

ВЕСТНИК

П О В О Л Ж С К О Й
А К А Д Е М И И
Г О С У Д А Р С Т В Е Н Н О Й
С Л У Ж Б Ы

Научный журнал

¹ 3 (36)
2013

Саратов

Ó÷ðààèòàöü
Ðíííêéíêàÿ àèààüèÿ íàðíáííá òéçÿéíòàà
è áííòààðíòàáííé íëòááü
íðè Íðàçèááíðà Ðíííêéíêéíè Õáàáðàðèè

Главный редактор – профессор **Д.Ф. Аяцков**
Зам. главного редактора – профессор **О.Н. Фомин**
Ответственный секретарь – **Д.В. Акаев**

Д.Ф. Аяцков – председатель (доктор исторических наук, профессор, директор),
Л.В. Гильченко (заместитель полномочного представителя Президента РФ
в Приволжском федеральном округе),
В.В. Радаев (губернатор Саратовской области),
Н.И. Меркушкин (губернатор Самарской области),
О.И. Бетин (глава администрации Тамбовской области),
В.К. Бочкарёв (губернатор Пензенской области),
С.И. Морозов (губернатор Ульяновской области),
Ю.З. Камалтынов (руководитель Аппарата Президента Республики Татарстан)

В.В. Герасимова, д-р экон. наук; **Э.Г. Липатов**, д-р юрид. наук;
О.А. Лиценбергер, д-р ист. наук; **Т.Н. Митрохина**, д-р полит. наук;
А.В. Рязанов, д-р филос. наук; **Ю.И. Тарский**, д-р социол. наук;
Н.В. Тельтвесская, д-р пед. наук; **О.И. Цыбулевская**, д-р юрид. наук;
Т.И. Черняева, д-р социол. наук; **В.Л. Чепляев**, канд. социол. наук

Свидетельство о регистрации средства массовой информации – журнала «Вестник Поволжской академии государственной службы» ПИ № ФС 77 - 52425 от 28 декабря 2012 года выдано Федеральной службой по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций.

Подписной индекс в Роспечати 20432.

Научный журнал «Вестник Поволжской академии государственной службы» входит в Перечень ведущих рецензируемых научных журналов и изданий (редакция – май 2012 г.), в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание ученых степеней доктора и кандидата наук.

Материалы журнала размещены по адресу: <http://vestnik.pags.ru>

Science journal

Founder:

***The Russian Presidential Academy of National Economy
and Public Administration***

Editor-in-chief: Professor ***D.F. Ayatskov***

Deputy editor-in-chief: Professor ***O.N. Fomin***

Executive secretary: ***D.V. Akaev***

Editorial council:

D.F. Ayatskov – Chairman (Doctor of History, Professor, Director),
L.V. Gilchenko (Vice of the Plenipotentiary of the President in the Volga Federal District),
V.V. Radaev (Governor of the Saratov Region),
N.I. Merkulshkin (Governor of the Samara Region),
O.I. Betin (Head of the Administration of the Tambov Region),
V.K. Bochkarev (Governor of the Penza Region),
S.I. Morozov (Governor of the Ulyanovsk Region),
Yu.Z. Kamaltynov (Head of the Executive Office of the President
of the Republic of Tatarstan)

Editorial board:

V.V. Gerasimova, Doctor of Sciences (Economics);
E.G. Lipatov, Doctor of Sciences (Law);
O.A. Litsenberger, Doctor of Sciences (History);
T.N. Mitrokhina, Doctor of Sciences (Politics);
A.V. Ryazanov, Doctor of Sciences (Philosophy);
Yu.I. Tarsky, Doctor of Sciences (Sociology);
N.V. Teltevsckaya, Doctor of Sciences (Pedagogies);
O.I. Tsybulevskaya, Doctor of Sciences (Law);
T.I. Chernyaeva, Doctor of Sciences (Sociology);
V.L. Chepliaev, Candidate of Sciences (Sociology)

РОССИЙСКОЕ ГОСУДАРСТВО И ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО: ИСТОРИЧЕСКИЙ ОПЫТ И СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ

B.L. Shinchuk
**The State Ethnic Strategy and
Challenges to the Unity of the
Russian Nation**

The contemporary condition of the interethnic policy in Russia and within the Saratov Region is considered. Ways to improve ethnic, cultural and spiritual development of Russian peoples are analyzed.

Key words and word-combinations: ethnic strategy, identity, interethnic relations, nation.

Рассматривается современное состояние межнациональной политики в России и на территории Саратовской области. Анализируются направления совершенствования этнокультурного и духовного развития народов России.

Ключевые слова и словосочетания: национальная стратегия, идентичность, межнациональные отношения, нация.

УДК 323(470+571)(470.44)
ББК 66.3(2Рос)(235.54)

Б.Л. Шинчук

ГОСУДАРСТВЕННАЯ НАЦИОНАЛЬНАЯ СТРАТЕГИЯ И ВЫЗОВЫ ЕДИНСТВУ РОССИЙСКОЙ НАЦИИ¹

Актуальность укрепления единства российской нации – духовного и гражданского – становится понятной перед лицом информационных вызовов. Речь идет не о двух различных единствах – духовном и гражданском, а о единстве духовного и гражданского. Только в таких условиях возможна полноценная система подготовки и воспитания молодежи. Эта цель не означает нивелирования этнокультурного многообразия в Российской Федерации. Напротив, в этнокультурном многообразии видится конкурентное преимущество России. Это необходимый элемент нашего международного имиджа не только потому, что Российская Федерация

¹ Выступление на научно-практической конференции «Молодежь как субъект межнациональных отношений» (Поволжский институт управления им. П.А. Столыпина, 15 мая 2013 г.).

несет ряд международных обязательств (соблюдение прав национальных меньшинств, противодействие экстремизму), но и потому, что Россия обладает уникальной культурой государственного строительства, государственного служения, не потеряв ни одного народа на всем протяжении своей истории.

Тем не менее существенные проблемы остаются, решение их достанется поколению нынешних студентов и аспирантов. В числе таких проблем: сложное социокультурное самочувствие русского народа, неудовлетворенность его этнокультурных потребностей; слабая общероссийская гражданская идентичность, в том числе – в национальных республиках; радикализм и фундаментализм; подъем националистических настроений, причем разных народов; рост числа трудовых мигрантов и их низкая культурная адаптация (мы все превращаемся в новых «кочевников», ругая переселенцев, сами мечтаем о столицах, деревнях о городе и т.д.); волшебное превращение мигрантов в русских (в собирательном смысле) не получается; недостаточная координация использования ресурсов для укрепления гражданского единства.

Произошла замена единой советской идентичности различными, но конкурирующими формами региональных, этнических и религиозных идентичностей. При этом в информационном мире гораздо легче заявить о себе малым и даже маргинальным группам. Яркие этикетки и экзотика гораздо быстрее воспринимаются пользователями сетей. В этом секрет подъема интереса к нацистской тематике, конечно и в больной психике еще. Ценой построения открытого общества и рыночной экономики в постсоветской России стали кризис гражданской идентичности, межэтническая нетерпимость и сепаратизм.



Научно-практическая конференция
«Молодежь как субъект межнациональных отношений»

В настоящее время сохраняется негативное влияние на межнациональные отношения некоторых последствий советской национальной политики (например, репрессий и депортаций в отношении отдельных народов, неоднократных произвольных изменений административно-территориальных границ), «имперского» жонглирования народами и границами.

В информационном мире, киберпространстве нация вытесняется воображаемой национальностью, религиозная традиция вытесняется воображаемой религией, а государство – уродливыми шаблонами из оппозиционных СМИ [1]. Гражданский запрос при этом остается мощным и нереализованным, что и иллюстрируют националистические собрания и мероприятия. Пусть в сильно

искаженной форме, но проявляется сильная, мощная и могущественная потребность в государственном и социальном единстве. Но только если не будет культурного единства, бережного, добрососедского отношения, тогда придет, возможно, что-то типа фашизма. Мы, как и ветераны, на самом деле продолжаем бороться с фашизмом – кто за преподавательской кафедрой Поволжского института управления, кто уже на госслужбе, а кто просто проявляя человечность, милосердие и доброту в студенческих проектах, благотворительных мероприятиях, даже в социальных сетях и Твиттере.

На развитие национальных отношений влияют общемировые и трансграничные проблемы: унифицирующее воздействие глобализации на локальные культуры; последствия мирового финансового кризиса и кризиса политики мультикультурализма в европейских странах; абсолютизация прав этнических меньшинств в ущерб правам большинства; экспансия международного терроризма и религиозного экстремизма; столкновение в светском обществе религиозной и секулярной парадигм; особенности и законы информационного общества.

Скорость изменений в информационном мире колоссальная. Существует интересная особенность реагирования, связанная со скоростью, известная каждому грамотному водителю автомобиля – эффект «слепоты, вызванной движением» (Motion Induced Blindness). Военных летчиков обязательно предупреждают и специально тренируют с учетом феномена, поскольку наиболее сильный эффект получается на высоких скоростях. Правило одно: никогда не фокусироваться на одном объекте, вращать головой. Иначе периферическое зрение исчезает, а человек буквально перестает видеть «по бокам». Вот в это «по бокам», к сожалению, уместается порой вся культура наших отношений. Студент, несясь на сетевых скоростях, когда Интернет «летает», к сожалению, легко фокусируется на идее, сметая все остальное. Так рождается конфликт не культур, а бескультурия.

В результате возникают размывание нравственных и традиционных семейных ценностей, низкая правовая культура и недоверие органам власти, политизирование этничности и религии при поверхностном знакомстве. Кроме этого, имеются проблемы в знании истории и традиций российских народов, в том числе русского, масса негативных стереотипов в отношении «других» народов, неприспособленность и бесхозяйственность и, конечно, разрушение нашей национальной культуры и идентичности и т.д.

По данным социологических исследований, большинство представителей молодежи информированы о межнациональных конфликтах посредством СМИ, особая роль в укреплении стереотипов, упрощенных представлений о культуре и обычаях разных народов, а также в насаждении недоверия между представителями разных народов принадлежит средствам массовой информации [2]. Практика показывает, что на форумах информационных агентств допускаются оскорбительные высказывания в адрес различных этносов, а отсутствие этических принципов у представителей СМИ, погоня за рейтингами посещаемости обуславливают особое внимание к бытовым конфликтам между представителями разных национальностей, которые становятся поводом для агрессивного Интернет-троллинга и формирования атмосферы нетерпимости.

Газеты, журналы, сайты предпочитают использовать «мягкий язык вражды»: некорректные зазывные оскорбительные заголовки, некорректные иллюстрации и «подловленные» фото. Большинство журналистов используют «лексику вражды» ненамеренно, без злобного умысла, просто не имея профессиональных ориентиров либо не владея специфическими навыками освещения таких тем. От мониторинга к мониторингу увеличивается количество дискриминационных высказываний, фактически призывов к насилию. Форумы и блоги живут вообще отдельно. Экстремисты прямо занимаются поиском единомышленников, пользуясь бездействием модераторов сетей и форумов.

СМИ должны моделировать позитивный образ. У «кавказских» подростков не должно быть образа бравого негодяя, плюющего на закон. Преступность не имеет национальности, преступник переступил закон – значит, поставил себя вне всяких культурных национальных определений. Некоторые общины просто отказываются от всякого родства с преступниками. Вместо того чтобы стабилизировать ситуацию, СМИ ее поджигают.

Следует уделять первостепенное внимание таким направлениям, как развитие системы общественного мониторинга за деятельностью СМИ, посещение лидерами национальных объединений редакций информационных агентств, широкое информирование органами власти о массовых мероприятиях, реализуемых представителями разных общин. Молодежные объединения также должны включиться в общественный мониторинг за деятельностью СМИ, поскольку недобросовестное освещение касается прежде всего их собственной безопасности на улице. Необходимо обязательное введение на сайтах информационных агентств опции, позволяющей молодежи отмечать материалы и комментарии, содержащие высказывания, которые можно интерпретировать как проявления нетерпимости; модераторы сайта обязаны принять решение по таким материалам в кратчайший срок.

В подавляющем большинстве конфликты, которые по сути являются бытовыми, преподносятся СМИ как межэтнические. Таким образом, СМИ вольно или невольно являются провокаторами межнациональной напряженности. Даже более того, они навязывают аудитории свою точку зрения, преподнося ее как объективную. Следует учитывать, что в рамках российской ментальности доверие граждан к СМИ почти абсолютное.

В отличие от печатных, электронные СМИ носят интерактивный характер: любая новость может открыто обсуждаться на форуме любым пользователем и зачастую без премодерации. Это должно накладывать на СМИ определенные обязательства, поскольку любая новость, где так или иначе проскальзывает интонациональный компонент, моментально обрастает комментариями по принципу «все побежали – и я побежал».

Укрепление единства российской нации, формирование общегражданской идентичности россиян, обеспечение динамичного этнокультурного и духовного развития народов России, противодействие этнополитическому и религиозно-политическому экстремизму являются не просто словами из официальных документов, а условием счастья будущих детей, нынешних и будущих студентов в нашей стране.

Указом Президента РФ от 19 декабря 2012 г. № 1666 утверждена Стратегия государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 г. [3]. В Саратовской области уже подготовлен проект областной целевой программы и предложения в Федеральную целевую программу «Укрепление единства российской нации и этнокультурное развитие народов России». Кроме того, продолжена реализация областной целевой программы «Национально-культурное развитие народов Саратовской области» на 2011–2013 гг. В рамках программы были проведены массовые мероприятия, направленные на укрепление атмосферы взаимного уважения между представителями различных народов. Благодаря авторитету лидеров национальных объединений, их работе с участниками возникающих бытовых конфликтов между представителями разных народов ни один из конфликтов не перерос в межэтнический.

Особую роль в реализации государственной национальной политики на территории Саратовской области продолжает играть этнографический комплекс «Национальная деревня народов Саратовской области». Все усилия по благоустройству «Национальной деревни» направлены на превращение этнографического музея в зону семейного отдыха. В течение 2012 г. здесь проведено свыше 70 различных праздников, фестивалей, конкурсов, в которых приняли участие около 80 тыс. человек.

