговли знают проверяющего лично, а значит, невозможно говорить об объективности получаемых ими в ходе проверки результатов. В присутствии руководства персонал соблюдает требуемые стандарты качества обслуживания, данный метод позволяет выявить, как обстоит дело при обслуживании рядового покупателя вне обзора руководства. Метод «Тайный покупатель» позволяет посмотреть на работу персонала глазами реального или потенциального потребителя и дает следующие возможности:

- получить информацию об уровне обслуживания в заведении;
- получить информацию о качестве работы и выполнении своих должностных обязанностей любого сотрудника, занятых обслуживанием клиентов;
- оценить выполнение стандартов обслуживания клиентов, регламентируемых в компании;
- позволяет определить ключевые направления в совершенствовании системы сервиса;
- оценить уровень взаимодействия сотрудников заведения;
- оценить степень лояльности о восприятии компании клиентами. [2]

В проводимом автором исследовании основной целью была оценка линейного персонала и разработка рекомендаций по улучшению качества обслуживания клиентов и увеличению количества продаж коммерческих организаций. В качестве предмета исследования рассмотрен метод «Тайный покупатель» (Mystery Shopping). Исследование проводилось с января 2013 г. по сентябрь 2014 г. в двух компаниях. В крупной производственно-торговой компании «Россита» с численностью персонала более 500 человек, которая является одной из



динамично развивающихся компаний на обувном рынке России. В структуре компании предприятие по производству обуви, 45 собственных магазинов в семи городах России, широкая сеть оптовых контрагентов. Так же исследование проведено в крупном холдинге общественного питания, в компанию входят сеть гриль-баров 40 предприятий, кондитерский дом и фирменные магазины. Численность персонала более 400 человек, компания является одной из крупнейших ресторанных сетей в Новосибирске.

Организация проведения исследования включала несколько последовательных этапов и процедур (рис. 1).

1. Знакомство с особенностями работы и определение критериев оценки персонала.
2. Выделение конкурентных преимуществ компании.
3. Разработка анкеты для оценки уровня сервиса по выделенным направлениям (конкурентным преимуществам).
4. Формирование группы аудиторов и инструктаж.
5. Проведение обследования.
6. Анализ результатов: выявление слабых мест и формулировка потребностей в обучении.

После проведения обследования и анализа результатов был разработан комплекс мероприятий по повышению качества сервиса в компаниях.

Первоначальной задачей было общее знакомство с особенностями работы исследуемых организаций и определение критериев оценки персонала на основании анализа их деятельности.

Далее формулировалась цель исследования – укрепление конкурентных преимуществ компании через повышения качества сервиса. В первую очередь, необходимо определить какие основные конкурентные преимущества данных организаций. Для компаний, участвующих в исследовании, нами определены шесть основных конкурентных преимуществ (табл. 1).

Используя метод «Тайный покупатель», можно диагностировать три конкурентных преимущества компаний из представленных – сервис, качество продукта, внешний вид. Однако, наиболее детально при помощи данного метода, удалось раскрыть такое конкурентное преимущество, как качество сервиса.

В таблице 2 и 3 представлены основные группы и структурные элементы параметра конкурентного преимущества – качество сервиса.

**Таблица 1. Спектр и характеристика основных элементов конкурентного преимущества сетевых-компаний, диагностируемых методом «Тайный покупатель»**

| Конкурентное преимущество       | Характеристики конкурентного преимущества          |                                                                                      |
|---------------------------------|----------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------|
|                                 | Предприятия общественного питания                  | Розничные сети                                                                       |
| Внешний вид                     | Атмосфера, дизайн помещения, внешний вид персонала | Внешний вид магазина, товара, мерчандайзинг, навигация в зале, внешний вид персонала |
| Качество продукта               | Качество блюд                                      | Качество продукта, дизайн                                                            |
| Месторасположение (доступность) | Удобная развязка, проходимое место                 | Целевая аудитория, проходимое место                                                  |
| Политика продвижения            | Рекламы, акции, студенческие карты                 | Реклама, акции, дисконтные карты                                                     |
| Сервис                          | Обслуживание клиентов                              | Обслуживание покупателей, технология продаж                                          |
| Ценовая политика                |                                                    |                                                                                      |

Многоступенчатый анализ (фокус-группы, стандартизированные интервью) основных групп параметров конкурентных преимуществ на предприятиях общественного питания и в розничных сетях позволил автору разработать анкеты тайного покупателя. Анкета включает обобщённые 7 групп вопросов и стандартизированные описательные элементы (45 вопросов), позволяющие оценить все параметры выделенных конкурентных преимуществ обследуемой компании (табл. 3).

Обследование проводилось с привлечением внешних аудиторов. Программа работы с ними, технология отбора, инструктаж и получение обратной связи осуществлялись непосредственно автором. Всего было проведено 960 проверок в 2013 году и 480 в I полугодии 2014 года.

Результаты показывают, что качество обслуживания выросло с 67,34% до 77,5%. Во многом это результат образовательно-тренинговой работы, проведенной

на основе диагностированных проблемных зон, выделенных в рамках системно-оценочной работы методом «тайного покупателя» есть возможность улучшить качество обслуживания. Каждый из параметров конкурентного преимущества вырос на несколько пунктов. «Внешний вид персонала» составляет в среднем 98%. «Внешний вид заведения» также имеет высокий показатель – 82,85%, «качество сервиса официанта» и «тайминг» в 2013 году составлял 48,84%, за год удалось этот параметр поднять на 14%. Обучением сервисных процедур у официантов занимались более детально и в 2014 году данный показатель вырос на 14 процентных пункта, составив 62,86%. Аналогично, увеличился и показатель, характеризующий качество сервиса – хостесс с 71,85 до 85% за год.

«Знание и умение применять на практике технологию продаж/ знание ассортимента и умение его презентовать» достаточно низок в 2013 году и составлял всего 38%, в I полугодии 2014 года он вырос, но все равно остается низким 44%. Именно в этом ключе необходимо активизировать тренинги продаж для обслуживающего персонала, совершенствовать обучение техникам продаж, совершенствовать знание ассортимента и умение его презентовать. «Клиентоориентированность» как один из важнейших параметров конкурентного преимущества предприятия общественного питания составлял в 2013 г. 64,52% и вырос в 2014 г. до 81,25%. Оценка качества блюд и цены изменился с 75,42% до 86,92%, это так же один из важнейших показателей в данной сфере. Полученная информация — это мотивации для совершенствования продуктовой и ассортиментной политик компании, разработки более гибкой ценовой политики.

Аналогичная работа была проведена для розничной сети «Россита». Автор самостоятельно разработал анкету, методику опроса, технологию привлечения

**Таблица 2. Структурные группы, описывающие качество сервиса в общественном питании и торговли**

| Предприятия общественного питания                       | Розничные сети                                          |
|---------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------|
| Качество сервиса официанта/ Тайминг                     | Качество сервиса продавца                               |
| Качество сервиса хостесс                                | Клиентоориентированность                                |
| Знание и умение применять на практике технологию продаж | Знание и умение применять на практике технологию продаж |
| Знание ассортимента и умение его презентовать           | Работа на кассе / Качество работы кассира               |
| Клиентоориентированность                                | Знание ассортимента и умение его презентовать           |

**Таблица 3. Группы параметров и стандартизированных элементов, описывающие качество сервиса в общественном питании и торговли**

| Параметры конкурентного преимущества                                                                    | Шифр стандартизированных элементов |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------|
| Внешний вид заведения                                                                                   | A1 – A3                            |
| Внешний вид официанта / хостесс                                                                         | B1 – B6                            |
| Качество сервиса официанта / тайминг                                                                    | C1 – C7                            |
| Качество сервиса хостесс                                                                                | D1 – D4                            |
| Знание и умение применять на практике технологию продаж / знание ассортимента и умение его презентовать | E1 – E7                            |
| Клиентоориентированность                                                                                | F1 – A4                            |
| Качество блюд                                                                                           | G1 – G5                            |

внешних аудиторов для проверки, анализ проблемных зон, разработку тренингов и их проведение. Разработанная анкета включили 33 вопроса, обследование проводилось с привлечением внешних аудиторов.

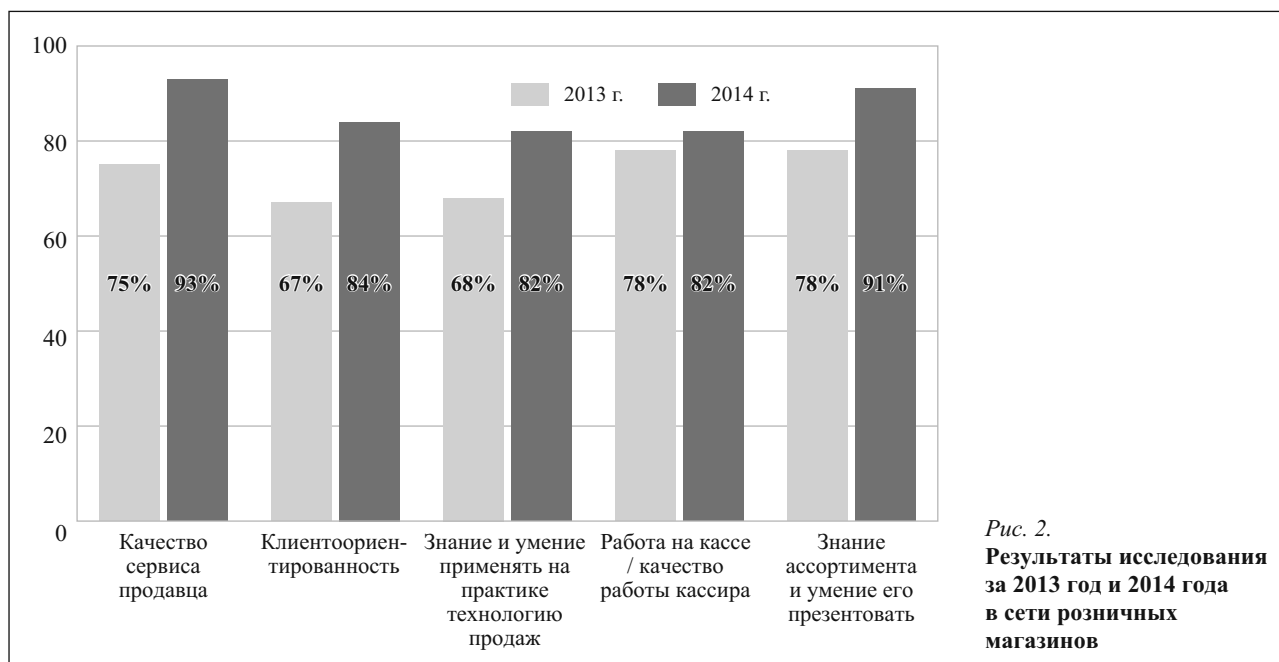
Для розничной сети свои нюансы подбора аудиторов, организации проверки и выделения определенных зон внимания. Структурные группы, описывающие качество сервиса и являющиеся параметрами конкурентного преимущества в предприятиях торговли изложены в табл. 2.

Всего было проведено 540 проверок в 2013 году и 540 в 2014 году. Ниже приведена диаграмма, демонстрирующая изменения в параметрах различных структурных групп, являющихся непосредственно компонентами неосязаемых конкурентных преимуществ. Результаты диагностируют рост качества обслуживания с 73% до 86% за полтора года наблюдения (рис. 2). Каждый из параметров конкурентного преимущества вырос более чем на 10 процентных пунктов. Автор считает, что именно метод «тайный покупатель» явился наиболее эффективным индикатором, который позволил ему диагностировать проблемные зоны и разработать таргетированные сегменты профессионального обучения. Проведенные тренинги, разработанная система мотиваций и более эффективно выстроенные бизнес-процессы обеспечили рост параметра «Качество сервиса продавца» с 75% до 93%.

Аналогичная положительная тенденция наблюдается и по показателю «Знание ассортимента и умение

**Таблица 4. Результаты исследования за 2013 год и 1 полугодие 2014 года на предприятиях общественного питания**

| Параметры конкурентного преимущества                                                                                            | 2013 год             |                       |                                       | 1 полугодие 2014 г.  |                       |                                       |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------|-----------------------|---------------------------------------|----------------------|-----------------------|---------------------------------------|
|                                                                                                                                 | общее кол-во ответов | в том числе           |                                       | общее кол-во ответов | в том числе           |                                       |
|                                                                                                                                 |                      | положительных ответов | удельный вес положительных ответов, % |                      | положительных ответов | удельный вес положительных ответов, % |
| <b>Внешний вид заведения</b><br>Итого A1 – A3                                                                                   | 2880,00              | 2247,00               | 78,02                                 | 1440,00              | 1193,00               | 82,85                                 |
| <b>Внешний вид официанта / хостесс</b><br>Итого B1 – B6                                                                         | 5760,00              | 5453,00               | 94,67                                 | 2880,00              | 2842,00               | 98,68                                 |
| <b>Качество сервиса официанта / Тайминг</b><br>Итого C1 – C7                                                                    | 6720,00              | 3282,00               | 48,84                                 | 3360,00              | 2112,00               | 62,86                                 |
| <b>Качество сервиса хостесс</b><br>Итого D1 – D4                                                                                | 3840,00              | 2759,00               | 71,85                                 | 1920,00              | 1646,00               | 85,73                                 |
| <b>Знание и умение применять на практике технологию продаж / знание ассортимента и умение его презентовать</b><br>Итого E1 – E7 | 6720,00              | 2557,00               | 38,05                                 | 3360,00              | 1488,00               | 44,29                                 |
| <b>Клиентоориентированность</b><br>Итого F1 – A4                                                                                | 4800,00              | 3083,00               | 64,52                                 | 2400,00              | 1950                  | 81,25                                 |
| <b>Качество блюд / Цена</b><br>Итого G1 – G5                                                                                    | 4800,00              | 3620,00               | 75,42                                 | 2400,00              | 2086,00               | 86,92                                 |
| <b>Всего</b>                                                                                                                    |                      |                       | <b>67,34</b>                          |                      |                       | <b>77,5</b>                           |



его презентовать» – с 78% в 2013 г., этот показатель удалось поднять на 13% и в 2014 г. он составляет 91%. По параметру «Клиентоориентированность» наблюдается наиболее резкий рост с 67% в 2013 г до 84% в 2014 г. «Знание и умение применять на практике технологию продаж» по сравнению с 2013 годом прибавило 14%.

В целом очевидна положительная динамика от проведения проверок и если подобный мониторинг оставлять на постоянной основе, то показатели останутся на данном уровне, а возможно и вырастут.

Таким образом, использование метода «Тайный покупатель» позволяет, как получить полную картину качества обслуживания в компании, так и увидеть сильные и слабые стороны кадровой политики организации. В данном исследовании автором выявлены такие сильные стороны, как внешний вид заведения, персонала, клиентоориентированность и такие слабые стороны, как качество сервиса официанта, тайминг, знание и умение применять на практике технологию продаж, знание ассортимента и умение его презентовать. Выделены наиболее проблемные зоны деятельности линейного персонала компании, разработаны предложения для службы «Управления персоналом», систематизированы моменты, которые необходимо прорабатывать и становятся очевидными направления, по которым необходимо проводить обучение сотрудников.

Полученные в ходе проведения оценки результаты дают информацию для дальнейшего совершенствования работы с персоналом:

- для принятия управленческих решений;

- при проведении аттестации и оценки персонала;
- при оценке эффективности работы линейного руководителя;
- при планировании обучающих мероприятий;
- при разработке мотивационных программ для торгового персонала.

По полученным результатам в компаниях был разработан комплекс мероприятий:

- пересмотрены обучающие мероприятия, структура и содержание тренингов, направленных на повышение качества сервиса в компаниях;
- изменена система мотивации и стимулирования торгового персонала;
- введена система аттестации торгового персонала;
- приняты управленческие решения;
- разработана система ключевых показателей эффективности работы для линейного руководителя.

В заключение необходимо выделить три основных этапа повышения качества сервиса в компании. В первую очередь разработка стандартов обслуживания в компании и системы мониторинга качества сервиса. Во-вторых, организация систематических проверок «Тайный покупатель», благодаря которым появляется возможность выявлять потребности в обучении и составить обоснованные планы обучения. И третий этап – разработка системы стимулирования сотрудников с учетом корреляции их деятельности и результатов, полученных на основании наблюдений в рамках программы «тайный покупатель».

### Литература:

1. Баринов В. Развитие организации в конкурентной среде // Менеджмент в России и за рубежом. 2000. № 6 [электронный ресурс]. URL: <http://www.cfin.ru/press/management/2000-6/01.shtml> (дата обращения 12.11.2014 г.)
2. Малышкина Е. А., Малышкина Д. Н. Влияние метода «mystery shopping» на конкурентоспособность ресторанного бизнеса // Известия Юго-Западного государственного университета. Серия: Экономика. Социология. Менеджмент. 2014. № 1. С. 105–109.
3. Румянцева Е. В. Как найти идеального сотрудника. М.: Вершина, 2007.
4. Магура М. И., Курбатова М. Оценка работы персонала. М.: ЗАО Бизнес школа «Интел-Синтез», 2001. С. 176
5. Сыротюк С. Д. Методика оценки затрат на трансформацию знания персонала в самообучающихся системах // Вектор науки Тольяттинского государственного университета. Серия: Экономика и управление. 2013. № 3 (14). С. 61–67.
6. Климанова Н. Г., Трифонова Т. А. Оценка сотрудников методом «тайный покупатель» как элемент системы управления персоналом // Балтийский гуманитарный журнал. 2014. № 1. С. 50–53
7. Состина Л. В. Тайный покупатель как один из инструментов контроля качества в сфере сервисной деятельности Экономика. Право. Печать. Вестник КСЭИ. 2012. № 1–2 (53–54). С. 239–243.
8. Барри Дж. Дейл. Методы менеджмента качества, выдержавшие испытание временем // Европейское качество. 2009.
9. Полунин Л. В. Исследование системы оценки конкурентоспособности предприятий в инновационной регионально экономике // Социально-экономические процессы и явления. 2012. № 9. С. 132–137.
10. Папкина Л. Технология «тайный покупатель» как способ оценки качества обслуживания [электронный ресурс]. URL: <http://hr-performance.ru/funkcionalnie-zadachi/otsenka/technology-qmystery-shoppingq-as-a-way-to-ensure-quality-of-service.html> (дата обращения 10.11.2014 г.)
11. Пивень Е., Голодный М. Оценка исполнения стандартов работы продавцов методом «Тайный покупатель» [электронный ресурс]. URL: <http://hr-portal.ru/article/ocenka-ispolneniya-standartov-raboty-prodavcov-metodom-taynyy-pokupatel> (дата обращения 15.10.2014 г.)
12. Ilisha Newhouse. Mystery Shopping Made Simple. Издательство: McGraw-Hill, 2004.
13. Фомбран Ч. Стратегическое управление человеческими ресурсами. В кн. Курс MBA по менеджменту.

Под ред. Аллена Р. Коэна./ Пер. с англ. 4-е изд. М.: Альпина-Бизнес Букс. 2007.

### References:

1. Barinov V. Development of organization in competitive environment // Management v Rossii i za rubezhom. 2000. № 6 [e-resource]. URL: <http://www.cfin.ru/press/management/2000-6/01.shtml> (date of access 12.11.2014)
2. Malyshkina E. A., Malyshkina D. N. Effect of «mystery shopping» on competitiveness of restaurant business // Izvestiya Yugo-zapadnogo gosuniversiteta. Seriya: Ekonomika. Sociologiya. Management. 2014. № 1. P. 105–109.
3. Rumyantseva E. V. How to find the perfect employee. M.: Vershina. 2007.
4. Magura M. I., Kurbatova M. Staff performance assessment. M.: ZAO Business school “Intel-Syntes”, 2001. P. 176
5. Syrotyuk S. D. Methods of assessing costs for transformation of personnel’s knowledge in learning system // Vector nauki Togliattinskogo gosuniversiteta. Seriya: Ekonomika i Management. 2013. № 3 (14). S. 61–67.
6. Klimanova N. G. Trifonova T. A. Evaluation of employees through a “mystery shopper” as an element of human resource management system // Baltiyiskiyi humanitarnyi zhurnal. 2014. № 1. pp 50–53
7. Sostina L. V. Mystery shopper as a tool for quality control in the field of service activities. Economics. Law. Printing. Vestnik KSEI. 2012. № 1–2 (53–54). P. 239–243.
8. Barry J. Dale. The methods of quality management which survived the test of time // European quality. 2009.
9. Polunin L. V. Researching the assessment system of competitiveness of enterprises in the innovative regional economy // Socialno-economichek processy i yavleniya. 2012. № 9. P. 132–137.
10. Papkova L. The “mystery shopper” technology as a way to assess the service quality [e-resource]. URL: <http://hr-performance.ru/funkcionalnie-zadachi/otsenka/technology-qmystery-shoppingq-as-a-way-to-ensure-quality-of-service.html> (date of access 10.11.2014)
11. Piven E., Golodnyi M. Assessment of the performance standards of sales-assistants through “mystery shopper” method [e-resource]. URL: <http://hr-portal.ru/article/ocenka-ispolneniya-standartov-raboty-prodavcov-metodom-taynyy-pokupatel> (date of access 15.10.2014)
12. Ilisha Newhouse. Mystery Shopping Made Simple. Publishing: McGraw-Hill, 2004.
13. Fombrun Ch. Strategic Human Resource Management. In the book A course of MBA management. Ed. by Allen R. Cohen. / Transl. from Eng. 4th ed. M.: Alpina-Business Books. 2007.

# ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО И СОЦИАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

## ЗАКОНЫ В СИСТЕМЕ УПРАВЛЕНИЯ СОЦИАЛЬНЫМИ РИСКАМИ

Истомина Е. А.

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

УДК 349.3  
ББК 67.405.2-32

**Цель.** Исследование места и значения федеральных законов и законов субъектов РФ в системе управления социальными рисками.

**Методы.** В статье проведен анализ положений федеральных законов и законов субъектов РФ, закрепляющих перечень социальных рисков, выступающих основанием социального обеспечения (рассмотрен институт социального обслуживания). Изучены некоторые способы управления социальными рисками, на примере бесплатного лекарственного обеспечения отдельных категорий граждан.

**Результаты.** В работе указано, что формализация социальных рисков и основных способов управления ими (их компенсации и минимизации) осуществляется в настоящее время в первую как в федеральных законах, так в законах субъектов РФ. Проведенное исследование позволило сделать вывод о том, что, несмотря на значительное количество таких актов, говорить о высоком качестве управления социальными рисками приходится не всегда. Существуют как удачные примеры формализации оснований социального обеспечения и способов их компенсации в федеральных законах и законах субъектов РФ, так и обратные случаи. Эффективность управления социальными рисками высокочувствительна от качества законодательства.

**Научная новизна.** Научная новизна заключается в анализе законов (как федеральных, так и законов субъектов РФ) в части закрепления в них перечня социальных рисков.

*Ключевые слова:* социальный риск, закон, социальное обслуживание, лекарственное обеспечение.

## LAWS IN THE SYSTEM OF SOCIAL RISK MANAGEMENT

Istomina E. A.

Candidate of Sciences (Law), Associate Professor, Associate Professor of Social Law Department of the Ural Institute of Management – branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russia), 66, 8 Marta str., Ekaterinburg, Russia, 620990, elena.istomina@uapa.ru

**Purpose.** To research the place and importance of federal laws and the laws of territorial entities of the Russian Federation in the system of social risks management.

**Methods.** The article analyzes provisions of federal laws and laws of territorial entities of the Russian Federation, enshrining the list of social risks and acting as a basis of social security (social service institution is considered). Certain ways of managing social risks, taking free drug coverage of certain categories of citizens as an example, are studied.

**Results.** The paper states that the formalization of the main social risks and the main ways to manage them (their compensation and minimization) is currently being implemented both in the federal laws and the laws of the territorial entities of the Russian Federation. The study brought to the conclusion that, despite the significant amount of such acts, the quality of social risk management is not always high. There are both positive examples of formalization of the social security grounds and the ways to compensate them in the federal laws and laws of the territorial entities of the Russian Federation and also the negative ones. The effectiveness of social risk management highly depends on the quality of legislation.

**Scientific novelty.** Scientific novelty lies in the analysis of laws (both federal and laws of territorial entities of the Russian Federation) with regard to secure a list of social risks with them.

*Key words:* social risk, law, social services, drug coverage.

Система управления социальными рисками представляет собой сложное, многоуровневое образование. Реализация социального риска, обуславливающая возникновение права на социальное обеспечение, вызывается фактором риска, или обстоятельствами, признаваемыми государством и обществом значимыми, «достойными» предоставления пенсий, пособий, компенсаций, социальных услуг. Право каждого на социальное обеспечение подтверждается его фиксацией в части 1 статьи 39 Конституции РФ: «Каждому гарантируется социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей и в иных случаях, установленных законом» [1]. Конституционные нормы имеют декларативный характер, поэтому закрепление обязательств государства в социальной сфере осуществляется посредством формализации перечня социальных рисков, а также условий назначения, размеров социальных выплат в действующем законодательстве.

Термин «законодательство» в юридической науке распространен весьма широко. Однако понимается он по-разному. Т. В. Кашанина выделяет три позиции по данному вопросу. В соответствии с первой точкой зрения законодательство – это совокупность законов. Согласно второй точке зрения – это совокупность нормативных актов, издаваемых федеральными органами власти. Третья позиция носит наиболее широкий характер, согласно ей законодательство – это совокупность всех действующих нормативных актов в стране (как федеральных, так и региональных). Сама Т. В. Кашанина указывает, что «научно стерильным является широкое понимание законодательства», однако более предпочтительным называет второй подход [2, с. 152–153]. С. С. Алексеев, чье учение о теории права является в юридической науке одним из самых уважаемых, является сторонником широкой концепции понимания законодательства, и относит к системе законодательства все нормативные акты, вспомогательные и производные акты правотворчества, в том числе акты санкционирования (утверждения), акты ведомств, др. Ядром названной системы он называет законы, определяющие построение всей совокупности нормативных актов [3, с. 444].

В отраслевом разрезе – применительно к праву социального обеспечения – Ю. В. Васильева отмечает целесообразность широкого подхода к определению рассматриваемого понятия (как совокупности не только законов, но и иных нормативных правовых актов) для формирования согласованной системы источников отраслевого законодательства. «Поэтому, – отмечает она, – до тех пор, пока наукой не обоснована другая категория, позволяющая охватить всю систему нормативных источников права социального обеспечения, следует воспринимать в таком качестве именно категорию «законодательство»» [4, с. 176]. Значительный массив нормативных правовых актов о социальном обеспечении неудивителен. Условием предоставления той или иной социальной выплаты всегда выступает совокупность юридических фактов – фактический состав, и их количество может быть достаточно большим. Тем не менее, главные правила, касающиеся социального обеспечения, должны быть закреплены в актах наибольшей юридической силы – законах. Частью 2 статьи 39 Конституции РФ установлено, что государственные пенсии и пособия устанавливаются законом.

Закон – это принятый в особом порядке первичный правовой акт по основным вопросам жизни государства, непосредственно выражающий общую государственную волю и обладающий высшей юридической силой [3, с. 448]. Учеными выделяются такие формально-юридическими признаки и черты закона, как нормативность, обязательность, особый порядок принятия, изменения и отмены, непосредственное выражение государственной воли, опосредование наиболее важных общественных отношений, первичный характер содержащихся в законе норм, преследование стратегических целей, интересов и задач, обладание высшей юридической силой по отношению ко всем иным источникам права [5, с. 123]. Научное представление о законе как об акте, регулирующем наиболее значимые, типичные и устойчивые отношения в обществе, сложилось достаточно давно. Критерием для определения сферы общественных отношений, регулируемых законом, является не только особая значимость этих

отношений для жизни общества, но также их типичность и устойчивость [6, с. 8]. Заметим, что регулирование основ общественных отношений по социальному обеспечению долгое время осуществлялось преимущественно в подзаконном порядке. Характеризуя законодательство о социальном обеспечении в СССР, В.С. Андреев в 1975 г. в качестве наиболее заметных называл исключительно Указы Президиума Верховного Совета СССР [7, с. 464–468], что подтверждает вышеприведенный тезис. Ю.В. Васильева справедливо отмечает, что в тот период подзаконное, в особенности ведомственное нормотворчество, было весьма развитым и, по сути, подменяло собой законодательное регулирование [4, с. 168]. К настоящему времени законы приняты практически по всем направлениям социального обеспечения, кроме того, разработано и принято значительное количество подзаконных нормативных правовых актов, развивающих и конкретизирующих их положения. «... Закон постепенно занимает ведущее положение в отраслевом нормативном массиве... Для социального обеспечения в этом есть особый смысл, поскольку длительное время (фактически – весь советский период) данная отрасль не могла похвастать наличием большого числа законов в своем отраслевом нормативном массиве» [4, с. 167]. Сказанное позволяет говорить об особом, лидирующем значении закона в правовой составляющей системы управления социальными рисками.

В системе источников права социального обеспечения выделяется два вида законов: федеральные законы и законы субъектов РФ. Это связано с тем, что, согласно ст. 72 Конституции РФ социальная защита, включая социальное обеспечение, находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов РФ. «Российская конституция установила не только сферы общественных отношений, не только конкретные полномочия, но и отрасли законодательства, которые получают развитие на уровне субъектов РФ» [8, с. 277]. Законодательство субъекта РФ должно отражать его специфику – территориальные, климатические, демографические особенности.

В ст. 76 Конституции РФ зафиксировано принципиальное требование того, что по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации. Требование непротиворечивости особенно важно для системы источников права социального обеспечения, поскольку речь идет о правах, значимых для особого круга получателей – лиц, оказавшихся в ситуации социального риска, не способных удовлетворить свои базовые (в первую очередь, материальные) потребности самостоятельно. С.И. Кобзева

в рамках анализа источников права социального обеспечения делает вывод о многоуровневости данной системы, в рамках которой каждый уровень нормативных правовых актов тесно связан с другими и одновременно имеет свои цели, задачи, особенности в обеспечении полноты, рациональности, скоординированности, правового регулирования социального обеспечения в целом по России [9, с. 147].