Впервые в регионе проводился общеобластной чувашский праздник «Акатуй» (с. Шняево Базарно-Карабулакского района). Впервые же за много лет состоялась презентация нового туркменского национально-культурного центра «Дияр». Организовывались презентации узбекского, азербайджанского, армянского подворий; презентация этнографического комплекса для студентов Саратовского государственного университета им. Н.Г. Чернышевского.

В 2013 г. комплекс «Национальная деревня народов Саратовской области» отмечает десятилетний юбилей. К сожалению, как отмечает профессор О.А. Лиценбергер, население слабо осведомлено обо всех аспектах этноконфессиональной политики и не способно оценить масштабы деятельности власти [4, с. 207]. За недоверием к власти скрывается стремление возложить на нее всю меру ответственности за обострение отношений.

Библиографический список

1. *Дорошин И.А.* Религиозное поведение в философском дискурсе общества риска: кризис веры и судьбы фундаментализма. Саратов, 2013.
2. *Лиценбергер О.А.* Межнациональная ситуация в Саратовской области в восприятии молодежи // Вестник ПАГС. 2013. № 1 (34).
3. О Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года: Указ Президента РФ от 19 дек. 2012 г. № 1666. URL: <http://www.consultant.ru/law/hotdocs/22741.html#UdEZFTvwkqM>
4. *Лиценбергер О.А.* Этноконфессиональная ситуация и конфликты: официальные оценки и общественное мнение (на примере Саратовской области) // Вестник российской нации. 2012. № 6.

**N.Z. Abushakhmanova
Historical Experience
of Political Transformation
in 1980s – Early 1990s: from the
Soviets to Local Government**

The process of political and organizational transformation of Soviet local authorities into the system of democratic local government in contemporary Russia is considered.

Key words and word-combinations: political transformation, representative power, local government, political system.

Рассматривается процесс политической и организационной трансформации советских местных органов власти в систему демократического местного самоуправления современной России.

Ключевые слова и словосочетания: политическая трансформация, представительная власть, местное самоуправление, политическая система.

УДК 94(47)«1917/1991»
ББК 63.3(2)6

Н.З. Абушахманова

**ИСТОРИЧЕСКИЙ ОПЫТ
ПОЛИТИЧЕСКОЙ
ТРАНСФОРМАЦИИ
В 80-Х – НАЧАЛЕ 90-Х ГОДОВ
XX ВЕКА: ОТ СОВЕТОВ
К МЕСТНОМУ
САМОУПРАВЛЕНИЮ**

Одним из актуальных аспектов формирования системы народовластия в современной России является становление и развитие местного самоуправления. Обращение к историческому опыту эволюции советских органов местного управления представляется востребованным в научном поиске эффективных форм соучастия, позволяющих населению активнее включаться в решение вопросов местного значения и влиять на демократическое обустройство в Российской Федерации.

К середине 80-х годов XX в. перед страной встала задача хозяйственной модернизации, повлекшая изменения политической системы общества, в первую очередь Советов всех уровней. Согласно концепции единства органов народного представительства Советы народных депутатов всех уровней рассматривались как единая система органов государственной власти. Исходя из этого принципа, Конституция СССР жестко регламентировала любые формы деятельности Советов сверху донизу. Виду отсутствия четкого разделения ветвей государственной власти Советы были и законодательными и исполнительными органами. Слияние разных видов деятельности Советов и их органов было особенно характерно для местного уровня, где они выступали в качестве исполнителей решений вышестоящих государственных органов.

Реальная возможность осуществления преобразований появилась в 1985 г. с началом «перестройки». На данном этапе еще не было понятно, в каком направлении будет осуществляться процесс модернизации органов управления на местах: в сторону совершенствования Советов (такие попытки предпринимались уже не раз в советской истории) или в сторону муниципализации местной власти.

На начальном этапе реформирование политической системы страны шло под лозунгом «Вся власть Советам», что предполагало освобождение представительных органов всех уровней от опеки со стороны партийного и государственного аппарата. Уже в 1985–1986 гг. стали звучать предложения о внесении изменений в систему выборов, а именно предлагалось «выдвижение и баллотирование не менее двух кандидатов в депутаты по каждому избирательному округу... отказаться от регламентации состава кандидатов в депутаты... проект единого Закона о выборах... внести на всенародное обсуждение... отказаться от соревнования в темпах участия в голосовании» [1, с. 83].

Под знаком новой реформаторской стратегии, обозначенной январским Пленумом ЦК КПСС 1987 г., началось постепенное движение в сторону демократизации представительных органов власти. Так, в записке отдела работы Советов, поданной в марте 1987 г., указывались моменты, которые несли на себе черты новизны: «1. ...Мосгорисполком проводит исследования по вопросам... разграничения компетенции Московского городского и районного Советов и их исполнительных комитетов по некоторым вопросам управления хозяйственным и социально-культурным строительством... 2. Исполком Ленинградского городского Совета народных депутатов образовал Координационный совет по автоматизации управленческой деятельности в Ленгорисполкоме...» [2, с. 18–19].

Главным новшеством стали выборы в местные Советы народных депутатов, состоявшиеся весной 1987 г. В ходе их подготовки и проведения предполагалось выдвигать «не одного, а нескольких возможных кандидатов по одному округу», проводить «выдвижение по укрупненным округам большего числа кандидатов, чем имеется мандатов», «отказаться от... обязательного избрания депутатами руководителей... установить, что депутатом одного и того же Совета можно избирать... не более двух-трех созывов подряд» [3, с. 2–4].

Итоги выборов показали, что больше депутатских мандатов получили руководители среднего звена, специалисты народного хозяйства и представители местной интеллигенции. По данным ЦК КПСС, отмечалось увеличение голосов, поданных против руководящих работников. Выяснилось, что «серьезной проблемой является уклонение большого числа избирателей от участия в голосовании»: на прошедших выборах таких избирателей было более миллиона, что в 29 раз больше, чем было показано в официальных документах на аналогичных выборах в 1982 г. [4, с. 5–9].

Кульминацией нового реформаторского курса стала XIX Всесоюзная партийная конференция, проходившая в июне 1988 г. Решающим направлением реформы политической системы было определено обеспечение полновластия Советов народных депутатов как основы государственности и самоуправления в стране. Для реализации этой задачи на конференции намечались следующие меры: обеспечение реального контроля за деятельностью исполнительных орга-

нов [5, с. 55]; введение в практику альтернативных выборов в Советах всех уровней [5, с. 56]; демократизация работы в Советах – тайное голосование, гласность в работе Советов всех уровней [5, с. 88], ограничение двумя сроками подряд занятия выборных должностей в системе Советов [5, с. 56].

Безусловно, проведение этих мер в жизнь должно было осуществляться при непосредственном руководстве КПСС, что подтверждалось решением о совмещении постов первого секретаря партийного комитета и председателя Совета на всех уровнях.

Особое значение в эволюции системы Советов имело принятие Закона «О статусе народного депутата». Он заложил правовые основы деятельности народных представителей и в определенной степени стал ступенью к введению местного самоуправления. Согласно Закону депутат ответствен перед избирателями (ст. 5), должен информировать население о работе Советов всех уровней, участвовать в организации и контроле исполнения законов, способствовать развертыванию различных форм самоуправления (ст. 18). Он обязан рассматривать жалобы и заявления граждан (ст. 19) и отчитываться перед избирателями (ст. 20). Депутат вправе обращаться во все государственные и общественные органы и должен быть принят любым должностным лицом.

В 1990 г. принят Закон «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР», а в 1991 г. Закон «О местном самоуправлении в РСФСР», в которых обобщался предшествующий опыт и получили отражение новые реалии общественной жизни.

Однако, несмотря на все изменения, компетенция Советов как органов власти практически не изменилась. Финансовые средства, материальные ресурсы по-прежнему находились под контролем исполнительной власти. Административные структуры всячески препятствовали передаче всей полноты власти Советам. За время проведения преобразований необходимые механизмы для влияния Советов на местные дела не были созданы. В этот период в массовом сознании формируется эффект нереализованных ожиданий, связанный с деятельностью вновь избранных Советов. Возлагаемые на них надежды не оправдываются в большинстве регионов страны. Положение в экономике и социальной сфере, управление которыми в новых условиях легло на Советы, несмотря на принимаемые меры, продолжало ухудшаться. Новые депутаты, придя к власти, не всегда правильно определяли свое место в системе управления, стали заниматься всем и парализовали действия администрации. На местах возникли трения между Советами и их исполкомами. Не помогло и принятие Закона о местном самоуправлении, который разделил полномочия представительных и исполнительных органов на местах и создал гарантии невмешательства одних в дела других. Все это способствовало ослаблению власти Советов, лишало их возможности оперативно решать местные проблемы.

В итоге представительные учреждения на местах оказались в гораздо более плохом положении, чем до начала реформы, часто они становились придатком местной администрации. В этот период на всех уровнях представителями исполнительной власти доказывалась целесообразность учреждения поста мэров, местной администрации и представителей Президента на местах, что по суще-

ству означало усиление исполнительной власти на местах, упразднение Советов как органов государственной власти и превращение их лишь в органы местного самоуправления. Видя, что исполнительные органы выходят из-под контроля, Советы пытались призывать их к ответу различными, часто далеко не правовыми методами.

В течение 1992–1993 гг. ключевой оставалась проблема существования противоречий между местными и центральными органами власти, традиционными и новыми организационными формами власти на местах. Это таило в себе опасность нарастания политической нестабильности, что в итоге могло привести к коренным изменениям как в политической системе страны, так и в управлении на местах.

Поворотным моментом в эволюции Советов стал Указ Президента РФ № 1400 «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации». Практически сразу после разгона Съезда и Верховного Совета началось постепенное реформирование представительной власти в стране. Президент своим Указом «О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации» принимает решение о прекращении деятельности Советов и образует Федеральную государственную комиссию по вопросам реформирования органов представительной власти. Федеральной государственной комиссии было предложено до 15 октября 1993 г. разработать и представить Президенту предложения по организации новых органов представительной власти и местного самоуправления и правовому обеспечению выборов в эти органы.

В конце октября 1993 г. издан Указ «Об основных началах организации государственной власти в субъектах Российской Федерации». Тогда же вышел и Указ Президента РФ «О реформе местного самоуправления в Российской Федерации», в соответствии с которым местные органы самоуправления должны были завершить реформирование до июля 1994 г. и начать функционировать, не подчиняясь представительным ветвям власти субъектов РФ. Согласно положению органы местного самоуправления должны были избираться на два года и могли утверждать местный бюджет и отчет о его исполнении, устанавливать местные налоги и сборы, осуществлять контроль за деятельностью главы местного самоуправления.

Принятие Конституции 1993 г. поставило окончательную точку в судьбе Советов и дало начало демократическому местному самоуправлению. В Конституции юридически был оформлен отказ от органов типа Советов как способа организации и функционирования государственной власти на всех уровнях и устранена единая вертикальная система представительных органов власти. Теперь местное самоуправление должно было осуществляться в городских, сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций, с самостоятельным определением структуры органов местного самоуправления (ст. 131).

Указ Президента РФ «О гарантиях местного самоуправления в Российской Федерации» давал право органам местного самоуправления самостоятельно утверждать перечень объектов имущества, составляющих муниципальную собственность, выносить на местный референдум проект положения о местном самоуправлении. Решения муниципальных органов могли быть отменены только в судебном порядке.

Дальнейшее утверждение демократической модели местного самоуправления последовательно связано с Федеральным законом № 154 (от 25 августа 1995 г.) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». На этой законодательной базе задана основа современному типу организации местного самоуправления в нашей стране.

Однако, несмотря на принципиально новый подход к системе местного самоуправления, в документах были и значительные недочеты. По мнению некоторых исследователей, не был определен ни территориальный, ни политический ареал, на который распространялась компетенция местного самоуправления, в государственную властную вертикаль оказались встроены местные органы самоуправления столиц – Москвы и Санкт-Петербурга, не гарантированы устойчивые финансовые поступления, что сделало местные власти заложником государственных органов и стало препятствием для развития низовой инициативы населения [6, с. 13].

Неоднозначно восприняло данные изменения население страны, что видно из динамики изменения отношения к Советам народных депутатов. Так, в ноябре 1992 г. их поддерживало 42% населения, в марте 1993 г. – 27%, а в ноябре 1993 г. – 39% [7, с. 237]. Другим показателем отчуждения народа от власти стали выборы в региональные органы управления и органы самоуправления весной 1994 г.: в крупных городах страны выборы практически провалились.

В деятельности вновь избранных органов самоуправления довольно медленно происходили изменения и проявлялись пережитки прошлого. Так, заседания проводились и решения готовились по планам; ряд регламентов не содержали норм, обеспечивающих контакты представительных органов с населением; иногда воспроизводилось старое законодательство о местных Советах; представительные органы зачастую возлагали материально-техническое обеспечение своей деятельности на исполнительные органы, что приводило к их зависимости от администрации.

Однако, несмотря на все пробуксовки, в результате реформ произошли определенные позитивные сдвиги на пути от Советов к органам местного самоуправления. Население теперь имело право законодотворческой инициативы по вопросам местного значения, обращение граждан было преобразовано в особый институт, за невнимание к которому устанавливалась административная ответственность, в ряде уставов муниципальных образований предусматривалась возможность проведения открытых заседаний.

Таким образом, во второй половине 80-х – начале 90-х годов была принята попытка реформирования Советов, которая способствовала росту самосознания граждан, накоплению опыта политической работы, появлению легальной оппозиции. Однако, выполнив свою историческую функцию по переходу к демократическим основам общественного развития и обеспечив правовую преемственность последовавших затем трансформаций, Советы уступили место иной форме местного управления и народного представительства. В результате осуществленных реформ в стране появился новый демократический институт – местное самоуправление. Эти изменения заложили фунда-

мент для децентрализации власти, приобщения граждан к процессам управления, формирования автономных социальных подсистем, демократической самоорганизации, что создало благоприятные предпосылки для построения в России гражданского общества.