Следует отметить, что анализ федеральных законов и законов субъектов РФ с позиций закрепления в них перечня социальных рисков – это анализ не столько формальной стороны (хотя ее значение от этого не становится меньше), сколько содержательной. М.Н. Марченко называет главной именно сущностную и содержательную сторону закона. По словам ученого, она связана с ответами на следующие вопросы: чьи интересы и ценности отражает и защищает тот или иной закон; интересы каких слоев общества он обслуживает; как он соотносится с интересами общества; играет он конструктивную, или, наоборот, деструктивную по отношению к обществу роль и т. д. [5, с. 124]. Большинство социальных рисков, в развитие ч. 1 ст. 39 Конституции РФ, закреплено в федеральных законах, однако зачастую этот перечень получает свое развитие в законах субъектов РФ. Как правило, это – прямое предписание федерального закона, что можно продемонстрировать на примере института социального обслуживания. 28 декабря 2013 г. был принят Федеральный закон «Об основах социального обслуживания граждан в РФ» (далее – Закон об основах социального обслуживания) [10], который развернуто закрепил основание предоставления этого вида социального обеспечения. В ранее действовавшем Федеральном законе «Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации» от 10 декабря 1995 г. № 195-ФЗ [11] соответствующий социальный риск трактовался как трудная жизненная ситуация, объективно нарушающая жизнедеятельность гражданина (инвалидность, неспособность к самообслуживанию в связи с преклонным возрастом, болезнью, сиротство, безнадзорность, малообеспеченность, безработица, отсутствие определенного места жительства, конфликты и жестокое обращение в семье, одиночество и тому подобное), которую он не может преодолеть самостоятельно. В настоящее время в статье 15 Закона об основах социального обслуживания перечислены 8 групп обстоятельств, при наступлении которых предполагается нуждаемость в предоставлении социальных услуг: полная или частичная утрата способности (возможности) осуществлять самообслуживание, самостоятельно передвигаться, обеспечивать основные жизненные потребности из-за заболевания, травмы, возраста или наличия инвалидности; наличие в семье инвалида, ребенка-инвалида, нуждающегося

в постоянном постороннем уходе; наличие ребенка или детей, испытывающих трудности в социальной адаптации; отсутствие работы, средств к существованию; др.

К полномочиям федеральных органов государственной власти в рассматриваемой сфере относится установление основ государственной политики и основ правового регулирования. Поэтому в законах субъектов РФ либо дублируются основания предоставления социального обслуживания, как в Законе Ростовской области от 03 сентября 2014 «О социальном обслуживании граждан в Ростовской области» № 222-ЗС [12], Законе Свердловской области от 3 декабря 2014 г. «О социальном обслуживании граждан в Свердловской области» № 108-ОЗ [13], либо дается ссылка на Федеральный закон (например, в Законе Московской области от 4 декабря 2014 г. «О некоторых вопросах организации социального обслуживания в Московской области» № 162/2014-ОЗ [14, ст. 2]). В целом совпадение перечня оснований можно считать реализацией такого принципа социального обслуживания, как равный, свободный доступ граждан к социальному обслуживанию вне зависимости от пола, расы, возраста, национальности, языка, происхождения, места жительства, отношения к религии, убеждений и принадлежности к общественным объединениям. В то же время реализация государственной политики в сфере социального обслуживания возложена на органы государственной власти субъектов РФ, в том числе – установление предельной величины среднедушевого дохода для предоставления социальных услуг бесплатно. Это означает, что основанием предоставления социального обслуживания, как правило, выступает социальный риск нетрудоспособности, наличия семейных обязанностей в совокупности с дополнительным социальным риском – малообеспеченности. Это позволяет реализовать другой принцип – адресности предоставления социальных услуг. К примеру, в вышеназванном Законе Московской области, Законе Санкт-Петербурга «О социальном обслуживании населения в Санкт-Петербурге» предельная величина среднедушевого дохода закреплена на уровне не выше полутора прожиточных минимумов, установленных для основных социально-демографических групп по соответствующему субъекту РФ [14, ст. 4; 15, ст. 8].

Безусловно, вопрос о соотношении федерального законодательства и законодательства субъектов РФ в правовых аспектах управления социальными рисками часто возникает в отраслевой науке, и чаша весов в дискуссии чаще склоняется в сторону необходимости преобладания федерального регулирования. К примеру, О. А. Самарина, негативно оценивая различия в законодательстве субъектов РФ о социальном обеспечении, предлагает создать в нашей стране

единое социальное пространство, под которым она понимает территорию государства (ряда государств), на которой проводится единая социальная политика и действуют единые минимальные нормы (стандарты) социального обеспечения, гарантируемые государством, в размере, обеспечивающем каждому человеку жизненный уровень, достаточный для поддержания его здоровья и благосостояния. Она предлагает закрепить принцип единства социального пространства, придать ему качества конституционности и общеобязательности в целях проведения Российской Федерацией и ее субъектами согласованной социальной политики. Более того, названный автор предлагает сформировать единое социальное пространство не только в рамках территории России, но союзного государства Беларусь, а также в рамках СНГ и ЕврАзЭС, в целях обеспечения достойного уровня жизни граждан, содействия трудовой миграции, упрочению международных социально-экономических отношений [16, с. 21–22]. Критически оценивает законодательство субъектов РФ и Ю. В. Васильева, которая указывает, что децентрализация правового регулирования в данной сфере в условиях неравномерного и недостаточного уровня социально-экономического развития большинства субъектов РФ чревата нарушением конституционного принципа равенства прав и свобод российских граждан [4, с. 261].

Безусловно, определенная дифференциация в регулировании отношений по социальному обеспечению необходима, однако приведенные позиции имеют под собой безусловные основания, когда речь идет об удовлетворении базовых потребностей граждан. Так, актуальным остается вопрос о бесплатном лекарственном обеспечении. Правоотношения по обеспечению граждан различными социальными предоставлениями всегда возникают в связи с конкретными обстоятельствами (причинами, или факторами социальных рисков), которые закреплены в действующем законодательстве в качестве таковых. Бесплатное лекарственное обеспечение предоставляется как один из способов минимизации (иногда – компенсации) некоторых разновидностей социального риска нетрудоспособности (к примеру, инвалидности, орфанных и социально значимых заболеваний, длительной трудовой деятельности), а также социальных рисков, наступление которых связано с особыми заслугами либо лишениями, перенесенными лицом. В системе управления социальными рисками названные полномочия в 2004 г. были по-новому распределены между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ [17].

Федеральный закон «О государственной социальной помощи» в ст. 61 закрепил право на получение набора социальных услуг, составной частью которого

является обеспечение в соответствии со стандартами медицинской помощи необходимыми лекарственными препаратами, инвалидов войны, участников Великой Отечественной войны, ветеранов боевых действий, лиц, награжденных знаком «Жителю блокадного Ленинграда», инвалидов, детей-инвалидов и некоторых иных граждан [18]. Наличие социального риска и необходимость его минимизации в данном случае презюмируется независимо от места жительства таких лиц на территории России. Законы субъектов РФ закрепляют право на лекарственное обеспечение с 50%-ной скидкой труженикам тыла, реабилитированным лицам и лицам, пострадавшим от политических репрессий. Кроме того, во многих субъектах РФ за счет средств их бюджетов дети из многодетных семей в возрасте до 6 лет обеспечиваются лекарственными препаратами, медицинскими изделиями, специализированным питанием, бесплатное лекарственное обеспечения предоставляется в случаях диагностирования многих социально значимых заболеваний (диабет, онкологические заболевания, туберкулез, др.) [20, ст. 1; 21, ст. 9].

Однако нельзя считать, что система бесплатного лекарственного обеспечения в рамках управления социальными рисками работает безупречно. До сих пор болезненным является вопрос минимизации социального риска орфанных заболеваний. В соответствии со ст. 44 Федерального закона «Об основах охраны здоровья граждан» в целях назначения социальных предоставляемых лицам, страдающим орфанными заболеваниями (к таковым относятся заболевания, имеющие малую либо крайне малую распространенность – не более 10 случаев заболевания на 100 тысяч населения), ведется Федеральный регистр таких лиц, а в рамках каждого субъекта РФ осуществляется ведение регионального сегмента Федерального регистра. Организация предоставления гражданам лекарств и специализированных продуктов лечебного питания возложена на органы государственной власти субъектов РФ. М. В. Подвязникова подвергает это полномочие критике в связи с тем, что названные препараты и продукты чрезвычайно дороги, и его реализация требует от субъектов РФ огромных бюджетных затрат. Практически, субъекты РФ вынуждены периодически ставить вопрос об изменении порядка лекарственного обеспечения таких больных. Она предлагает создать специальный механизм лекарственного обеспечения пациентов, страдающих орфанными заболеваниями, важной составляющей которого должна стать система межбюджетных трансфертов из федерального бюджета в бюджеты субъектов РФ для надлежащей реализации соответствующего полномочия [21, с. 182–183].

Подводя итог сказанному, отметим, что формализация социальных рисков и основных способов

управления ими (их компенсации и минимизации) осуществляется в настоящее время в первую очередь в федеральных законах, но также и в законах субъектов РФ. Несмотря на значительное количество таких актов, говорить о высоком качестве управления социальными рисками приходится не всегда. Приведенные примеры демонстрируют как удачные примеры формализации оснований социального обеспечения и способов их компенсации в федеральных законах и законах субъектов РФ, так и обратные случаи. Можно поддержать высказанный в науке тезис о том, что, чтобы быть действенным регулятором общественной жизни, законодательство должно быть качественным [1, с. 153]. Эффективность управления социальными рисками высокочувствительна от качества положений законов.

#### Литература:

1. Конституция Российской Федерации: Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.
2. См.: Кашанина Т. В. Юридическая техника: учебник. М.: Норма: ИНФРА-М, 2013. 496 с.
3. См.: Алексеев С. С. Общая теория права: учеб. 2-е изд., перераб. и доп. М.: ТК Велби, изд. Проспект, 2008. 576 с.
4. См.: Васильева Ю. В. Кодификация российского законодательства о социальном обеспечении: теоретические и практические проблемы: Диссертация на соискание ученой степени доктора юридических наук. М., 2010. 404 с.
5. См.: Марченко М. Н. Источники права: учеб. пособие. М.: Проспект, 2009. 768 с.
6. См.: Лукьянова Е. А. Закон как источник советского государственного права: автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. М., 1984. 19 с.
7. См.: Андреев В. С. Научные труды. Т. 2. М.: издательский центр Университета им. О. Е. Кутафина (МГЮА), 2013. 528 с.
8. См.: Дудко И. Г. Законодательство субъектов Российской Федерации. Вопросы теории: Диссертация на соискание ученой степени доктора юридических наук. Саранск, 2004. 379 с.
9. См.: Кобзева С. И. Источники права социального обеспечения России: монография. М.: Проспект, 2009. 264 с.
10. Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации: Федеральный закон от 28 декабря 2013 г. № 442-ФЗ (ред. от 21.07.2014) // Собрание

законодательства РФ. 2013. № 52 (ч. I). Ст. 7007; 2014. № 30 (ч. I). Ст. 4257.

11. Собрание законодательства РФ. 1995. № 50. Ст. 4872 (утратил силу).
12. О социальном обслуживании граждан в Ростовской области: Областной закон от 03.09.2014 № 222-ЗС [электронный ресурс]. URL: <http://www.donland.ru/Default.aspx?pageid=128017> (дата обращения 24.03.2015 г.)
13. Областная газета. 2014. 05 декабря.
14. Ежедневные Новости. Подмосковье. 2014. 16 декабря.
15. О социальном обслуживании населения в Санкт-Петербурге: Закон Санкт-Петербурга от 26 декабря 2014 г. № 717-135 // Вестник Законодательного Собрания Санкт-Петербурга. 2015. №1.
16. См.: Самарина О. А. Российское законодательство о социальном обеспечении и роль в его развитии конституционного (уставного) правосудия: автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Пермь, 2014. 26 с.
17. О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: Федеральный закон от 22 августа 2004 г. № 122 (ред. 29 декабря 2014 г.) // Собрание законодательства РФ. 2004. № 35. Ст. 3607; 2015. №1 (ч. 1). Ст. 38.
18. О государственной социальной помощи: Федеральный закон от 17 июля 1999 г. № 178-ФЗ (ред. 21 июля 2014 г.) // Собрание законодательства РФ. 1999. № 29. Ст. 3699; 2014. № 30. (ч. I). Ст. 4217.
19. О льготном обеспечении лекарственными средствами и бесплатном зубопротезировании отдельных категорий жителей Санкт-Петербурга: Закон Санкт-Петербурга от 10 октября 2005 г. № 487-73 (ред. 02 декабря 2014 г.) // Вестник Законодательного Собрания Санкт-Петербурга. 2005. № 12; 2014. № 37.
20. Об охране здоровья граждан в Кировской области: Закон Кировской области от 5 декабря 2012 г. № 227-ЗО (ред. 23 декабря 2014 г.) // Официальный информационный сайт Правительства Кировской области [электронный ресурс]. URL: <http://www.kirovreg.ru> (дата обращения 20.03.2015 г.)
21. См.: Подвизникова М. В. Лекарственное обеспечение лиц, страдающих редкими (орфанными) заболеваниями // Российский юридический журнал. 2014. № 3. С. 174–185.

## References:

1. The Constitution of the Russian Federation: Adopted by popular vote on December 12, 1993 (as amended by the RF Laws on amendments to the Constitution of the Russian Federation of 30.12.2008 № 6-FCL of 30.12.2008 № 7-FCL of 05.02.2014 № 2-FCL of 21.07.2014 № 11-FCL) // Sobranie zakonodatelstva RF. 2014. № 31. Art. 4398.
2. See: Kashanina T. V. Legal techniques: coursebook. M.: Norma: INFRA-M, 2013. 496 p.
3. See: Alekseev S. S. General theory of law: coursebook. 2nd ed., rev. and add. M.: TK Welby, izd. Prospekt, 2008. 576 p.
4. See: Vasilyeva Yu. V. Codification of the Russian legislation on social security: theoretical and practical issues: thesis for a scientific degree of Doctor of Law. Moscow, 2010. 404 p.
5. See: Marchenko M. N. Sources of law: coursebook. M.: Prospekt, 2009. 768 p.
6. See: Lukyanova E. A. Law as a source of Soviet state law: abstract to thesis for a scientific degree of candidate of legal sciences. M., 1984. 19 p.
7. See: Andreev V. S. Research papers. V. 2. M.: izd.cent Universiteta im. O. E. Kutafina (MSLA), 2013. 528 p.
8. See: Dudko I. G. Laws of territorial entities of the Russian Federation. Theoretical issues: Thesis for the sc. degree of Doctor of Law. Saransk, 2004. 379 p.
9. See: Kobzev S. I. Sources of social security law in Russia: monograph. M.: Prospekt, 2009. 264 p.
10. On the basics of social services for citizens in the Russian Federation: Federal Law of December 28, 2013. № 442-FL (as amended on 21.07.2014) // Sobranie zakonodatelstva RF. 2013. № 52 (p. I). Art. 7007; 2014. № 30 (p. I). Art. 4257.
11. Sobranie zakonodatelstva RF. 1995. № 50. Art. 4872 (repealed).
12. On social services for citizens in Rostov region: Regional Law of 03.09.2014 № 222-LA [e-resource]. URL: <http://www.donland.ru/Default.aspx?pageid=128017> (date of access 24.03.2015)
13. Oblastnaya gazeta. 2014. 05 December.
14. Daily News. Moscow. 2014. 16 December.
15. On social services for citizens in St. Petersburg: Law of St. Petersburg of December 26, 2014 № 717-135 // Vestnik zakonodat. Sobraniya Sankt-Peterburga. 2015. №1.
16. See: Samarina O. A. The Russian legislation on social security and its role in the development of constitutional (statutory) justice: abstract to thesis for a scientific degree of a candidate of legal sciences. Perm, 2014. 26 p.
17. On introducing amendments to legislative acts of the Russian Federation, and repealing certain obsolete legislative acts of the Russian Federation in connection with passing the federal law “On amendments to the Federal Law”



*Истомина Е. А.*

- On general principles of organization of legislative (representative) and executive bodies of territorial entities of the Russian Federation “ and “On general principles of local government in the Russian Federation: Federal Law of 22 August 2004 № 122 ( as of 29 December 2014) // *Sobranie zakonodatelstva RF*. 2004. № 35. Art. 3607; 2015. №1 (p. 1). Art. 38.
18. On state social aid: Federal Law of July 17, 1999 № 178-FL (as amended on July 21, 2014) // *Sobranie zakonodatelstva RF*. 1999. № 29. Art. 3699; 2014. № 30. (p. I). Art. 4217.
19. On preferential provision of medicines and free prosthetic dentistry for certain categories of citizens of St. Petersburg: St. Petersburg Law of October 10, 2005 № 487-73 (as of December 2, 2014) // *Vestnik zakonodat. Sobraniya Sankt-Peterburga*. 2005. № 12; 2014. № 37.
20. On protection of the citizens’ health in the Kirov region: the Law of the Kirov region of December 5, 2012 № 227-ZO (as amended on December 23, 2014) // Official information website of the Government of the Kirov region [e-resource]. URL: <http://www.kirovreg.ru> (date of access 03.20.2015)
21. See: Podvyaznikova M. V. Drug coverage of persons suffering from rare (orphan) diseases // *Rossiiskiy yuridicheskiy zhurnal*. 2014. № 3. P. 174–185.

## КРИЗИСНОЕ ПРАВОСОЗНАНИЕ: СУЩНОСТЬ И СПЕЦИФИКА УПРАВЛЕНИЯ

Шеяфетдинова Н. А.

кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры теории и истории государства и права, Московский государственный гуманитарный университет им М. А. Шолохова (Россия), доцент кафедры КБ-11 «Правовое обеспечение национальной безопасности», Московский государственный технический университет радиотехники, электроники и автоматики (Россия), 109240, Россия, г. Москва, улица Верхняя Радищевская, д. 16/18? SheiafetdinovaUP@mail.ru

УДК 340.114.5

ББК 67.05.

**Цель.** Статья посвящена кризисному правосознанию как нетипичному его типу.

**Методы.** В качестве основных используются принципы институционального и системного анализа, метод синтеза, оценка.

**Результаты.** Автор анализирует специфику кризисного правосознания, рассматривает его сущность с учетом особенностей восприятия социальной реальности личностью.

*Ключевые слова:* правовое сознание, правосознание, кризис, кризисное правосознание, состояние общества.

## CRISIS LEGAL CONSCIOUSNESS: NATURE AND SPECIFICS OF MANAGEMENT

Sheiafetdinova N. A.

Candidate of Sciences (Law), Associate Professor, Associate Professor of Theory and History of State and Law Department, Sholokhov Moscow State University for Humanities (Russia), Associate Professor of KB-11 Department "Legal protection of national security", Moscow State Technical University of Radio-engineering, Electronics and Automation (Russia), 16/18, Verhnyaya Radishchevskaya str., Moscow, Russia, 109240, SheiafetdinovaUP@mail.ru

**Purpose.** The article is devoted to the crisis legal consciousness as its non-typical type.

**Methods.** The main principles used are institutional and systemic analysis, synthesis method and evaluation.

**Results.** The author analyzes the specifics of the crisis legal consciousness, its nature, considering peculiarities of the person's perception of social reality.

*Key words:* legal consciousness, legal awareness, crisis, crisis legal consciousness, state of society.

Активно преобразующаяся социальная действительность, корректируемая кризисными процессами, актуализирует необходимость более пристального взгляда на такое правовое явление как правосознание. Последнее представляет собой определенное духовное состояние общества, возникающее в результате воздействия социальных и экономических условий и правовых явлений, ими обуславливаемых. [2, с. 64]

Кризисное правосознание обладает собственной спецификой, не позволяющей свести его к традиционному перечню видов правового сознания. Во-первых, кризисные периоды являются потрясением для общественного сознания, выводя его из состояния стабильности. Подобное состояние характерно и для такой

разновидности общественного сознания как правовое сознание, при этом кризисное правосознание характеризуется мобилизованностью усилий индивида и общества, старающихся выжить в изменившейся реальности. Примечательно, что слом старых привычных устоев может ставить под сомнение существующее право «не справившееся» с осложняющимися условиями, однако следует иметь ввиду, что кризисы не всегда являются негативными процессами, спродуцированными самим обществом, в частности экологические катаклизмы, нападение другого государства, наоборот могут сплотить граждан вокруг государства и внутригосударственного права. Примечательно, что некоторые клише правосознания населения могут



*Шеяфетдинова Н. А.*

прививаться искусственно [6], в период же кризиса актуально то, кто же будет, наряду с государством тем субъектом, который, пользуясь случаем, начнет воздействовать на массовое правовое сознание с целью формирования правовых установок.

Следует ли отождествлять кризисное правосознание с правосознанием в период кризиса? Представляется, что нет, поскольку первое в ряде случаев уже второго. Последнее может и не порождать специфический тип кризисного правосознания оставаясь вполне традиционным. Кризисность же правосознания может быть обусловлена субъективными причинами далекими от кризиса, который, тем не менее, служит катализатором для переоформления правосознания в кризисное. Кризисное правосознание не сопряжено автоматически с развитием нигилистических тенденций в нем, хотя последнее возможно. Вероятен и вариант, когда убеждения и идеалы цементируются в сознании личности еще прочнее. Именно переломные времена, к которым относятся и кризисные эпохи, выводят на первый план героев, чье социально-активное правомерное поведение в гипертрофированном формате являет собой пример не только стойкости и мужества, но и готовности пожертвовать жизнью за свои, в том числе правовые, идеалы, что не означает не подверженности их правосознания кризисным тенденциям, а свидетельствует о позитивном воздействии конкретного кризиса на него.

Окружающая среда, воспринимаемая субъектом в контексте собственных потребностей в форме конкретных ситуаций, воздействует на формирование установок, [5, с. 61] в том числе правовых, а средой же в преломлении исследуемой проблематики можно считать кризис в различных его вариациях и проявлениях.

В большинстве случаев кризис является питательной почвой для размытия правовых идеалов, тем более, что последние находятся под серьезным воздействием правовых эмоций общества. Много в подобной ситуации зависит от соответствия поведения государства общественным ожиданиям и от оценки собственных жизненных и правовых перспектив: чем пессимистичнее выглядят последние, тем сложнее балансировать на докризисной платформе правовых позиций и ценностей. Общество, будучи не однородным, не может одинаково реагировать на кризис, тем более, если он в разной степени коснулся различных его представителей, что делает одних более подверженных кризисности правосознания, чем других. Поскольку кризисоустойчивость у разных индивидов и слоев населения различна, то и переформатирование правосознания в кризисное может идти разными темпами и с разной интенсивностью.

В кризисные периоды, длящиеся порой, как например, в нашей стране, несколько десятилетий,

развивается межпоколенный ценностный разрыв, в том числе в сфере права, когда нормы приемлемые для поколения отцов, активно не разделяются поколением детей. [3, с. 113]

Кризисность правосознания может обуславливаться расшатыванием одной или двух его составляющих, к которым относятся мера формы права (формализованное право) и мера духа права (представления о справедливости). Правосознание человека как содружество права и морали предоставляет человеку тот или иной вариант поведения, однако составляющие правосознания могут вступать в непримиримый конфликт [4, с. 129–130]

Лейтмотивом обыденного вида кризисного правосознания являются правовые эмоции, при этом специфично, что если раньше (в докризисный период) это были одни правовые эмоции по поводу того или иного правового события, то теперь это могут быть качественно и сущностно другие эмоции по поводу этого же события (к примеру они сменились с положительной оценки на отрицательную или наоборот) при этом не существенно была ли реальная база для такой переориентации или нет. Само существование в кризисную эпоху является стрессом для личности, а в стрессовой ситуации не всегда возможно адекватно оценивать обстановку. Единожды неадекватно оцененное правовое событие, оставляет свой след в правосознании, повтор ситуации может родить стереотип, который трудно преодолеть. Такое обстоятельство само по себе еще не может быть названо девиацией правосознания, но оно создает предпосылки для его возможной деформации, которую можно избежать при сохранении четких правовых ориентиров, что трудно осуществимо ввиду постоянного внутреннего напряжения личности, из-за потенциального несовпадения правовой реальности с правовыми взглядами и убеждениями. Данная ситуация возможна и в период стабильности, но наиболее ярко выражена именно в кризисную эпоху, поскольку последняя является своего рода провоцирующим фактором.

Рост преступлений, обусловленный, прежде всего, существенными изменениями в сфере экономического развития общества, связан, в том числе и с кризисом правосознания различных социальных субъектов. [1, с. 89] При этом противоправное поведение как результат кризиса правосознания отнюдь не способствует минимизации кризиса и в свою очередь вызывает обострение противоправных установок в правовом сознании.

Личность неустойчивая в своих правовых взглядах, склонная к маргинальному и конформистскому поведению окажется в еще более шаткой позиции, поскольку эпоха перемен может потребовать от нее четкого самоопределения в «правовой ориентации» (точно так же в конечном итоге затруннительно было



*Шеяфетдинова Н. А.*

остаться нейтральным после событий 1917 года в России), что не всегда возможно осуществить, учитывая податливость и переменчивость правовых позиций.

Кризисное правосознание проецируется и на субъектов с развитым правовым сознанием, для которых характерно социально-активное поведение. Обострение ситуации может привести к необходимости отстаивать активными способами свои правовые позиции. Давление активно меняющихся обстоятельств и желание четко прореагировать на них своими правовыми убеждениями и взглядами может поставить таких субъектов в авангард общества или отбросить их как «несознательный элемент» на периферию, что мы наблюдаем, в частности, при установлении авторитарных режимов.

В заключении необходимо отметить, что окончание кризиса не свидетельствует об автоматической модернизации правосознания и отхождению его от кризисного типа. Являясь результатом, в том числе субъективности, кризисность правосознания нивелируется не раньше осознания субъектом завершения кризиса лично для него.

#### Литература:

1. Назаров Ю. С. Правовое сознание личности как феномен культуры // Мир науки, культуры, образования. 2011. №3 (28). С. 89–90.
2. Грошева И. А. О соотношении правовой и нравственной норм в правовом сознании // Академический Вестник ТГАМЭУП. 2011. №1. С. 64–70.
3. Каландаришвили З. Н. Правовая социализация как условие преодоления деформации правового сознания молодежи // Ленинградский юридический журнал. 2008. №1. С. 206–120.
4. Ломова Е. С. Правовое лицемерие в контексте формирования правового сознания // Международный журнал прикладных и фундаментальных исследований. 2014. №8-1. С. 129–130.
5. Артамонова Г. К., Горбашев В. В., Ретуновская Т. П., Реуф Ф. М. Правовое сознание, правовой интерес и установка: некоторые вопросы взаимосвязи // Правовое поле современной экономики. 2012. №2. С. 60–66.
6. Репина О. Н. Правовое сознание и правовая культура [электронный ресурс]. URL: [http://www.ngmu.ru/cozo/mos/article/text\\_full.php?id=182](http://www.ngmu.ru/cozo/mos/article/text_full.php?id=182) (дата обращения 28.02.2015 г.)

#### References:

1. Nazarov Yu. S. Legal consciousness of personality as a phenomenon of culture // Mir nauki, kultury, obrazovaniya. 2011. №3 (28). P. 89–90.
2. Grosheva I. A. On the relation between legal and moral norms of the legal consciousness // Academicheskyy Vestnik TGAMEUP. 2011. №1. P. 64–70.
3. Kalandarishvili Z. N. Legal socialization as a condition for overcoming deformation of legal consciousness of the youth // Leningradskiy yuridicheskyy jurnal. 2008. №1. P. 206–120.
4. Lomova E. S. Legal hypocrisy in the context of forming legal consciousness // Mezhdunarodnyi zhurnal prikladnyh i fundamentalnyh issledovaniy. 2014. №8-1. P. 129–130.
5. Artamonova G. K., Gorbashhev V. V., Retunovskaya T. P., Reuf F. M. Legal consciousness, legal interest and setting: certain issues of interrelation // Pravovoe pole sovremennoi ekonomiki. 2012. №2. P. 60–66.
6. Repina O. N. Legal awareness and legal culture [e-resource]. URL: [http://www.ngmu.ru/cozo/mos/article/text\\_full.php?id=182](http://www.ngmu.ru/cozo/mos/article/text_full.php?id=182) (date of access 28.02.2015)

## ОТВЕТСТВЕННОСТЬ РУКОВОДИТЕЛЕЙ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ НА РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ

Чепус А. В.

кандидат юридических наук, доцент, преподаватель кафедры Конституционного права, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Россия), 119571, Россия, г. Москва, проспект Вернадского, д. 84, alexal\_2004@mail.ru

УДК 35.086  
ББК 67.401.04

**Предметом настоящей статьи** является анализ норм федерального и регионального законодательства по вопросам закрепления ответственности высших должностных лиц исполнительных органов государственной власти субъектов РФ, а также складывающихся в результате этого правового регулирования отношения конституционно-правового характера.

**Цель:** провести сравнительно-правовой анализ научных теорий и взглядов в совокупности с практикой правового регулирования вопросов ответственности руководителей органов исполнительной власти субъектов РФ, с целью дальнейших разработок наиболее приемлемых моделей организации государственного управления на региональном уровне.

**Методы исследования:** В основе статьи положены основные методы познания правовых явлений, относящиеся к общенаучным методам. В ходе исследования также применялись такие группы методов как: общелогические, частнонаучные, частноправовые. Автор использовал системный метод, который способствовал выявлению взаимосвязей между различными правовыми элементами, входящими в структуру данной ответственности, при этом использован институциональный подход к анализу ответственности органов исполнительной власти в субъектах РФ.