Библиографический список

1. ГАРФ. Ф. 7523. Оп. 145. Д. 2203.
2. ГАРФ. Ф. 7523. Оп. 145. Д. 2202.
3. РГАНИ. Ф. 89. Оп. 4. Д. 1.
4. РГАНИ. Ф. 89. Оп. 7. Д. 11.
5. XIX Всесоюзная конференция Коммунистической партии Советского Союза: стеногр. отчет. М., 1988. Т. 1.
6. Шейнис В.Л. Конституция 1993 года и российская политическая система // Отечественная история. 2008. № 6.
7. Реформирование России: мифы и реальность (1989–1994). М., 1994.

S.S. Sannikova
The Principles to Ensure National Security in the Russian Federation

The basic principles grounding national security activities are considered. The analysis of the legislated principles is carried out, and the conclusion is drawn on the need to legislate some other principles in the Federal Law «On Security».

Key words and word-combinations: security service, principles, legality, national security.

Рассматриваются основные принципы, на которых основывается деятельность по обеспечению национальной безопасности. Проводится анализ законодательно установленных принципов, а также делается вывод о необходимости закрепления иных принципов в Федеральном законе «О безопасности».

Ключевые слова и словосочетания: органы безопасности, принципы, законность, национальная безопасность.

УДК 327(470+571)

ББК 66.2(2Рос)

С.С. Санникова

ПРИНЦИПЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Любая деятельность государства в лице его органов основывается на совокупности определенных принципов, которые выступают в качестве основных идей, руководящих положений, определяющих содержание и направления правового регулирования. Не является исключением и сфера обеспечения национальной безопасности. Деятельность соответствующих субъектов, в частности органов Федеральной службы безопасности России (ФСБ России), основывается на определенных принципах, в соответствии с которыми органы, обладающие установленными

законом правомочиями, обеспечивают безопасность личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз.

Как справедливо заметил В.М. Редкоус, «в административно-правовом обеспечении национальной безопасности большое значение имеет правильная выработка правовых принципов обеспечения безопасности, деятельности органов безопасности, осуществления конкретных специальных видов деятельности, так как принципы вносят устойчивость в правовое регулирование и позволяют выработать правильные, отвечающие российскому законодательству решения в целях выявления, предупреждения, пресечения разведывательной и иной деятельности специальных служб и организаций иностранных государств, а также отдельных лиц, направленной на нанесение ущерба безопасности Российской Федерации» [1, с. 109].

Наиболее полно и подробно принципы и содержание деятельности по обеспечению национальной безопасности отражены в ст. 2 Федерального закона от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности» [2]. Законодателем установлены следующие принципы обеспечения безопасности:

- соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина;
- законность;
- системность и комплексность применения федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов РФ, другими государственными органами, органами местного самоуправления политических, организационных, социально-экономических, информационных, правовых и иных мер обеспечения безопасности;
- приоритет предупредительных мер в целях обеспечения безопасности;
- взаимодействие федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ, других государственных органов с общественными объединениями, международными организациями и гражданами в целях обеспечения безопасности.

В соответствии с Конституцией в Российской Федерации признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права. Государство гарантирует соблюдение прав и свобод человека и гражданина при осуществлении своей деятельности Федеральной службой безопасности.

При этом стратегическими целями обеспечения национальной безопасности в сфере государственной и общественной безопасности являются защита основ конституционного строя, основных прав и свобод человека и гражданина, охрана суверенитета Российской Федерации, ее независимости и территориальной целостности, а также сохранение гражданского мира, политической и социальной стабильности в обществе.

Права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены только на основании закона и в строго установленных законом пределах (например, в условиях чрезвычайных ситуаций, военного положения и др.).

Одним из важнейших общеправовых принципов, лежащих в основе всех без исключения отраслей права, является принцип законности. Применительно к исследуемой тематике следует заметить, что указанный принцип содержится

во всех важнейших нормативно-правовых актах, которыми устанавливаются основы национальной, военной, техногенной, экологической и иных видов безопасности.

Законность как принцип обеспечения безопасности выражается в соблюдении всеми субъектами таких отношений законодательства в сфере обеспечения всех видов безопасности, а также иного законодательства. Вместе с тем состояние законности в сфере обеспечения национальной безопасности зависит от различных факторов экономического, управленческого, правового характера. К таким факторам можно отнести высокий уровень преступности в стране, неконтролируемую миграцию, правовой нигилизм граждан, недостатки действующего законодательства и другие.

Представляется, что выделение такого принципа, как системность и комплексность применения политических, организационных, социально-экономических, информационных, правовых и иных мер обеспечения безопасности, обусловлено прежде всего положениями Стратегии национальной безопасности Российской Федерации, принятой на долгосрочную перспективу (на срок до 2020 г.) [3]. Системность и комплексность мероприятий, направленных на обеспечение национальной безопасности, основываются на непрерывном совершенствовании системы государственного управления Российской Федерации, а также на поступательном развитии системы стратегического планирования в сфере устойчивого развития Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности под руководством Президента РФ.

Системность в рамках деятельности по обеспечению безопасности предполагает прежде всего преодоление рассогласованности этой деятельности – начиная со стадии прогнозирования и определения угроз и планирования мер и заканчивая контролем реализации мер и постоперативными мероприятиями [4]. В свою очередь комплексность означает полноту, системность деятельности, взаимосвязанность ее структурных элементов. Комплексный подход подразумевает, что разработка, реализация и контроль мер по обеспечению одного вида безопасности не должны противоречить разработке, реализации и контролю мер по обеспечению остальных видов безопасности [4].

Приоритет предупредительных мер рассматривается через призму применения мер административного принуждения (административно-предупредительных мер), выражающихся в проверке документов, прекращении (ограничении) движения транспортных средств, пешеходов, различных надзорных проверках, надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, досмотре, карантине, а также мер административного пресечения.

Актуальность введения данного принципа в систему принципов обеспечения национальной безопасности подтверждается тем фактом, что законодательная деятельность государства в сфере обеспечения национальной безопасности направлена в первую очередь на предупреждение общественно опасных деяний (например, приоритетное применение мер по предупреждению коррупции).

Российская Федерация исходит из необходимости постоянного совершенствования правоохранительных мер по выявлению, предупреждению, пресечению и раскрытию актов терроризма, экстремизма, других преступных посяга-

тельств на права и свободы человека и гражданина, собственность, общественный порядок и общественную безопасность, конституционный строй Российской Федерации. Вместе с тем действующее законодательство не содержит исчерпывающего перечня таких мероприятий, которые могут применяться для обеспечения государственной и общественной безопасности.

Принцип взаимодействия в целях обеспечения безопасности представляет собой слаженную работу всех звеньев системы обеспечения безопасности, то есть сил и средств обеспечения безопасности – Вооруженных Сил, других войск, воинских формирований и органов, в которых федеральным законодательством предусмотрена военная и (или) правоохранительная служба, а также федеральных органов государственной власти, принимающих участие в обеспечении национальной безопасности государства на основании законодательства – в рамках деятельности по обеспечению безопасности.

Основными элементами системы взаимодействия в сфере обеспечения безопасности государства и общества, участвующими в формировании и реализации направленной на указанные цели политики Российской Федерации, являются Президент РФ, Федеральное Собрание РФ, Правительство РФ, Совет Безопасности РФ, федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов РФ, международные организации, общественные объединения и граждане.

В отличие от ранее действующего законодательства в рассматриваемой сфере перечень принципов подвергся существенной корректировке, что свидетельствует о важности и приоритетности обеспечения разного рода безопасности в нашем государстве. Исключение же из перечня принципов обеспечения национальной безопасности принципа соблюдения жизненно важных интересов личности, общества и государства, принципа взаимной ответственности является неоправданным, поскольку их отсутствие может привести к отстранению граждан и общества от вопросов обеспечения безопасности и концентрации всей власти в указанной сфере исключительно в руках государства. Последствия этого пока не ощутимы, однако думается, что положительного результата в обеспечении национальной безопасности в Российской Федерации добиться будет проблематично в связи с «оторванностью» от такой деятельности населения страны, являющего немаловажным информатором государственных органов о возможных угрозах безопасности.

Несмотря на то что принципы обеспечения национальной безопасности законодательно закреплены, указанный перечень, на наш взгляд, необходимо дополнить. В частности, можно предложить среди принципов обеспечения национальной безопасности выделять также принцип гласности деятельности органов национальной безопасности. Видится, что именно реализация указанного принципа позволит добиться обеспечения такого принципа, как законность, тогда как закрытость деятельности таких важных органов, как прокуратура, полиция, ФСБ России, снижает оценку результатов их деятельности со стороны общественности, что, несомненно, сказывается и на доверии населения к этим органам.

Подводя итог изложенному, следует отметить, что деятельность органов национальной безопасности основывается на совокупности рассмотренных принципов, от соблюдения которых зависит безопасность личности, государства и общества в целом, их дальнейшее развитие, а также их защита от внешних и внутренних угроз. Законодательное закрепление основных принципов не только позволило упорядочить процесс обеспечения национальной безопасности, но и предопределило конкретные направления деятельности, то есть функции органов безопасности. От полноты реализации основных начал специальными субъектами зависит эффективность функционирования всего механизма обеспечения безопасности личности, государства и общества.

Библиографический список

1. *Редкоус В.М.* Особенности административно-правового обеспечения национальной безопасности в современных условиях // Закон и право. 2010. № 8.
2. О безопасности: Федер. закон от 28 дек. 2010 г. № 390-ФЗ // СЗ РФ. 2011. № 1. Ст. 2.
3. О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года: Указ Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 537 // СЗ РФ. 2009. № 20. Ст. 2444.
4. *Котухов С.А., Кузьмин В.А., Соболева Ю.В.* Комментарий к Федеральному закону от 28 дек. 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности» (постатейный) [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

ЕВРАЗИЙСКОЕ ПРОСТРАНСТВО: ИНТЕГРАЦИОННЫЕ ПРОЦЕССЫ И РЕГИОНАЛЬНЫЙ ОПЫТ УПРАВЛЕНИЯ

I.V. Yegorov
**Problems of Investment Activity
Growth in Russia in Conditions
of Globalization**

The role and the significance of investment for the development of national economy are revealed. The interrelations of investment, labor force participation, and economic efficiency are studied. Strategic conditions for the national economy development are considered.

Key words and word-combinations: investments, investment activity, globalization.

Раскрывается роль и значение инвестиций для развития национальной экономики. Исследуется взаимосвязь инвестиций, трудовой активности населения и эффективности экономики. Рассматриваются стратегические условия развития экономики страны.

Ключевые слова и словосочетания: инвестиции, инвестиционная активность, глобализация.

УДК 330.322
ББК 65.263

И.В. Егоров

ПРОБЛЕМЫ РОСТА ИНВЕСТИЦИОННОЙ АКТИВНОСТИ В РОССИИ В УСЛОВИЯХ ГЛОБАЛИЗАЦИИ

На экономический подъем стран определяющим образом влияют инвестиции. Поэтому главной задачей стратегического менеджмента, обеспечивающей рост экономики и развития общества, является переход к новому уровню и темпам инвестиционной активности. Дефицит инвестиций ведет к падению темпов и качества научно-технического прогресса. Дефицит прямых инвестиций и необходимость их эффективного использования для обновления материально-технической базы производства являются ключевыми проблемами развития современной российской экономики.

Без инвестиций и менеджеров, способных ими эффективно распорядиться, любые планы, программы, стратегические решения оказываются утопиями. Сегодня дефицит инвестиций в сочетании с типичным неэффективным выбором вариантов вложения инвестиционных ресурсов и их низким инновационным уровнем становится основным

препятствием на пути развития российской экономики. В то же время в современной экономике уровень инвестиционной активности наиболее точно характеризует возможности экономического роста и социального прогресса страны.

В последние десятилетия кумулятивное накопление массового физического и морального износов оборудования и технологий во всех отраслях достигло критических уровней (более 80%) [1]. Для решения этой проблемы требуется преодоление дефицита крупных инвестиций, необходимых для их полной реконструкции и технического перевооружения. Например, в крайне сложном положении оказалась лесопромышленная отрасль, так как она одновременно должна решать проблемы роста объемов производства продукции, обеспечения экологического восстановления потребляемых лесных ресурсов, снижения загрязнения окружающей среды в условиях сильной конкуренции с мировыми производителями.

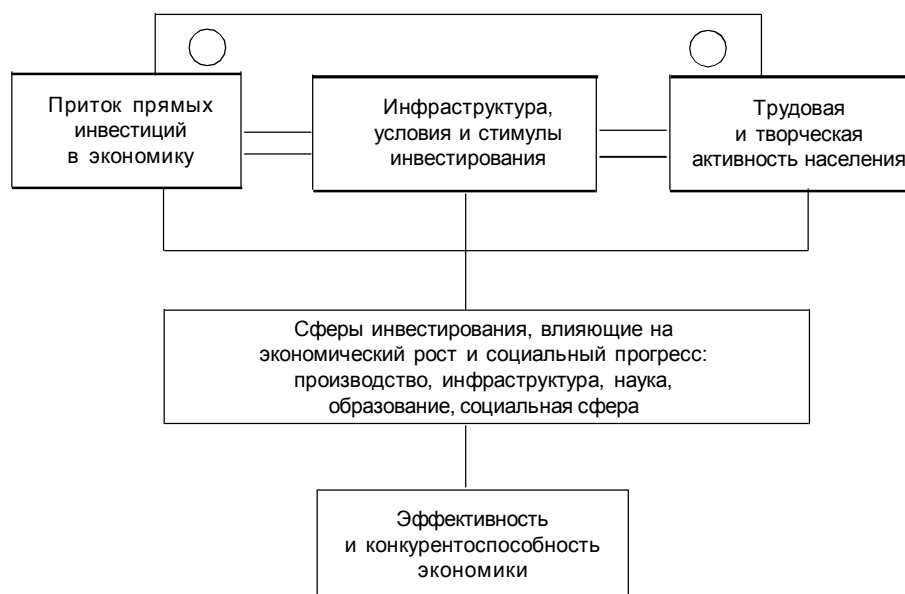
Экологические нормативы в мире с каждым годом будут становиться все более жесткими в связи с глобальными изменениями климата и среды жизнедеятельности, а законы конкуренции требуют роста качества продукции и снижения затрат на ее производство. Для решения этих и других проблем развития нужны крупные инвестиции.