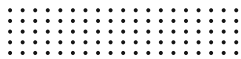
**Результаты исследования:** на основе анализа нормативно-правовых актов, регламентирующих правоотношения между главой исполнительной власти в регионах его взаимодействия с законодательными (представительными) органами власти регионов и в целом с Президентом РФ, выявлены противоречия и пробелы в правовом регулировании государственного управления на региональном уровне, что явилось основанием для выработки конкретных авторских предложений по изменению российского законодательства, позволяющих повысить эффективность государственного управления, вопросов квалификации управленческих кадров, правоприменительной практики в данной области.

**Научная новизна:** заключается в том, что обращено пристальное внимание на анализ и выявление пробелов в правовом регулировании ответственности руководителей органов исполнительной власти на региональном уровне. Выделены особенности взаимоотношений между органами законодательной и исполнительной властью в регионах.

**Практическая значимость:** предложения, содержащиеся в статье, могут быть применены в сфере государственного управления в том числе и в субъектах РФ, а также для подготовки профильных законопроектов, их экспертизы и иной законопроектной деятельности.

**Выводы:** во-первых, необходимо на уровне всех субъектов РФ принять специальные законы четкой детализацией применения института ответственности органов исполнительной власти (правительств, администраций) и привлечении к ответственности должностных лиц, осуществляющих управленческую деятельность. Во-вторых, следует разрешить вопросы персонализированной ответственности должностных лиц отвечающих за ту или иную сферу жизни в регионе, а не всего исполнительного органа этого региона. В-третьих, исключение ситуаций через четко прописанные в законодательстве деликты за которые можно понести ответственность должностному лицу.

**Ключевые слова:** ответственность, органы исполнительной власти, государственное управление, высшее должностное лицо субъекта, контрольные полномочия.



*Ченус А. В.*

## THE RESPONSIBILITY OF THE HEADS OF EXECUTIVE BODIES IN THE FIELD OF PUBLIC ADMINISTRATION AT REGIONAL LEVEL

**Чепус А. В.**

Candidate of Sciences (Law), Associate Professor, lecturer of the Constitutional Law Department, the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russia), 84, Prospect Vernadskogo, Moscow, Russia, 119571, alexal\_2004@mail.ru

**The subject of this article** is analysis of norms of the federal and regional legislation on assignment of responsibility of the high ranking officials of the executive bodies of state power of territorial entities of the Russian Federation, as well as emerging of the constitutional-legal relations as a result of this legal regulation.

**Purpose:** to conduct a comparative-legal analysis of scientific theories and opinions in conjunction with practice of legal regulation of issues of responsibility of the heads of executive bodies of territorial entities of the Russian Federation with the aim to further develop the most appropriate models of public administration at regional level.

**Research methods:** The basic methods of knowing legal phenomena, related to the general scientific methods constitute the framework of the article. Such groups of methods as: general-logical, specific-scientific, specific-legal were also used in the research. The author employed systematic approach, which helped to identify the relationship between various legal elements included in the structure of this responsibility, at the same time institutional approach was used to analyze the responsibility of the executive bodies in the territorial entities of the RF.

**Results of the research:** based on the analysis of legal acts regulating legal relationships between the head of the executive power in the regions of its interaction with the legislative (representative) authorities of regions and with the President of the Russian Federation on the whole, contradictions and gaps in the legal regulation of public administration at the regional level were revealed, which was the basis for the development of the author's specific proposals to change the the Russian legislation allowing to improve the efficiency of public administration, issues of management qualification and law enforcement in this field.

**Scientific novelty:** is in the fact that special attention is drawn to the analysis and identification of gaps in the legal regulation of the responsibility of the heads of executive bodies at regional level. Specific features of the relationship between the legislative and executive power in the regions are identified.

**Practical significance:** the proposals given in the article can be applied in the field of public administration, including the territorial entities of the Russian Federation, and also for drafting relevant laws, their expert assessment and other legislative activities.

**Conclusions:** first, at the level of all territorial entities of the Russian Federation it is necessary to pass special laws through clear specification of the application of the institution of executive bodies' (governments, administrations) responsibility and bringing the official executives in charge of administrative activity to responsibility. Second, the issues should be resolved of personalized responsibility of officials for this or that sphere of life in the region and not the whole executive body of the region. Third, to exclude situations through clearly defined in the law torts for which an official can be held liable.

**Key words:** responsibility, executive authorities, public administration, higher official of the subject, supervisory powers.

При последующем рассмотрении вопросов парламентской ответственности правительства в РФ, включая ее комплексную характеристику, невозможно обойти вниманием и региональные аспекты конституционно-правовой ответственности органов исполнительной власти в субъектах Российской Федерации. Поскольку региональные органы исполнительной власти входят в единую систему исполнительной власти, преимущественно формируют региональные основы российской государственности, постольку они обладают ценным, практическим опытом развития юридической ответственности в России

и ее отдельных видов, таких как, например, конституционная.

Анализируя опыт ответственности органов исполнительной власти на региональном уровне, следует помнить и об особом механизме реализации такой ответственности связанной, в первую очередь, со спецификой правового положения субъектов данных правоотношений. К особенностям такого правового положения можно отнести:

- институт прекращения полномочий главы региона или исполнительной власти. Прекращение полномочий связано с законодательным закреплением

разнообразных видов деликтов, приводящих к реализации ответственности (в позитивном и негативном планах);

- вопросы финансового контроля, регламентированные региональным и федеральным законодательством;
- институт передачи полномочий, в том числе и в правотворческой сфере, что неизбежно должно вести к контролю со стороны федерации;
- разнообразие конституционно-правового статуса региональных органов исполнительной власти в системе органов как государственной власти, так и власти субъектов РФ;
- реализацией принципа разделения властей;
- а также многие другие специфические черты, которые попытаюсь раскрыть в рамках данной статьи.

Вопросы организации территориальных органов исполнительной власти в настоящее время на конституционном уровне практически не урегулированы. Согласно части 1 статьи 78 Конституции РФ, федеральные органы исполнительной власти для осуществления своих полномочий могут создавать свои территориальные органы и назначать соответствующих должностных лиц. Что же касается ответственности, органов исполнительной власти в регионах, то прямого указания на реализацию данного института действующая Конституция РФ не содержит вовсе. Только часть 4 статьи 78 Конституции РФ, указывает, что Президент Российской Федерации и Правительство Российской Федерации обеспечивают в соответствии с Конституцией Российской Федерации осуществление полномочий федеральной государственной власти на всей территории Российской Федерации.

Однако, правовая неопределенность создавала угрозу центробежных процессов распада российского государства в 90-е годы, когда многие республики во главе с руководителями органов исполнительной власти создавали прецеденты и попытки отделиться от Российской Федерации, объявить себя независимыми и суверенными государствами, принять противоречащие федеральному законодательству и Конституции РФ правовые акты, создать территориальные границы, ввести свое гражданство, сформировать отдельную от федеральных органов исполнительной власти систему такой власти у себя на местах, и многие другие негативные проявления, ведущие к суверенизации отдельных территорий Российской Федерации. Причины сложившегося процесса децентрализации, по нашему глубокому убеждению кроются в отсутствии закрепленного на конституционном уровне механизма ответственности органов исполнительной власти регионов и глав данных органов. Хотя, в последнее время, описанные выше негативные проявления были нивелированы путем принятия Федерального закона от

06.10.1999 № 184-ФЗ (ред. от 02.04.2014) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» [1] (далее – № 184-ФЗ), все же целесообразнее урегулировать данные вопросы в Конституции РФ, поместив их в отдельный пункт статьи 78 Конституции РФ.

С учетом сказанного заслуживает внимания позиция Н. В. Витрука, который считает, что общественные отношения, участниками которых выступают органы исполнительной власти, по своей природе должны строиться на основе принципов конституционно-правовой ответственности и, следовательно, требуют адекватной правовой формы опосредования не ниже уровня федерального конституционного закона. Поэтому, продолжает Н. В. Витрук, введение новых правовых институтов в сфере конституционно-правовой ответственности законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации перед федеральной властью в форме федерального закона, а не федерального конституционного закона, не соответствует природе Российской Федерации как демократического правового государства (статьи 1 и 76, часть 1, Конституции Российской Федерации) [2, с. 189].

Содержащееся не только в Конституции РФ, но и в федеральном [3] и региональном [4] законодательстве понятие «органов исполнительной власти», не имеет юридически закрепленной дефиниции, что порождает немало проблемных моментов при использовании данного термина. Однако именно в науке конституционного права разработаны теоретические основы института «органов исполнительной власти», в том числе и на региональном уровне. Так, Д. В. Шахов под органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации понимает самостоятельные структурные единицы в системе исполнительной власти, реализующие функции государственного управления в пределах предоставленных им полномочий в определенной сфере государственной власти [5, с. 9]. Другие авторы Е. И. Козлова, О. Е. Кутафин при характеристике органа исполнительной власти считают, что органы – это, прежде всего, группа людей, коллектив, реализующий функции по государственному управлению в той или иной сферах [6, с. 352–353]. Административисты наоборот указывают различия государственного органа, как более общую категорию в структуре государственной власти, и органов исполнительной власти, являющихся по мнению Д. Н. Бахраха государственным органом, осуществляющим исполнительно-распорядительную деятельность, и наделенным оперативной самостоятельностью. Органы исполнительной власти, продолжает Д. Н. Бахрах, как правило, имеют постоянные штаты

сотрудников, такие органы образуются вышестоящими органами, и им же подотчетны и подконтрольны, а их образование, структура, порядок деятельности в основном регламентируются нормами административного права, при этом являясь частью государственного аппарата. Д. Н. Бахрах упоминает высшие, центральные, территориальные федеральные органы исполнительной власти [7, с. 75].

С таким определением можно согласиться частично, и с большим сомнением. Органы исполнительной власти на региональном уровне, являются органами государственной власти, согласно той же самой статьи 11 Конституции РФ, но их статус и правовое положение отлично от тех признаков, которые, по мнению Д. Н. Бахраха, выступают составной частью определения органа исполнительной власти. Кроме того, основной отличительной чертой органов исполнительной власти на региональном уровне является особая система ответственности, которую такие органы должны нести за осуществляемую деятельность, прежде всего перед населением субъекта Российской Федерации, законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации, также органами федеральной государственной власти.

Остановимся более подробно на анализе норм ФЗ № 184-ФЗ. Согласно статьи 2 указанного закона к органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации относятся высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации; иные органы государственной власти субъекта Российской Федерации, образуемые в соответствии с конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации. Помимо перечисленных к высшим органам исполнительной власти в системе органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации можно отнести: администрации, возглавляемые главой субъекта, входящие в субъектовую администрацию министерства, службы, агентства, имеющие ярко выраженную вертикальную подчиненность, управления, комитеты, комиссии, отделы и иные службы и органы администрации, находящиеся в подчинении высшему исполнительному органу государственной власти субъекта Российской Федерации. Также туда входят и территориальные органы, созданные по инициативе главы субъекта или главы исполнительной власти, так как часто данные должности полностью совпадают в одном лице – губернаторе или главе региона.

Структура исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации определяется высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти

субъекта Российской Федерации) в соответствии с конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации (п. 4 ст. 17 Закон № 184-ФЗ).

Данная законодательная формулировка наделяет значительной свободой в определении структуры органов исполнительной власти высшего должностного лица субъекта Российской Федерации. Это позволяет избирать более оптимальную и эффективную модель организации управления в субъекте Российской Федерации. Остановимся на существующих моделях организации органов исполнительной власти и той ответственности, которую несут органы исполнительной власти в субъектах РФ, а так же анализе нормативных актов данных регионов, реализующих те или иные модели.

Первая модель, где орган исполнительной власти часто именуется Правительством, которое несет ответственность перед главой региона (губернатором) и законодательным (представительным) органом власти региона, при этом Правительство обладает довольно обширной собственной компетенцией, а так же властными полномочиями. Формирование Правительства часто происходит при совместном участии губернатора и законодательного органа региона, так же как и отставка, на которую могут повлиять законодательные органы региона. В данной модели реализуется разграничение полномочий между главой региона и правительством, а соответственно, происходит разграничение по вопросам ответственности, т. к. на органы исполнительной власти возлагаются функции исполнительно-распорядительного характера, за которые данный орган и входящие в него должностные лица несут правовую ответственность. Примером реализации данной модели могут явиться Уставы Ростовской области (глава 5) [8], Свердловской области (глава 5) [9], Красноярского Края (глава 5) [10], Конституция Республики Бурятия (глава 6) [11], и др.

Вторая модель связана с созданием сразу двух органов исполнительной власти, при этом правительство может являться составной частью администрации возглавляемой главой субъекта. В данной модели правительство ответственно только перед губернатором (мэром), и достаточно зависит от него в вопросах своей компетенции, решая только те вопросы, которые затрагивают управления субъектом РФ. Примером реализации данной модели является Санкт-Петербург (глава 6 Устава Санкт-Петербурга) и Устав г. Москвы, который устанавливает статус городской администрации – мэрии Москвы в статье 50 и Правительства Москвы в статье 54 [12].

В третьей модели, упоминание о правительстве как органе исполнительной власти в региональном законодательстве отсутствует, а исполнительная власть реализуется администрацией соответствующего субъекта, причем ответственность в данной

модели несет администрация, глава которой (губернатор) руководит деятельностью данного органа исполнительной власти. В данной модели администрация является высшим коллегиальным органом в единой системе органов исполнительной власти, ответственность лиц, входящих в данный орган реализуется только перед главой администрации – губернатором. Пример: Уставы Смоленской области (глава 5) [13], Липецкой области (глава 5) [14], Курской области (глава 10) [15] и другие.

Таким образом, реализуемая в региональном законодательстве, взятая за основу одна из трех вышеперечисленных моделей дает нам возможность говорить об особенностях и специфике реализации ответственности исполнительной власти в том или ином регионе, о том перед кем и как несет ответственность правительство, какие вопросы решает и в каком взаимодействии находится с законодательной властью. Как верно замечает В. Е. Чиркин «конкретная модель, взятая за основу в субъекте Российской Федерации, существенным образом влияет как на особенности реализации той или иной системы организации власти, так и на специфику ответственности, устанавливаемой в отношении ее отдельных элементов» [16, с. 412–414].

Согласно трем вышеописанным моделям орган исполнительной власти зачастую возглавляет высшее должностное лицо субъекта РФ (Закона № 184-ФЗ, статья 17). Поскольку высшее должностное лицо (губернатор) имеется в подавляющем большинстве регионов (за исключением республик) следует сказать, что губернатор (глава региона) одновременно возглавляет и правительство субъекта РФ как органа исполнительной власти субъекта РФ. В этом качестве согласно нормам Закона № 184-ФЗ (ст. 19) он может подвергаться ответственности.

Таким образом, юридическая ответственность, которая может быть применена к высшему должностному лицу субъекта РФ, возглавляющего орган исполнительной власти можно отнести:

1) отрешения его от должности Президентом Российской Федерации в связи с выражением ему недоверия законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации;

2) отрешения его от должности Президентом Российской Федерации в связи с утратой доверия Президента Российской Федерации, за ненадлежащее исполнение своих обязанностей, а также в иных случаях, предусмотренных Законом № 184-ФЗ. При этом основанием для утраты доверия Президента РФ является выявление в отношении высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) фактов коррупции или неурегулирование конфликта

интересов, предусмотренных Федеральным законом от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» [17, с. 5], либо установление в отношении данного лица фактов открытия или наличия счетов (вкладов), хранения наличных денежных средств и ценностей в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владения и (или) пользования иностранными финансовыми инструментами в период, когда такое лицо являлось зарегистрированным кандидатом на данную должность;

3) вступления в отношении данного лица в законную силу обвинительного приговора суда;

4) выезда данного лица за пределы Российской Федерации на постоянное место жительства;

5) его отзыва избирателями, зарегистрированными на территории субъекта Российской Федерации, на основании и в порядке, установленным законом субъекта Российской Федерации.

Остановимся на каждом из видов более подробно.

Первой мерой ответственности в отношении высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) может быть осуществлено только законодательным (представительным) орган государственной власти субъекта РФ в случаях: 1. издания таким лицом актов, противоречащих Конституции Российской Федерации, федеральным законам, конституции (уставу) и законам субъекта Российской Федерации. Данные противоречия должны быть установлены судом, а высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) не устранил указанные противоречия в течение месяца со дня вступления в силу судебного решения; 2. установленного судом иного грубого нарушения Конституции Российской Федерации, федеральных законов, указов Президента Российской Федерации, постановлений Правительства Российской Федерации, конституции (устава) и законов субъекта Российской Федерации, если это повлекло за собой массовое нарушение прав и свобод граждан; 3. ненадлежащего исполнения высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации своих обязанностей, в том числе и как руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

Важен и тот факт, что отличительной особенностью реализации ответственности в виде недоверия высшему должностному лицу субъекта РФ в отличие от федеральной схемы, выступают конкретные основания или деликты, а именно, нарушение федерального

законодательства, что соответствует логике формирования единого законодательного поля.

Решение законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации о недоверии высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) принимается двумя третями голосов, по инициативе не менее одной трети от установленного числа депутатов. В двухпалатном законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации решение о недоверии высшему должностному лицу руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ принимается двумя третями голосов от установленного числа депутатов каждой из палат по инициативе одной трети от установленного числа депутатов палаты, наделенной правом инициирования вопроса о выражении недоверия.

Таким образом, в отличие от норм Конституции РФ (ч. 3 ст. 117) где установлено, что постановление о недоверии Правительству Российской Федерации принимается большинством голосов от общего числа депутатов Государственной Думы, для законодательства субъектов РФ предусмотрено квалифицированное большинство 2/3, по принятию подобного решения, т. е. установлен повышенный кворум. Повышенные требования к региональному законодательству в вопросах недоверия главе органа исполнительной власти, на наш взгляд, ничем не обусловлены, а только свидетельствуют о нарушении правовых основ и принципов к построению вертикали власти и равенства в регулировании аналогичных правоотношений.

Второй мерой ответственности может являться отрешение от должности главы органа исполнительной власти, напрямую Президентом РФ в связи с утратой доверия. Как замечает А. Н. Шеян «из института внутрисубъектного недоверия высшему должностному лицу субъекта РФ переросло в институт федерального вмешательства (принуждения), что выдает усиление централизованных начал организации и функционирования Российской Федерации» [18, с. 141]. Кроме того, само по себе федеральное вмешательство не противоречит идее федерализма, если оно вызывается крайними обстоятельствами, предпринимается в конституционно значимых целях..., а также если меры федерального вмешательства ограничиваются условиями, сохраняющими сам принцип федерализма» [19, с. 40].

Отметим, что столь крайняя мера ответственности в отношении главы региона (органа исполнительной власти), применялась на практике несколько раз в 2005 г. в отношении В. А. Логина; в 2006 году в отношении А. В. Баринова; в 2007 г. – Л. В. Короткова; в 2010 г. – Ю. М. Лужкова; в 2014 г. – Ю. А. Юрченко.

Решение Президента Российской Федерации об отрешении высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) от должности влечет за собой отставку возглавляемого указанным лицом высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

В итоге следует отметить, что применение к главе исполнительной власти субъекта РФ мер конституционно-правовой ответственности в виде отрешения от должности, со стороны Президента РФ является его правом, которым он может воспользоваться или не воспользоваться, примеров в современной истории довольно таки много [20].

Следующие две меры ответственности, связанные с вступлением в отношении руководителя органа исполнительной власти субъекта РФ в законную силу обвинительного приговора суда и выезд данного лица за пределы Российской Федерации на постоянное место жительства.

Основание досрочного отстранения в связи с вступлением в отношении руководителя органа исполнительной власти субъекта РФ в законную силу обвинительного приговора суда согласно подпункта «Ж» пункта 1 статьи 19 закона № 184-ФЗ на практике еще ни разу не применялась. Применение данной нормы не вызывает сложностей в отношении ее реализации, так как глава региона (органа исполнительной власти) не обладает специальным правовым статусом – иммунитетом, а соответственно создание правового механизма снятия такого статуса не требуется. Однако, в практике имеются правовые коллизии, связанные с иммунитетом высших должностных лиц регионов.

Следующая мера ответственности, связанная с отставкой руководителя органа исполнительной власти, обусловлена его выездом за пределы Российской Федерации на постоянное место жительства. Так же оговоримся, что на практике данная мера ответственности ни разу не применялась. Документальное оформление выезда на постоянное место жительства за пределы РФ, т. е. за рубеж, оформляется путем прохождения достаточно сложной процедуры, в результате которой проставляется отметка о снятии с регистрации (выписке) в обычный паспорт, а в загранпаспорт ставится штамп о выезде на постоянное место жительства. Так же требуется обязательное согласия органов ведающих вопросами выдачи вида на жительство (консульских учреждений) о постановке лица на учет в том государстве, куда данное лицо направляется для постоянного проживания. Лицо снимается с учета в органах Государственной миграционной службы и ставится на учет Министерства иностранных дел другого государства, получает все необходимые документы и проводит

их легализацию путем проставления апостиля. Выезд и все действия за границей осуществляются только по загранпаспорту, в котором ставится отметка «Для проживания за границей», а также отметка «С регистрационного учёта не снят» или «С регистрационного учёта снят». Требование обязательной выписки может быть одним из условий принимающей стороны. В таком случае это будет оговорено в письме из посольства, сопровождающем «Решение о приёме».

Таким образом, на основании только этих отметок в загранпаспорте и наличии письма из посольства с положительным решением о приеме для постоянного места жительства на территории другого государства или выдачи вида на жительства, можно ставить вопрос о досрочном прекращении полномочий руководителя органа исполнительной власти, связанного с его выездом за пределы Российской Федерации на постоянное место жительства. В случае если речь идет о преимущественном проживании согласно статье 20 Гражданского Кодекса РФ, вопрос о досрочном прекращении полномочий ставиться не может.

В итоге при применении подпункта «Ж», «З» пункта 1 статьи 19 закона № 184-ФЗ следует вести речь о юридической ответственности в отношении высшего должностного лица органа исполнительной власти, так как деликт, с которым связано наступление неблагоприятных последствий выражается в совершении действий неблагоприятно сказывающихся на высшем должностном лице. Причем действия, связанные с выездом на постоянное место жительства за пределы России, являются проявлением санкции только в отношении ограниченного круга лиц, а именно: государственных служащих, высших должностных лиц государства, сотрудников правоохранительных органов и органов государственной безопасности. Теперь к этому перечню, который устанавливается в специальных законах, добавились и руководители органов исполнительной власти в регионах.

Последняя, пятая мера ответственности в первой группе мер ответственности органов исполнительной власти, связана с отзывом избирателями. Согласно закону, отзыв высшего должностного лица возможен по одному из следующих оснований: а) нарушение законодательства Российской Федерации и (или) законодательства субъекта Российской Федерации, факт совершения которого установлен соответствующим судом. Причем отзыв по данному основанию не освобождает такое лицо нести иную ответственность, предусмотренную федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации; б) неоднократное грубое без уважительных причин неисполнение высшим должностным лицом своих обязанностей, факт которого устанавливается соответствующим судом.

Правовая позиция, высказанная судьями Конституционного Суда РФ, в Постановление Конституционного Суда РФ от 7 июня 2000 г. № 10-П, сводится к тому, что в соответствии с Конституцией РФ народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти (статья 3, часть 2).

Таким образом, одной из положительных тенденций формирования института ответственности органов исполнительной власти в регионах стала юридически закреплённая возможность применения мер конституционной ответственности к высшему должностному лицу органов исполнительной власти. Причем особо подчеркнем, что отзыв избирателей высшего должностного лица органов исполнительной власти, является мерой конституционной ответственности, а не политической, так как, во-первых, в законе № 184-ФЗ содержатся четкие правовые основания, а также прописаны сроки, процедура и механизм отзыва со стороны избирателей; во-вторых, в законе № 184-ФЗ содержатся ряд гарантий, не позволяющих недобросовестно использовать данный институт, с целью злоупотребления нарушения принципов демократии и народовластия. К таким гарантиям возможно отнести:

- гарантию возможности со стороны отзываемого лица дать объяснения по поводу обстоятельств, выдвигаемых в качестве основания отзыва.
- гарантию пользования, в том числе через суд, правом на защиту чести и достоинства, гражданских прав и свобод;
- гарантию проведения голосования по отзыву, которая может быть выдвинута не ранее, чем по истечении одного года со дня вступления в должность избранного высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации);
- количество подписей за проведение отзыва хоть и определяется законом субъекта РФ, но должно составлять не менее одной четверти от числа избирателей, зарегистрированных на территории субъекта РФ. Такое количество подписей соответствует всем мировым стандартам проведения процедуры отзыва в зарубежных странах. В законе особо подчеркивается о подписях избирателей, зарегистрированных на территории субъекта, а не проживающих в нем избирателей;
- проведение процедуры отзыва высшего должностного лица органа исполнительной власти всегда осуществляется избирательной комиссией субъекта Российской Федерации, действующей в качестве комиссии по отзыву;
- основания отзыва могут быть только предусмотренные пунктом 7.2 статьи 19 закона № 184-ФЗ, никаких расширительных и дополнительных оснований законодательством субъекта не может быть предусмотрено.

- гарантия доказательства любого факта нарушения (п. 7.2 ст. 19), а именно факта неправомерной, противоправной деятельности, который устанавливается высшим судом субъекта РФ, решения которого могут быть так же обжалованы;

- гарантия участия в голосовании по отзыву проводится с участием законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, решение которого принимается не позднее 60 дней о назначении голосования по отзыву;

- возможность реализации населением проводить агитацию как за, так и против выражения недоверия.

- отзыв признается состоявшимся, если за него проголосовало более половины от числа участников голосования, включенных в списки для голосования по отзыву отзываемого лица.

Подводя итоги рассмотренных мер ответственности в отношении высшего должностного лица главы исполнительной власти не сводится только к наказанию. Главной целью реализации статьи 19 Закона №184-ФЗ, является стимулирование положительной работы со стороны как должностного лица, так и органа исполнительной власти, возглавляемого им. Возможно так же вести речь и об предупреждающем характере вышеописанной нормы закона, носящей предостерегающий характер наступления отрицательных последствий для нарушителя, имеющей цель лишь в крайнем случае сменить одного руководителя другим. Поэтому набора конституционно-правовых санкций предусмотренных статьей 19 закона №184-ФЗ в принципе достаточно для восстановления конституционного порядка в любой ситуации.

Необходимо на уровне всех субъектов РФ принять специальные законы с довольно четкой детализацией применения института ответственности органов исполнительной власти (правительств, администраций), привлечения к ответственности отдельных должностных лиц, осуществляющих управленческую деятельность, так и прописать ответственность законодательной власти (парламентов) в случае злоупотреблений своими правами с целью недопущения вмешательства в деятельность исполнительной власти.

На законодательном уровне следует разрешить вопросы персонализированной ответственности должностных лиц, отвечающих за ту или иную сферу жизни общества, а не всего исполнительного органа субъекта РФ.

Следующим вопросом должно стать исключение ситуаций через четко прописанные в законодательстве деликты, за которые можно понести ответственность должностному лицу, с целью исключения необоснованного применения региональными парламентами института выражения недоверия должностным лицам,

которые осуществляют свои полномочия должным образом. Так же следует расширить перечень должностных лиц, которым может быть вынесено недоверие парламента, связанного с совершением того или иного содержащегося в законодательстве деликта. Однако многие проблемы проистекают из-за отсутствия нормативного определения таких понятий, «ненадлежащее исполнение своих обязанностей должностными лицами», «массовые нарушения прав и свобод граждан», «грубое нарушение Конституции РФ, федерального и регионального законодательства» и другие.

Считаю возможным использовать при процедуре выражения недоверия главе исполнительной власти или входящих в нее должностных лиц критерии оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ, утвержденные Указом Президента РФ от 21.08.2012 № 1199 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» [21] и разработанные на основании данного указа Постановления Правительства РФ от 03.11.2012 № 1142 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 21 августа 2012 г. № 1199 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» [22]. Использование данных показателей позволит избежать политических злоупотреблений и кризисных ситуаций в отношениях «парламент – правительство» в российских регионах. Так как особенности реализации ответственности органов исполнительной власти в субъектах обусловлены теми или иными характерными чертами (национального, культурного, исторического, политического, экономического и другие) самого субъекта ответственности.