Инвестиции – одно из главных условий оживления всей экономической жизни, тогда как низкая трудовая и творческая активность населения ведет к исчезновению условий привлечения инвестиций. Для России в последние годы стало характерным резкое снижение рационализации и изобретательства, отказ работников от создания инноваций на своих рабочих местах, массовый переход к примитивным производственным и торговым операциям, а в научной сфере – создание видимости интеллектуальной деятельности.

В современной России оба процесса совпали по фазе. С одной стороны, в стране продолжается глубокий спад в области притока прямых инвестиций в производство, инфраструктуру и науку. С другой стороны, низкая трудовая и творческая активность населения, снижение квалификационного потенциала снижают условия для их возникновения [2]. Эти процессы усиливают друг друга, между ними возникают положительные обратные связи (согласно кибернетическому принципу положительная обратная связь усиливает действие информационного сигнала). В результате ухудшение одной составляющей инвестиционного процесса вызывает резкое ухудшение другой (рисунок).

Все элементы инвестиционной деятельности взаимосвязаны. Если хотя бы один из них функционирует плохо, это немедленно отражается на резком ухудшении других. Главная их особенность – это наличие положительных обратных связей (усиление негативного влияния друг на друга) при ухудшении деятельности любого из них.

Низкий приток прямых инвестиций в Россию резко отличается на фоне всех промышленно развитых стран мира и коррелирует с ее застывшим рейтингом уровня конкурентоспособности. Кроме того, страны, занявшие высокие места в мировом рейтинге конкурентоспособности, характеризуются и высоким уровнем инвестиционной активности.



Взаимосвязь притока инвестиций, трудовой активности населения и эффективности экономики

В свою очередь, слабый приток прямых инвестиций недостаточен из-за неразвитости инфраструктуры инвестирования и низкой активности в области предложений мировому рынку прямых инвестиций эффективных проектов развития российских производств.

Применение методов расчетов реальной эффективности российских инвестиционных проектов на основе оценки полных экономических результатов, наоборот, показывает высокий уровень привлекательности и эффективности и низкие или умеренные риски российских проектов. Российские руководители и менеджеры должны научиться правильно оценивать, обосновывать и защищать свои инвестиционные проекты, показывать инвесторам выигрыш от инвестирования в их российские объекты по сравнению с инвестиционными объектами других стран. Сегодня умение обосновать и произвести правильные инвестиционные расчеты у основной части российских менеджеров практически отсутствует. Именно здесь заключается один из самых крупных и малозатратных резервов подъема экономики страны.

Для переоценки российских объектов инвестирования важно определить объективные предпосылки и возможности перехода российских инвестиционных объектов в зоны инвестиционной привлекательности; барьеры на пути перехода в группу стран с высокой инвестиционной привлекательностью, высокими темпами инвестиционной активности и умеренными рисками; меры по преодолению барьеров движению прямых инвестиций.

Рассмотрим предпосылки и потенциальные возможности перехода национальной экономики в зону инвестиционной привлекательности.

В теории стратегического менеджмента существует понятие стратегического окна, означающего резкое изменение структуры экономического пространства, его основных концепций построения, поведения потребителей, появления принципиально новых факторов, определяющих тенденции рыночных процессов.

Сегодня в России возникли два наиболее важных и крупных стратегических условия, которые влияют на развитие российского общества в ближайшие годы и определяют его перспективы [3].

Первое условие – глобализация мировой экономики, вступление России во Всемирную торговую организацию (ВТО), что создает более благоприятные условия для экспорта российской продукции за рубеж. Но это означает и необходимость совершенно нового уровня конкуренции с товарами зарубежных производителей, глобализацию мировой экономической среды на территории России, требует качественно новой конкурентоспособности российских компаний. Данное условие создает лучшие условия экспортерам сырья, но резко усложнит положение компаний производителей, ориентированных на внутренний рынок. При этом вступление России в ВТО является сильным стимулом к поиску резервов роста конкурентоспособности, но одновременно характеризуется высокими рисками массовых банкротств российских компаний.

Второе условие – изменение ситуации на мировых финансовых рынках, рост их нестабильности, перенасыщенности избыточными капиталами, увеличение финансовых и других рисков в странах – мировых лидерах. Финансовые рынки всех этих стран сегодня впервые практически одновременно стали ненадежными и высокорискованными, подверженными внезапным и крупным кризисам. В любой момент сочетание различных финансовых и нефинансовых факторов в условиях глобализации финансовой системы может быстро вызвать цепную реакцию региональных кризисов рынков ценных бумаг, сопровождаемых крупными межрегиональными перемещениями капиталов («бегством капиталов» на другие рынки), падением биржевых индексов, обесцениванием акций крупных компаний и их банкротством. Глобализация резко снизила устойчивость традиционных финансовых рынков, одновременно усилив возможности действия таких нефинансовых факторов, как, например, террористические акции, политические кризисы и другие.

В этих условиях то, что считается слабым звеном российской национальной экономики – неразвитость ее рынка ценных бумаг, на самом деле является фактором, снижающим риски инвестирования в экономику. Наиболее надежными для инвестирования становятся страны, которые мало зависят от изменения ситуаций на других рынках ценных бумаг, имеют возможности привлечения прямых инвестиций в свою экономику. Прямые инвестиции в этих условиях становятся одним из наиболее надежных средств защиты инвесторов.

В мировой экономике отчетливо проявились все признаки угрозы глобального финансово-экономического кризиса, что осознают и сами инвесторы. Единственным способом решения проблемы преодоления глобального мирового кризиса является создание нового крупного рынка для прямых инвестиций, который способен принять избыточные финансовые ресурсы мировых финансово-экономических рынков.

На российском рынке в связи со слабой конкуренцией отдача инвестиций гораздо выше, чем на других рынках со слишком высокой конкуренцией. Барьеры притоку инвестиций в Россию сегодня уже значительно снижены. Достигнута социальная стабильность, уровень налогов один из самых низких в мире. Во многих регионах вводятся крупные льготы для инвесторов, включая даже полное освобождение от ряда налогов. Однако многие инвесторы этого еще не осознают, так как слабо или неправильно информированы о ситуации на внутренних рынках России.

В последние годы в России осуществляется ряд мер по сокращению бюрократии в экономической сфере, открытости финансово-экономической деятельности, ограничением возможностей административных органов вмешиваться в процессы регулирования инвестиционной деятельности. Большое значение имеет приток новых менеджеров, свободных от административных шаблонов прошлых лет. Доходность и окупаемость многих российских инвестиционных проектов, если их производить по методологии учета полных экономических результатов, высоки и более чем конкурентоспособны на мировых рынках.

Сегодня в области привлечения инвестиций сложилась взаимовыгодная ситуация, которая может быть выражена в виде новой концепции глобального инвестиционного взаимодействия. С одной стороны, российской экономике крайне необходимы прямые иностранные инвестиции, а с другой – их приток может резко улучшить и оздоровить положение на мировых финансовых рынках. Переключение части мировых инвестиционных потоков в Россию выгодно российской экономике, испытывающей острый дефицит инвестиций, и одновременно выгодно зарубежным инвесторам, так как может значительно уменьшить напряженность и неустойчивость на мировых финансовых рынках, снять с них давление избыточных капиталов, предотвратить массовые банкротства.

Среди потенциальных объектов инвестирования Россия имеет отчетливые конкурентные преимущества, представляя собой единое пространство с единым государственным, социальным и экономическим строем. В России большое количество высококвалифицированной и недорогой рабочей силы, возможности которой сегодня в связи с дефицитом инвестиций используются крайне мало. Разнообразие, доступность и близость ресурсов – тоже один из приоритетных факторов. Широко развита сеть образования, которая может быстро учесть структурные изменения в экономике. В России также практически нет конкуренции между инвесторами, особенно в прямом инвестировании реальных производств.

В этих условиях для обеспечения роста экономики страны прежде всего необходимо создать условия для притока прямых инвестиций в производство, науку, образование и культуру; стимулировать рост трудовой и творческой активности населения, вовлекать его в создание высокопроизводительных процессов и высокотехнологичных продуктов; обеспечить коммуникативную платформу между инвесторами и проектами, создать единое поле их взаимодействия.

Для эффективного развития российской экономики необходимо также решить проблему обеспечения экономико-экологической сбалансированности российской экономики по полному циклу (потребление – воспроизводство при-

родных ресурсов) на основе установления системных связей между целями, ресурсами и технологиями отраслей в условиях ужесточения экологических требований в мире, ограниченности запасов многих стратегических природных ресурсов России.

Решить эту проблему помогут расчет перспективных моделей баланса потребления и воспроизводства природных ресурсов, учет перспективных потребностей в них, разработка программ стратегического использования природных богатств страны. Необходимо произвести стратегическое позиционирование наиболее крупных комплексов и субкомплексов экономики страны в системе мировой экономики, определить барьеры, сдерживающие их рост, и создать систему мер противодействия этим барьерам. Ввод экологической составляющей резко изменит экономическую оценку существующих ресурсов. Если оценивать природные ресурсы по методу полных экономических результатов вместо потоков дисконтирования, которые по существу сводят на нет ценность природных ресурсов для будущих поколений, то возникает совершенно новая стратегия использования российского природного потенциала, в которой роль России в мировой системе экономики качественно изменяется [4].

Рост инвестиционной активности в стране может быть значительно увеличен на основе определения и использования факторов роста инвестиционных потоков, устранения барьеров, им препятствующих.

Средством продвижения инвестиций в Россию может быть создание сети организаций, поддерживающих и обеспечивающих инвестиционную деятельность. Их цели: обеспечить контакты инвесторов и предпринимателей, вовлечь новые контингенты населения в бизнес-процессы, особенно из числа технической интеллигенции, организовать консалтинг, доступ к инвестициям, быстрое обучение инвестиционному менеджменту [5].

Перспективным направлением поддержки инвестиций в России является организация сети венчурных инвестиционных фирм и банков, что откроет качественно новые каналы коммуникаций между инвесторами и предпринимателями.

Для достижения высоких темпов экономического роста сегодня требуется не механическое копирование экономических моделей других стран, а создание собственных эффективных стратегий привлечения и эффективного использования инвестиций.

Библиографический список

1. Заславская О. В банк за «длинным» рублем // Рос. газ. 2011. 5 июля.
2. Борисова З.Н. Современные проблемы управленческих процессов организационного развития экономических систем. СПб., 2008.
3. Григорьев В.Ю., Окрушко В.Я. Проблемы управления процессами объединения экономических интересов крупных корпораций и регионального бизнеса. СПб., 2013.
4. Иванов А.В. Превентивное управление институтом несостоятельности: теоретико-методологические аспекты. СПб., 2012.
5. Егоров И.В. Решение проблем организационного управления развитием крупной российской компании. СПб., 2009.

A.V. Chernyak
Migration Policy of Russia and the EU: Common and Peculiar Features Regarding Foreign Migrants

The migration policy of Russia and the EU is analyzed. Common and distinctive features regarding foreign migrants are revealed. Different approaches underpinning migration policy of Russia and the EU are highlighted.

Key words and word-combinations: Russia, the EU, migration, migration policy.

Анализируются миграционные политики России и ЕС. Выявляются общие и отличительные черты в отношении внешних мигрантов. Обозначаются различные подходы, лежащие в основе миграционных политик ЕС и России.

Ключевые слова и словосочетания: Россия, ЕС, миграция, миграционная политика.

УДК 331
ББК 65.24

А.В. Черняк

МИГРАЦИОННАЯ ПОЛИТИКА РОССИИ И ЕС: ОБЩЕЕ И ОСОБЕННОЕ В ОТНОШЕНИИ ВНЕШНИХ МИГРАНТОВ

На фоне быстрорастущего трансграничного перемещения объемов производительных и финансовых капиталов формирование глобального рынка базового фактора производства – трудовых ресурсов – происходит гораздо медленнее, хотя именно с миграции населения, с его переселения во все регионы мира и зарождалось само течение мировой глобализации [1, с. 238].

В плане глобальных миграционных течений национальные государства взаимодействуют друг с другом, акцентируя взаимосвязи различного уровня.

Россия и ЕС в мировом миграционном кругообороте занимают одно из ведущих мест и относятся к принимающей стороне. Как свидетельствуют данные статистического ведомства ЕС, в «единой Европе» проживают свыше 30 млн мигрантов. Наибольшее их число в Германии – 7 млн [2, с. 92]. Россия, в свою очередь, является второй в мире страной по количеству прибывающих мигрантов [3, с. 159]. Последнее расширение ЕС и тот факт, что Союз приобрел протяженные границы со странами СНГ, сделали миграционные проблемы в регионе еще более острыми. Это обусловлено не только влиянием миграции на национальную идентичность (в населении столичных городов ЕС доля иностранных граждан составляет от 0,6% в Бухаресте до 62% в Люксембурге [4]), но и в первую очередь центральным местом, кото-

рое она занимает в «континууме безопасности» — представлениях о комплексе угроз безопасности Евросоюзу.

Указанные обстоятельства порождают ряд сложнейших, неуклонно углубляющихся политических и социально-экономических проблем, которые связаны с масштабами, качественной структурой эмиграционных и иммиграционных потоков с территории и на территорию государств, формами их движения. В свою очередь это актуализирует и обостряет вопросы разработки и проведения эффективной миграционной политики, определяющей миграционный и геополитический образ страны, на который проецируются представления о ее текущем и перспективном развитии; выдвигает на первый план необходимость использования комплексного подхода, учитывающего гуманитарные, экономические, социально-культурные аспекты.

Для того чтобы провести всесторонний сравнительный анализ миграционной политики России и ЕС в отношении внешних мигрантов и выявить ее общие и особенности черты, обозначим схожие и отличительные качества миграционных процессов, протекающих в этих государствах.