#### Литература:

1. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ (ред. от 02.04.2014) // Собрание законодательства РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.
2. Витрук Н. В. Общая теория юридической ответственности. М.: Норма, 2009. 259 с.
3. См. например: О Правительстве Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 № 2-ФКЗ // Собрание законодательства РФ. 22.12.1997 № 51. Ст. 5712; Трудовой кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 30.12.2001 № 197-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 07.01.2002. № 1 (ч. 1). Ст. 3.; Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: Федеральным закон от 30.12.2001 № 195-ФЗ // Собрание законодательства

- РФ. 07.01.2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.; Водный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 03.06.2006 (в ред. от 19 июня 2007 года) // Собрание законодательства РФ. 2006. №23. Ст. 2381.; О социальных гарантиях сотрудникам некоторых федеральных органов исполнительной власти и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 30.12.2012 № 283-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 31.12.2012. № 53 (ч. 1). Ст. 7608.; О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации: Федеральный закон от 24.07.2007 №209-ФЗ (в ред. от 18 октября 2007 года) // Собрание законодательства РФ. 2007. №21. Ст. 4006.; Об обороне: Федеральный закон от 31.05.1996 № 61-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 03.06.1996. № 23. Ст. 2750.; О защите конкуренции: Федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ // Собрание законодательства РФ 31.07.2006. № 31 (1 ч.). Ст. 3434.; О государственном кадастре недвижимости: Федеральный закон от 24.07.2007 №221-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2007. №31. Ст. 4017.; О саморегулируемых организациях: Федеральный закон от 01.12.2007 №315-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2007. №49. Ст. 6076.; О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации: Федеральный закон от 21.11.2011 № 324-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 28.11.2011. № 48. Ст. 6725.; О физической культуре и спорте в Российской Федерации: Федеральный закон от 04.12.2007 №329-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2007. №50. Ст. 6242. и ряд других федеральных законов.
4. См., например: Об органах исполнительной власти города Москвы (вместе с «Перечнем органов исполнительной власти города Москвы, подведомственных Правительству Москвы»): Указ Мэра Москвы от 19.07.2007 № 44-УМ // Вестник Мэра и Правительства Москвы. № 43. 02.08.2007.; О системе исполнительных органов государственной власти Московской области: Закон Московской области от 19.07.2005 № 185/2005-ОЗ [электронный ресурс]. URL: <http://www.mosreg.ru> (дата обращения 31.12.2013 г.); О регламенте Администрации Ростовской области: Указ Главы Администрации (Губернатора) Ростовской области от 12 февраля 2007 года (в ред. от 16 ноября 2007 года) [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
5. Шахов Д. В. Конституционно-правовое регулирование формирования системы органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации. Автореферат на соискание ученой степени кандидата юридических наук. СПб. 2004. 24 с.
6. См.: Козлова Е. И., Кутафий О. Е. Конституционное право России / Е. И. Козлова, О. Е. Кутафин. Изд. 2-е перераб. и доп. М.: Юрист, 2004.
7. Бахрах Д. Н. Административное право. Краткий учебный курс. М.: Лорья. 2002. 429 с.; Бахрах Д. Н. Административное право России. М.: ИНФРАМ, 2000. 750 с.
8. Устав Ростовской области: Областной закон от 19 апреля 2006 года (ред. от 03.03.2014 года) // Российская газета. 19.04.2006.
9. Устав Свердловской области: Областной закон от 5 декабря 1994 года (ред. от 19.12.2013 года) // Областная газета. 1994. 16 декабря.
10. Устав Красноярского края: Закон Красноярского края от 05 июня 2008 № 5-1777 (ред. от 04.04.2013) // Ведомости высших органов государственной власти Красноярского края. № 29 (250). 16.06.2008.
11. Конституция Республики Бурятия (принята Верховным Советом Республики Бурятия 22 февраля 1994 г.) [электронный ресурс]. URL: [http://constitution.garant.ru/region/cons\\_buryat/](http://constitution.garant.ru/region/cons_buryat/) (дата обращения 15.01.2015)
12. Устав города Москвы: Закон города Москва от 28 июня 1995 года (ред. от 19.12.2012 года) // Ведомости Московской Думы. 1995. №4.
13. Устав Смоленской области: Закон Смоленской области от 15.05.2001 № 37-з (ред. от 20.06.2013) // Вестник Смоленской областной Думы и Администрации Смоленской области. 04.07.2001. № 4. С. 58.
14. Устав Липецкой области: Областной закон от 09.04.2003 № 46-ОЗ (ред. от 26.07.2013) // Липецкая газета. 17.04.2003. № 7.
15. Устав Курской области: Закон Курской области от 02.10.2001 № 67-ЗКО (ред. от 16.09.2013) // Курская правда. № 161. 05.10.2001.
16. Чиркин В. Е. Конституционное право России. М.: Норма. 2004. 590 с.
17. О противодействии коррупции: Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ (в ред. от 22.12.2014) // Собрание законодательства РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6228.
18. Шеян А. Н. Институт правительственной ответственности в России. диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук. М., 2007.
19. Дзидзоев Р. М. Конституционно-правовая ответственность: Учеб. пос. Краснодар; Кубанский гос. ун-т, 2004.
20. Поплавский В. Н. Инаугурация за миллион лишила доверия // Российская газета. 2006. 22 июля. С. 1, 3; Козлова Н., Алехина М., Мильман З. Неправильно отдохнул // Российская газета. 2006. 26 июля. С. 1. 3. и другие.
21. Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации: Указ Президента РФ от 21.08.2012 № 1199 (ред. от 28.12.2012) // Собрание законодательства РФ. 2012. № 35. Ст. 4774.
22. О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 21 августа 2012 г. № 1199 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной

власти субъектов Российской Федерации» (вместе с «Правилами предоставления субъектам Российской Федерации грантов в форме межбюджетных трансфертов в целях содействия достижению и (или) поощрения достижения наилучших значений показателей по итогам оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации», «Методикой оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации»); Постановление Правительства РФ от 03.11.2012 № 1142 (ред. от 05.04.2014) // Собрание законодательства РФ. 2012. № 46. Ст. 6350.

#### References:

1. On general principles of organization of legislative (representative) and executive authorities of territorial entities of the Russian Federation: Federal Law of 06.10.1999 № 184-FL (as amended on 02.04.2014) // Sобрание zakonodatelstva RF. 1999. № 42. Art. 5005.
2. Vitruk N. V. General theory of legal liability. M.: Norma, 2009. 259 p.
3. See for ex.: On the Government of the Russian Federation: Federal Constitutional Law of 17.12.1997 № 2-FCL // Sобрание zakonodatelstva RF. 22.12.1997 № 51. Art. 5712; Labor Code of the Russian Federation: the Federal Law of 30.12.2001 № 197-FL // Sобрание zakonodatelstva RF. 07.01.2002. №1 (p. 1). Art. 3.; The Russian Federation Code of Administrative Offences: Federal Law of 30.12.2001 № 195-FL // Sобрание zakonodatelstva RF. 07.01.2002. № 1 (p. 1). Art. 1.; Water Code of the Russian Federation: Federal Law of 03.06.2006 (as amended on June 19, 2007) // Sобрание zakonodatelstva RF. 2006. №23. Art. 2381.; On social guarantees for employees of certain federal executive bodies and amendments to some legislative acts of the Russian Federation: Federal Law of 30.12.2012 № 283-FL // Sобрание zakonodatelstva RF. 31.12.2012. № 53 (p. 1). Art. 7608.; On the development of small and medium entrepreneurship in the Russian Federation: Federal Law of 24.07.2007 №209-FL (as amended on October 18, 2007) // Sобрание zakonodatelstva RF. 2007. №21. Art. 4006.; On defense: Federal Law of 31.05.1996 № 61-FL // Sобрание zakonodatelstva RF. 03.06.1996. № 23. Art. 2750.; On protection of competition: Federal Law of 26.07.2006 № 135-FL // Sобрание zakonodatelstva RF. 31.07.2006. № 31 (1 p.). Art. 3434.; On the state cadastre of real estate: Federal Law of 24.07.2007 №221-FL // Sобрание zakonodatelstva RF. 2007. №31. Art. 4017.; On self-regulatory organizations: Federal Law of 01.12.2007 №315-FL // Sобрание zakonodatelstva RF. 2007. №49. Art. 6076.; On free legal aid in the Russian Federation: Federal Law of 21.11.2011 № 324-FL // Sобрание zakonodatelstva RF. 28.11.2011. № 48. Art. 6725.; On physical culture and sports in the Russian Federation: the Federal Law of 04.12.2007 №329-FL // Sобрание zakonodatelstva RF. 2007. №50. Art. 6242 and a number of other Federal Laws.
4. See for ex.: On the executive authorities of the city of Moscow (together with the "List of executive bodies of the city of Moscow, within the jurisdiction of the Government of Moscow"): Decree of the Mayor of Moscow of 19.07.2007 № 44-UM // Vestnik Mera i Pravitelstva Moskvy. № 43. 02.08.2007.; On the system of executive authorities of the Moscow region: Law of the Moscow region of 19.07.2005 № 185/2005-OL [e-resource]. URL: <http://www.mosreg.ru> (date of access 31.12.2013); Procedural Rules of the Administration of the Rostov Region: Decree of the Head of Administration (Governor) of the Rostov region of February 12, 2007 (as of November 16, 2007) [e-resource]. Access from ref.-legal system "ConsultantPlus".
5. Shakhov D. V. Constitutional and legal regulation of the formation of the system of executive authorities of the Russian Federation. Abstract for the degree of a candidate of legal sciences. SPb. 2004. 24p.
6. See: Kozlova E. I., Kutafin O. E. Constitutional law of Russia / E. I. Kozlova, O. E. Kutafin. 2nd ed. rev. and add. M.: Yurist, 2004.
7. Bachrach D. N. Administrative law. A brief training course. M.: Lorya. 2002. 429 p.; Bachrach D. N. Administrative law of Russia. M.: INFRAM, 2000. 750 p.
8. The Rostov region Charter: Regional Law of 19 April 2006 (as amended on 03.03.2014) // Rossiiskaya gazeta. 19.04.2006.
9. The Sverdlovsk region Charter: Regional Law of 5 December 1994 (as amended on 19.12.2013) // Oblastnaya gazeta. 1994. December 16.
10. The Krasnoyarsk region Charter: Law of the Krasnoyarsk Territory on June 5, 2008 № 5-1777 (as amended on 04.04.2013) // Vedomosti vysshyh organov gosudarstvennoi vlasti Krasnoyarskogo kraia. № 29 (250). 16.06.2008.
11. The Constitution of the Republic of Buryatia (enacted by the Supreme Council of the Republic of Buryatia, February 22, 1994) [e-resource]. URL: [http://constitution.garant.ru/region/cons\\_buryat/](http://constitution.garant.ru/region/cons_buryat/) (date of access 15.01.2015)
12. The City of Moscow Charter: Moscow City Law of June 28, 1995 (as amended on 19.12.2012) // Vedomosti Moskovskoi Dumy. 1995. №4.
13. The Smolensk region Charter: Law of the Smolensk region of 15.05.2001 № 37-1 (as of 06.20.2013) // Vestnik Smolenskoii Oblastnoi Dumy i Administracii Smolenskoii oblasti. 04.07.2001. № 4. P. 58.
14. The Lipetsk region Charter: Regional Law of 09.04.2003 № 46-RL (as amended on 26.07.2013) // Lipetskaya gazeta. 17.04.2003. № 7.
15. The Kursk region Charter: Law of the Kursk region of 02.10.2001 № 67-LKR (as amended on 09.16.2013) // Kurskaya pravda. № 161. 05.10.2001.



*Ченус А. В.*

16. Chirkin V. E. Constitutional law of Russia. M.: Norma. 2004. 590 p.
17. On combating corruption: Federal Law of 25.12.2008 № 273-FL (as amended on 22.12.2014) // Sobranie zakonodatelstva RF. 2008. № 52 (p. 1). Art. 6228.
18. Sheyan A. N. Institution of governmental responsibility in Russia. Thesis for the degree of a candidate of legal sciences. M., 2007.
19. Dzidzoev R. M. Constitutional-legal responsibility: coursebook. Krasnodar; Kubanskii gos. univ-t. 2004.
20. Poplavskii V. N. The million-worth inauguration deprived of confidence // Rossiiskaya gazeta. 2006. July 22. P. 1, 3; Kozlova N., Alekhina M., Milman Z. Wrong rest // Rossiiskaya gazeta. 2006. July, 26. P. 1, 3. and others.
21. On assessment of efficiency of the executive bodies of municipal entities of the Russian Federation: Decree of the President of the Russian Federation of 21.08.2012 № 1199 (as of 28.12.2012) // Sobranie zakonodatelstva RF. 2012. № 35. Art. 4774.
22. On measures to implement the Decree of the President of the Russian Federation of August 21, 2012. № 1199 “On assessment of efficiency of the executive bodies of municipal entities of the Russian Federation “ (together with the “Rules for providing grants to municipal entities of the Russian Federation in the form of intergovernmental transfers with the aim to contribute to promotion and (or) encourage getting the best values of indicators following the results of performance appraisal of the executive bodies of the territorial entities of the Russian Federation”, “Methods of assessing the performance of executive bodies of territorial entities of the Russian Federation”): Resolution of the RF Government of 03.11.2012 № 1142 (as amended on 04.05.2014 ) // Sobranie zakonodatelstva RF. 2012. № 46. Art. 6350.

## УПРАВЛЕНИЕ АЛЬТЕРНАТИВНЫМИ РАЗРЕШЕНИЯМИ СПОРОВ В РОССИИ: ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННОСТЬ

**Меркулов П. А.**

кандидат философских наук, доцент, директор Орловского филиала, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Россия), 302028, Россия, г. Орел, б. Победы, д. 5а, director@orel.ranepa.ru

**Гашина Н. Н.**

кандидат юридических наук, заведующая кафедрой международно-правовых дисциплин Орловского филиала, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (Россия), 302028, Россия, г. Орел, б. Победы, д. 5а, kaf\_mdp@orel.ranepa.ru

УДК 347.9

ББК 67.410.14

**Цель.** Статья посвящена исследованию истории развития альтернативных форм разрешения конфликтов, в частности процедуры медиации.

**Результаты и научная новизна.** На основе исследования института медиации в различных мировых правовых системах авторами выделяются наиболее характерные их черты и исторические особенности, а также предполагается восприятие Российской Федерацией основных позитивных тенденций в развитии данного института.

*Ключевые слова:* альтернативный механизм разрешения споров, медиация, медиатор, третейский суд.

## MANAGEMENT OF ALTERNATIVE DISPUTE RESOLUTION IN RUSSIA: HISTORY AND PRESENT DAY

**Merkulov P. A.**

Candidate of Sciences (Philosophy), Associate Professor, Director of the Oryol branch of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russia), 5a, Pobedy blvd., Orel, Russia, 302028, director@orel.ranepa.ru

**Gashina N. N.**

Candidate of Sciences (Law), Head of the International-Legal Disciplines of the Oryol branch of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russia), 5a, Pobedy blvd., Orel, Russia, 302028, kaf\_mdp@orel.ranepa.ru

**Purpose.** The article investigates the history of development of alternative forms of conflict resolution, in particular, mediation.

**Results and scientific novelty.** Based on studying the mediation institution in different jurisdictions of the world the authors identify the most typical characteristics and the historic features, also, the adoption of the main positive trends in the development of this institution in the Russian Federation is assumed.

*Key words:* alternative technique of dispute resolution, mediation, mediator, mediation tribunal.

Система внесудебного разрешения споров, или так называемый альтернативный механизм разрешения споров – ADR (Alternative Dispute Resolution), существует во многих странах уже не одно десятилетие. Данный термин был заимствован российской

юридической наукой в результате обращения к опыту государств с передовыми правовыми системами, в которых неюрисдикционная форма устранения правовых разногласий хорошо развита и положительно себя зарекомендовала [7, с. 6].

История альтернативного разрешения споров берет свое начало в глубокой древности. В определенных исторических периоды развития общества появлялись разнообразные формы разрешения конфликтов, которые заключались в целом системе способов и процедур, способных урегулировать конфликтную ситуацию.

Процедура медиации начала активно применяться в древнем мире именно в тех регионах, где была наиболее развита торговля. Так, историки обнаружили корни современной медиации у Финикийской цивилизации и Древнем Вавилоне, основной деятельностью которых, как известно, была морская торговля. В таких странах как Китай и Япония институт посредничества получил широкое признание и на сегодняшний день примирение сторон посредством диалога является наиболее приемлемым способом решения конфликта, нежели решение конфликта государственным судом.

Развитию посредничества в Древнем Риме способствовало принятие Дигестов Юстиниана (530–533 н. э.), в которых законодательно закреплялось положение посредников. Посредники в Древнем Риме пользовались уважением населения на уровне жрецов и старейшин.

Официальное закрепление в Кодексе Юстиниана [4] возможности использования медиаторов свидетельствовало о той важной роли, которая отводилась этому институту. В данном случае необходимо оговориться, что медиатор в древние века выполнял фактически задачи посредника в сфере урегулирования проблемных ситуаций. Медиатор-посредник не ограничивался оказанием консультативной помощи, характерной для посредников, а используя знания и опыт, помогал сторонам конфликта выработать общее компромиссное понимание и решение, т. е. его усилия сосредоточивались в направлении урегулирования спора, недопущения дестабилизации отношений, проявления угроз безопасности сторон [2].

Примечательно, что зачатки зарождения института посредничества наблюдаются и в древней Руси. Роль посредника часто выполняли представители духовенства. Широко применялось посредничество, как в решении международных споров, так и в ходе разрешения княжеских междоусобиц и ссор. Название у этого феномена было разное: посредничество, ходатайство, предложение добрых услуг и т. д. В XIX веке в Российской империи формируется система коммерческих судов. Процесс в коммерческом суде происходил в форме примирительного разбирательства с применением норм обычного права. В отчетах коммерческих судов Российской империи середины XIX в. употреблялся термин «медиатор» и указывалось на полезность разрешения торговых споров с участием медиатора [1].

Вновь о необходимости медиации заговорили лишь в начале XX в., началось возрождение этого института во второй половине XX в. Рецепция произошла изначально в США, Австралии, Великобритании, т. е. в странах англосаксонского права, после чего она стала распространяться в Европе. Возродившаяся на бытовом уровне медиация стала постепенно переходить в сферу профессиональной деятельности [3, с. 24].

В 60-х гг. появляются локальные негосударственные организации, деятельность которых была направлена на разрешение конфликтов в семьях, между соседями, а также малообеспеченными лицами. Целью данных организаций являлась идея предложить определенному кругу лиц, которые по различным причинам (финансовым, эмоциональным) отказывались защищать свои интересы через государственный суд, другую альтернативную процедуру – медиацию.

В самостоятельную процедуру медиация превратилась с середины 70-х гг. В 1981 году профессора Гарвардской школы права опубликовали результаты своих исследований под названием «Getting to Yes». Суть Гарвардской концепции, определяемой как «совместные действия», представлена разграничении позиции и интересов. В процессе переговоров субъекты конфликта излагают свою юридическую позицию, зачастую позиции являются взаимоисключающими, что ведет к невозможности найти компромисс. Однако, помимо позиций у субъектов за принципиальными позициями стоят собственные интересы и потребности, которые не являются противоположными. В процессе переговоров необходимо определить интересы сторон, чтобы сделать шаг к достижению соглашения сторон.

В 1999 г. в Вене состоялась международная конференция по медиации, после чего институт медиации получил международное признание. С 2000-х гг. медиация считается фактом международного права и международных отношений, начинает активно применяться для разрешения межнациональных, межкультурных, этнических, экономических, торговых и военных конфликтов. Медиация (посредничество) в качестве метода разрешения международных конфликтов закреплена в ст. 33 Устава ООН: «Стороны, участвующие в любом споре, продолжение которого могло бы угрожать поддержанию международного мира и безопасности, должны, прежде всего, стараться разрешить спор путем переговоров, обследования, посредничества, примирения, арбитража, судебного разбирательства, обращения к региональным органам или соглашениям или мирными средствами по своему выбору» [8].

На конференции в Брюсселе 2 июня 2004 г. при поддержке Европейской комиссии был принят Евро-

пейский Кодекс Поведения для Медиаторов [5]. Он был разработан инициативной группой практикующих медиаторов. В Кодексе определены принципы профессиональной деятельности медиатора, он положил начало для внутреннего законодательного закрепления процедуры медиации в странах.

Медиация является универсальной альтернативной формой разрешения правовых конфликтов, она успела распространиться и внедриться в правовую систему и общественную практику во многих развитых странах – от Северной Америки до Европы, от Японии и Дальнего Востока до Австралии и мусульманского Востока. Медиация прижилась и адаптировалась в христианской и мусульманской культурах, ее приняли в буддийской религии и конфуцианстве. В настоящее время медиация принята в Германии, Великобритании, Испании, Италии, Бельгии, Франции, Нидерландах, Японии, Китае, Канаде, России и других странах. Во всех перечисленных странах прослеживаются общие принципы организации альтернативных способов разрешения споров, однако некоторые отличия прослеживаются, зачастую они обусловлены историческими или правовыми особенностями отдельно взятой страны.

В Канаде активное использование альтернативных способов разрешения споров началось с 1980-х гг. В 1974 г. в Канаде был сформирован Канадский Институт арбитража, который уже в 1980-е годы был переименован в Канадский Институт Арбитража и Посредничества (КИАП). Большинство членов КИАП не имеют юридического образования. Финансируется КИАП при помощи членских взносов (годовой членский взнос в пределах 35–150 долларов США), а также от продажи статей и документов.

В Швеции действует Арбитражный суд при Торговой Палате Стокгольма, который был создан в 1917 году. Международные арбитражные разбирательства в Швеции, зачастую, проводятся в соответствии с Регламентом Арбитражного суда Торговой Палаты Стокгольма (вступившим в действие с 1999 г.) и Порядка ускоренного арбитражного разбирательства.

Велика роль Арбитражного суда Стокгольма и в развитии медиации в Швеции, так в 1999 году он создал Институт посредничества. Однако Шведский кодекс о судебном процессе до настоящего времени не регулирует процедуру проведения медиации. Стороны сами определяют порядок ее проведения. При этом процедура медиации не назначается судом, если одна из сторон спора возражает против этого. Если же стороны согласились на проведение примирительных процедур и решили назначить медиатора, производство по делу в суде приостанавливается.

Среди европейских государств Голландию можно считать передовой страной в развитии альтернативного

разрешения споров. Поскольку среди стран континентального права в Нидерландах существует развитая система досудебного разбирательства, вследствие чего медиация здесь получила широкое распространение. В 61% случаев были достигнуты соглашения между конфликтующими сторонами. С 2005 года в Нидерландах активно используется институт медиации в налоговых спорах.

В Германии нет закона, регулирующего деятельность медиатора, поэтому в осуществлении посредничества медиаторы руководствуются Директивами Европейского сообщества. Зачастую, посредниками в разрешении правовых конфликтов выступают судьи-медиаторы, они проходят обучение в специализированных высших заведениях или курсах. В некоторых федеративных землях роль медиатора, выполняют нотариусы.

Ведущим институтом в мире по разрешению международных коммерческих споров является Международный коммерческий (третейский) суд во Франции (Париже). Он функционирует с 1923 г. В его состав входят около 70 стран. При рассмотрении дел применяется Регламент Третейского суда Международной торговой палаты.

Назначение третейских судей данного суда происходит по спискам национальных комитетов (около 70 стран). После рассмотрения заявки третейские судьи подготавливают и передают в суд документ, определяющий круг его полномочий. В нем предусматриваются вопросы, которые судьи должны будут рассматривать, а также различные процедурные детали. Данный документ в соответствии с регламентом должен быть передан в течение двух месяцев со дня получения заявления [6, с. 24].

Таким образом, можно сделать вывод о том, что институт альтернативного разрешения споров в зарубежных странах является эффективным способом защиты прав и свобод человека и гражданина. Положительный опыт развития альтернативных процедур урегулирования споров в зарубежных странах, несомненно, должен быть воспринят и российской правовой системой.

На сегодняшний день в России альтернативными формами разрешения конфликтов являются: переговоры, процедура медиации, действующая на основании № 193-ФЗ от 27 июля 2010 г. «Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (медиации)» и третейские суды, действующие на основании № 102-ФЗ от 24 июля 2002 г. «О третейских судах в РФ».

Однако нельзя говорить о том, что Закон о медиации урегулировал все отношения в данной процедуре. У ученых-юристов остается множество вопросов по поводу реализации данного института в России.

Так, ученые, говоря, что ст. 15 Закона допускает осуществление медиативной деятельности лицами, не имеющими юридического образования. Таким образом, закон допускает и регулирует не только профессиональную правовую медиацию, но и ее иные формы: психологическую, медицинскую, педагогическую и т. д. Такое положение представляется недопустимым ввиду невозможности адекватного правового регулирования некой универсальной медиативной деятельности посредством единого нормативного акта.

Вторым, обращающим на себя внимание положением принятого Закона ученый называет несоответствие названия Закона его содержанию, так как о самой процедуре медиации и ее технике не сказано даже в самой абстрактной форме.

Также основными проблемами качественной реализации процедуры реализации в Российской Федерации являются:

- отсутствие в Законе требования надлежащего образования медиаторов;
- дорогое и короткое обучение на курсах;
- отсутствие необходимых требований к организациям, оказывающим услуги по медиации;
- спорность вопроса о добровольности медиации по всем категориям дел;
- непроработанность системы гарантий независимости медиаторов;
- недостаточная разъяснительная работа среди населения.
- отсутствие специальных принципов медиации (таких как принцип компетентности медиатора, принципа добросовестности сторон, принцип самостоятельности сторон и др.).

На основании данных проблем учеными были предложены следующие пути их решения:

- разработать процессуальные механизмы передачи спора на медиацию на стадии подготовки дела к судебному разбирательству;
- разработать документальные формы передачи споров на медиацию;
- разработать требования к форме и содержанию медиативного соглашения, позволяющие суду прекратить производство по делу в связи с утверждением мирового соглашения и отказа истца от иска;
- разработать программу обучения судей методам разъяснения участникам процесса права на урегулирование спора в рамках процедуры медиации;
- разработать методику разъяснения участникам процесса права на урегулирование спора в рамках процедуры медиации;
- разработать и апробировать методику обучения судей основам медиации;

- разработать механизмы интеграции между внесудебными и судебными процедурами;
- обеспечить активное участие юридических вузов в подготовке практикующих медиаторов;
- создать при юридических вузах научно-практические центры медиации, которые бы занимались научно-методическим сопровождением первой зарождающейся в России практической медиации.

Распространение и активное использование медиации будет способствовать освобождению судебной системы от избыточного количества поступающих на рассмотрение дел, повышению качества, доступности и ускорению правосудия. Более того, основываясь на самоопределении сторон и договорной культуре отношений, медиация является неотъемлемым атрибутом истинно гражданского общества, одним из показателей его состояния. Поэтому необходимо осуществлять поступательное движение в распространении и развитии данного способа урегулирования споров, учитывая его достоинства, преимущества, но и возможные недостатки.

#### Литература:

1. Альтернативные формы разрешения правовых конфликтов. Международная практика [электронный ресурс] URL: <http://rusmediator.narod.ru/index/0-114>
2. Антипов А. Н. Некоторые аспекты безопасности бизнеса (путем осуществления права на убежище) // Безопасность бизнеса: экономические и правовые аспекты: Сборник научных статей и докладов преподавателей и студентов Московского института предпринимательства и права. 2006.
3. Антипов А. Н. Антипов В. А. История и развитие медиации // Пенитенциарная система: право, экономика, управление. 2013. № 4.
4. Кодекс Юстиниана (Фрагменты). М.: Direct Media, 2006.
5. Европейский кодекс поведения для медиаторов [электронный ресурс]. URL: <http://www.gosbook.ru/node/32401>
6. Фастова М. Альтернативные формы разрешения правовых конфликтов: теоретические и правовые аспекты. Москва: Перо. П. 24, 2011.
7. Кузбагаров А. Н. Примирение сторон в конфликтах частного характера: диссертация на соискание ученой степени доктора юридических наук. Санкт-Петербург. П. 74. 2006.
8. Устав Организации Объединенных Наций (принят в Сан-Франциско 26.06.1945). Коллекция существующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. Том. XII. Москва, 1956.



*Меркулов П. А., Гашина Н. Н.*

**References:**

1. Alternative forms of legal conflicts resolution. International experience [e-resource] URL: <http://rusmediator.narod.ru/index/0-114>
2. Antipov A. N. Some aspects of business security (through implementation of the right to asylum) // Business security: economic and legal aspects: Collection of scientific articles and reports of lecturers and students of the Moscow Institute of Entrepreneurship and Law. 2006.
3. Antipov A. N., Antipov V. A. The history and development of mediation // Penitenciarnaya systema: pravo, ekonomika, management. 2013. № 4.
4. The Code of Justinian (Fragments). M.: Direct Media, 2006.
5. The European Code of Conduct for Mediators [e-resource]. URL: <http://www.gosbook.ru/node/32401>
6. Fastova M. Alternative forms of resolving legal conflicts: theoretical and legal aspects. Moscow: Pero. P. 24, 2011.
7. Kuzbagarov A. N. Reconciliation of parties in conflicts of a private nature: dissertation for the degree of Doctor of Law. St. Petersburg. P. 74. 2006.
8. The United Nations Charter (passed in San Francisco 26.06.1945). Collection of existing treaties, agreements and conventions signed by the USSR with foreign states. Vol. XII. Moscow, 1956.

# К ВОПРОСУ О ТЕХНИКО-ЮРИДИЧЕСКИХ И ПРАКТИЧЕСКИХ АСПЕКТАХ ФОРМИРОВАНИЯ И РАЗВИТИЯ УГОЛОВНО- ПРОЦЕССУАЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В ПОЛИТИКЕ И ПРАКТИКЕ ЮРИДИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ РОССИЙСКОГО ГОСУДАРСТВА

**Горожанкина Д. В.**

кандидат юридических наук, доцент кафедры теории и истории государства и права Уральского института управления – филиала, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Россия), 620990, Россия, г. Екатеринбург, ул. 8 марта, д. 66, diana.gorozhankina@uapa.ru

**Марков А. А.**

Уральский институт управления – филиал, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Россия), 620990, Россия, г. Екатеринбург, ул. 8 марта, д. 66, diana.gorozhankina@uapa.ru

УДК 343.13

ББК 67.410.2-32

**Цель.** В статье рассматривается необходимость реформирования современного уголовно-процессуального законодательства Российской Федерации.

**Методы.** В качестве основного используется метод системного анализа, сравнение, синтез, оценка.

**Результаты.** Приведена краткая классификация технико-юридических проблем построения Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации с наличием внутрисистемных ошибок. Рассматриваются основные проблемы реформирования уголовно-процессуального законодательства.

**Ключевые слова:** правовое регулирование, систематизация законодательства, концепция, уголовный процесс, технико-юридические и практические аспекты, проблемы реформирования.

## ON THE ISSUE OF TECHNICAL-LEGAL AND PRACTICAL ASPECTS OF FORMATION AND DEVELOPMENT OF CRIMINAL PROCEDURAL LEGISLATION IN POLITICS AND PRACTICE OF LEGAL ACTIVITY OF THE RUSSIAN STATE

**Gorozhankina D. V.**

Candidate of Sciences (Law), Associate Professor of the Theory and History of State and Law Department of the Ural Institute of Management – branch of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russia), 66, 8 Marta str., Ekaterinburg, Russia, 620990, diana.gorozhankina@uapa.ru

**Markov A. A.**

the Ural Institute of Management – branch of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russia), 66, 8 Marta str., Ekaterinburg, Russia, 620990, diana.gorozhankina@uapa.ru

**Purpose.** The article identifies the need to reform modern criminal procedural legislation of the Russian Federation.

**Methods.** As the main methods system analysis, comparison, synthesis, evaluation are used.

**Results.** A brief classification of technical and legal problems of developing the Criminal Procedure Code of the Russian Federation having intra-system errors is provided. Basic problems of reforming the criminal procedural law are considered.

**Key words:** legal regulation, systematization of legislation, concept, criminal procedure, technical-legal and practical aspects, reform problem.

Изменения в политике и практике юридической деятельности Российского государства, уходящее корнями в ее формирование и развитие в предшествующие периоды политико-правового развития России, оказывали и оказывают влияние на развитие законодательного процесса в различных сферах правового регулирования. На сегодняшний день остаются не решенными проблемы реформирования современного законодательства как в целом, так и по отдельным отраслям права. Исследование историко-юридического развития как России, так и зарубежных стран, показывает, что систематизация законодательства занимает одно из основных мест в юридической политике государства как властно-управленческой деятельности, направленной на развитие юридической сферы жизнедеятельности общества. В комплексе взаимосвязанных проблем, решаемых государством посредством политико-управленческой деятельности в юридической сфере, ведущее место занимает законодательное направление юридической политики (законодательная политика) — деятельность государства, которая связана с оформлением политических решений власти на уровне законов, совершенствованием механизмов и процедур законотворчества, обнародованием узаконений и их систематизацией. Систематизация законодательства как разновидность правовой деятельности выражается в проведении работ по упорядочению действующих нормативных правовых актов и имеет своей целью придание законодательному массиву упорядоченного, четко структурированного характера, а также решения задач, связанных с развитием юридической (государственно-правовой) системы общества.

В этом отношении одной из проблемных сфер остается сфера уголовного судопроизводства.

Развитие правовой мысли в России уже привело к систематизации и дальнейшей кодификации уголовно-процессуального законодательства, в результате которой был принят Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации (далее — УПК)[1]. Вопросы того, насколько он плох или хорош, сейчас оставим в стороне и примем как данность лишь то, что УПК РФ не совершенен, как и все остальное, что создано человеком.

Следует отметить, что концепция УПК РФ, с точки зрения теории права, достигла оптимальной формы «транзитного» (переходного) состояния[2].

На наш взгляд, это объясняется двумя причинами.

Во-первых, в рамках одного акта максимизировано нормативное регулирование всей группы общественных отношений: в разных главах УПК РФ мы найдем и регулирование судопроизводства в суде первой, апелляционной, кассационной и надзорной инстанций, так и особенности судопроизводства с участием присяжных заседателей, у мировых судей и т. д.

Во-вторых, в УПК РФ соблюдается принцип минимизации текста: большая часть положений сформулирована однозначно, а текст документа дополнительно уменьшает объем посредством внесения в него бланкетных и отсылочных норм.

Каждый нормативно-правовой акт может иметь свои «проблемы», которые можно разделить на две группы: общесистемные и внутренние (применительно к уголовно-процессуальному законодательству — внутрисистемные).

В своих трудах В. С. Нерсисянц [3] указывал на то, что право должно носить системный характер, то есть регулирование отношений связанных с одним объектом, должно быть однородным, даже если вокруг этого складываются отношения межинституционального характера. Просто ради примера отметим мелочное несоответствие термина «жилище» в УПК РФ и Уголовного кодекса Российской Федерации (далее — УК РФ) [4], а специализированное законодательство (Жилищный кодекс Российской Федерации), вообще не содержит такого определения, лишь называя объекты жилищных прав.

Отдельной группой в рамках общесистемных ошибок следует выделить ошибки системной связи УК РФ и УПК РФ. Проиллюстрировать эту группу ошибок хочется при помощи анализа системной связи норм УК РФ, регулирующих назначение условного осуждения, и норм УПК РФ, регулирующих постановление приговора и его апелляционное обжалование. В ряде случаев суд, проанализировав все обстоятельства дела, может прийти к выводу о том, что исправление подсудимого возможно без реального отбывания наказания, и с соблюдением требований ст. 73 УК РФ, назначить наказание условно. Иными словами, в данном случае может сработать «судейское усмотрение», а с учетом того, что подавляющее большинство дел, которые подразумеваются в ч. 1 ст. 73 УК РФ, будут рассмотрены в суде первой инстанции единолично, то возрастает роль субъективного восприятия. При этом, в соответствии с положениями ч. 2 ст. 297 УПК РФ, приговор, который постановлен с соблюдением требований УПК РФ при правильном применении УК РФ, признается законным, обоснованным и справедливым. Следует отметить, что предметом проверки при апелляционном обжаловании помимо законности и обоснованности так же выступает справедливость приговора, а среди оснований изменения или отмены приговора в суде апелляционной инстанции указывается его несправедливость (п. 4 ст. 398.15 УПК РФ). А с учетом того, что суд апелляционной инстанции, в соответствии с п. 2 ч. 1 и п. 4 ч. 1 ст. 389.26 УПК РФ, может ухудшить положение подсудимого, посредством, в частности, изменение условного наказания на «реальное», зреет логичный вопрос о том, как искать баланс частных

интересов (интересов подсудимого) и интересов общественных. Очевидно, что в уголовном судопроизводстве отказ от судебного усмотрения невозможен, хотя бы потому, что в УК РФ львиная доля санкций сформулированы как относительно определенные, а сделать каждую санкцию абсолютно определенной задача непростая и, возможно, бессмысленная.

Внутрисистемные же ошибки можно условно разделить на две группы:

первая – внутрисистемные ошибки основополагающего нормативного правового акта – УПК РФ;

вторая – ошибки, выявляемые в системной связи УПК РФ с иными нормативно-правовыми актами, регулирующими уголовное судопроизводство.

Некоторые из ярких внутрисистемных ошибок самого УПК РФ очень часто списывают на «человеческий фактор», при этом, не видя самой сути проблем. Одной из таких недоработок следует считать постоянно меняющуюся подследственность уголовных дел. И по сей день целый ряд преступлений могут быть расследованы двумя или даже тремя органами, имеющими свои следственные или дознавательские аппараты (например: ст. 151 УПК РФ). Отсутствие четкого разделения подследственности по уголовным делам, а порой и полное отсутствие ее определения порождает постоянные «перекладывания» уголовных дел из одного органа в другой, что порождает волокиту и ничем не обоснованное затягивание хода расследования. Например, в 2011 году статья 261 Уголовного кодекса Российской Федерации была расширена Федеральным законом от 29.12.2010 № 442-ФЗ (редакция от 04.05.2011) «О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации», причем в ст. 151 УПК РФ изменения и дополнения, внесенные не были. На практике тут же возникло много проблем при определении подследственности при возбуждении уголовных дел по частям 2, 3 и 4 статьи 261 УК РФ. Причем устранена данная проблема была только в 2012 году.

В этой ситуации в равной мере страдают как интересы частные (потерпевшего) так и интересы публичные.

Хотелось бы обратить внимание на наличие очень актуальной внутрисистемной ошибки, речь идет об институте установления объективной истины по уголовному делу, о введении которой все очень любят говорить и доказывать ее необходимость, но забывая приложить концепцию ее законодательного построения. В действительности игнорируется то, что понятие «объективной истины» есть категория сугубо философская (а значит весьма и весьма размытая) и адаптация ее в уголовно-процессуальный институт – задача непростая, особенно с точки зрения юридической техники. Так же игнорируется то обстоятельство, что нынешний

УПК РФ, обязывая следователя (дознавателя) проверять все возможные следственные версии, обязывая проверить на причастность к совершению преступления всех потенциально причастных лиц, уже идет по пути установления всех обстоятельств совершения преступления, совокупность которых будет истиной по уголовному делу. Иными словами, законодательное введение такого института, в лучшем случае, бессмысленно, ибо назовет уже имеющуюся юридическую конструкцию неюридическим термином, в худшем же – может исказить сущность уголовного процесса.

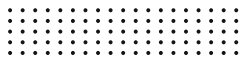
О второй же группе следует отметить, что УПК РФ достаточно гармонично связан с «законами – спутниками», иными словами, зияющих дыр в правовом регулировании не наблюдается.

Подводя итог, хотелось бы заметить, что многие положения УПК РФ не учитывают российской действительности и самобытности. Это существенным образом осложняет деятельность практических работников органов внутренних дел, прокуратуры и суда. Для улучшения эффективности деятельности которых издаются ведомственные приказы, решения, инструкции и т. п.

Очевидно, что уголовно-процессуальный закон должен очень оперативно реагировать на вызовы преступности и быстро устранять все свои внутренние проблемы, которые очень часто затрудняют практику правоприменения. Особенно важно, чтобы уголовно-процессуальный закон позволял дознавателю, органу дознания, следователю и руководителю следственного органа качественно реагировать на сообщения о преступлениях (как совершенных так и готовящихся) и по итогам рассмотрения сообщения принимать законные и обоснованные решения по делу.

Таким образом, исследование технико-юридических и практических аспектов формирования и развития уголовно-процессуального законодательства в политике и практике юридической деятельности Российского государства создает теоретико-методологические и практические предпосылки для решения крупной научно-практической проблемы систематизации, а следствием этого оптимизации уголовного судопроизводства.

Вопрос систематизации российского уголовно-процессуального законодательства как в масштабе российского законодательства, так и внутренней структуры норм в рамках Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации является весьма актуальным, поскольку позволит разрешить множество проблем, существующих в уголовном судопроизводстве. Анализ всех внесенных в УПК РФ изменений и дополнений, существенно изменивших первоначальное его содержание и концепцию, приводит к выводу о необходимости принятия новой редакции кодекса»[5].



**Литература:**

1. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 18.12.2001 № 174-ФЗ (ред. от 03.02.2014 с изменениями, вступившими в силу с 15.02.2014) [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
2. См.: Головкин Л. В. О проблемах российского уголовного процесса (справка) // К заседанию экспертного совета 19 марта 2014 года в Совете Федерации по конституционному законодательству, правовым и судебным вопросам, институтам гражданского общества. М., 2014.
3. См.: Нерсисянц В. С. Общая теория права и государства. Учебник для юридических вузов и факультетов. М.: Издательская группа НОРМА-ИНФРА. М., 1999.; Нерсисянц В. С. Право – математика свободы. М., 1996.; Нерсисянц В. С. Философия права. М., 2000. и др.
4. Уголовный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 13.06.1996 № 63-ФЗ (принят Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации 24.05.1996) [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
5. Толмосов В. И. Не пора ли принять новую редакцию УПК РФ. // Вестник Самарской гуманитарной академии. 2011. Вып. 1(9). С. 51–55.

**References:**

1. Criminal Procedure Code of the Russian Federation: Federal Law of 18.12.2001 № 174-FL (as of 03.02.2014 with amendments effective from 15.02.2014) [e-resource]. Access from ref.-legal system “KonsultantPlus”.
2. See: Golovko L. V. On the problems of the Russian criminal procedure (reference) // To the meeting of the Expert Council on 19 March 2014 in the Federation Council on Constitutional Legislation, Judicial and Legal Affairs, Civil Society Institutions. M., 2014.
3. See: Nersisyan V. S. General theory of law and state. Coursebook for law univ. and faculties. M.: Publishing Group NORMA-INFRA. M., 1999.; Nersisyan V. S. Law – mathematics of freedom. M., 1996.; Nersisyan V. S. Philosophy of law. M., 2000 et al.
4. Criminal Code of the Russian Federation: Federal Law of 13.06.1996 № 63-FL (passed by the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation of 24.05.1996) [e-resource]. Access from ref.-legal system “KonsultantPlus”.
5. Tolmosov V. I. Isn't it time to pass a new version of the RF Criminal Code. // Vestnik Samarskoi humanitarnoi akademii. 2011. Iss. 1 (9). P. 51–55.



## ТЕХНИКО-ЮРИДИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ЭКСТРЕМИСТСКИМ ПРОЯВЛЕНИЯМ В РОССИИ

Кузьмина Н. В.

кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры уголовного права, процесса и криминалистики, Костромской государственной технологической университет (Россия), 156005, Россия, г. Кострома, ул. Дзержинского, д. 17, kuzmina.nat@yandex.ru

УДК 343.3/.7  
ББК 67.408.1

**Цель:** выявить дефект законодательства в области противодействия экстремистским проявлениям в России и на этой основе разработать новые более совершенные технико-юридические механизмы в изучаемой сфере.

**Методы:** в исследовании применяются системный подход, методы анализа и синтеза, метод сравнительного правоведения, метод изучения материалов уголовных дел и судебных ошибок.

**Результаты и область применения:** в исследовании утверждается, что предложенная законодателем дефиниция экстремистских преступлений точно не определяет их сущность и признаки. Представляется необходимым сформулировать и законодательно зафиксировать четкую и емкую дефиницию экстремистских преступлений с указанием конкретных признаков данных общественно опасных деяний. Возможно, следует объединить такие преступления в одну главу или раздел Уголовного кодекса. Предложения и выводы могут быть использованы в теории уголовного права, а также в правотворческой и правоприменительной деятельности.

**Научная новизна:** автор одна из первых изучает проблему дефекта законодательства в области противодействия экстремистским преступлениям комплексно, с использованием материалов юридической практики. Выявлены противоречия между Федеральным законом «О противодействии экстремистской деятельности» и Уголовным кодексом РФ. Выясняется сущность и признаки преступлений экстремистской направленности.

**Ключевые слова:** экстремизм, формы экстремистской деятельности, уголовно-правовые нормы, судебная практика, противодействие.

## TECHNICAL AND LEGAL ASPECTS OF COUNTERACTION TO EXREMISM IN RUSSIA

Kuzmina N. V.

Candidate of Sciences (Law), Associate Professor, Assistant Professor of Criminal Law, Process and Criminalistics Department, Kostroma State Technological University (Russia), 17, Dzerzhinskogo str., Kostroma, Russia, 156005, kuzmina.nat@yandex.ru

**Purpose:** to identify the defects in legislation in the field of counteracting manifestations of extremism in Russia and on this basis to develop new, more sophisticated technical and legal mechanisms in the field under research.

**Methods:** systematic approach, methods of analysis and synthesis, comparative law method, method of studying the materials of criminal cases and judicial errors are used in the research.

**Results and scope of application:** The study argues that the proposed definition of extremist crime does not clearly determine their nature and characteristics. It is necessary to formulate and legally secure an accurate and succinct definition of extremist crime, clearly identifying specific features of these socially dangerous acts. It also may be wise to combine such crimes in one chapter or section of Criminal Code. Proposals and conclusions can be used in the theory of criminal law, and also in law-making and law enforcement.

**Scientific novelty:** the author is one of the first who studies the problem of legislation defect in the field of combating extremist crime comprehensively, using materials of legal practice. Contradictions between the Federal Law "On Countering Extremist Activity" and the Criminal Code are revealed. The nature and features of extremist crimes are identified.

**Key words:** extremism, forms of extremist activity, criminal law norms, judicial practice, counteraction.

Уровень преступлений экстремистской направленности последние годы остается достаточно высоким. Более того, наблюдается постоянный рост экстремистских преступлений в России и мире. По данным МВД России в январе-декабре 2014 г. зарегистрировано 1127 преступлений террористического характера, что на 70,5% превышает показатели предыдущего года, и 1024 преступления экстремистской направленности. Количество данных преступлений увеличилось по сравнению с 2013 г. на 14,3% [1].

В условиях роста экстремистских проявлений государство и общество должно выработать комплексную программу противодействия данному явлению, делая особый акцент на технико-юридических аспектах противодействия.

Экстремизм как негативное социальное явление имеет сложную природу, включающую многообразные факторы психологического, этнического, политического, нравственного, идеологического, религиозного, социально-экономического характера. В бытовом понимании экстремизм отождествляется с приверженностью к крайним взглядам в социальных и особенно политических отношениях.

Юридическое определение понятия «экстремистские действия» в России представлено в ст. 1 Федерального закона №114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» [2].

Основное назначение данного закона состоит в правовом закреплении ряда деяний экстремистской направленности, ранее не являющихся уголовно-наказуемыми. Законом были внесены изменения и дополнения в УК РФ по криминализации ряда деяний экстремистской направленности. Непосредственно изменено название и редакция ст. 280 УК РФ и введены новые правовые нормы – ст. 2821 и 2822 УК РФ, в которых закрепляется уголовная ответственность за публичные призывы к осуществлению экстремистской деятельности, организацию экстремистского сообщества и организацию деятельности экстремистской организации.

Федеральный закон «О противодействии экстремистской деятельности» предусмотрел также другие формы противоправной деятельности, которые запрещены российским уголовным законодательством, к примеру:

1) деятельность религиозных объединений, либо иных организаций по планированию, организации, подготовке и совершению действий, направленных на: насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации; подрыв безопасности Российской Федерации; захват и присвоение властных полномочий; создание незаконных вооруженных формирований и иные действия и другие действия;

2) пропаганда и публичное демонстрирование нацистской атрибутики или символики либо

публичные призывы к осуществлению указанной деятельности;

3) финансирование указанной деятельности.

Помимо этого, одной из форм экстремистской деятельности, исходя из закона, является осуществление террористической деятельности. Содержание этого понятия определяется в Федеральном законе «О противодействии террористической деятельности», согласно которому к экстремистским также следует отнести и деяния, которые входят в понятие терроризм.

Федеральным законом от 24 июля 2007 г. № 211-ФЗ в примечание ст. 2821 УК РФ было внесено дополнение: «Под преступлениями экстремистской направленности в настоящем Кодексе понимаются преступления, совершенные по мотивам политической, идеологической, расовой, национальной или религиозной ненависти или вражды в отношении какой-либо социальной группы, предусмотренные соответствующими статьями Особенной части настоящего Кодекса и пунктом «е» части первой статьи 63 настоящего Кодекса». Соответствующие дополнения в качестве квалифицирующих признаков были внесены в ряд составов Особенной части УК РФ.

Таким образом, действующее законодательство включает группы уголовно-правовых норм, позволяющие государству осуществлять комплексную деятельность по противодействию экстремизму. Остановимся детальнее на анализе данных норм.

*Во-первых*, это отдельные проявления экстремизма, которые сами по себе признаются уголовно наказуемыми. К таковым относятся преступления, предусмотренные ст. 280 «Публичные призывы к осуществлению экстремистской деятельности», 282 «Возбуждение ненависти либо вражды, а равно унижение человеческого достоинства», 2821 «Организация экстремистского сообщества», 2822 «Организация деятельности экстремистской организации». В этих преступлениях экстремизм проявляется в наиболее концентрированном виде.

*Во-вторых*, в ст. 2821 УК РФ законодатель указывает на ряд преступлений как на деяния, посредством совершения которых осуществляется экстремистская деятельность. В данной норме имеется указание на преступления, предусмотренные ст. 148 «Воспрепятствование осуществлению права на свободу совести и вероисповеданий», 149 «Воспрепятствование проведению собрания, митинга, демонстрации, шествия, пикетирования или участию в них», 213 «Хулиганство», 214 «Вандализм», 243 «Уничтожение или повреждение памятников истории и культуры» и 244 «Надругательство над телами умерших и местами их захоронения».

*В-третьих*, по мнению ряда ученых, экстремизм является идейной и духовной подпиткой терроризма[3],

а последний, в свою очередь, наиболее опасной формой проявления экстремизма. Исходя из сказанного, к преступлениям экстремистской направленности следует отнести: террористический акт (ст. 205 УК РФ); содействие террористической деятельности (ст. 205.1 УК РФ); публичные призывы к осуществлению террористической деятельности и публичное оправдание терроризма (ст. 205.2 УК РФ).

*В-четвертых*, к числу преступлений экстремистской направленности необходимо относить и преступления, которые для экстремистской деятельности имеют характер сопутствующих и, как правило, направлены на облегчение совершения других преступлений (в частности, вышеуказанных). В их числе: убийство (ст. 105 УК РФ); причинение вреда здоровью различной степени тяжести (ст. 111, 112 и 115 УК РФ); похищение человека (ст. 126 УК РФ); торговля людьми (ст. 127.1 УК РФ); умышленное уничтожение или повреждение чужого имущества (ст. 167 УК РФ); захват заложника (ст. 206 УК РФ); организация преступного сообщества (преступной организации) (ст. 210 УК РФ); незаконные приобретение, передача, сбыт, хранение, перевозка или ношение огнестрельного оружия (ст. 222 УК РФ); уничтожение или повреждение памятников истории и культуры (ст. 243 УК РФ) и некоторые другие преступления.

*В-пятых*, мотив национальной, расовой, религиозной ненависти и вражды (п. «е» ст. 63 УК РФ) как экстремистский мотив в уголовном законе отнесен к обстоятельствам, отягчающим наказание. Кроме того, данный мотив предусмотрен в преступлениях против жизни и здоровья в качестве квалифицирующего признака (ст. 105 ч. 2 п. «л», 111 ч. 2 п. «е», 112 ч. 2 п. «е», 115 ч. 2 п. «б», 116 ч. 2 п. «б», 117 ч. 2 п. «з», ч. 2 ст. 119, 213 ч. 1 п. «б», 214 ч. 2 УК РФ).

Изучив психологическое наполнение категории «субъективная сторона состава преступления» становится понятно, что экстремистские побуждения могут лежать у истоков едва ли не любого умышленного преступления. Например, кража может совершаться не столько из корыстных устремлений, сколько с целью досадить лицу, имеющему другую национальность или исповедующему другую религию. Кроме того, необходимо выделить генетическую линию связи экстремизма с преступностью. Криминологический анализ детерминации преступлений и преступности показывает, что их непосредственными причинами и условиями могут являться крайний национализм, ксенофобия, фашистская идеология, этническое размежевание, религиозный фанатизм и другие отрицательные психологические явления.

Исходя из вышеизложенного, можно констатировать, что российское уголовное законодательство имеет механизмы противодействия экстремизму.

Вместе с тем, его технико-юридический анализ показывает, что они не достаточно эффективны.

Следует отметить, что в статистических отчетах Судебного департамента при Верховном Суде РФ отсутствуют данные о рассмотрении судами преступлений экстремистской направленности. В связи с этим, при проведении криминологического анализа преступлений экстремистской направленности приходится обращаться к социологическим исследованиям, а также данным из неофициальных источников. Так, например, по утверждению независимых экспертов, в России по ст. 282 УК РФ в 2002 г. были осуждены всего 4 человека, а в 2003 г. – 8 человек[4]. В 2004 г. трое из четверых осужденных по указанной статье фактически освобождены от наказания (один приговорен к штрафу). По данным исследователей по ст. 282.1 УК РФ первый приговор в России вынесен лишь через три года после ее введения – в 2005 г., а первый случай вынесения приговора за убийство, совершенное по мотиву национальной ненависти (п. «л», ч. 2 ст. 105 УК РФ), пришелся на конец 2003 г.

Суд Центрального района г. Воронежа прекратил уголовное дело в отношении двух участников нападения на китайских студентов, которые обвинялись в вовлечении в преступление несовершеннолетних лиц[5]. В том же Воронеже суд применил условное лишение свободы к виновному в причинении вреда здоровью студенту из Албании. В Санкт-Петербурге городской суд осудил по ст. 282 УК РФ пятерых членов «Mad Crowd», виновных в многочисленных нападениях на уроженцев Китая и Кавказа (в том числе в попытке сбросить гражданина Армении подходивший к платформе электропоезда), приговорил к 2–3 годам лишения свободы с отбыванием наказания в колонии-поселении. Еще один подсудимый получил условное лишение свободы, поскольку в момент совершения преступления не достиг совершеннолетия[6].

Летом 2006 г. прокуратура возбудила уголовное дело по материалам, опубликованным в журнале «Русь Православная» – в спецвыпуске, посвященном 10-летию смерти митрополита Иоанна (Снычева). Именно в нем была размещена статья под названием «Россия с ножом в спине. Еврейский фашизм. Геноцид русского народа» (рецензия на одноименный документальный фильм) за подписью Константина Душенова. Факт распространения одноименного фильма тоже не остался без внимания. Дело было возбуждено по ст. 282 УК РФ. Только в феврале 2010 г. К. Душенову был вынесен обвинительный приговор Кировским районным судом г. Санкт-Петербурга за разжигание межрелигиозной и межнациональной розни. Также экстремистскими была признана деятельность редакции журнала «Всерусский собор», а именно статьи

директора проекта «Всерусский собор» Виталия Розе «Великий перелом» и «Щит божий», опубликованные в № 3 и 4 за 2006 г. [7].

Итак, исходя из предложенных законодателем дефиниций, в правоприменительной практике не всегда можно точно определить сущность экстремистских преступлений, уяснить их признаки. Представляется, что необходимо сформулировать и законодательно зафиксировать четкую и емкую дефиницию экстремистских преступлений с указанием конкретных признаков данных общественно опасных деяний. Возможно, следует объединить такие преступления в одну главу или раздел Уголовного кодекса.

Действующее уголовное законодательство России, как и законодательство большинства стран не включает понятия «экстремизм» (в УК РФ содержится лишь понятие «преступление экстремистской направленности»). Считается, что его правовое закрепление расходится с положениями Всеобщей декларации прав человека (1948 г.), Международного пакта о гражданских и политических правах (1966 г.), провозглашающих права и свободы каждого человека на политические и иные убеждения. Но в настоящее время на основе данных уголовно-правовой статистики имеются основания утверждать, что уровень экстремистской преступности ежегодно изменяется в сторону роста. Например, в правовой практике многих стран ведется уголовное преследование по делам о преступлениях экстремистского характера, но, к сожалению, они обычно камуфлируются под те или иные уголовные деяния[8].

Для того чтобы успешно бороться с экстремизмом, как считает С. Бабурин, «следует разграничить собственно экстремизм и протест граждан, права которых были нарушены. Если есть правовые нормы, которые позволяют выпускать накапливающуюся общественную энергию, к примеру, через участие в честных прямых выборах, то не будет необходимости выплескивать протест вне правового поля. Мне кажется, что нужно продумать вопрос о возвращении к некой форме общественного контроля, формируя его первичные ячейки на многопартийной основе»[9].

В связи этим в научных кругах возникает вопрос о том, почему в УК РФ не предусмотрена самостоятельная статья об ответственности за экстремизм по аналогии со статьей об ответственности за террористический акт? Представляется необходимым введение в УК РФ самостоятельной статьи, которая предусматривала бы ответственность за экстремизм, поскольку террористический акт – это всего лишь форма проявления экстремизма, его «оправдание». Тогда в законодательстве будет выстроена логически правильная система противодействия.

Экстремизм – это публичное высказывание экстремистских взглядов, убеждений, основанных на принципах социальной, национальной или расовой исключительности и превосходства, на отрицании значения и ценностей других народов и народностей, на разжигании национальной вражды и ненависти; пропаганда политики крайних мер и способов достижения целей не только в устной форме, но и в средствах массовой информации, распространение книг и публикаций экстремистского содержания с целью привлечения к своим убеждениям общественности и вовлечения в экстремистскую деятельность, сопровождающиеся применением насилия или угрозой его применения, а равно иными, запрещенными государством способами.

Учитывая наличие коллизий в действующем законодательстве между признаками преступлений экстремистской направленности и экстремизмом (экстремистской деятельностью), предлагается включить в перечень признаков, характеризующих преступления экстремистской направленности, признаки, включенные в п. 1 ст. 1 Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности». Наряду с категорией преступлений экстремистской направленности, в теории уголовного права следует выделять категорию преступлений, отнесенных указанным выше законом к экстремистской деятельности (экстремизму). Совокупность этих двух групп можно объединить понятием «экстремистские преступления». Также целесообразно ввести в УК РФ норму об ответственности за содействие экстремистской деятельности. К примеру, представляется возможным разработать новую редакцию ст. 2821 УК РФ, признаваемую в настоящее время нетехнологичной. В данной редакции следовало бы прописать виды уголовного наказания за различные формы содействия экстремистской деятельности.

### Литература:

1. Состояние преступности январь-декабрь 2014 года [электронный ресурс]. URL: [http: mvд.ru](http://mvd.ru) (дата обращения 16.02.2015 г.)
2. О противодействии экстремистской деятельности: Федеральный закон Российской Федерации от 10 июля 2002 г. № 114-ФЗ (с изм. и доп. от 31 декабря 2014 г.) [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».
3. Афанасьев К. Н. Идеология терроризма // Социально-гуманитарные знания. М., 2001. С. 205–219.
4. Эксперт: в России 50 тысяч скинхедов, в остальном мире – 70 тысяч [электронный ресурс]. URL: [http: grani.ru/Society/](http://grani.ru/Society/). (дата обращения 16.02.2015 г.)
5. Ратинов А. Р., Кроз М. В. Ответственность за разжигание вражды и ненависти. М., 2005.



*Кузьмина Н. В.*

6. Российская газета. 2005. 28 июня.
7. Дело «Руси Православной» пытаются сдвинуть с мертвой точки [электронный ресурс]. URL: <http://www.fontanka.ru> (дата обращения 16.02.2015 г.)
8. Бурковская В. Законодательство, направленное на борьбу с экстремизмом: проблемы становления и правоприменительной практики // Законность. 2005. № 4.
9. Лента.ру (Lenta.ru): новости [электронный ресурс]. URL: <http://lenta.ru/news/2007/12/06/signer/> (дата обращения 16.02.2015 г.)
- 31, 2014) [e-resource]. Access from ref.-legal system "Garant".
3. Afanasiev K. N. Ideology of Terrorism // Social-humanitarian knowledge. M., 2001, p. 205–219.
4. Expert: in Russia there are 50 thousand skinheads and in the rest of the world – 70 thousand [e-resource]. URL: <http://grani.ru/Society/>. (date of access 16.02.2015)
5. Ratinov A. R., Kroz M. V. Responsibility for inciting hatred and enmity. M., 2005.
6. Rossiiskaya gazeta. 2005. 28 June.
7. They are trying to break the deadlock of "Orthodox Russia" case [e-resource]. URL: <http://www.fontanka.ru> (date of access 16.02.2015)
8. Burkovskaya V. Legislation to combat extremism: problems of formation and practice // Zakonnost. 2005. № 4.
9. Lenta.ru (Lenta.ru): news [e-resource]. URL: <http://lenta.ru/news/2007/12/06/signer/> (date of access 16.02.2015)

**References:**

**МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ  
И ВНУТРИГОСУДАРСТВЕННЫЕ АСПЕКТЫ  
ФОРМИРОВАНИЯ АНТИКОРРУПЦИОННОГО  
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА**

**Фалькина Т. Ю.**

кандидат юридических наук, доцент кафедры теории и истории государства и права, Уральский юридический институт МВД России (Россия), 620057, Россия, г. Екатеринбург, ул. Корепина, д. 66, f.t.u.81@mail.ru

**Виноградова О. П.**

кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры теории и истории государства и права, Уральский юридический институт МВД России (Россия), 620057, Россия, г. Екатеринбург, ул. Корепина, д. 66, olga10vin@mail.ru

УДК 35.08  
ББК 67.401.02-32

**Цель.** Статья посвящена проблеме формирования современного российского антикоррупционного законодательства в целях формирования противодействия коррупции как угрозы национальной безопасности.