Во-первых, сходство миграционных проблем России и Европы заключается в том, что в Российской Федерации русские (титовая нация) составляют 80% населения помимо еще трех процентов выходцев из близких славянских народов. В течение последних лет Россия принимает до 600 тыс. мигрантов в год. Их общее число достигает, по разным оценкам, от 7 до 12 млн человек, то есть от 5 до 8% населения страны. В крупнейших странах ЕС на титульные нации приходится 80–86% населения при 2–4% выходцев из других европейских государств и 6–10% мигрантов из-за пределов Евросоюза. В России, как и в ЕС, значительная часть мигрантов прибывает из стран и регионов, которые существенно отличаются от нее с этнической и религиозной точек зрения [5].

Во-вторых, экономическая и социальная нестабильность, демографические проблемы, локальные межэтнические конфликты, ряд других вызовов и угроз в современном мире способствуют политизации миграционных процессов.

В-третьих, незаконный характер значительной части иммиграционного потока приводит к нивелированию легитимности, затрудняет сбор налогов и создает плодородную почву для коррупции.

В-четвертых, возникает социальная напряженность в результате появления относительно изолированных диаспор и общин со своими собственными системами межличностных связей и специфическим, а зачастую и вовсе презрительным отношением к местным традициям и законам, в результате чего осложняется этнический и религиозный характер социальных конфликтов, который нередко приводит к чрезмерному накалу страстей и насилию.

Несмотря на то что по степени значимости миграции для России наша страна во многом близка к Европе, абсолютно справедливым является замечание Президента РФ В.В. Путина: «При всей внешней схожести ситуация у нас — принципиально иная. Наши национальные и миграционные проблемы напрямую связаны с разрушением СССР, а по сути, исторически — большой России, сложившейся в своей основе еще в XVIII веке. С неизбежно последовавшей за этим деградацией государственных, социальных и экономических институтов. С громадным разрывом в развитии на постсоветском пространстве» [6]. «Па-

рад суверенитетов» обернулся сложным миграционным существованием огромных масс людей на территории бывшего СССР. При этом миграция в Российской Федерации продолжается, и есть все основания утверждать, что будет продолжаться в ближайшие годы независимо от устанавливаемых квот, законодательных и бюрократических барьеров, что обусловлено объективными предпосылками и социально-экономическими потребностями страны.

Дополняют перечень различий следующие факторы:

- по сравнению с ЕС «социальная составляющая государства» в России развита гораздо хуже, то есть иммиграция в Российскую Федерацию носит весьма непостоянный и изменчивый характер. В большинстве своем мигранты возвращаются на родину, после того как отработали в России. Это обусловлено тем, что перспективы получения российского гражданства более чем туманны, а система социальной помощи находится в зародышевом состоянии;

- неопределенность правового статуса при одновременно значительном количестве незаконных действий правоохранительных органов по отношению к мигрантам;

- ориентация миграционных потоков в Европейском Союзе на оседание в новой стране, объединение семей с помощью государства. Например, свыше 45% мигрантов, прибывших во Францию, подают заявление на пособие по безработице и регистрируют членов своей семьи по окончании первого года законного проживания на территории страны;

- отсутствие в России достаточно активной и «накаленной» идеологической основы, ее смысловой и культурной среды, что становится особенно очевидным в процессе исчерпания старосоветских ресурсов, в результате чего мигранты навязывают местному населению свои образцы культуры и поведения;

- существенная доля мигрантов в ЕС основательно отличается от коренного населения своей ярко выраженной религиозной принадлежностью и выставляет достаточно резкие и вызывающие требования относительно уважения к ее традициям и исполнению религиозных обрядов. В результате экономическая помощь государства, оказываемая мигрантам, при их одновременном отказе уважать традиции и институты коренного населения провоцирует значительную социальную напряженность, которая в большей степени заметна в Европейском Союзе, нежели в России.

Сравнивая и сопоставляя миграционные политики ЕС и России, прежде всего необходимо обратить внимание на фундаментальные основы, которые составляют остоу разработки всех документов, регулирующих и регламентирующих миграционные процессы в анализируемых государствах. Европа исторически является центром, который аккумулирует миграционные потоки начиная еще с древнейших времен, в результате чего в ЕС накоплена достаточно объемная база научных и практических знаний и навыков в области перемещения человеческого капитала и переселения народов, имеется солидный стаж управления миграционными процессами. В России же, с учетом негативно-тревожного отношения граждан к процессам миграции, сложившегося вследствие исторических событий, жизненного опыта и информационного воздействия СМИ, а также полного отрицания миграции, как политического, социально-экономического и правового явления во времена СССР, остро стоят проблемы

научного обеспечения. В частности, не решены, несмотря на очевидную необходимость, вопросы фундаментального и методического характера, отсутствует должным образом обоснованная и состоятельная методология исследований миграционных процессов, их составляющих и механизмов воздействия с окружающей внутренней и внешней средой.

На основании изложенного можно сделать вывод, что серьезное и фундаментальное отличие миграционной политики ЕС и России (не в пользу последней) заключается в различных подходах, которые составляют ее основу, а именно: перспективный и обстоятельный «причинный подход» взят на вооружение Европой, и неэффективный иммиграционный контроль в совокупности с ранжированными односторонними действиями «принимающего» государства использует Россия. Учитывая данные обстоятельства, можно согласиться с мнением известных исследователей А.В. Топилина и О.А. Панфенцевой, считающих, что «попытки запретительными мерами ограничить приток мигрантов в России и освободить рабочие места для местного населения несут в себе определенные угрозы и риски, которые не менее опасны, чем проблемы, связанные с избыточной миграцией» [7, с. 62]. Если не найти достойного политического ответа и не начать реконструкцию государственной машины, то миграция во многом будет нелегальной, в то же время, если проявить гибкость, ее можно сделать легальной.

Сущность «причинного подхода» заключается в том, что Европа ведет «переговоры» с государствами – источниками мигрантов. Под «переговорами» имеется в виду целый комплекс различных мер, оказывающих «позитивное» и «негативное» воздействие на «отправляющие» страны с целью устранения первоочередных причин миграции и дальнейшего последовательного уменьшения миграционных потоков из определенного региона [8, с. 131]. Выбор данного подхода ЕС не случаен и обусловлен тем, что в настоящее время миграционная политика ориентируется не на полицейские ограничительные методы внутри государства (присущие большинству постсоветских стран), а на межгосударственное сотрудничество, так как оно требует вовлечения правительственных участников с обеих сторон миграционных потоков и предполагает гармонизацию с целым рядом мер, предпринимаемых государствами в области внешней политики. В качестве примера такого сотрудничества в ЕС можно привести развертывание *политики добрососедства*, реализацию проектов в рамках *помощи развитию*.

Несмотря на отличия в научно-методологическом обеспечении и концептуальном обосновании рассматриваемых миграционных политик, они очень схожи и созвучны в перечне базовых требований, которые выдвигаются к ним. К их числу относятся: ориентация на долгосрочные стратегические цели и глобальные миграционные и экономические тенденции; сомасштабность с глобальными процессами; наличие эффективного инструментария социальной и культурной политик; сохранение территориальной целостности государства; социально-экономическая и политическая стабильность; сохранение определенной культурной идентичности; принципиальная управляемость внутренних процессов.

Наличие схожих черт свидетельствует о том, что Россия перенимает успешный опыт регулирования миграционных процессов, примеряет некоторые достижения и решения к своим условиям, совершенствует и адаптирует их в

соответствии с национальными особенностями и потребностями, и эти тенденции не могут не вызывать оптимизма. Присутствующие отличительные качества, безусловно, связаны с различным уровнем развития анализируемых политических игроков, с недостатком опыта и знаний в новой области регулирования миграционных потоков, а также с характерными чертами ментальности и этнической спецификой.

Таким образом, опираясь на изложенные факты, следует отметить, что Россия и Европа вынуждены искать новые пути решения проблемы миграционных потоков. Возникающие перед ними современные вызовы и задачи имеют много общих черт, что обуславливает схожесть проводимой ими миграционной политики. К общим ее чертам можно отнести: безвизовый режим для пространства ЕС и СНГ; общие базовые требования, цели и задачи; частично состав инструментария миграционной политики и содержание законодательно-правовой базы; тождественное отношение к знанию языка и доступу к гражданству.

Помимо этого, существует немало различий, например: процедура квотирования для иностранных трудовых мигрантов; научно-методологический базис, составляющий основу миграционной политики и ее концептуальные принципы; уровни и схема правового регулирования миграционной политики; перечень механизмов миграционного регулирования и т.д.

Наличие схожих черт свидетельствует о том, что Россия перенимает успешный опыт регулирования миграционных процессов, примеряет достижения ЕС к своим условиям, совершенствует и адаптирует их в соответствии с национальными особенностями и потребностями, и эти тенденции не могут не вызывать оптимизма. Присутствующие отличительные качества, безусловно, связаны с различным уровнем развития анализируемых политических игроков, с недостатком опыта и знаний в новой области регулирования миграционных потоков, а также с характерными чертами ментальности и этнической спецификой. Насколько бы ни отличалась миграционная политика в России и ЕС в настоящее время, решать везде приходится одинаково направленные и одноплановые проблемы.

Библиографический список

1. Berch Berberoglu Globalization in the 21st century: labor, capital, and the state on a world scale. Basingstoke Palgrave Macmillan, 2010.
2. Пасякина Л.С. ЕС и трудовая миграция // Современная Европа. 2011. № 3. С. 92–105.
3. Новиков Э.И., Ламанов П.И. Влияние внешней миграции на изменение численности населения России // Экономика устойчивого развития. 2012. № 10. С. 158–163.
4. Щербакова Е. В населении столичных городов доля иностранных граждан составляет от 0,6% в Бухаресте до 62% в Люксембурге // Демоскоп Weekly. 2012. № 519/520. URL: <http://demoscope.ru/weekly/2012/0519/barom04.php>
5. Иноземцев В. Миграция в России и ЕС: сходства и различия // Демоскоп Weekly. 2011. № 475/476. URL: <http://www.demoscope.ru/weekly/2011/0475/gazeta017.php>
6. Путин В.В. Россия: национальный вопрос. URL: <http://www.mostcentr.ru/news/29>
7. Топилин А.В., Панфенцева О.А. Миграция и рынок труда в условиях кризиса. М., 2009.
8. Островский П.Ю. Миграция как фактор развития и использования трудового потенциала региона (на примере Дальнего Востока России). Хабаровск, 2011.

M.A. Savelova
The Experience of the Cultural
Policy Implementation
in the European Union

The experience of the cultural programs implementation in the European Union is considered. An overview of the EU cultural policy programs is given. Goals, objectives, and activities of the programs in the sphere of culture are highlighted.

Key words and word-combinations: cultural policy, cultural program, the Eurasian integration, the European Union.

Рассматривается опыт реализации культурной политики в странах Евросоюза. Делается обзор программ культурной политики ЕС. Освещаются цели, задачи и направления деятельности в сфере культуры.

Ключевые слова и словосочетания: культурная политика, культурная программа, евразийская интеграция, Европейский Союз.

УДК 008.001
 ББК 71.4

М.А. Савелова

ОПЫТ РЕАЛИЗАЦИИ КУЛЬТУРНОЙ ПОЛИТИКИ В ЕВРОПЕЙСКОМ СОЮЗЕ

В последнее время ученые и практики обращают пристальное внимание на различные направления развития социальной сферы. Безусловно, культурная политика является одной из наиболее существенных сторон формирования и совершенствования всей социальной политики государства, поэтому представляется исключительно актуальным исследовательский интерес к успешному опыту реализации культурной политики в развитых странах Западной Европы. Особую своевременность подобного изучения доказывают отдельные параллели между Европейским Союзом и потенциальной евразийской интеграцией.

Основанием для формирования единой культурной политики Европейского Союза стала ст. 128 Маастрихтского договора (1992), в которой определено: «Сообщество будет способствовать расцвету культур государств-членов, уважая при этом их национальное и региональное разнообразие и одновременно общее культурное наследие». В параграфе 4 этой статьи подчеркивается: «Сообщество в своих действиях, предусмотренных настоящим Соглашением, должно учитывать культурные аспекты» [1].

Общая культурная политика ЕС не ставит перед собой цель гармонизировать особенности государств-членов, а, скорее, способствует сохранению их разнообразия при содействии формированию общей европейской идентичности. В ст. 151 Маастрихтского соглашения указано, что Сообщество должно способствовать развитию культур государств-членов, уважать их национальную и

региональную специфику, но одновременно заниматься и общим культурным наследием [1]. Деятельность Сообщества должна быть направлена на содействие развитию сотрудничества государств-членов, а также, при необходимости, на поддержку их деятельности в сферах совершенствования и распространения знаний о культуре и истории европейских народов, сохранения культурного наследия общеевропейского значения, некоммерческих культурных обменов, развития искусства и литературы, в том числе аудиовизуального сектора.

Для достижения этих целей используют четыре средства: во-первых, сотрудничество между государствами-членами; во-вторых, учет культурных аспектов, прежде всего вопросов помощи в развитии культуры и сохранении культурного наследия, в контексте политики в других сферах жизнедеятельности Сообщества, в том числе политики в отношении конкуренции; в-третьих, сотрудничество между Сообществом, его членами и третьими странами, а также компетентными международными организациями; в-четвертых, конкретные мероприятия, направленные на поддержку соответствующей деятельности государств-членов. Последнее может осуществляться в двух формах: как поощрительные меры без гармонизации нормативно-правовых актов государств-членов, единогласно принятые Советом в рамках процедуры совместного принятия решений после консультаций с Комитетом регионов, и как рекомендации, также единогласно принятые Советом. Отклонение от обычной процедуры совместного принятия решений означает, что государство-член невозможно квалифицированным большинством в Раде принудить к действиям, которые, по его мнению, являются вредными для собственной культурной идентичности.

Для реализации упомянутых положений Маастрихтского соглашения Евросоюз начал воплощать в жизнь ряд программ культурологического направления, таких, как «Леонардо», «Рафаэль», «Медиа», «Культура-2000» и других, предусматривающих предоставление на конкурсной основе финансовой поддержки (грантов) культурно-художественным или просветительским проектам [2].