**Методы.** Авторами используются методы системного и сравнительного анализа, экстраполяция, оценка.

**Результаты.** На основе учета положительного опыта зарубежных государств в сфере правового регулирования антикоррупционного законодательства предложены инструменты для экстраполяции в российское правовое поле.

*Ключевые слова:* антикоррупционное законодательство, коррупция, угроза безопасности, рейтинг, индекс восприятия коррупции, антикоррупционная экспертиза, профилактика коррупции.

**INTERNATIONAL-LEGAL AND DOMESTIC ASPECTS  
OF ANTI-CORRUPTION LEGISLATION**

**Falkina T. Yu.**

Candidate of Sciences (Law), Associate Professor of the Theory and History of State and Law, Ural Law Institute of the MIA of Russia (Russia), 66, Korepina str., Ekaterinburg, Russia, 620057, f.t.u.81@mail.ru

**Vinogradova O. P.**

Candidate of Sciences (Law), Senior Lecturer, Department of Theory and History of State and Law, Ural Institute of Law of the MIA of Russia (Russia), 66, Korepina str., Ekaterinburg, Russia, 620057, olga10vin@mail.ru

**Purpose.** The article is devoted to the development of the modern Russian anti-corruption legislation with the aim to combat corruption as a threat to national security.

**Methods.** The authors use the methods of systematic and comparative analysis, extrapolation and evaluation.

**Results.** Referring to the positive experience of foreign countries in the field of legal regulation of anti-corruption legislation, tools to extrapolate into the Russian legal framework are provided.

*Key words:* anti-corruption legislation, corruption, security threat, rating, index of perception of corruption, anti-corruption expertise, prevention of corruption.

Одним из основных источников угроз национальной безопасности Российской Федерации в современный период до сих пор остается увеличение преступных посягательств, связанных с коррупцией. Факт широкого распространения коррупции в России фиксируется как международным, так и отечественным экспертным сообществом.

Необходимость учитывать опыт зарубежных стран в сфере борьбы с коррупцией подчеркнул Президент В. В. Путин, который заявил о преемственности курса и указал направления его совершенствования: «Мы будем действовать последовательно, осмысленно и решительно. Устраняя фундаментальные причины коррупции и карая конкретных коррупционеров. Создавая мотивацию для тех людей, которые готовы служить России верой и правдой. В итоге мы должны добиться, чтобы репутационные, финансовые, материальные и другие риски делали бы коррупцию невыгодной. Здесь полезно посмотреть на антикоррупционные практики стран Европы – они умеют отслеживать такие вещи» [1].

По материалам исследований международной организации «Transparency International», индекс восприятия коррупции (далее – ИВК) в нашей стране в 2011 г. составил 2,4 балла [2]. В то время как самый низкий уровень коррупции в 2011 г. зафиксирован в Новой Зеландии (9,5), Дании и Финляндии (9,4), а самый высокий – в Северной Корее и Сомали (1,1). Даже, несмотря на определенный субъективизм при определении индекса, показатель по России весьма огорчает. По данным российского фонда «ИНДЕМ» (Информатика для демократии), объем коррупции в нашей стране сопоставим с доходами федерального бюджета [3; 3]. В 2012 г. в рейтинге Corruption Perceptions Index Россия заняла 133-е место из 174 стран и, таким образом, улучшила свое положение в мировом рейтинге уровня коррупции, поднявшись по сравнению с 2011 годом на 10 позиций [4; 65]. По мнению экспертов, повышение позиции в рейтинге связано с «действиями, связанными с противодействием коррупции, в первую очередь с принятием антикоррупционного законодательства» [4; 66]. Это декларирование чиновниками доходов, расходов и имущества, ужесточение санкций за коррупционные правонарушения, введение кратных штрафов. Приведенные данные свидетельствуют о том, что уровень коррупции в тех или иных сферах возможно снизить при условии принятия адекватных нормативных правовых актов и жесткого контроля за их исполнением, с привлечением независимых экспертов и применением мер общественного контроля.

Если коррупция как понятие – это весьма сложное и общественно-опасное социально-правовое явление, то противодействие коррупции – это общественно-необходимая, социально-правовая деятельность государства,

гражданского общества, физических и юридических лиц по преодолению коррупции, бескомпромиссная борьба со всеми ее проявлениями [5].

Вместе с тем, анализ научных источников, оценивающих антикоррупционное правотворчество на федеральном, региональном и муниципальном уровнях, показывает, что до 70% всех нормативных предписаний в сфере противодействия коррупции в значительной степени посвящены одним и тем же вопросам, регулируют применение одних и тех же антикоррупционных норм. Так, например, каждый федеральный орган исполнительной власти обязан разработать и принять план противодействия коррупции в федеральном органе исполнительной власти (на основе типового плана противодействия коррупции), порядок проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов, порядок уведомления государственных служащими представителя нанимателя о фактах обращения к ним с целью склонения к совершению коррупционного правонарушения, положение о координационном органе по противодействию коррупции, перечень государственных функций и должностных лиц, должностные обязанности которых связаны с повышенными коррупционными рисками, кодекс этики государственных служащих федерального органа исполнительной власти, порядок доступа к информации о деятельности федерального органа исполнительной власти.

Международное сотрудничество государств в сфере борьбы с коррупцией основывается на критериях, установленных национальным законодательством ведущих индустриальных западных государств [6; 65]. Так, анализируя закон США о коррупции за рубежом 1977 года, необходимо отметить, что он носит экстерриториальный характер, так как под его действие подпадают не только компании, зарегистрированные на территории США, но и иностранные субъекты [7; 26]. Великобритания, в свою очередь, предпринимает попытки бороться с более масштабными проявлениями коррупции [8]. Так, Соединенное Королевство еще в 1999 году присоединилось к Конвенции по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок, принятой 21 ноября 1997 года по инициативе Организации экономического сотрудничества и развития и вступившей в силу 15 февраля 1999 года [9; 26], а также подписала Конвенцию Организации Объединенных Наций против коррупции (UNCAC), принятую резолюцией № A/RES/58/4 Генеральной Ассамблеи ООН от 31 октября 2003 года [10].

В 2009–2014 гг. сохранилась тенденция к совершенствованию законодательства в важнейших отраслях российского права. Существенный вклад в оптимизацию законодательства был сделан в связи

с вступлением в силу Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с ратификацией Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции от 31 октября 2003 года и Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 года и принятием Федерального закона «О противодействии коррупции» и иных нормативных правовых актов.

Данный Федеральный закон служит реализации положений Федерального закона «О противодействии коррупции» и направлен на выполнение международных обязательств России в этой области. Им внесены изменения более чем в 17 нормативно-правовых актов. Среди них Уголовный кодекс России, Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и ряд других.

Полагаем, исследование антикоррупционного законодательства и опыта его применения в отдельных зарубежных странах, а также международных конвенций, необходимо для наиболее полноценного внутреннего нормотворчества. Статья 15 Конституции РФ определяет, что общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры России являются составной частью ее правовой системы при приоритете правил международного договора. Именно поэтому российское законодательство о противодействии коррупции в своем современном виде только начинает формироваться. Следует подчеркнуть, что наличие эффективного и адекватного современному состоянию общества законодательства по противодействию коррупции, а также его соответствие международно-правовым стандартам является фундаментом системы предупреждения коррупции [11]. Таким образом, в целях придания системности законодательному регулированию противодействию такого негативного социального явления как коррупция постоянно вносятся изменения и дополнения в ряд других концептуальных актов [12].

В Уголовный кодекс РФ были внесены изменения, закрепляющие в соответствии с международными обязательствами Российской Федерации уголовную ответственность иностранных должностных лиц и должностных лиц международных организаций, уточняется понятие «лицо, выполняющее управленческие функции в коммерческой или иной организации», ужесточаются санкции за злоупотребление полномочиями и коммерческий подкуп, совершаемые лицами, выполняющими управленческие функции в коммерческой или иной организации [13]. Изменения, вносимые в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации [14], направлены на упрощение порядка привлечения к уголовной ответственности депутатов, судей и других

категорий лиц, в отношении которых применяется особый порядок производства по уголовным делам.

Сравнительное исследование антикоррупционного законодательства России и зарубежных стран представляется в наши дни весьма актуальным направлением научного исследования, поскольку анализ антикоррупционного законодательства позволяет выявить причины и условия совершения коррупционных преступных деяний, а на основе исследования международного опыта возникает возможность определить меры профилактики и противодействия коррупционным проявлениям и разработать предложения, направленные на развитие и совершенствование антикоррупционного законодательства в России.

Нам представляются основными среди них следующие:

1. Внесение ряда изменений в нормативные правовые акты, регулирующие:

- проведение антикоррупционной экспертизы,
- деятельность комиссий по урегулированию конфликта интересов;
- порядок декларирования доходов и имущества должностных лиц;
- в качестве дополнения в Уголовный кодекс РФ полагаем необходимым внесение отдельной главы «Коррупционные преступления» с включением в ее состав преступлений, совершенных с использованием публичного статуса субъекта, распространением на лиц, их совершивших, конфискации имущества, лишения права занятия государственной или муниципальной должности и положения о кратности штрафа

2. Имплементация в современное российское законодательство международно – правовых норм в сфере противодействия коррупции, например, об установлении ответственности за незаконное обогащение, восстановление конфискации имущества как вида уголовного наказания и пр.;

3. Административно-управленческая реформа, позволяющая снизить количество государственных и муниципальных служащих в механизме современного российского государства;

Таким образом, можно резюмировать, что наиболее высока коррупция в странах с низким уровнем дохода на душу населения, являющихся зоной боевых действий, перманентных военных переворотов и деспотических режимов. Беспорядок и анархия, порожаемые подобными политическими обстоятельствами, создают идеальные условия для различных криминальных схем, оставляя преступников безнаказанными. Между коррупцией и нищетой существует стойкая обратная корреляция. По статистике, 40% государств, набравших менее 3 баллов по шкале ИВК отнесены Мировым Банком к группе стран с низкими

доходами, что свидетельствует о том, что в этих странах взяточничество является чрезвычайно острой проблемой). К таким странам могут быть отнесены большинство постсоветских государств, за исключением стран Балтии) [15; 4].

Сравнительно высока коррупция в государствах мусульманской правовой семьи, что порождает основание для выдвижения двух аспектов исследования, определяющих, что: во – первых, в странах исламского мира действует азиатская модель бюрократического управления, включающая в себя дачу – получение взяток; во – вторых, коррупция в этих государствах является прямым следствием нищеты.

Наиболее низким уровень коррупции представлен в государствах романо-германской и англосаксонской правовых семей, что, по всей вероятности, следует отнести на счет правосознания жителей этих стран.

Исследование нормативной правовой базы в области противодействия коррупции позволяет сделать вывод о том, что в целом, ее можно признать сформировавшейся. Тем не менее, существуют определенные пробелы и противоречия в антикоррупционном законодательстве, затрудняющие противодействие коррупции, кроме того, не в полной мере реализованы положения международных норм в сфере противодействия коррупционным проявлениям, ратифицированных Россией, и положительный опыт зарубежных стран в сфере противодействия коррупции.

Проанализировав международные конвенции в сфере противодействия коррупции, стандарты антикоррупционного законодательства и опыт зарубежных государств по их успешной реализации, мы приходим к выводу, что основные направления имплементации положений международных антикоррупционных конвенций и положительный опыт по противодействию коррупции других стран представляют собой не до конца использованный ресурс совершенствования современного российского антикоррупционного законодательства. Наличие полноценного эффективного законодательства по противодействию коррупции и его соответствие международно-правовым стандартам, является, по нашему мнению, ключевым аспектом становления действенной системы предупреждения коррупции.

#### Литература:

- Путин В. Демократия и качество государства. Раздел: Мы должны победить коррупцию // Коммерсант. 2012. №20/П (4805). 6 февраля.
- [Примечание] В соответствии с методологией формирования ИВК формируется по десятибалльной шкале, исходя из принципа: чем выше уровень коррупции, тем ниже показатель ИВК. Следовательно, в государствах с низким уровнем коррупции показатель будет близок к 10 баллам, а с высоким уровнем коррупции – к 0.
- Фадеев А. В. Антикоррупционное законодательство России и зарубежных стран: криминологическое исследование: автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. М., 2012.
- Corruption Perception Index 2012 [электронный ресурс]. URL: [www.transparency.org/publications/publications/other/corruptionperceptions\\_index\\_2012](http://www.transparency.org/publications/publications/other/corruptionperceptions_index_2012). (дата обращения 01.12.2013).
- Лахман А. Г. Коррупция и противодействие коррупции: проблемы правопонимания // Власть и управление на востоке России. 2013. № 1 (62).
- Туганов Ю. Н., Петров И. В. Некоторые аспекты правового регулирования международного сотрудничества в борьбе с коррупцией // Публичное и частное право. 2014. № II.
- Крестьянская Е. А. Организация борьбы с коррупцией в зарубежных странах: опыт США и Великобритании // Право и управление. XXI век. 2013. № 3 (28).
- Закон Великобритании «О безопасности, борьбе с терроризмом и преступностью» от 2001 г. (Anti-Terrorism, Crime and Security Act 2001) [электронный ресурс]. URL: [www.legislation.gov.uk](http://www.legislation.gov.uk) (дата обращения 12.02.2015 г.); Закон Великобритании «О доходах, полученных преступным путем» от 2002 года (The Proceeds of Crime Act 2002) [электронный ресурс]. URL: [www.legislation.gov.uk](http://www.legislation.gov.uk) (дата обращения 12.02.2015 г.); Закон Великобритании «О несостоятельности» 2002 года (The Enterprise Act 2002) [электронный ресурс]. URL: [www.legislation.gov.uk](http://www.legislation.gov.uk) (дата обращения 12.02.2015 г.); Закон Великобритании «О подкупе» 2010 года (Bribery Act 2010) [электронный ресурс]. URL: [www.legislation.gov.uk](http://www.legislation.gov.uk) (дата обращения 12.02.2015 г.); Закон Великобритании «О предупреждении подкупа» 1906 г. (Prevention of Corruption Act 1906), дополненный Законом о борьбе с коррупцией 1916 г. (Prevention of Corruption Act 1916) [электронный ресурс]. URL: [http://www.lawreform.ie/\\_fileupload](http://www.lawreform.ie/_fileupload) (дата обращения 12.02.2015 г.); Закон Великобритании «О серьезных преступлениях» 2007 года (Serious Crime Act 2007) [электронный ресурс]. URL: [www.legislation.gov.uk/ukpga/2002/29/contents](http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2002/29/contents) (дата обращения 12.02.2015 г.); Закон Великобритании «Об имуществе, полученном преступным путем» 2002 года (Proceeds of Crime Act 2002) [электронный ресурс]. URL: [www.legislation.gov.uk/ukpga/2002/29/contents](http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2002/29/contents) (дата обращения 12.02.2015 г.)
- Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции (UNCAC), принятая резолюцией № A/RES/58/4 Генеральной Ассамблеей ООН от 31 октября 2003 года [электронный ресурс]. URL: [www.un.org/tu/documents](http://www.un.org/tu/documents) (дата обращения 12.02.2015 г.)
- Сборник материалов о противодействии коррупции. Том III. Международное сотрудничество

в области противодействия коррупции / Под общей ред. Ю. Л. Воробьева. М.: LEXPRO, 2010.

11. О противодействии коррупции: Федеральный закон от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации от 29 декабря 2008 г. № 52 (часть I). Ст. 6228; О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с ратификацией Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции от 31 октября 2003 года и Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 года и принятием Федерального закона «О противодействии коррупции»: Федеральный закон от 25 декабря 2008 года № 280-ФЗ // Собрании законодательства Российской Федерации от 29 декабря 2008 г. № 52 (часть I). Ст. 6235; О внесении изменения в статью 10 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации»: Федеральный конституционный закон от 25 декабря 2008 года № 5-ФКЗ [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»; О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О противодействии коррупции»: Федеральный закон от 25 декабря 2008 года № 274-ФЗ [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
12. О прокуратуре Российской Федерации: Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202 // ВСНД и ВС РФ. 1992. № 8. Ст. 366; Об утверждении Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации и текста Присяги сотрудника органов внутренних дел Российской Федерации: постановление ВС РФ от 23 декабря 1992 г. № 4202 // ВСНД и ВС РФ. 1993. № 2. Ст. 70; О службе в таможенных органах Российской Федерации: Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 114-ФЗ // Российская газета. 1997. 31 июля; О судебных приставах: Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 118-ФЗ // Российская газета. 1997. 5 авг.; О статусе военнослужащих: Федеральный закон от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ // Российская газета. 1998. 2 июня; О государственной гражданской службе Российской Федерации: Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ // Российская газета. 2004. 31 июля. О статусе судей в Российской Федерации: Закон РФ от 26 июня 1992 г. № 3132-I // Российская газета. 1992. 29 июля; О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: Федеральный закон от 8 мая 1994 г. № 3-ФЗ // Российская газета. 1994. 12 мая; О Счетной палате Российской Федерации: Федеральный закон от 11 января 1995 г. № 4-ФЗ // 1995. Российская газета. 14 янв; О дополнительных гарантиях социальной защиты судей

и работников аппаратов судов Российской Федерации: Федеральный закон от 10 января 1996 г. № 6-ФЗ // Российская газета. 1996. 18 янв.; Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ // Российская газета. 1999. 19 окт. Об органах судейского сообщества в Российской Федерации: Федеральный закон от 14 марта 2002 г. № 30-ФЗ // Российская газета. 2002. 19 марта; Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ // Российская газета. 2002. 15 июня; О Центральном банке Российской Федерации (Банке России): Федеральный закон от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ // Российская газета. 2002. 13 июля; Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ // Российская газета. 2003. 8 окт.; Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации: Федеральный кодекс от 18 декабря 2001 г. № 174-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 52 (ч. I). Ст. 4921.

13. О судебной практике по делам о взяточничестве и об иных коррупционных преступлениях: Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 9 июля 2013 г. № 24 // Российская газета. 2013. № 6130.
14. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации: Федеральный кодекс от 18 декабря 2001 г. № 174-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 52 (ч. I). Ст. 4921.
15. Фадеев А. В. Антикоррупционное законодательство России и зарубежных стран: криминологическое исследование: автореферат на соискание ученой степени кандидата юридических наук. М., 2012.

#### References:

1. Putin V. Democracy and the quality of state. Section: We must defeat corruption // Kommersant. 2012. №20/P (4805). February 6.
2. [Note] In accordance with the methodology of the CPI is formed on a ten-point scale based on the principle: the higher the level of corruption, the lower the CPI. Therefore, in countries with low corruption level the index will be close to 10 points, and with high level of corruption – to 0.
3. Fadeev A. V. Anti-corruption legislation of Russia and foreign countries: criminological research: abstract to thesis for a scientific degree of candidate of legal sciences. M., 2012.
4. Corruption Perception Index 2012 [e-resource]. URL: [www.transparency.org/publications/publications/other/corruptionperceptions\\_index\\_2012](http://www.transparency.org/publications/publications/other/corruptionperceptions_index_2012). (date of access 01.12.2013).

5. Lakhman A. G. Corruption and anti-corruption: problems of law interpretation // *Vlast i upravlenie na Vostoke Rossii*. 2013. № 1 (62).
6. Tuganov Yu. N. Petrov I. V. Certain aspects of the legal regulation of international cooperation in combating corruption // *Publichnoe i chastnoe pravo*. 2014. № II.
7. Kremyanskaya E. A. Organization of the fight against corruption in foreign countries: the experience of the US and the UK // *Pravo i upravlenie . XXI century*. 2013. № 3 (28).
8. The UK Anti-Terrorism, Crime and Security Act 2001 [e-resource]. URL: [www.legislation.gov.uk](http://www.legislation.gov.uk) (date of access 12.02.2015); The UK Proceeds of Crime Act 2002 [e-resource]. URL: [www.legislation.gov.uk](http://www.legislation.gov.uk) (date of access 12.02.2015); The UK Enterprise Act 2002 [e-resource]. URL: [www.legislation.gov.uk](http://www.legislation.gov.uk) (date of access 12.02.2015); The UK Bribery Act 2010 [e-resource]. URL: [www.legislation.gov.uk](http://www.legislation.gov.uk) (date of access 12.02.2015); The UK Prevention of Corruption Act 1906 amended by the UK Prevention of Corruption Act 1916 [e-resource]. URL: [http://www.lawreform.ie/\\_fileupload](http://www.lawreform.ie/_fileupload) (date of access 12.02.2015); The UK Serious Crime Act 2007 [e-resource]. URL: [www.legislation.gov.uk/ukpga/2007/29/contents](http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2007/29/contents) (date of access 12.02.2015)
9. The United Nations Convention against Corruption (UNCAC), adopted by resolution № A/RES/58/4 by the United Nations General Assembly on October 31, 2003 [e-resource]. URL: [www.un.org/ru/documents](http://www.un.org/ru/documents) (date of access 12.02.2015)
10. The collection of materials on combating corruption. Volume III. International cooperation in the field of anti-corruption / Gen. ed. Yu. L. Vorobyov. M.: LEXPRO, 2010.
11. On Combating Corruption: Federal Law of December 25, 2008 № 273-FL // *Sobranie zakonodatelstva RF* of December 29, 2008 № 52 (part I). Art. 6228; On amendments to certain legislative acts of the Russian Federation in connection with the ratification of the United Nations Convention against Corruption of 31 October 2003 and the Criminal Law Convention on Corruption of 27 January 1999 and the adoption of the Federal Law "On Combating Corruption": Federal Law of 25 December 2008 № 280-FL // *Sobranie zakonodatelstva RF* of December 29, 2008 № 52 (part I). Art. 6235; On amending Article 10 of the Federal Constitutional Law "On the Government of the Russian Federation": Federal Constitutional Law of 25 December 2008 № 5-FCL [e-resource]. Access from ref.-legal system "Consultant Plus"; On amendments to certain legislative acts of the Russian Federation in connection with adoption of the Federal Law "On Combating Corruption": Federal law of December 25, 2008 № 274-FL [e-resource]. Access from ref.-legal system "Consultant Plus".
12. On the Public Prosecution Office of the Russian Federation: Federal Law of January 17, 1992 № 2202 // *SCPD* and the RF SC. 1992. № 8. Art. 366; On approval of the Regulation on the service in the bodies of internal affairs of the Russian Federation and the text of the Oath of members of the Internal Affairs Agency of the Russian Federation: the Regulation of the RF SC of 23 December 1992. № 4202 // *SCPD* and the RF SC. 1993. № 2. Art. 70; On the service in customs bodies of the Russian Federation: the Federal Law of July 21, 1997 № 114-FL // *Rosсыiskaya gazeta*. 1997. 31 July; On court bailiffs: Federal Law of July 21, 1997 № 118-FL // *Rossiiskaya gazeta*. 1997. 5 August; On the status of militarymen: Federal Law of May 27, 76-FL // *Rossiiskaya gazeta*. 1998. 2 June; On state civil service of the Russian Federation: Federal Law of July 27, 2004 № 79-FL // *Rosсыiskaya gazeta*. 2004. July 31. On the status of judges in the Russian Federation: Federal Law of June 26, 1992 № 3132-I // *Rossiiskaya gazeta*. 1992. 29 July; On the status of a member of the Federation Council and the status of the deputy of the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation: the Federal Law of May 8, 1994 № 3-FL // *Rossiiskaya gazeta*. 1994. May 12; On the Accounts Chamber of the Russian Federation: Federal Law of January 11, 1995 № 4-FL // 1995. *Rossiiskaya gazeta*. January 14; On additional guarantees of social protection of judges and court staff of the Russian Federation: the Federal Law of January 10, 1996 № 6-FL // *Rossiiskaya gazeta*. 1996. 18 January; On general principles of organization of legislative (representative) and executive bodies of the Russian Federation subjects: the Federal Law of October 6, 1999 № 184-FL // *Rossiiskaya gazeta*. 1999. 19 October. On the bodies of judicial community in the Russian Federation: Federal Law of March 14, 2002 № 30-FL // *Rossiiskaya gazeta*. 2002, 19 March; On basic guarantees of electoral rights and the right to participate in a referendum of citizens of the Russian Federation: the Federal Law of June 12, 2002 № 67-FL // *Rossiiskaya gazeta*. 2002 June 15; On the Central Bank of the Russian Federation (Bank of Russia): Federal Law of July 10, 2002 № 86-FL // *Rossiiskaya gazeta*. 2002. 13 July; On general principles of local government organization in the Russian Federation: the Federal Law of October 6, 2003 № 131-FL // *Rossiiskaya gazeta*. 2003. 8 October; Criminal Proceedings Code of the Russian Federation: Federal Code of December 18, 2001 № 174-FL // *Collection of legislation of the Russian Federation*. 2001. № 52 (p. I). Art. 4921.
13. On the judicial practice in cases of bribery and other corruption crimes: Resolution of the Plenum of the Supreme Court of the Russian Federation of July 9, 2013 № 24 // *Rossiiskaya gazeta*. 2013. № 6130.
14. The Criminal Proceedings Code of the Russian Federation: the Federal Code of December 18, 2001 № 174-FL // *Sobranie zakonodatelstva RF*. 2001. № 52 (p. I). Art. 4921.
15. Fadeev A. V. Anti-corruption legislation of Russia and foreign countries: criminological research: abstract for a scientific degree of candidate of legal sciences. M., 2012.

## ВЛИЯНИЕ ЭВОЛЮЦИИ РОССИЙСКОГО ОБЩЕСТВА И ГОСУДАРСТВА XVIII – ПЕРВОЙ ПОЛОВИНЫ XIX ВВ. НА РАЗВИТИЕ ГРАЖДАНСКОГО ПРАВА

Тараборин Р. С.

кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры теории и истории государства и права Уральского института управления – филиала, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Россия), 620990, Россия, г. Екатеринбург, ул. 8 марта, д. 66, trs-2008@yandex.ru

УДК 347(091)

ББК 67.404.-1

**Цель.** В статье рассматриваются особенности развития российского общества и государства в XVIII – первой половине XIX вв. и их влияние на развитие гражданского права.

**Методы и методология.** Для исследования вопросов эволюции российского общества автором используются достижения различных социальных наук.

**В результате исследования** делается вывод о том, что придание гражданскому праву Российской империи системного характера органично вытекало из противоречивости происходивших в государстве социально-экономических процессов, являлось неизбежным результатом имперского характера модернизации в обществе, сохранившем существенный уровень зависимости от состояния природно-климатической среды его функционирования.

**Ключевые слова:** систематизация законодательства, гражданское право России, эволюция российского общества и государства, история юридической науки.

## THE INFLUENCE OF EVOLUTION OF THE RUSSIAN SOCIETY AND STATE OF THE XVIII – EARLY XIX CENTURIES ON THE DEVELOPMENT OF CIVIL RIGHTS

Taraborin R. S.

Candidate of Sciences (Law), Associate Professor, Associate Professor of the Theory and History of State and Law Department of the Ural Institute of Management – branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russia), 66, 8 Marta str., Ekaterinburg, Russia, 620990, trs-2008@yandex.ru

**Purpose.** The article considers specific features of the Russian society and state development in the XVIII – first half of the XIX century and their influence on the development of civil law.

**Methods and methodologies.** To research the issue of evolution of the Russian society the author refers to a variety of findings in social sciences.

**The research draws the conclusion that** the systemic character of civil law of the Russian Empire naturally proceeded from inconsistency of socio-economic processes and was the inevitable outcome of the imperial nature of modernization in the society maintaining a significant level of dependence on the natural-climatic environment of its functioning.

**Key words:** systematization of legislation, civil law in Russia, evolution of the Russian society and state, history of jurisprudence.

При анализе особенностей развития российского общества и государства XVIII – первой половины XIX вв. представляется необходимым исходить из теоретических оснований, касающихся общего хода исторического процесса и его своеобразия на этапе

модернизации (раннеиндустриальной модернизации на мануфактурной производственной основе).

Концепция русского исторического процесса, разработанная Л. В. Миловым, рассматривает возникновение и стабильность двух системообразующих основ

российского аграрного общества – самодержавной системы политической власти и фактического служебного прикрепления к государству всех сословий – как объективный результат действия компенсационного механизма, должного обеспечить выживание общества как единого целого в условиях, когда сельское хозяйство – в силу природно-климатических ограничений – могло производить только минимальный совокупный прибавочный продукт[5, с. 5–11].

В результате в обществе консервировалась система хозяйства, в которой в основной отрасли доминировало натуральное производство и внеэкономические способы изъятия государством и правящим дворянским сословием прибавочного продукта, а сама собственность, прежде всего – земельная[8], приобретала, в сущности, условный характер, попадая в зависимость от выполнения её фактическим владельцем определённых обязанностей по отношению к государству.

Поэтому внедрение в экономику общества мануфактурного производства, первоначальной основы социальной модернизации, послужившее в условиях Западной Европы мощным стимулом повсеместного распространения рыночных отношений и социального переструктурирования общества[9], в России породило феномен крепостнической мануфактуры, то есть не столько подрывало, сколько консервировало прежние социальные отношения, обеспечивая их доминирование и в промышленности: «Займствование капиталистической технологии, по сути, привело к созданию в промышленности особых форм труда, почти ничем не отличимых от рабства»[6, с. 241].