С целью рационализации и повышения эффективности деятельности в сфере культурного сотрудничества был разработан единый финансовый и программный документ – «Культура-2000». Эта программа дважды продлевалась до декабря 2006 г. и была заменена программой «Культура-2007».

Указанный документ был направлен на создание, путем поощрения сотрудничества деятелей культуры и искусств с другими заинтересованными лицами и организациями государств-членов, общего европейского культурного пространства. Сохранение национального наследия стран – членов Европейского Союза необходимо было сбалансировать через свою деятельность, с одной стороны завершая формирование общего рынка, а с другой – сохраняя национальное наследие. Принятая Советом соответствующая директива свидетельствует о том, что экспорт культурных творений, которые имеют художественную, историческую или археологическую ценность, за пределы Сообщества, подлежит обязательному лицензированию в том государстве-члене, на территории которого этот предмет законно находится. Вместе с тем директива устанавливает механизм возврата собственнику культурных произведений, незаконно вывезенных с территории государства – члена ЕС после 1 января 1993 г. включительно. Для

этого устанавливается отдельная судебная процедура, которая регулирует также соответствующее сотрудничество компетентных органов государств-членов.

Законодательство ЕС об авторском праве, жесткая эффективная система защиты авторских и смежных прав – одно из главных средств, которое позволяет защитить достоинство и независимость художников и исполнителей и гарантировать, что европейское культурное творчество и соответствующая продукция получают необходимые ресурсы. Авторское право также защищено на уровне Европейского Союза. Соответствующая директива Еврокомиссии от 1998 г. гармонизирует срок действия авторского права в национальных законодательствах государств-членов и устанавливает его на уровне 70 лет после смерти автора литературного, художественного, кинематографического или аудиовизуального произведения. Для последних двух категорий отчисления указанного срока начинается с момента смерти последнего непосредственно причастного к ее созданию лица (режиссер, автор сценария, автор текстов, композитор). Кроме того, этот документ регламентирует защиту основных смежных прав (прав актеров, производителей фонограмм, продюсерских агентств и т.д.) в течение 50 лет [3].

Программа «Культура» ставит перед собой три основные цели: продвижение мобильности деятелей культуры, стимулирование распространения произведений искусства и других результатов культурной деятельности, усиление межкультурного диалога. Для достижения этих целей программа поддерживает три направления деятельности: культурные акции; учреждения культуры европейского уровня; исследования, анализ, распространение информации.

Поддержка культурных акций является одной из основных задач программы «Культура (2007–2013)». Это направление предполагает поддержку сотрудничества учреждений культуры разных стран в рамках культурных и художественных проектов, а именно многолетние совместные проекты, сроком 3–5 лет, совместные проекты сроком не более двух лет, а также специальные мероприятия высокого уровня. Поддержка программы ЕС «Европейские культурные столицы» относится к этой категории.

Успешно развивается поддержка учреждений культуры европейского уровня. В частности, стимулируется обмен между учреждениями культуры разных европейских стран, определяются потребности европейских художественных сообществ, представляющих сферу культуры при контактах с другими европейскими институтами.

В рамках всестороннего содействия развитию исследований и распространению информации в СМИ поддерживается распространение информации, которое пропагандирует деятельность программы «Культура» самыми разными способами. Во-первых, поддерживаются аналитические исследования в области культурного сотрудничества и культурной политики. Во-вторых, поддержку находят национальные контактные пункты, которые были созданы в странах-участницах для распространения информации о программе, проектах и практических аспектах культурного сотрудничества. В-третьих, поддерживаются сбор и распространение информации для того, чтобы культурные операторы могли пользоваться результатами проектов, финансируемых Европейским Союзом.

С конца 2012 г. на уровне парламента ЕС формируется новая культурная

программа под названием «Творческая Европа», срок выполнения которой – с 2014 по 2020 г. Данная программа, представленная на рассмотрение ЕС как крупнейшая система художественных грантов в Европе, будет расширена. В частности, в таких творческих отраслях, как культура и СМИ, впервые будет идти речь о субсидиях. Данная инициатива предполагает, что Европейский Союз вложит 4,5% своего ВВП в различные художественные начинания, связанные с попыткой стимулировать рост экономики за счет подъема индустрии искусства. Эти условия увеличат до 1,8 млрд евро бюджет для выполнения целей стратегии и повысят влияние культуры как экономического фактора [4].

Как предусмотрено новой программой, культурные и творческие инициативы будут способствовать экономическому росту. Цель программы: способствовать культурному и языковому разнообразию в Европе, укрепляя конкурентоспособность культурного и творческого секторов. Расширение транснационального сотрудничества должно привести к открытию новых рынков. Кроме того, планируется создать специальный инструмент финансирования для развития творческих отраслей в виде гарантийного фонда, что облегчит доступ к кредитам.

В целом же Европейская комиссия предоставила в 2001 г. поддержку более 190 проектам в различных областях культуры и искусства, а также исторического и культурного наследия на общую сумму 30 млн евро. Это финансирование было осуществлено в рамках масштабной европейской программы «Культура-2000», в реализации которой участвовали представители культуры 27 стран. В 2002 г. завершилась реализация 5-й рамочной программы Комиссии Европейского сообщества, которая инициировала и организовала реализацию целого ряда проектов научных исследований и разработок. К этому времени в данной Комиссии произошли серьезные структурные изменения, запечатлевшие новый подход к культурному наследию: созданы Генеральный директорат по культуре и образованию и Генеральный директорат по технологиям информационного общества, в рамках которого организован отдел прикладных программ по культурному наследию. Именно этот отдел стал заниматься организацией научно-исследовательских проектов, связанных с электронной культурой.

В процессе выполнения пятой рамочной программы стало очевидно, что выбранные направления и приоритеты не успевают за современными темпами развития технологий и подходов общества к проблемам информатизации, поэтому в марте 2000 г. Европейским Союзом была принята рассчитанная на 10 лет рабочая стратегия экономического, социального и экологического обновления, нацеленная на создание «Европейского культурного пространства» (European Cultural Area). В первую очередь имелось в виду стимулирование международного сотрудничества для создания единого европейского культурного наследия. Кроме того, выработан целый комплекс программ и инициатив: программа «Технологии информационного общества» (IST – Information Society Technologies), план мероприятий «Электронная Европа» (e-Europe), а также программа поддержки создания, распространения и использования электронных ресурсов по европейской культуре и науке (e-Content).

Таким образом, программа «Культура (2007–2013)» формирует и успешно реализует три основные цели: продвижение мобильности деятелей культуры,

стимулирование распространения произведений искусства и других результатов культурной деятельности, усиление межкультурного диалога. Для достижения этих целей программа поддерживает три направления деятельности: культурные акции; учреждения культуры европейского уровня; исследования, анализ, распространение информации.

Успешная реализация подобных проектов в масштабах всего Европейского Союза свидетельствует о потенциальной возможности внедрения и совершенствования наднациональных проектов в социальных сферах государств, находящихся в различных социально-экономических условиях. Современные интеграционные процессы на евразийском пространстве безусловно только выиграли бы при условии включения образовательных, культурных и социальных проектов наряду с существующими экономическими и политическими предпосылками.

Библиографический список

1. Договор о Европейском Союзе (в ред. Лиссабонского договора). URL: <http://eulaw.ru/treaties/teu>
2. Сайт национальной публичной библиотеки г. Дюссельдорфа. URL: <http://oebib.wordpress.com/2010/10/21/dbv-eu-kulturprogramm-2014/>
3. Сайт Федерального министерства образования, искусств и культуры Австрии. URL: http://www.bmukk.gv.at/europa/eukultur/kultur20142020_konsultation.xml
4. Сайт Еврокомиссии, Программа генеральной дирекции по вопросам образования и культуры. URL: http://ec.europa.eu/culture/our-programmes-and-actions/consultation/consultation_document_de.pdf

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

Ya.S. Grishina
**Legal Regulation of Public-
Private Partnership
in Conditions of Social
Entrepreneurship Legal Model
Formation**

The prospects of interaction between private business and the state in Russia are analyzed. The special attention is paid to the legal regulation of public-private partnership.

Key words and word-combinations: public-private partnership, social entrepreneurship, legal regulation of state and business interaction.

Анализируются перспективы взаимодействия государства и частного бизнеса в России. Особое внимание уделяется правовой регламентации государственно-частного партнерства.

Ключевые слова и словосочетания: государственно-частное партнерство, социальное предпринимательство, правовая регламентация взаимодействия государства и бизнеса.

УДК 347.1
ББК 67.404.0

Я.С. Гришина

ПРАВОВАЯ РЕГЛАМЕНТАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННО- ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В УСЛОВИЯХ ФОРМИРОВАНИЯ ПРАВОВОЙ МОДЕЛИ СОЦИАЛЬНОГО ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВА

Государственно-частное партнерство – это предпринимательская деятельность, особенностью которой является направленность не только на систематическое извлечение прибыли, но и на достижение социально полезного эффекта [1, с. 189], что, несомненно, в мировой практике относит его к правовым формам социального предпринимательства. Однако российская правовая регламентация данного правового механизма, представляющая собой одну из форм взаимодействия между государством и частным бизнесом, далека от совершенства. Потенциал государственно-частного партнерства в России, основанный на балансе частных и публичных интересов, несомненно, высок. Достоинством данного партнерства является то, что частный партнер может быть представлен субъектами частного предпринимательства в любой организационно-правовой форме. К публичным партнерам относятся субъекты, об-

ладающие публичной властью, обеспечивающие реализацию публичного интереса в государственно-частном партнерстве, объектом которого является объект инвестиционно-правовой деятельности [1, с. 49].

В настоящее время приоритетными сферами применения государственно-частного партнерства как в России, так и за рубежом являются развитие производственной, транспортной и социальной инфраструктуры, жилищно-коммунальное хозяйство, здравоохранение и социальные услуги, финансирование научных исследований, имеющих перспективы коммерциализации, развитие инновационной инфраструктуры [1, с. 199]. Пока в России отсутствует федеральный закон, регулирующий отношения в области государственно-частного партнерства на государственном уровне. Однако на региональном уровне во многих субъектах РФ в настоящий момент законодательство в данной области сложилось (Закон Санкт-Петербурга от 25 дек. 2006 г. № 627-100 «Об участии Санкт-Петербурга в государственно-частных партнерствах»; Закон Республики Дагестан от 1 февр. 2008 г. № 5 «Об участии Республики Дагестан в государственно-частных партнерствах»; Закон от 5 марта 2008 г. № 15-РЗ «Об основах государственно-частного партнерства в Республике Алтай»; Закон от 4 дек. 2008 г. № 240-ОЗ «О государственно-частном партнерстве в Томской области»; Закон Кемеровской области от 29 июня 2009 г. № 79-ОЗ «Об основах государственно-частного партнерства»). К сожалению, такое положение не способствовало единому пониманию термина «государственно-частное партнерство».

По оценке ученых, во всех регионах, где принимались законы о государственно-частном партнерстве, правовые акты трактуют понятие «государственно-частного партнерства» в узком смысле, то есть применяя его к инвестиционным, инфраструктурным, инновационным проектам, требующим значительного финансирования и соответственно определения и соблюдения правил раздела получаемых в результате реализации проектов доходов. Вместе с тем использование данного термина может быть употребимо и в более широком смысле, например как любые взаимовыгодные отношения власти и бизнеса, в рамках которых обе стороны взаимодействуют в процессе принятия решения и соинвестируют ограниченные ресурсы (деньги, персонал, оборудование, информацию и т.д.) для достижения конкретных целей в определенной сфере [2, с. 382].

В научной литературе отмечается, что проведенный анализ региональных законодательных актов в области государственно-частного партнерства, не отличающихся детализированным и проработанным подходом к их изложению, позволил выявить целый ряд следующих недостатков в их содержании. Существующие законодательные акты, по мнению А.О. Иншаковой и Н.В. Мириной, не соответствуют стандартам общероссийского федерального законодательства. Ученые полагают, что их следует дополнить статьей, которая определяла бы круг задач, стоящих перед правоприменителем; некоторые принятые законодательные акты также не содержат в себе положений о сторонах государственно-частного партнерства. В связи с этим, по их мнению, представляется необходимым расширить положения данных региональных законов, добавив в их содержание статью, которая бы определяла стороны правоотношений и формулировала их конкретное определение.

А.О. Иншакова и Н.В. Мирина обращают внимание на то, что одним из типов проектов, относимых к «государственно-частному партнерству», во всех региональных правовых актах являются концессионные соглашения [2, с. 383]. Отмечается, что концессии в социальной сфере достаточно широко применяются в развитых странах (Германия, Франция), в Латинской Америке (Аргентина, Боливия, Чили) и в бывших социалистических государствах (Венгрия, Польша, Румыния, Чехия) [1, с. 166 и далее]. Однако, несмотря на то что в России Федеральный закон «О концессионных соглашениях» [3] действует с 2005 г., до настоящего времени не заключено ни одного такого соглашения. Главная причина этого – недостаточная защищенность прав концессионера: «Риски, которые он несет, высокие расходы, связанные с самой концессионной деятельностью, отягощаются еще и необходимостью уплачивать высокую концессионную плату государству» [2, с. 384]. В связи с этим, по мнению авторов, следует предусмотреть неустойку за нарушение обязательств со стороны публичного партнера.

Как свидетельствует мировой опыт государственно-частного партнерства, мера конкретного участия государства и частного бизнеса и условия их сочетания могут существенно различаться. Наряду с концессиями государственно-частное партнерство может существовать и в других типах проектов: государственные контракты, арендные (лизинговые) отношения, соглашения о разделе продукции, государственно-частные предприятия [4]. В случае концессионных соглашений всех типов следует говорить о частичной передаче некоторых правомочий собственности от государственного партнера частному (обычно правомочий пользования, владения и управления). В государственных контрактах права собственности жестко разделены. Частный компонент в этих партнерствах может выступать в качестве одной из сторон контракта (чаще всего это контракты на поставку товаров и услуг для государственных нужд, на предоставление технической помощи, на управление). К партнерству с разделенными правами собственности относятся и арендные (лизинговые) отношения, а также соглашения о разделе продукции. Акционерное или долевое участие частного капитала в государственном предприятии (совместное предприятие) предполагает более высокий уровень интеграции капитала при реализации партнерских отношений [5]. В России, несмотря на то что концессионные соглашения в мировой практике признаются самыми перспективными, используются все типы проектов, кроме концессии, что нельзя признать допустимым.

Реализация концепции социального предпринимательства в России заставляет искать новые пути и методы наиболее эффективного использования государственной собственности, формы взаимодействия с бизнесом, сферы реализации возможностей и ресурсов государственного и частного секторов, способы удовлетворения социальных потребностей общества. Таким образом, сужается круг обязательств, убавляется гарантированный минимум государственной помощи и поддержки, но вместе с тем уменьшается государственное вмешательство и государственное регулирование многих социальных сфер [6]. Не секрет, что экономический рост государства невозможен без развития инфраструктуры, а для инвестирования в развитие инфраструктуры и реализации крупных инвестиционных проектов зачастую бюджетных средств просто недостаточно. По-

тому наиболее эффективным способом распределения инвестиционного бремени, а также перераспределения рисков между государством и частными партнерами является механизм государственно-частного партнерства, изучение мирового опыта которого будет весьма полезно при моделировании правовой конструкции обеспечения социально-имущественных потребностей граждан.

По мнению О.Н. Лебединец, правовыми формами такого публично-частного взаимодействия в мировой практике могут являться договоры на поставку продукции для государственных, муниципальных нужд, концессионные соглашения, договоры аренды, в том числе лизинга. Кроме этого, договоры на выполнение работ и оказание услуг для государственных, муниципальных нужд, контракты технической помощи, соглашения о разделе продукции, договоры участия в долевом строительстве, договоры простого товарищества, договоры о создании хозяйственных обществ, договоры поручительства, договоры о развитии застроенной территории и другие, как поименованные, так и непоименованные договоры [7, с. 147].

Однако, в целом соглашаясь с обозначенной позицией, следует уточнить, что, по нашему мнению, в данном случае речь идет не о правовых формах, а о правовых средствах. На наш взгляд, под правовой формой следует понимать само государственно-частное партнерство, являющееся составной частью социального предпринимательства.

На современном этапе развития государственно-частного партнерства в нашей стране наиболее распространенным (а иногда и единственно возможным) из существующих основных моделей контрактов государственно-частного партнерства, получивших развитие за рубежом [1, с. 99–100], является модель BOT (построй, эксплуатируй, передай), при которой созданный частным партнером инфраструктурный объект после завершения строительства передается ему в срочное пользование (в целях окупаемости расходов). После этого объект передается государству, хотя возможности государственно-частного партнерства в сфере развития инфраструктуры намного шире [7, с. 147–148]. Однако в социальной сфере, по свидетельству А.В. Белицкой [1, с. 156], оптимальной формой государственно-частного партнерства является схема DFBPM (design, finance, build, partial transfer, maintain – проектирование, финансирование, строительство, частичная передача, обслуживание). В связи с этим заслуживает внимания испанская модель государственно-частного партнерства, в которой частная сторона достраивает и укомплектовывает объект или группу социально ориентированных объектов (например, медицинских). В дальнейшем частный инвестор организует управляющую компанию по эксплуатации и берет при этом на себя обязательство оказывать услуги определенной группе населения за счет собственных средств. При втором варианте оказания услуг (в приведенном примере медицинских) организуется за счет частичного финансирования из бюджетных источников [8, с. 24].

Несомненно, государственно-частное партнерство в социальной сфере обладает некоторой спецификой, особенности которой, как представляется, наиболее четко проявляются при анализе зарубежного опыта. Если изучение опыта социального предпринимательства в странах Америки и Европы не позволяет выявить характерные различия заокеанской и европейской моделей, то тем не

менее на некоторые тенденции развития государственно-частного партнерства обратить внимание представляется возможным.

Отмечается, что государственно-частное партнерство в социальной сфере, а именно в отраслях здравоохранения, образования, развито наиболее сильно в тех странах, где государством гарантируется высокий уровень социальной защиты и велика средняя продолжительность жизни (США, Великобритания, Испания, Франция, Япония) [9, с. 23]. В странах с переходной экономикой, считает В.Н. Шамбир [10, с. 11–15], социальные отрасли как сфера применения государственно-частного партнерства занимают одно из низких мест. Вместе с тем и в развивающихся странах можно выделить ряд заслуживающих внимания и более глубокого последующего изучения примеров такого сотрудничества. Так, в Чили государственно-частное партнерство использовалось при проведении пенсионной реформы, при этом управление пенсионными средствами предполагалось конкурирующими специализированными частными компаниями [11, с. 8–10].

А.В. Белицкая приводит примеры ряда успешных проектов с примерами государственно-частного партнерства в сфере образования в Южной Африке и в Колумбии [1, с. 157]. Вместе с тем в научной литературе обращается внимание на достаточно высокий процент прекращенных проектов в социальной сфере по сравнению с другими отраслями. Один из таких примеров – концессия в области водоснабжения и канализации в аргентинской столице Буэнос-Айресе, давшая значительные результаты в начале осуществления проекта, но впоследствии потерпевшая убытки частного партнера. Недовольство населения в связи с повышением тарифов и качеством оказываемых услуг привело не к уменьшению, а к усилению социальных проблем [4].

Еще один поучительный пример: в Мельбурне (Австралия) строительство больницы частной компанией, которая по условиям контракта впоследствии должна была оказывать платные медицинские услуги в течение двадцати лет, также оказалось убыточным проектом. По решению суда данный контракт был аннулирован, в результате чего больница была передана в собственность штата, а правительство компенсировало частной компании только половину инвестиционного капитала. В связи с этим очевидна необходимость предусмотрения в контракте условий прекращения государственно-частного партнерства в случае его убыточности. С точки зрения А.В. Белицкой, социально значимый объект должен вернуться в государственную или муниципальную собственность с компенсацией частному инвестору затрат, а социально значимые услуги должны оказываться населению до того момента, пока частному партнеру не будет найдена замена или государство не возьмет на себя функцию по оказанию этих услуг. В контракте необходимо также учитывать, что инвестиции в социальную сферу для субъектов частного сектора могут характеризоваться длительным периодом окупаемости проекта, отсутствием прибыли или отрицательным денежным потоком [1, с. 164].

На низкую инвестиционную привлекательность объектов социальной сферы указывают и другие исследователи [12, с. 12–14]. В США среди методов государственного регулирования активно применяются средства стимулирования и

государственной поддержки. При передаче объектов муниципальной собственности частным компаниям на условиях государственно-частного партнерства местные органы власти вправе предоставить частному партнеру налоговые льготы, ускоренную амортизацию, льготные кредиты на инвестиции, модернизацию и т.д. [4]. В научной литературе отмечается сложность реализации государственно-частного партнерства из-за отсутствия специального федерального закона [2, с. 384]. Однако по данному вопросу более авторитетным видится мнение А.В. Белицкой, считающей, что для успешного применения государственно-частного партнерства на первом этапе вполне достаточно совершенствования действующего законодательства. Хотя не во всех зарубежных странах, где механизм государственно-частного партнерства работает эффективно, есть отдельные законы, тем не менее «это гибкий инструмент привлечения частных инвестиций для решения государственных и общественно значимых задач, который может облекаться в любую удобную правовую форму» [2, с. 188–189].

К сожалению, столь долго не используемый в нашей стране механизм публично-частного партнерства не может пока еще работать без сбоев. Для повышения эффективности его функционирования и отлаженности взаимодействия всех его элементов необходимо в первую очередь создать прочную правовую основу подобного взаимодействия, позволяющую определять цели, которые оно преследует в рамках реализации проектов, конкретные формы и методы взаимодействия государства и бизнеса, отрасли и сферы. Допустимо заключение подобных договоров и соглашений, установление основной схемы государственно-частного партнерства, а также указание условий договора (соглашения) в зависимости от выбранной схемы. Конечно, без действенного механизма реализации идеологии социального предпринимательства никакие правовые нормы не возымеют ожидаемого эффекта.

В Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г. государственно-частное партнерство, направленное на снижение предпринимательских и инвестиционных рисков прежде всего в сферах исследований и разработок, на распространение новых технологий, развитие транспортной, энергетической и коммунальной инфраструктуры, рассматривается в качестве элемента механизма взаимодействия государства, частного бизнеса и общества как субъектов инновационного развития (раздел 1.5) [13].

В документе отмечается необходимость перехода от экспортно-сырьевой к инновационной модели экономического роста, связанного с формированием нового механизма социального развития, основанного на сбалансированности предпринимательской свободы, социальной справедливости и национальной конкурентоспособности. Переход к инновационному социально ориентированному типу экономического развития предполагает реализацию комплекса взаимоувязанных по ресурсам, срокам и этапам преобразований по следующим шести направлениям: 1) развитие человеческого потенциала России; 2) создание высококонкурентной институциональной среды, стимулирующей предпринимательскую активность и привлечение капитала в экономику; 3) проведение структурной диверсификации экономики на основе инновационного технологического развития; 4) закрепление и расширение глобальных конкурентных

преимуществ России в традиционных сферах (энергетика, транспорт, аграрный сектор, переработка природных ресурсов); 5) расширение и укрепление внешнеэкономических позиций России, повышение эффективности ее участия в мировом разделении труда; 6) переход к новой модели пространственного развития российской экономики.

Программа экономического развития представляется весьма продуманной, однако средства правового обеспечения ее реализации, к сожалению, неконкретны. Думается, что без использования мирового опыта социального предпринимательства переход к инновационному социально ориентированному типу экономического развития, позволяющего сбалансировать взаимодействие не только усилий государства и частного бизнеса, но и гражданского общества в лице многочисленных некоммерческих организаций, будет крайне затруднительным.

На наш взгляд, требуется сбалансированная правовая политика развития социального предпринимательства, направленная на упорядочение правовой сферы, несущей цивилизованность и порядок национальным социально-экономическим отношениям. Без сомнения, «непродуманная и слабая правовая политика, сопряженная с несовершенной и пробельной юридической базой, с противоречиями в правовых актах, с неконкретными приоритетами, ведет к неизменным сбоям в осуществлении политики экономической, значительно затрудняет гражданский оборот, препятствует развитию государства» [14, с. 14]. Данная правовая политика должна отличаться комплексным подходом по оптимизации частно-правовой и публично-правовой законодательной базы, сближением отечественного правопорядка с правилами регулирования социального предпринимательства в развитых мировых державах, имплементацией положительного зарубежного опыта, трансформацией предпринимательского законодательства в российскую правовую доктрину. Необходима обоснованная Концепция правовой политики социального предпринимательства. Это обстоятельство в свете развития Концепции имущественных потребностей Н.А. Барина [15, 16], обуславливает актуальность дальнейшего исследования проблем социального предпринимательства, моделирование взаимодействия правовых форм и средств которого в целях формирования механизма инновационно-правовой модели обеспечения социально-имущественных потребностей граждан представляет значительный научный и практический интерес.

Библиографический список

1. Белицкая А.В. Правовое регулирование государственно-частного партнерства. М., 2012.
2. Инишкова А.О., Мирина Н.В. Роль юридической конструкции государственно-частного партнерства в правовом обеспечении отечественной наноиндустрии // Модернизация гражданского права в современных условиях мирового хозяйствования: мат-лы докл. междунар. науч.-практ. семинара. Волгоград, 2011.
3. О концессионных соглашениях: Федер. закон от 21 июля 2005 г. № 115-ФЗ // Рос. газ. 2005. 26 июля.
4. Варнавский В. Государственно-частное партнерство в России: проблемы становления. URL: <http://www.strana-oz.ru/?article=988&numid=21>
5. Дерябина М. Государственно-частное партнерство: теория и практика. URL: <http://institutiones.com/general/1079-gosudarstvenno-chastnoe-partnerstvo.html>

6. Гришина Я.С. Поддержка социальных предприятий предоставлением налоговых льгот // Вестник ПАГС. 2012. № 4 (33). С. 61–68.
7. Лебединец О.Н. Государственно-частное партнерство как форма гармонизации публично-го и частного в экономике и праве // Актуальные проблемы частного и публичного права в свете теории конвергенции: сб. науч. ст. / отв. ред. Ю.С. Харитонов, Н.Д. Эриашвили. М., 2012.
8. Селезнев П.Л. Государственно-частное партнерство и его эффективность в институциональных преобразованиях экономики: автореф. дис. ... канд. экон. наук. М., 2010.
9. Иванова А.О. Развитие государственно-частного партнерства в Японии: автореф. дис. ... канд. экон. наук. М., 2010.
10. Шамбир В.Н. Государственно-частное партнерство как форма инвестирования приоритетных муниципальных проектов: автореф. дис. ... канд. экон. наук. М., 2010.
11. Подкорытов Р.А. Государственно-частное партнерство в сфере пенсионного обеспечения Чили: автореф. дис. ... канд. экон. наук. М., 2010.
12. Фильченков В.А. Формирование государственно-частного партнерства в социальной сфере: автореф. дис. ... канд. экон. наук. М., 2008.
13. О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года: распоряжение Правительства от 17 нояб. 2008 г. № 1662-Р. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
14. Вавилин Е.В., Чельшев М.Ю. О концепции гражданско-правовой политики // Гражданское право. 2012. № 1.
15. Баринов Н.А. Имущественные потребности и гражданское право. Саратов, 1987.
16. Баринов Н.А. Избранные труды. М., 2012.

М.А. Volkova
Forms of Participation of the
Russian Federation Citizens
in Government: Ambiguity
of Definitions

Peculiarities of citizens' participation in the state government are studied. Issues of the inclusion of political parties and public services in forms of citizens' participation in government are considered.

Key words and word-combinations: government, the state, political parties, public service.

Исследуются особенности участия граждан в управлении делами государства. Рассматриваются вопросы отнесения политических партий, государственной службы к формам участия граждан в управлении делами государства.

Ключевые слова и словосочетания: управление, государство, политические партии, государственная служба.