Эти факторы, игравшие ведущую роль в хозяйственном развитии России на протяжении большей части XVIII в., подверглись эрозии в его конце и в первой половине XIX в.

Включение в состав Российской империи богатых чернозёмом земель Причерноморья (Новороссии) и формирование на них в конце XVIII – начале XIX вв. крупного товарного зернового производства существенно ослабило влияние природно-климатического фактора[6, с. 235–236]. Резко ускорившееся в это же время технологическое отставание от Западной Европы, где уже происходила промышленная революция, угрожало имперским амбициям власти в силу потенциального ослабления военной мощи. Внедрение же достижений фабрично-заводского производства в российскую экономику требовало иного характера и качества рабочей силы, вело к потере конкурентоспособности крепостнических мануфактур и в целом к подрыву прежних социальных отношений, основанных на крепостном праве[6, с. 245].

В совокупности отмеченные процессы работали на разложение традиционной социально-сословной структуры общества, поскольку интересы новых,

возникавших внутри и выделяющихся из сословий социальных групп буржуазного характера не уместались в рамки прежних социальных взаимоотношений.

Конечно, все эти изменения получили полноценное развитие только в пореформенный период, когда отмена крепостного права и полномасштабное развёртывание промышленной революции объективно перевели общество на этап собственно индустриальной модернизации. Но проявления этих новых тенденций социально-экономической эволюции приняли и в первой половине XIX в. такие размеры и формы, которые власть в своей политике, включая, естественно, законодательную деятельность, в том числе и в области регулирования гражданско-правовых отношений, игнорировать не могла и должна была пытаться учитывать.

Таким образом, использование в качестве одного из теоретических оснований нашей работы концепции Л. В. Милова позволяет выделить два качественных этапа развития социально-экономических процессов: XVIII в. (ориентировочно до 1790-х гг., то есть времени, когда начали сказываться последствия хозяйственного освоения южных чернозёмов) и последние годы XVIII – первая половина XIX вв. (до реформ Александра II).

Представляется, что следует по-разному оценивать тенденции развития сферы гражданско-правовых отношений в российском обществе на этих этапах и соответственно регулирование этих отношений в текущем законодательстве.

На первом этапе должны были доминировать факторы, способствовавшие консервации структуры отношений, которая была унаследована империей от Московского государства, на втором – большую роль приобретать факторы, содействовавшие, во-первых, кристаллизации гражданского права как отдельной отрасли права, во-вторых, отражению в текущем законодательстве изменений, происходивших в социальной структуре общества (с одной стороны, учёт интересов тех групп населения, которые активно вовлекались в рыночные отношения, с другой, защита экономических интересов дворянства, остававшегося основной опорой абсолютистской власти).

В свою очередь, использование в качестве теоретического основания положений модернизационной теории позволяют выделить две основные взаимосвязанные особенности модернизации на раннеиндустриальном её этапе: статистский и неравномерный, колебательный характер.

Выделение второй из этих особенностей находит также своё теоретическое обоснование в синергетическом подходе, поскольку, согласно последнему, всякий переходный процесс выводит социальную систему из равновесия, вследствие чего – при определённых обстоятельствах – нарушается линейная

причинно-следственная зависимость происходящих изменений в пользу возрастания их нелинейной случайности. Это, в частности, проявляется в том, что в социальных системах усиливается роль, как указывалось выше, личного фактора (в абсолютистской системе власти – роль личности конкретного монарха).

Следовательно, развитие правовых систем и их составной части – систем законодательства, должно в опосредованном виде отразить обе эти особенности: доминирующую роль государства в определении направленности и содержания происходящих в обществе изменений и колебательный характер проводимых им преобразований (цикл «реформа-контрреформа»).

В этом отношении, как представляется, принципиально важно учесть одну общую особенность этатистской модернизации, которую выделяют различные её исследователи [2].

В концентрированном виде её можно определить следующим образом. На протяжении большей части модернизации и, как правило, на всём её раннеиндустриальном этапе, власть сохранялась в руках традиционалистских элит, сформировавшихся в рамках аграрного общества. Такие элиты оказываются способны осуществлять преобразования модернизационного характера в экономической и военной областях, обеспечивающие целостность и внешнеполитическую самостоятельность страны. Но объективные интересы и политическая культура таких элит детерминировали их общую политическую ориентацию на сохранение – с помощью частичных внутрисистемных преобразований – основ аграрного общества, в первую очередь, в социальных отношениях и в государственной форме, системным стержнем которой являлась неограниченная власть монарха [10, с. 204–205].

Подобная особенность усиливалась, когда модернизация происходила в условиях империи, поскольку в таких случаях ориентация власти на политический традиционализм дополнительно стимулировалась необходимостью обеспечить стабильность и управляемость периферийными территориями с иным этническим и конфессиональным составом населения и одновременно стремлением отстоять своё влияние на внешнеполитической арене в конкуренции с другими империями, часто принимавшей формы межгосударственных и коалиционных войн. Кроме того, в условиях Российской империи существенную роль играли социокультурные традиции, унаследованные от Московского государства, связанные с представлением об особом месте Российского государства в мире как православного государства, Святой Руси, что усиливало восприятие монархической (царской, императорской) власти как сакральной.

Поэтому в условиях Российской империи модернизационные действия власти должны были страдать

двойственностью, которая неизбежно проявлялась бы и в области законодательства: временами достаточно радикальные преобразования, происходившие в экономической и социальной сферах общества, но преимущественно диктуемые реализацией имперских интересов, сочетались с крайней осторожностью в институциональных преобразованиях.

Можно согласиться с мнением А. Б. Каменского, отметившего, что «важнейший парадокс петровской модернизации и состоял в том, что результатом ее было превращение страны в регулярное государство, полицейскую империю, в которой отсутствовала основа для формирования гражданского общества» [7, с. 131–132], но считаем, что применительно к последней трети XVIII – первой половине XIX вв. такая оценка нуждается в содержательном уточнении.

Это связано с тем, что сам ход модернизации, изменения, которые латентно и явно происходили в структуре социально-экономических отношений, полностью властью игнорироваться не могли и настоятельно требовали проведения хотя бы частичных изменений институционального характера (в том числе и в законодательстве), конечно, не ставящих под сомнение принцип абсолютной монархической власти. Появившиеся при Петре I законодательные определения этого принципа были в слегка изменённом виде воспроизведены в Своде законов Российской империи: «Император всероссийский есть монарх самодержавный и неограниченный. Повиноваться верховной его власти не токмо за страх, но и за совесть, сам Бог повелевает» [11].

Ключевым фактором, опосредованно вызывавшим подобные частичные изменения, были, на наш взгляд, начавшиеся в условиях модернизации процессы дифференциации и разложения сословной системы организации общества.

В современной социологии сословия определяют как систему стратификации, исторически сложившуюся в Европе и России, основывающуюся на обычаях и создаваемую посредством законов, устанавливающих упорядоченную и передающуюся по наследству систему прав, привилегий и обязанностей для каждой из страт, и характеризующуюся резкими различиями и жёсткими барьерами между ними. При этом учёными обращается внимание на то, что государство не создаёт сословия, а, определяя законодательным путём сословные права, привилегии и обязанности и обеспечивая посредством своей управленческой деятельности их соблюдение, лишь легитимирует, переводит в формально-юридическую плоскость складывающиеся в процессе эволюции традиционного общества взаимоотношения различных социальных групп [12, с. 429].

В основе этих взаимоотношений лежит объективный процесс распределения социально-воспроизводственных функций, обеспечивающий системное единство общества. В этом смысле самосознание или самоидентификация социальных групп, эволюционирующих в сословия, прежде всего определяется их структурно-функциональным местом в общественном воспроизводстве, то есть по отношению к другим группам. Правовая система в той её части, что легитимизирует сословия, должна соответствовать или, во всяком случае, достаточно репрезентативно отражать именно эти внутрисословные представления, в случае же возникновения существенных расхождений между последними и действиями власти в правовой сфере возможно возникновение внутрисистемных напряжений, нарушающих существующее равновесие.

Наиболее существенным пролонгированным результатом модернизационных экономико-технологических и культурных воздействий на социальную систему является, как правило, необратимая внутрисословная дифференциация, заключающаяся в постепенном образовании социальных групп, объективные интересы которых выходят за пределы тех прав и обязанностей, которыми данное сословие располагает. Одновременно идёт процесс образования нелегитимизированных в рамках действующего законодательства межсословных групп.

В такой ситуации, сохранение системной целостности общества в решающей степени зависит от правящей элиты, её способности, используя мощь государственной машины, комбинируя реформы и контрреформы, выступить в роли своего рода «системного интегратора». От того, насколько эффективно правящая элита и сам единоличный правитель (монарх) сумеют приспособить государство и его правовую систему к выполнению таковой роли, зависит в конечном итоге успех всего модернизационного перехода.

Последнее обстоятельство резко повышало требования к качеству управленческого аппарата, вовлечённого в законодательную деятельность, которую также следует отнести к предпосылкам формирования правовой системы в целом и её гражданско-правовой составляющей.

Одной из закономерностей модернизации, обеспечивающей её проведение и эффективность, на которую указал ещё М. Вебер, являлось изменение качества государственного управления. Оно имело две стороны: 1) формирование бюрократических специализированных управленческих структур и профессионального слоя управленцев – бюрократии; 2) переход от традиционных методов управления, основанных на обычае, привычке, повторяемости, к целерациональным методам, основанным на определении желаемой

цели, исходя из адекватного знания о предмете управления и средствах управления. «Целерациональным, – указывал М. Вебер, – мы называем поведение, ориентированное только на средства, представляющиеся адекватными для достижения однозначно воспринятой цели»[3, с. 495].

Формирование профессионального бюрократического слоя началось в России ещё при Петре I и с большей или меньшей интенсивностью шло на протяжении всего исследуемого периода, приняв особенно значительные размеры в правление Николая I[4].

Вместе с тем унаследованная от московского самодержавия, значительно усиленная при Петре I и практически не изменявшаяся, вплоть до второй половины XIX в., пирамидальная централизация государственной власти, последовательно проведённая сверху вниз, лишала составлявшие её отдельные структуры значительной доли самостоятельности в принятии решений, что негативно влияло на профессиональный уровень управленческой деятельности, ставило принятие решений в зависимость от вышестоящего мнения, в абсолютистской системе – самого монарха. Положение в лучшую сторону стало несколько изменяться в первой половине XIX в. по мере повышения образовательно-профессионального уровня российского чиновничества, что особенно заметно проявилось в деятельности реформированной Николаем I Собственной Е.И.В. канцелярии.

Но это не изменило ключевой роли самого монарха в определении направления и содержания управленческой деятельности, включая законодательную деятельность. Личный фактор (субъективные качества, взгляды и представления российских императоров и императриц), на что справедливо указывалось ещё в дореволюционной историографии, оказывал непосредственное влияние на принятие законодательных решений и эффективность их реализации.

С петровской эпохи в российском обществе стал утверждаться принцип законности, на смену религиозной регламентации пришла регламентация светская, рационально-юридическая. Большую роль в этом сыграли заимствования государственно-правового характера из Европы. Обращение к традициям римского права и европейскому опыту законодательства стали с первых десятилетий XVIII века одним из факторов повседневной законодательной деятельности. Но следует согласиться с мнением современных исследователей, которые отмечают, что принцип законности, выразивший универсальность империи, но «внедряемый стоявшей над законом самодержавной властью в неправовую среду, не открывал перспектив его универсализации. Если в обществе не пустила корни сама идея естественных и неотчуждаемых человеческих прав, то закон в таком обществе



*Тараборин Р. С.*

может быть только утилитарным средством в руках надзаконной власти, а не универсальным регулятором поведения людей» [1, с. 270–271].

Безусловно, основная траектория государственно-правовой эволюции Российской империи на протяжении этапа раннеиндустриальной модернизации может быть определена как формирование «законной монархии» и «законного общества», то есть государства и общества, приоритетную роль в функционировании которых играет закон, а не обычай или силовой произвол. Но это была именно российская траектория, при которой определяющую роль в законодательной деятельности государства в конечном итоге выполняли опосредованные – через их восприятие правящей элитой и лично монархами – социальные изменения, вызванные именно российской спецификой модернизации и происходившие в сословной организации общества.

Как было показано Л. В. Миловым, особенности природно-географической среды, в которой складывалось и развивалось русское общество, в соединении с последствиями монгольского завоевания и последующим сложным процессом объединения русских земель вокруг Московского княжества создали своеобразную систему взаимоотношений формирующихся сословий с государством. В этой системе интересы первых начали адаптироваться под интересы государственного строительства, что и обусловило возникновение у сословий – в разных формах, но по содержанию равно служебной функции по отношению к государству.

Относительная стабильность этой системы отношений сословий с государством, существовавшая в условиях аграрного московского общества, основывалась, как представляется, на том, что она соответствовала объективному месту дворянства, духовенства, крестьянства и посадских людей в аграрном характере воспроизводственного процесса. Это подтверждается тем, что внутриполитическая борьба в Московском государстве как отражение социальных конфликтов касалась расширения или сокращения набора прав, привилегий и обязанностей внутри сословий или перераспределения их между сословиями, но не затрагивала самого принципа такой социальной организации.

Модернизация, изменяющая сам характер экономики с аграрного на аграрно-индустриальный, ведёт в конечном итоге в социальном плане к замене сословного принципа социальной организации на классовый, но этатистский и имперский характер российской модернизации придали этому процессу своеобразный асинхронный и колебательный характер.

Преобладание целей строительства империи и подчинение им модернизационных по своему потенциалу преобразований при Петре I привело

первоначально к усилению служебного принципа в отношении государства к сословиям, что проявилось в законодательстве (например, в отношении дворянства введением единонаследия и принятием «Табеля о рангах»). Однако дальнейшее развитие модернизации в экономике и культуре, в наибольшей мере затронувшее дворянство, усилило в его среде тенденцию к эмансипации от государства. Окончательное освобождение дворянского сословия от служебной зависимости при Екатерине II кардинально изменило его структурно-функциональное место во всём общественном воспроизводстве, что при сохранении прежних функций за крестьянством и городским населением деформировало прежнее функциональное равновесие сословий.

На протяжении всей первой половины XIX в. непрерывное развитие рыночных отношений в экономике способствовало дальнейшей дифференциации внутри сословий, выделению в них эволюционирующих в направлении обретения буржуазных черт мировоззрения различных промежуточных групп, особенно в составе городского населения.

Можно сказать, что в это время социальная структура российского общества окончательно приобрела переходный характер. В ней противоречиво соединялись черты прежнего уклада, основанного на служебной зависимости всех сословий от государства как снятой на государственно-правовом уровне объективной взаимозависимости сословий в обществе с минимальным объёмом совокупного прибавочного продукта, и нового уклада, требующего и частично осуществляющего эмансипацию сословий и отдельных социальных групп от государства как отражение ослабления зависимости общества от внешней, природной и политической, среды его существования и сдвигов, вызванных экономическими и культурными новшествами в обществе.

Следовательно, такой характер социальных процессов создавал необходимые предпосылки для аналогичной, – но в соответствующих праву форм, – переходной структуры правовой системы общества и его законодательной основы. Но попытки государственной власти одновременно обеспечить правовые условия для продолжения экономической модернизации как основу имперской мощи (законодательный реформизм) и для предотвращения «расползания» сословных «скреп» общества (законодательный консерватизм) не могли не привести к возникновению противоречий и несогласованности правовых норм. Нарастание последних, в свою очередь, угрожало дезорганизацией, хаотизированием правоприменительной практики, что становилось дополнительным и крайне опасным фактором дестабилизации всей общественной системы. В правовом отношении выходом из этого положения

становилось устранение наиболее болезненных для сохранения общественной стабильности противоречий текущего законодательства. Оптимальным путём для этого могла стать систематизация законодательства в форме единого юридического комплекса, дифференцированного по отраслевой принадлежности (Уложений или Сводов).

Таким образом, текущие предпосылки придания законодательству Российской империи системного характера органично вытекали из противоречивости происходивших в ней социально-экономических процессов, что, в свою очередь, являлось неизбежным результатом этатистского и имперского характера модернизации в обществе, сохранявшем существенный уровень зависимости от состояния природно-климатической среды его функционирования.

Потребность в формировании такой системы в сфере гражданско-правовых отношений имела в этой ситуации, как представляется, особенно острый характер, так как экономические изменения, ведущие к разрастанию сегмента рыночных отношений между индивидами и социальными группами, в соединении с внутрисословной дифференциацией в наибольшей мере порождали конфликты и потенциальное социальное недовольство на уровне повседневной жизни и повседневных социально-экономических взаимодействий между индивидами и отдельными социальными группами, что затрудняло осуществление текущего контроля над обществом, столь важное для обеспечения внутренней стабильности.

Поэтому будет справедливо говорить о двойной заинтересованности в формировании переходной по содержанию, но относительно целостной правовой системы: и со стороны общества в лице переживавших внутреннюю социальную дифференциацию сословий, и со стороны абсолютистского государства в лице правящей монархо-дворянской бюрократической элиты.

Непосредственный ход формирования такой системы, включая её гражданско-правовую составляющую, в силу особенностей модернизации в условиях империи должен был в своих конкретных формах и конечных результатах отразить подобную, условно говоря, «целостность переходности», необходимым исходным компонентом которой не могла не быть также и правовая преемственность по отношению к соответствующему законодательству Московского государства.

#### Литература:

1. Ахиезер А., Клямкин И., Яковенко И. История России: конец или новое начало?. М.: Новое изд-во, 2005. 708 с.

2. Васильев Л. С. Модернизация как исторический феномен (о генеральных закономерностях эволюции). М.: Фонд «Либеральная миссия», 2011. 188 с.
3. Вебер М. Избранные произведения. М.: Прогресс, 1990. 808 с.
4. Гаман-Голутвина О. В. Политические элиты России: Вехи исторической эволюции. М.: РОССПЭН, 2006. 448 с.
5. История России с древнейших времен до конца XVII века / Под ред. Л. В. Милова. М.: Эксмо, 2006. 768 с.
6. История России XVIII–XIX веков / Под ред. Л. В. Милова. М.: Эксмо, 2010. 784 с.
7. Каменский А. Б. Российская империя в XVIII веке: традиции и модернизация. М.: Новое литер. обозрение, 1999. 328 с.
8. Ковальчук М. А., Тесля А. А. Земельная собственность в России: правовые и исторические аспекты (XVIII – первая половина XIX вв.). Хабаровск: Изд-во ДВГУПС, 2004. 190 с.
9. От аграрного общества к государству всеобщего благосостояния. Модернизация Западной Европы с XV в. до 1980-х гг. М.: РОССПЭН, 1998. 261 с.
10. Побережников И. В. Переход от традиционного к индустриальному обществу: теоретико-методологические проблемы модернизации. М.: РОССПЭН, 2006. 240 с.
11. Свод законов Российской империи, повелением Государя Императора Николая Первого составленный. Издание 1832 года. СПб.: Тип. II-го Отделения Собственной Е.И.В. Канцелярии, 1832. Т. I. Свод учреждений государственных и губернских. Ч. I. Основные законы и учреждения государственные. LXXII, 954, 15 с.
12. Социологический словарь / Н. Аберкромби, С. Хилл, Б. С. Тернер. 2-е изд., перераб. и доп. М.: ЗАО «Изд-во «Экономика», 2004. 620 с.

#### References:

1. Akhiezer A., Klyamkin I., Yakovenko I. The History of Russia: the end or the new beginning? M.: Novoe izd-vo., 2005. 708 p.
2. Vasiljev L. S. Modernization as a historical phenomenon (on the general laws of evolution). M.: "Liberalnaya missiya" Fund, 2011. 188 p.
3. Weber M. Selected works. M.: Progress, 1990. 808 p.
4. Gaman-Golutvina O. The political elites of Russia: Milestones of historical evolution. M.: ROSSPEN, 2006. 448 p.
5. The History of Russia from ancient times to the late XVII century / Ed. by L. V. Milov. M.: Eksmo, 2006. 768 p.
6. The History of Russia of the XVIII-XIX centuries / Ed. by L. V. Milov. M.: Eksmo, 2010. 784 p.



*Тараборин Р. С.*

7. Kamenskyi A. B. The Russian Empire in the XVIII century: traditions and modernization. M: Novoe liter. obozrenie, 1999. 328 p.
8. Kovalchuk M. A., Teslya A. A. Land ownership in Russia: legal and historical aspects (XVIII – first half of XIX centuries). Khabarovsk: DVGUPS publ., 2004. 190 p.
9. From agrarian society to welfare state. Modernization of Western Europe from XV century to 1980-s. M.: ROSSPEN, 1998. 261 p.
10. Poberezhnikov I. V. The transition from traditional to industrial society: theoretical and methodological problems of modernization. M.: ROSSPEN, 2006. 240 p.
11. The Code of laws of the Russian Empire, drawn by order of the Emperor Nikolai I. Published in 1832. SPb.: Publ. II-nd department of the HIIH own Office, 1832. V. I. The Code of institutions state and provincial. P. I. Basic laws and state institutions. LXXII, 954, 15 p.
12. Sociological Dictionary / N. Abercrombie, S. Hill, B. S. Turner. 2nd ed., rev. and add. M.: ZAO "Izdvo"Ekonomika", 2004. 620 p.

## ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ ИНИЦИАТИВА В ПРАВОВЫХ ПОЗИЦИЯХ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И КОНСТИТУЦИОННЫХ (УСТАВНЫХ) СУДОВ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

**Морозова А. С.**

кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и международного права Уральского института управления – филиала, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Россия), 620990, Россия, г. Екатеринбург, ул. 8 марта, д. 66, morozova\_as@mail.ru

**Холодилова Е. А.**

кандидат юридических наук, доцент, начальник отдела – руководитель секретариата, Уставный суд Свердловской области (Россия), 620075, Россия, г. Екатеринбург, ул. Пушкина, д. 19, morozova\_as@mail.ru

УДК 342.26  
ББК 67.400.532.2

**Цель.** Определить значение и влияние позиций Конституционного Суда РФ и конституционных (уставных) судов субъектов РФ на законодательный процесс.

**Методы.** Ретроспективный анализ сущности постановлений и определений, которые определены основные правовые позиции.

**Результаты.** На основе научно обоснованных подходов, а также собственных выводов, исследован вопрос влияния правовых позиций Конституционного Суда РФ и конституционных уставных судов субъектов на стадию законодательной инициативы законодательного процесса

**Научная новизна.** Научная новизна заключается в исследовании взаимосвязи между правовыми позициями судов конституционной юстиции и деятельностью субъектов законодательной инициативы, связанной с внесением проектов законов в законодательные органы.

*Ключевые слова:* законодательная инициатива, правовая позиция, законодательный процесс.

## THE LEGISLATIVE INITIATIVE IN THE LEGAL POSITION OF THE CONSTITUTIONAL COURT OF THE RUSSIAN FEDERATION AND THE CONSTITUTIONAL (AUTHORIZED) VESSELS OF SUBJECTS OF THE RUSSIAN FEDERATION

**Morozova A. S.**

Candidate of Sciences (Law), Associate Professor, Associate Professor of the constitutional and international law Department of the Ural Institute of Management – branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russia), 66, 8 Marta str., Ekaterinburg, Russia, 620990, morozova\_as@mail.ru

**Kholodilova E. A.**

Candidate of Sciences (Law), Associate Professor, Head of Department – Head of the Secretariat, the Charter Court of Sverdlovsk region (Russia), 66, Pushkina str., Ekaterinburg, Russia, 620075, morozova\_as@mail.ru

**Purpose.** To determine the importance and influence of the position of the constitutional Court and the constitutional (statutory) courts of the subjects of the Russian Federation on the legislative process.

**Methods.** A retrospective analysis of the essence of terms and definitions that are defined the basic legal position.



**Results.** On the basis of scientifically based approaches, as well as its own findings, we investigate the question of the influence of legal positions of the constitutional Court of the Russian Federation statutory and constitutional courts of the subjects on legislative initiatives legislative process

**Scientific novelty.** Scientific novelty consists in the study of the relationship between the legal positions of the constitutional courts of justice and the activities of the subjects of legislative initiative related to the submission of draft laws to the legislative bodies.

*Key words:* the legislative initiative, the legal position that the legislative process.

Положение, которое занимают Конституционный Суд Российской Федерации и конституционные уставные суды субъектов Российской Федерации в механизме правового государства, весьма значительно, являясь судебными органами конституционного контроля, выносят решения, оказывающие непосредственное воздействие на систему законодательства и законодательный процесс в Российской Федерации. Вместе с тем, их роль заключается не только в определении конституционности нормативно-правовых актов и их отдельных положений, но и в интерпретационной деятельности, в ходе которой выявляет смысл и содержание норм. В их решениях содержатся правовые позиции, которые являются самостоятельным правовым явлением.

При этом нельзя не учитывать, что правовая позиция Конституционного Суда РФ сама по себе не отменяет и не изменяет правовые нормы, более того сама может корректироваться, хотя, как отмечает В. Д. Зорькин «...изменение Судом правовой позиции не означает, что ранее принятое решение отменено... оно сохраняет свою силу, хотя и не может рассматриваться в качестве прецедента при решении аналогичных вопросов в будущем», что предусмотрено и самим Законом о Конституционном Суде РФ, и в этом смысле, правовая позиция отлична от самого решения суда. Правильное и своевременное руководство и применение законодателем и судами решений Конституционного Суда, его правовых позиций способствует очищению действующего законодательства, конституционализации судебной практики, а в итоге надлежащей защите конституционных прав и свобод граждан [1].

По мнению К. М. Худолея, немалое значение в регламентации системы законодательства и законодательного процесса в субъектах РФ отводится актам конституционных (уставных) судов, в первую очередь по делам об официальном толковании соответствующих положений Конституций и Уставов субъектов РФ. Официальное их разъяснение, данное конституционным (уставным) судом, является составной частью, «продолжением» толкуемого текста, а сами решения конституционных (уставных) судов в связи с этим выступают особым «производным» источником российского права [2, с. 56].

Также отмечается некоторыми учеными, что в результате такой правотворческой деятельности конституционных (уставных) судов осуществляется преобразование региональных Основных Законов, под которым принято понимать совокупность фактов существенного изменения смысла отдельных конституционных положений при сохранении неприкосновенности текста [3, с. 245]. При этом весьма значительное место среди фактов такого преобразования конституций (уставов) субъектов РФ занимают случаи толкования положений региональных Конституций и Уставов в части регламентирования законотворческих процедур [4, с. 5].

М. А. Митюков отмечает, что законодательный процесс, весьма схематичный, определенный в Конституции РФ, почти полностью сейчас «развернут» постановлениями Конституционного суда РФ [5, с. 19–20]. В этой связи следует согласиться с мнением Н. В. Витрука о том, что Конституционный Суд РФ, разъясняет процедурные правила с целью единообразного понимания законотворческого процесса [6, с. 87]. В решениях Конституционных (Уставных) судов субъектов РФ правовая регламентация законодательного процесса в субъектах также нашла свое выражение.

Рассмотрение регламентации законодательного процесса следует начать со стадии законодательной инициативы, при регулировании которой в практике конституционного регулирования возник ряд вопросов. В статье 104 Конституции РФ причислены субъекты, обладающие правом законодательной инициативы, примечательно, что Конституционный Суд РФ и Высший Верховный Суд РФ обладают правом законодательной инициативы только по вопросам их ведения. Данное положение дает нам основания, ограничивать содержание понятий законодательная инициатива и правовая позиция Прокуратура на федеральном уровне не обладает законодательной инициативой.

В субъектах РФ, федеральные органы государственной власти: суды, прокуратура нередко в региональном законодательстве наделяются правом законодательной инициативы. Например, Устав Свердловской области наделяет правом законодательной инициативы Уставный, Областной и Арбитражный суды Свердловской области, а также прокурора Свердловской области [7, ст. 63, ст. 116]. Конституция

Республики Северная Осетия-Алания также наделяет правом законодательной инициативы суды и прокурора республики. [8, ст. 77] Однако в данных актах, в отличие от Конституции РФ, не указывается, по каким вопросам данные субъекты обладают правом законодательной инициативы.

Данный аспект раскрывается в некоторых в решениях региональных конституционных судов. Например, право, вышеперечисленных региональных органов, на законодательную инициативу в субъекте, были раскрыты Конституционным Судом Республики Северная Осетия-Алания. При толковании части 1 статьи 76 Конституции Республики Северная Осетия – Алания [9], суд установил, что под вопросами ведения Конституционного Суда Республики Северная Осетия – Алания, Верховного Суда Республики Северная Осетия – Алания, Арбитражного Суда Республики Северная Осетия – Алания и Прокурора Республики Северная Осетия – Алания, обладающих правом законодательной инициативы, понимаются вопросы непосредственной организации их деятельности в Республике Северная Осетия – Алания, регламентации их полномочий (в случаях, предусмотренных федеральным законодательством) и взаимодействия с другими органами государственной власти. То есть, только по вопросам своего ведения в субъектах.

Говоря о порядке внесения проектов в законодательные органы субъектов, примечательно Постановление Уставного Суда Свердловской области от 01 октября 2013 года [10], в котором установлен единый порядок внесения проектов в Законодательное Собрание Свердловской области о внесении изменений в Устав Свердловской области. Депутат Законодательного Собрания Свердловской области Г. М. Перский оспаривал положения подпункта 3 статьи 43 Областного закона «О правовых актах в Свердловской области», который определяет, что субъект законодательной инициативы предлагает к проекту закона Свердловской области, вносимому в Законодательное Собрание Свердловской области представляет иные документы или материалы, предусмотренные законодательством Свердловской области либо иными нормативными правовыми актами, обязательными для субъекта законодательной инициативы. По мнению заявителя, оспариваемы нормы, не соответствуют статьям 116 и 117 Устава Свердловской области, в которых установлены закрытый перечень субъектов права законодательной инициативы при внесении проектов о внесении изменений в Устав Свердловской области. Учитывая особый статус Устава Свердловской области, и исходя из буквального смысла и места в системе правового регулирования подпункта 3 статьи 4 Областного закона, пункта 7 Положения о комиссии следует, что их положения не предусматривают для депутатов

обязанность представлять заключение комиссии при Губернаторе Свердловской области при подготовке проекта о внесении изменений в Устав Свердловской области. Также исходя из смысла, пункта 3 статьи 63 Устава Свердловской области, предусматривает особый порядок только для законопроектов, связанных с изменением областного бюджета, для всех остальных, нет жесткого требования, поэтому они могут рассматриваться Законодательным Собранием Свердловской области и без представления или заключения Губернатора [7, ст. 63].

В Постановлении Уставный Суд Свердловской области установил единый и обязательный порядок внесения изменений в Устав Свердловской области, в котором не предполагает обязанности депутата Законодательного Собрания Свердловской области при внесении законопроекта о внесении изменений в Устав свердловской области представлять заключение комиссии по подготовке предложений в Устав Свердловской области.

Таким образом, правовые позиции Конституционного Суда РФ и конституционных уставных судов субъектов имеют большое значение при регламентации порядка внесения законов в законодательные органы, обязательны не только для правоприменительных органов, но и для законодательных. Многие правовые позиции служат для законодателя ориентиром; он обязан при новом регулировании учитывать позицию, не вправе повторно принять норму такого же содержания и смысла, которые были признаны неконституционными. Правовые позиции по делу могут содержать и толкование содержания самих исследуемых положений законов, которые «снимают неопределенность в конкретных конституционно-правовых ситуациях и служат правовым основанием итоговых решений...» [11, с. 89].

#### Литература:

1. Интернет-конференция Председателя Конституционного Суда Российской Федерации Зорькина Валерия Дмитриевича «К 10-летию Конституции Российской Федерации» // Сайт Интернет-конференции [электронный ресурс]. URL: [www.garweb.ru/conf/cfm/](http://www.garweb.ru/conf/cfm/) (дата обращения 01.03.2015)
2. Худoley К. М. Законодательный процесс в субъектах РФ через призму конституционного толкования // Научный вестник Пермского университета. 2013. № 4(22). С. 56–62.
3. Худoley Д. М. Избирательное право и процесс Российской Федерации: учеб. пособие / Перм. гос. ун-т. Пермь. 2009. 336 с.
4. Аничкин Е. С. «Преобразование» конституций (уставов) субъектов Российской Федерации в решениях

- региональных органов конституционной юстиции // Российская юстиция. 2010. №2. С. 5–8.
5. Митюков М. А. Современные тенденции развития региональной конституционной юстиции (опыт социологического осмысления) // Конституционное и муниципальное право. 2007. №14. С. 19–23.
  6. Витрук Н. В. Конституционное правосудие в России (1991–2001 гг.): Очерки теории и практики. М.: Норма: ИНФРА-М, 2001. 592 с.
  7. Устав Свердловской области от 23 декабря 2010 года № 105-ОЗ (с изменениями на 30 июня 2014 года) [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
  8. Конституция Республики Северная Осетия-Алания (принята Верховным Советом Республики Северная Осетия 12 ноября 1994 г.) (с изменениями и дополнениями) [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
  9. Постановление Конституционного Суда Республики Северная Осетия-Алания от 21 апреля 2006 года №2-П «По делу о толковании части 1 ст. 76 Конституции Республики Северная Осетия-Алания» // Вестник Конституционного Суда Северная Осетия-Алания. 2007. № 3.
  10. Постановление Уставного Суда Свердловской области по делу о соответствии Уставу Свердловской области подпункта 3 статьи 43 Областного закона от 10 марта 1999 года № 4 –ОЗ «О правовых актах в Свердловской области» и п. 7 Положения о комиссии по подготовке предложений в Устав Свердловской области при Губернаторе Свердловской области от 2 июня 2008 года № 580 УГ «О комиссиях по подготовке положений в Устав Свердловской области при Губернаторе Свердловской области», в связи с запросом депутата Законодательного Собрания Свердловской области Г. М. Перского // Вестник Уставного Суда Свердловской области. 2013. № 1 (15)
  11. Витрук Н. В. Правовые позиции Конституционного Суда РФ: понятие, природа, юридическая сила и значение // Конституционное правосудие в посткоммунистических странах: Сб. докладов. М., 1999.
  2. Khudoley K. M. the Legislative process in Russia through the prism of constitutional interpretation // Scientific Bulletin of Perm state University. 2013. № 4(22). Pp. 56–62.
  3. Khudoley D. M. Electoral law and procedure of the Russian Federation: textbook. manual / Perm. state University T. Perm. 2009. 336 p.
  4. Anichkin E. S. “the Transformation of the constitutions (charters) of subjects of the Russian Federation in the decisions of the regional bodies of the constitutional justice // Rossiiskaya justice. 2010. № 2. Pp. 5–8.
  5. Mityukov M. A. The Modern trends of regional development of the constitutional justice (the experience of sociological reflection) // Constitutions. and of the. right. 2007. № 14. Pp. 19–23.
  6. Vitruk N. V. Constitutional justice in Russia (1991–2001.): Essays on theory and practice. M.: Norm: INFRA-M, 2001. 592 p.
  7. The Charter of Sverdlovsk region dated 23 December 2010 № 105-OZ (amended on 30 June 2014) [e-resource]. Access from ref.-legal system “Consultant Plus”.
  8. The Constitution of the Republic of North Ossetia-Alania (adopted by the Supreme Council of the Republic of North Ossetia November 12, 1994) (with amendments and additions) [e-resource]. Access from ref.-legal system “Consultant Plus”.
  9. The decision of the constitutional Court of the Republic of North Ossetia-Alania from April 21, 2006 №2-P “On the case on the interpretation of part 1 of article 76 of the Constitution of the Republic of North Ossetia-Alania” // Bulletin of the constitutions. Court Of North Ossetia-Alania. 2007. № 3.
  10. The decision of the constitutional Court of the Sverdlovsk region in the case of compliance with the Charter of Sverdlovsk region of subparagraph 3 of article 43 of the Regional law dated 10 March 1999 No. 4-OZ “ON legal acts in the Sverdlovsk region” and clause 7 of the Regulations on the Commission on the preparation of proposals in the Charter of Sverdlovsk oblast Governor of Sverdlovsk region dated 2 June 2008 No. 580 UG “ON the commissions on the preparation of the provisions in the Charter of Sverdlovsk region Governor of the Sverdlovsk region”, in connection with the request of a member of the Legislative Assembly of the Sverdlovsk region G. M. Persky // Bulletin of the constitutional Court of the Sverdlovsk region. 2013. № 1 (15)
  11. Vitruk N. V. The legal position of the constitutional Court of the Russian Federation: concept, nature, validity and value // Constitutional justice in post-Communist countries: Sat. reports. M., 1999.

#### References:

## ТРЕБОВАНИЯ К РУКОПИСЯМ НАУЧНЫХ СТАТЕЙ, ПРЕДСТАВЛЯЕМЫМ ДЛЯ ПУБЛИКАЦИИ В ЖУРНАЛЕ

1. Статьи должны быть написаны на актуальную тематику по направлениям (политология, экономика, социология, право), но в содержательном отношении обязательно связанные с управленческой тематикой (управление политическими, социальными, экономическими процессами, правовое регулирование различных сфер жизни общества и государства, социальное и гуманитарное развитие, актуальные проблемы современной России и международного сообщества). Редакция оставляет за собой право публиковать статьи по иным направлениям науки, помимо перечисленных (например, по истории, психологии, проблемам высшей школы).

2. Автор представляет статью в электронном варианте (на диске (CD диске) в формате .doc или по электронной почте по адресу [nvestnik@uara.ru](mailto:nvestnik@uara.ru)). Другие варианты предоставления статей не предусматриваются.

3. Требования к структуре статьи:

- постановка проблемы в общем виде и ее связь с важными научными или практическими заданиями;
- анализ последних исследований и публикаций, где заложены основы решения данной проблемы, на которые опирается автор;
- выделение нерешенных ранее частей общей проблемы, которым посвящается данная статья;
- формулировка целей статьи (постановка задания);
- изложение основного материала исследования с полным обоснованием полученных научных результатов;
- выводы из данного исследования и перспективы дальнейшего развития в этом направлении.

4. Объем статьи должен составлять не более 1 п.л. (40 тыс. знаков с пробелами, **шрифт Times New Roman 14 кегль, 1,5 интервала, поле со всех сторон 20 мм, текст должен быть отформатирован по ширине, без переносов, с абзацным отступом 1,25 см**)

5. Иллюстративные материалы (рисунки, чертежи, графики, диаграммы, схемы) выполняются с помощью графических электронных редакторов. Все рисунки должны иметь последовательную нумерацию. Объем представляемых иллюстративных материалов не должен превышать формата А4.

6. Цифровые данные оформляются в таблицу. Таблицы не должны быть громоздкими (не более формата А4). Каждая таблица должна иметь порядковый номер и название. Нумерация таблиц – сквозная. Сокращения слов в таблицах не допускаются за исключением единиц измерения. Электронный вариант

каждой таблицы и рисунка предоставляется в отдельном файле. **Оформление таблиц – шрифт Times New Roman 12 кегль через одинарный интервал.**

7. Название статьи указывается первой строкой, выравнивание по ширине (жирным 14 шрифтом, только первая буква в названии статьи прописная, остальные строчными. В правом верхнем углу над названием статьи указывается фамилия (имя и отчество автора – инициалы), место работы (учебы) занимаемая должность, ученая степень и звание (если имеются).

8. Сноски оформляются в квадратных скобках по тексту статьи, с указанием номера источника по библиографическому списку и страницы либо статьи нормативного акта, на которые ссылается автор (например: [9, с. 36], [18, с. 4]). Как правило, список литературы должен содержать не менее 8–10 источников.

9. **Пристатейный библиографический список** – обязательный элемент статьи, он входит в общее количество страниц. Библиографический список формируется в конце статьи по мере упоминания источников в тексте (не по алфавиту и не по иерархии источников). Не допускается дублирование наименований, а также указание под одним номером нескольких наименований источников или используемой литературы. Оформление библиографического списка должно соответствовать требованиям библиографического описания ISBD (International Standard Bibliographic Description), установленные на февраль 2013 года. Например:

- Агафонова Н.Н. Гражданское право: учеб. пособие для вузов / под. общ. ред. А.Г. Калпина. М-во общ. и проф. образования РФ, Моск. гос. юрид. акад. Изд. 2-е, перераб. и доп. М.: Юрист, 2002. 542 с.
- Гонтмахер Е. Судьба российского государства зависит от того, способен ли будет новый президент обновить российскую политическую элиту [электронный ресурс]. URL: <http://www.liberal.ru/sitan.asp?Num=636> (дата обращения 23.01.2008).
- Орехов С.И. Гипертекстовый способ организации виртуальной реальности [электронный ресурс] // Вестник Омского государственного педагогического университета: электронный научный журнал. 2006 [сайт]. URL: <http://www.omsk.edu/article/vestnik-omgpu-21.pdf> (дата обращения 10.01.2007)
- Абрамов А.М. Молчание профессионалов // Независимая газета. 2010. 27 мая.
- О внесении изменений в статью 30 закона Ненецкого автономного округа «О государственной службе Ненецкого автономного округа»: закон Ненецкого автономного округа от

Примеры структурированных аннотаций:

**1** Мороз П.А. Анализ противоречий бюджетной и денежно-кредитной политик ЕС в преодолении последствий современного кризиса

**Цель.** Изучение причин возникновения кризисных явлений в странах-участниках ЕС и противоречий бюджетной и денежно-кредитной политик в преодолении последствий современного кризиса.

**Методы.** Проанализирована динамика экономического развития Еврозоны на основе сопоставления макроэкономических показателей Греции, Кипра и других стран ЕС, а именно, объемов номинального валового внутреннего продукта, валового государственного долга, динамики инвестиций в экономику, уровня безработицы, индекса потребительских цен и т. д.; определены «зоны риска» для тех стран, экономика которых наиболее поражена кризисом.

**Результаты.** Исходя из динамики базовых макроэкономических индикаторов, на основе научно обоснованных подходов и экспертных оценок, а также собственных выводов, исследована взаимосвязь между целями бюджетной и денежно-кредитной политик ЕС в современных кризисных условиях развития экономики Еврозоны. Сравнивая последствия финансиализации современной экономики с последствиями перепроизводства в реальном секторе развитых экономик во времена Великой депрессии (30-е гг. XX в.), делается вывод относительно наличия противоречий в реализации бюджетной и денежно-кредитной политик ЕС в преодолении последствий современного кризиса.

**Научная новизна.** Научная новизна заключается в исследовании взаимосвязи между бюджетной и денежно-кредитной политиками, когда использование различных инструментов и имплементация механизмов обеих политик подчиняются единой цели – преодолению последствий современного кризиса и обеспечению устойчивого экономического роста стран-членов ЕС в дальнейшем.

**2** Julie E.M. Scott, Jill L. McKinnon and Graeme L. Harrison. Cash to accrual and cash to accrual: a case study of financial reporting in two NSW hospitals 1857 to post-1975 // *Accounting, Auditing and Accountability Journal*. Vol. 16. № 1.

**Цель:** исследование направлено на анализ развития документооборота в рамках финансовой отчетности в двух больницах, финансируемых государством, в Новом Южном Уэльсе за период с 1857 году после 1975 году.

**Методология и методы:** ретроспективный анализ основан на технологических и концептуальных изменениях финансовой отчетности в указанный период. В качестве основного подхода используется теория «заинтересованных сторон», в основу анализа положены как первичные, так и вторичные данные.

**Результаты и область применения:** в данном исследовании приводится исторический контекст последних разработок отчетности и подотчетности в государственном секторе Австралии. В частности, подробно рассматривается вопрос ведения учета по методу начисления, что дает представление о природе трансформации бухгалтерского учета в организации государственного сектора, что может быть экстраполировано на организации иных форм подведомственности и собственности.

**Научная новизна:** выявлены закономерности изменений (и стабилизации) финансовой отчетности в больнице, связанные с социальным и политическим контекстом.

**3** Курицева Ю.Е. Долгосрочные последствия реструктуризации градообразующих угледобывающих предприятий (на примере муниципальных районов Пермского края)

**Цель.** Выявление и оценка интенсивности долгосрочных последствий реструктуризации угледобывающих регионов, проводимой в условиях рыночной трансформации.

**Методы.** Исследование базируется на методах теории функциональной специализации поселений и теории реструктуризации. Для проведения расчетов использовались методы экономико-статистического анализа.

**Результаты и практическая значимость.** Выявлены тенденции социально-экономического развития муниципальных районов Пермского края угледобывающего профиля в условиях реструктуризации. Обоснованы факторы, усиливающие негативное влияние программ реструктуризации на территориальное развитие. Выявлены территории, в наибольшей степени пострадавшие в результате проведения реструктуризации, и ключевые недостатки реализованных программ территориального развития.

**Научная новизна.** Раскрыты долгосрочные негативные последствия реализации программ реструктуризации при отсутствии четко обоснованных механизмов территориального развития. Обоснована специфика влияния программ реструктуризации градообразующих предприятий на различные элементы сложных пространственных систем расселения.

Авторская аннотация призвана выполнять функцию независимого от статьи источника информации!

19 мая 2006 года № 721-ОЗ // Собрание депутатов Ненецкого автономного округа. 2008. 24 мая.

- Россия и мир: гуманитар. проблемы : межвуз. сб. науч. тр. / С.-Петерб. гос. ун-т вод. коммуникаций. 2004. Вып. 8. С. 64–81.
- Фенухин И.В. этнополитические конфликты в современной России: на примере Северо-Кавказского региона: диссертация на соискание ученой степени кандидата политических наук. М., 2002. 178 с.
- Deming, W. Edwards (William Edwards). The new economics for industry, government, education / W. Edwards Deming. 1900. 367 p.
- Об арбитражных судах в Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 28 апреля 1995 г. № 1-ФКЗ (в ред. от 12 июля 2006 г.) // Собрание законодательства РФ. 1995. № 18. Ст. 1589.
- Шпер В.Л. Снова о качестве, определениях и сопутствующих материях // Методы менеджмента качества. 2002. № 1. С. 43–47.
- О введение надбавок за сложность, напряженность и высокое качество работы [электронный ресурс]: указание Министерства социальной защиты Российской Федерации от 14 июня 1992 г. № 1-49-У. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

**Библиографические сведения указывают в описании в том виде, в каком они даны в источнике информации.**

10. Для нормативных актов в списке указывается начальная и последняя редакция.

**11. Помимо текста статьи автором представляются отдельным файлом в электронном виде на русском:**

- а) аннотация с обязательным указанием названия статьи, фамилии и инициалов автора **с переводом на английский язык**. Аннотация должна соответствовать требованиям ГОСТ 7.9-95 «Реферат и аннотация. Общие требования» (см. «Примеры структурированных аннотаций»). Аннотация включает следующие аспекты содержания статьи: предмет, цель работы; метод или методологию проведения работы; результаты работы; область применения результатов; выводы. Последовательность пунктов аннотации может быть

изменена. Объем аннотации должен составлять от 200 до 300 слов исключительно общепринятой терминологии. Текст аннотации не должен повторять название и текст статьи.

- б) ключевые слова и словосочетания (не более пяти) **с переводом на английский язык;**
- в) пристатейный библиографический список **с переводом на английский язык.**
- г) сведения об авторе в следующей последовательности: ФИО (полностью), место работы (учебы), занимаемая должность, ученая степень, ученое звание, почтовый адрес, рабочий телефон, адрес электронной почты **с переводом на английский язык.**

Дополнительные сведения к статье оформляются шрифтом Times New Roman 14 кегль, через 1 интервал, выравнивание по ширине.

12. Ответственность за достоверность указанных сведений несет автор статьи.

**Не принимаются статьи, направленные в редакцию без выполнения требований настоящих условий публикации.**

13. Статьи оцениваются членами редакционной коллегии, специалистами Уральского института-филиала РАНХиГС или других ВУЗов по профилю, соответствующему содержанию статьи. Статья направляется на рецензию без указания Ф.И.О. и иных данных, позволяющих идентифицировать автора. Автор вправе ознакомиться с выполненной рецензией. Автор вправе представить заверенную рецензию научного руководителя, доктора/кандидата наук соответствующего профиля. Решения о публикации, направленных в журнал материалов, принимает редакционная коллегия. Основанием для отказа в публикации материалов могут служить:

- а) несоответствие представляемого в редакцию материала тематике журнала
- б) несоответствие представляемого в редакцию материала требованиям, установленным редакцией журнала к публикации

Автор информируется об отклонении материалов, не соответствующих требованиям, установленным редакцией журнала.

Авторам бесплатно высылаются один авторский экземпляр журнала. Плата за публикацию статьи в журнале с аспирантов не взимается. Дополнительные экземпляры можно приобрести, сделав соответствующий заказ в редакции.

Адрес редакции: 620990, г. Екатеринбург, ул. 8 Марта, 66, к. 25,  
тел. (343) 257-27-68, (343) 251-78-63  
e-mail.: nvestnik@uapa.ru

## REQUIREMENTS TO PUBLICATION OF ARTICLES IN THE JOURNAL

1. Articles should be written on actual subjects indicated in the title of the journal in the areas of eg (political science, economy, sociology and law), but must be connected with an administrative subject (management of political, social, economic processes, legal regulation of various spheres of society and the state, current problems of state policy of modern Russia and corporate management). The editorial board reserves the right to publish articles in other areas of research besides those listed (for example, on philosophy, history, psychology and problems of higher education).

2. The Author should submit the article in an electronic form (on a diskette or CD disk or by E-mail *nvestnik@uapa.ru*) and on paper (1 copy). Other means of submission are not accepted. The editors do not return manuscripts, CD's and diskettes.

3. Requirements for the structure of the article:

- formulation of the problem in general and its connection to important scientific and practical tasks;
- analysis of recent research and publications, which laid the foundation for solving this problem;
- selection of the unsolved parts of the problem which the article is devoted to;
- formulation of purposes of the article (problem definition);
- basic material of research with full justification of scientific results;
- conclusions of this study and the prospects for further development in this direction.

4. The length of the article should be no more than 1 printed page (40,000 characters including spaces, **font Times New Roman size 14, spacing 1.5, 20 mm margins, the text should be justified without hyphens, with paragraph indentation 1, 25 cm**).

5. Illustrative materials (figures, drawings, schedules, diagrams, schemes) must be submitted in electronic format. All figures should have consecutive numeration.

6. Figures should be presented in the form of a table. Tables should not be large. Each table should have a serial number and a title. Numbering of tables should be consecutive. Abbreviations are not permitted except for units of measure. The electronic version of each table and figure should be submitted as a separate file. **Making tables – font Times New Roman 12 pt single-spaced.**

7. The title of the article should be centered and underlined in bold, font size 14. Only the first letter of the title should be capitalized, the others lower case. In the top right corner above the title, the full name of the author should be written in full. This should be followed

by the author's institutional affiliation, position, degrees if appropriate.

8. Footnotes should be placed in square brackets at the bottom of each page, with the number that corresponds to the number of the source in the bibliography, together with a page reference, the bibliographic list and page or article reference, for example: [8, p. 16], [8, article 16]). Usually the list of references must be at least 8–10 sources.

9. **A bibliography** is essential and is included in the total number of pages. The bibliography must be placed at the end of article in their order of appearance in the text, (not alphabetically and nor hierarchy of sources). Do not duplicate names, do not specify with the same number several sources or sources of literature used. Making the bibliography must meet the requirements of bibliographic description ISBD (International Standard Bibliographic Description), established by February 2013. For example:

- Agafonov N.N. Civil law: a textbook for high schools / Under the editorship of Kalpin A.G. The Ministry of Education of the Russian Federation, Moscow State Law Academy. Second edition, revised and enlarged. M.: Jurist, 202. 542 p.
- Gonthmaher E. The fate of the Russian state depends on will the new presiden be able to update the Russian political elite [E-resource]. URL: <http://www.liberal.ru/sitan.asp?Num=636> (date of access 23.01.2008).
- Orekhov S.I. Hypertext way of organizing virtual reality [E-resource] // Vestnik of Omsk State Pedagogical University: electronic scientific journal. 2006 [website]. URL: <http://www.omsk.edu/article/vestnik-omgpu-21.pdf> (date of access 10.01.2007).
- Abramov A.M. Silence of professionals // Neza-visimaya gazeta. 2010. May 27.
- On Amending Article 30 of the Law of the Nenets Autonomous District “On State Service of the Nenets Autonomous District “: the law of the Nenets Autonomous District from May 19, 2006 № 721-RL // Assembly of Deputies of the Nenets Autonomous District. 2008. May 24.
- Russia and the World: the humanitarian problems: Interuniversity collection of scientific papers / St. Petersburg State University of Water Communications. 2004. Issue 8. P. 64–81.
- Fenuhin I.V. Ethno-political conflicts in modern Russia: the example of the North Caucasus region: the dissertation for the degree of candidate of political sciences. M., 2002. 178 p.

Examples of structured abstracts:

**1** Moroz P.P. Analysis of the contradictions of fiscal and monetary policies of the EU to overcome the consequences of the present crisis

**Purpose.** Study of the causes of the crisis in the EU member countries and contradictions of fiscal and monetary policies in overcoming the consequences of the present crisis.

**Methods.** Analyzed the dynamics of the euro area economic development based on a comparison of macroeconomic indicators in Greece, Cyprus and other EU countries, namely, the volume of nominal gross domestic product, gross public debt, dynamics of investment in the economy, the unemployment rate, consumer price index, etc., “risk zone” for those countries whose economies most affected by the crisis are defined.

**Results.** Based on the dynamics of basic macroeconomic indicators, based on evidence-based approaches and expertise, as well as own conclusions, investigated the relationship between the objectives of fiscal and monetary policies of the EU in the current crisis conditions of economic development in the Eurozone. Comparing the effects of financialization of the modern economy with the consequences of overproduction in the real sector of developed economies during the Great Depression (30-ies. Twentieth century.) author concludes the existence of contradictions in the implementation of fiscal and monetary policies of the EU to overcome the consequences of the present crisis.

**Scientific novelty.** Scientific novelty consists in studying the relationship between fiscal and monetary policy, where the use of various tools and mechanisms for implementation of both policies are subject to a common goal – to overcome the consequences of the present crisis and sustainable economic growth in the EU in the future.

**2** Julie E.M. Scott, Jill L. McKinnon and Graeme L. Harrison. Cash to accrual and cash to accrual: a case study of financial reporting in two NSW hospitals 1857 to post-1975 // *Accounting, Auditing and Accountability Journal*. Vol. 16. № 1.

**Purpose:** study aims to analyze the development of workflow within the financial reports in two hospitals, financed by the state, in New South Wales for the period from 1857, after 1975.

**Methodology and Methods:** A retrospective analysis based on technological and conceptual changes in the financial statements during the period. As a basic approach uses the theory of “stakeholders”, analysis is based on both primary and secondary data.

**Results and Applications:** This study provides the historical context of the latest developments of reporting and accountability in the public sector in Australia. In particular, discussed in detail the issue of accounting on an accrual basis, which gives an idea about the nature of the transformation of accounting in public sector organizations, which can be extrapolated to other forms of jurisdiction and property.

**Scientific novelty:** the regularities of changes (and stabilization) of the financial statements in the hospital associated with the social and political context are identified.

**3** Kuritseva Yu.E. Long-term effects of restructuring city-mining enterprises (on example of municipal districts of Perm region)

**Purpose.** Identification and evaluation of the intensity of the long-term impacts of restructuring the coal-mining regions, carried out in the conditions of market transformation.

**Methods.** The study is based on the methods of the theory of functional specialization of settlements and the theory of restructuring. For the calculation methods were used economic and statistical analysis.

**Results and practical significance.** The tendencies of socioeconomic development of coal profile municipalities of Perm region under restructuring are identified. Justified factors that increase the negative impact of structural adjustment programs on territorial development. Identified areas most affected by restructuring, and the key disadvantages of territorial development programs implemented.

**Scientific novelty.** Disclosed a long-term negative consequences of the implementation of restructuring programs in the absence of clearly justified mechanisms of territorial development. Substantiated specifics influence programs of enterprise restructuring on various elements of complex spatial systems of settlement.

Author’s abstract designed to serve as an independent source of information!

- Deming, W. Edwards (William Edwards). The new economics for industry, government, education / W. Edwards Deming. 1900. 367 p.
- On Arbitration Courts in the Russian Federation: Federal Constitutional Law of 28 April 1995 № 1-FCL (as amended on July 12, 2006) // Collection of Laws of the Russian Federation. 1995. № 18. Art. 1589.
- Shper V.L. Again about the quality, definitions and related matters // Methods of Quality Management. 2002. № 1. P. 43–47.
- On the introduction of allowances for complexity, intensity and quality of the work [E-resource]: designation of the Ministry of Social Protection of the Russian Federation dated June 14, 1992 № 1-49-D. The document has not been published. Access of legal reference system “ConsultantPlus”.

**The numbered order of references in the text should be the same in the Bibliography.**

10. For statutory acts in the list, both original and most recently amended version should be included.

**11. In addition to the text of the article, the author should submit in a separate electronic file the following information in Russian:**

- a) abstract must indicate the title of article, surname and initials of the author **with an English translation**. The abstract must meet the requirements The state standard 7.9-95 «Summary and abstract. General requirements». Abstract includes the following aspects of the content of the article: the subject, the purpose of work, method or methodology of work, results, the field of application of results, conclusions. The sequence of abstract can be changed. Volume of abstract should be between 200 to 300 words of accepted terminology only.

Abstract text should not repeat the title and text of the article.

- b) Keywords and word combinations (no more than five) **with an English translation;**
- c) Bibliography **with an English translation;**
- d) Author details – full name, position and institutional affiliation and, contact information (postal address, e-mail address, and phone contact) – **with an English translation.**

Additional information to the article are made in font Times New Roman size 14, spacing 1, width adjustment.

12. The author is responsible for the authenticity of information.

**Articles directed to the editor without the requirements of these terms of publication, are not accepted**

13. Articles are subject to external review and by members of the editorial board and Ural institute branch of RANEPa experts in corresponding subject areas. Article sent for review without name and other data to identify the author. The author have the right to familiarize with performed review. The author may submit a certified review of scientific adviser, Doctor / Candidate of Sciences of corresponding profile. Decision to publish the article takes the editorial board. 12. Decision on the publication of the materials submitted is taken by the editorial board. Reasons for a decision against publication may include:

- a) a discrepancy between the subject of the article and the fields covered by the journal
- b) a discrepancy between the article and the publication specifications of the journal

In case of rejection, the author will be informed in due course by the editorial of the reasons for non-publication.

The author will receive one copy of the journal free of charge. Additional copies are available if the author places an order with the editorial board.



*Журнал выходит 6 раз в год*

*Учредитель и издатель:*

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение  
высшего профессионального образования  
**Российская академия народного хозяйства и государственной службы  
при Президенте Российской Федерации**

*Адрес редакции:*

620990, Екатеринбург, ул. 8 Марта, 66.

*Телефоны:*

(343) 251-78-25, (343) 251-78-63.

*e-mail:* [nvestnik@uapa.ru](mailto:nvestnik@uapa.ru)

<http://www.uapa.ru>

*Статьи рецензируются. Редакция не несет ответственности  
за позицию и точку зрения авторов*

При перепечатке ссылки  
на журнал «ВОПРОСЫ УПРАВЛЕНИЯ» обязательны.

Дизайн-макет

*А. А. Панов*

Компьютерная верстка

*Е. В. Чернавская*

В работе над журналом принимали участие сотрудники библиотеки

*Е. В. Макеева и О. Ю. Ефимова*

Журнал зарегистрирован как средство массовой информации  
в Федеральной службе по надзору в сфере связи и массовых коммуникаций  
(Свидетельство о регистрации средства массовой информации ПИ № ФС 77 - 49260 от 02.04.2012 г.)

Подписано в печать 27.07.2015

Формат 60 × 84/8. Гарнитура «Times New Roman». Усл. печ. л. 12. Тираж 999.

Отпечатано РИО Уральского Института управления – филиала РАНХиГС.

Заказ № 115