УДК 342.7
 ББК 67.400.3

М.А. Волкова

ФОРМЫ УЧАСТИЯ ГРАЖДАН РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В УПРАВЛЕНИИ ДЕЛАМИ ГОСУДАРСТВА: НЕОДНОЗНАЧНОСТЬ ОПРЕДЕЛЕНИЯ

Вопрос об исследовании форм участия граждан в управлении делами государства до настоящего времени не нашел однозначного понимания в науке конституционного права, хотя и анализировался, в частности на уровне докторских диссертаций, и широко обсуждался в публицистических работах и

монографиях [1, 2]. Спорным остается выделение каких-либо иных классификаций форм участия в управлении делами государства, кроме устоявшейся и закрепленной в ст. 32 Конституции РФ на непосредственную и опосредованную формы.

С нашей точки зрения, выделение некоторых форм участия представляется необоснованным и неаргументированным (таких, как лоббизм, блогосообщества, отзыв депутата, сходы), а некоторых – небесспорным. Например, на наш взгляд, об общественной акции следует говорить как о способе информирования общества и государства о возникшей проблеме, а не о форме участия в управлении делами государства. Ни участием в управлении делами государства, ни участием в решении общественно-политических дел называть общественную акцию нельзя.

Многими учеными государственная служба рассматривается как форма участия граждан в управлении делами государства, с чем, на наш взгляд, также согласиться трудно. Государственной службой Российской Федерации в соответствии с Законом «О системе государственной службы Российской Федерации» от 27 мая 2003 г. [3] признается профессиональная служебная деятельность граждан Российской Федерации по обеспечению исполнения полномочий: Российской Федерации и органов государственной власти различных уровней; лиц, замещающих должности, устанавливаемые Конституцией РФ, федеральными законами для непосредственного исполнения полномочий федеральных государственных органов; лиц, замещающих должности, устанавливаемые конституциями, уставами, законами субъектов РФ для непосредственного исполнения полномочий государственных органов субъектов РФ.

Выступая от имени государства, граждане реализуют интересы государства, все действия государственных служащих – это действия государства посредством госслужащего, последние же действуют не в собственных интересах, а в интересах государства, реализуя его прямые обязанности.

Признав государственную службу формой участия граждан в управлении делами государства, следует говорить и о службе в армии и в органах правопорядка как о формах участия граждан в управлении делами государства, поскольку согласно ст. 2 Закона «О системе государственной службы Российской Федерации» система государственной службы, включает в себя такие виды государственной службы как государственная гражданская служба; военная служба; правоохранительная служба. Однако считать последние два вида государственной службы участием или формами участия граждан в управлении делами государства, на наш взгляд, представляется весьма сомнительным.

Во-первых, прохождение службы в Вооруженных силах согласно Конституции РФ является обязанностью гражданина Российской Федерации (ст. 59 Конституции РФ), которую зачастую многие лица проходят без собственного желания и высоких патриотических чувств, а некоторые годами пытаются избежать данной обязанности, что не может являться признаком участия в управлении делами государства, которое должно выражаться в добровольном осознанном инициативном поведении лица с целью принять участие в управлении делами государства. Речь должна идти о социально активном характере правомерного

поведения, а не о конформистских и маргинальных его видах. Признавая службу в Вооруженных Силах участием граждан в управлении делами государства, мы признаем факт того, что обязываем граждан участвовать в управлении делами государства в буквальном смысле принудительно.

Во-вторых, нельзя забывать и об этимологическом содержании термина «государственная служба», который подчеркивает важность именно службы государству или ранее – службы государю. Государственная служба происходит от имени государства и за счет государства (государственные служащие получают вознаграждение), что еще раз подчеркивает деятельность в интересах государства. Государство создает и содержит специальный государственный аппарат для обеспечения реализации своих целей и функций.

Именно через государственную службу во многом реализуется государственная власть, тем самым реализуется воля государства. Безусловно, государственные служащие обладают достаточными ресурсами, чтобы влиять на принятие тех или иных политических решений, однако и такое влияние связано в первую очередь с наделением их государственными полномочиями. Нам близка точка зрения Б.М. Лазарева, который определяет государственную службу как «служение государству, то есть выполнение по его поручению и за плату от него деятельности по реализации задач и функций государства в государственных органах» [4, с. 5–7].

Таким образом, публично-правовая природа государственной службы, публично-правовой статус государственных служащих не позволяют сделать вывод о том, что поступление на государственную службу является участием граждан или формой в управлении делами государства.

Политические партии также часто исследуются как формы участия граждан в управлении делами государства, что не совсем верно, поскольку партии являются лишь средством, обеспечивающим участие граждан в управлении делами государства. Статья 3 Федерального закона «О политических партиях» под последними признает общественное объединение, созданное в целях участия граждан Российской Федерации в политической жизни общества посредством формирования и выражения их политической воли, участия в общественных и политических акциях, в выборах и референдумах, а также в целях представления интересов граждан [5].

Роль политических партий в правовой и политической действительности значительно увеличивается на современном этапе развития российского общества. Многие правоведы отмечают способствование тому неизбежных объективных причин. Так, А.Г. Головин указывает, что возрастание роли политических партий является «естественным этапом эволюции отечественной политической системы и эволюции механизма реализации права граждан участвовать в управлении делами государства через политические партии» [6]. Именно политические партии стали одним из важнейших институтов, посредством которого возможно участие граждан в управлении делами государства. Укрепление значимости политических партий, увеличение их многообразия и усиление роли на политической арене неизбежны в условиях демократического государства.

Политические партии необходимо рассматривать как средство участия гражд-

дан в управлении делами государства, поскольку они представляют собой коллективное выражение мнений входящих в партию граждан. При этом политически активные граждане с четко обозначенной гражданской позицией могут принять участие в управлении делами государства непосредственно (к примеру, путем их выбора в депутаты), а менее активные – опосредованно, что еще раз доказывает наличие двух форм участия (непосредственной и опосредованной) и многообразия средств, обеспечивающих такое участие. Политическая партия и является средством, которое позволяет гражданам участвовать в управлении делами государства в двух названных формах. В данном случае можно отметить уникальность партии именно в возможности обеспечить участие и в одной, и в другой форме, в то время как многие средства позволяют реализовывать участие только в одной из форм (например, общественная экспертиза или митинг предполагают реализацию только формы опосредованного участия граждан, на наш взгляд).

Важнейшую роль партии играют в парламенте государства. Парламент, являясь главным элементом представительной демократии, не может считаться демократически избранным без соперничества партий в борьбе за депутатские мандаты [7, с. 53]. Политические партии для того и создаются, чтобы посредством выборов своих сторонников в законодательные органы участвовать в управлении государством. Эффективная деятельность парламента трудно представляется без функционирования политических партий, поскольку именно они принимают непосредственное участие в процессе разработки и принятия законодательства.

А.Б. Юдина, комментируя Закон «О политических партиях», утверждает, что представление интересов граждан через политические партии осуществляется следующим образом: а) политические партии на выборах выдвигают кандидатуру Президента РФ, избранный Президент РФ формирует Правительство РФ – высший орган исполнительной власти; б) депутаты, избранные в состав представительных органов государственной власти и местного самоуправления, в подавляющем большинстве являются членами политических партий; в) формируются общественные и совещательные органы с участием представителей политических партий, которые обеспечивают учет мнения, потребностей и интересов различных слоев населения при выработке решений органов государственной власти [8].

К целям политических партий действующее российское законодательство относит: формирование общественного мнения; политическое образование и воспитание граждан; выражение мнений граждан по любым вопросам общественной жизни, доведение этих мнений до сведения широкой общественности и органов государственной власти; выдвижение кандидатов (списков кандидатов) в депутаты и на иные выборные должности в органах государственной власти [5, ч. 4 ст. 3]. Даже по обозначенным в Законе «О политических партиях» целям можно выделить возможную форму реализации этих целей на практике через политическую партию. Например, такая цель, как выдвижение кандидатов (списков кандидатов) в депутаты, детерминирует непосредственное участие в управлении делами государства, а такая цель, как политическое воспитание граждан, предполагает опосредованную форму участия, поскольку,

скорее всего, она будет реализовываться посредством взаимодействия с институтами гражданского общества и государства (здесь уже правильнее говорить о способах участия). Однако такая цель, как выражение мнений граждан по любым вопросам общественной жизни, на наш взгляд, может предполагать обе формы участия в управлении делами государства в зависимости от того, какими способами будут выражаться мнения граждан.

В политической партии граждане (а также партия в целом) могут участвовать в управлении делами государства или воздействовать на принятие управленческих решений через непосредственное принятие решений политической партией либо гражданами, в нее входящими (например, выдвижение законопроекта на рассмотрение) или через воздействие на принятие решения посредством целого ряда спланированных действий, акций.

Таким образом, предлагается рассматривать политическую партию как институт гражданского общества, что не вызывает сомнений и подтверждается целым рядом исследований на подобную тематику [9–12]. Те действия и процедуры, с помощью которых реализуется право на участие граждан в управлении делами государства через институт политических партий, следует рассматривать как способы участия. При этом особым способом является взаимодействие политических партий с государственными структурами, что дает более действенный результат для обоих взаимодействующих субъектов.

Некоторые правоведы настаивают на том, что взаимодействие политической партии с органами государственной власти, местного самоуправления и избирательными комиссиями необходимо называть функцией и исследовать как функцию, наряду с такими общепризнанными функциями политических партий, как электоральная, инновационная, аккумулятивная, функция социализации и другие [13]. Однако более целесообразным считаем рассмотрение указанного взаимодействия как способа участия граждан в управлении делами государства, поскольку само по себе взаимодействие предполагает уже некие механизмы и процедуры, нацеленные на получение конкретного результата от такого взаимодействия. Функция же представляется как направление деятельности, которое воплощается в жизнь посредством целого спектра способов воздействия.

Широкое влияние политических партий на законотворческий процесс бесспорно, поскольку политическая партия является единственным видом общественного объединения, которое обладает правом выдвигать кандидатов (списки кандидатов) в депутаты и на иные выборные должности в органах государственной власти. Однако нельзя не отметить недостаточное урегулирование участия граждан в управлении делами государства через институт политических партий в судебной власти, так как в судебной деятельности принадлежность судейского корпуса к каким-либо политическим течениям исключается согласно Кодексу судейской этики.

Кроме того, недостатком является отсутствие единого документа, в котором перечислялись бы все возможные пути участия граждан в управлении делами государства через политические партии. В настоящее время наиболее широкое

правовое регулирование получило только такое средство участия граждан в управлении делами государства через политические партии, как парламентаризм, как особо востребованный со стороны государственных органов.

Таким образом, нами обозначены только некоторые спорные моменты понимания форм участия граждан в управлении делами государства и отнесения к ним способов и институтов, с помощью которых реализуется указанное право. Анализ имеющейся литературы по вопросам форм участия граждан в управлении делами государства и действующего законодательства позволяет отметить непроработанность аргументов в пользу отнесения общественных институтов к формам участия граждан в управлении делами государства, что показано на примере деятельности политических партий. Основная причина, по нашему мнению, заключается в отсутствии нормативного документа в этой сфере, единообразного понимания категорий «форма», «способ», «средство» и т.д. Отсюда столько неточностей и порождение необходимости продолжения исследований данной тематики в дальнейшем.

Библиографический список

1. *Широбоков С.А.* Конституционно-правовые аспекты участия граждан в управлении делами государства в Российской Федерации: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 2011.
2. *Липчанская М.А.* Участие граждан Российской Федерации в управлении делами государства: конституционно-правовое исследование: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2012.
3. О системе государственной службы Российской Федерации: Федер. закон от 27 мая 2003 г. (в ред. от 6 дек. 2011 г.) // СЗ РФ. 2003. № 22. Ст. 2063.
4. *Лазарев Б.М.* Государственная служба. М., 1993.
5. О политических партиях: Федер. закон от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ (с изм. от 1 дек. 2012 г.) // СЗ РФ. 2001. № 29. Ст. 2950.
6. *Головин А.Г.* Политические партии как один из институтов, обеспечивающих реализацию права граждан Российской Федерации участвовать в управлении делами государства // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 8.
7. *Вологина Э.А.* Реализация многопартийности в Российской Федерации // Философия права. 2009. № 4.
8. *Юдина А.Б.* Комментарий к Федеральному закону от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях». М., 2011.
9. *Чижов Д.В.* Российские политические партии как институт гражданского общества и политической системы: автореф. дис. ... канд. полит. наук. М., 2006.
10. *Зеленко Б.И.* Политические партии как институциональный фактор становления гражданского общества в современной России: автореф. дис. ... д-ра полит. наук. М., 2004.
11. *Грачев В.С.* Институты гражданского общества и их роль в обеспечении конституционно-правовых отношений в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011.
12. *Акимова М.А.* Негосударственные формы защиты прав и свобод личности: вопросы теории и практики: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2012.
13. *Барамидзе С.М.* Конституционно-правовой статус политических партий: законодательное регулирование и его развитие: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2012.

E.M. Filippov
The Analysis of the Concept
of «State Secrets»
in the Constitutional Law
of the Russian Federation

The concept of state secrets in the Russian constitutional law is studied. The legal definition and the views of scientists on the subject are compared. The main features of state secrets are highlighted, basing the author's definition.

Key words and word-combinations: state secret, constitutional law, protection of state interests.

Исследуется понятие государственной тайны в российском конституционном праве, сравниваются законодательное определение и позиции ученых по данному вопросу. Выделяются основные признаки государственной тайны, на основании которых дается авторское определение.

Ключевые слова и словосочетания: государственная тайна, конституционное право, защита интересов государства.

УДК 342.4
 ББК 67.400.1

Е.М. Филиппов

АНАЛИЗ ПОНЯТИЯ «ГОСУДАРСТВЕННАЯ ТАЙНА» В КОНСТИТУЦИОННОМ ПРАВЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Переход от социалистического строя к демократическому в Российской Федерации характеризуется глобальными изменениями, происходящими в государственной и общественной жизни, экономике и праве. Вектором, направляющим данные процессы, стала Конституция РФ, устанавливающая и регулирующая основные институты различных отраслей российского права. Расширение сферы конституционного регулирования способствовало включению в Основной Закон новых понятий, среди которых в п. 4 ст. 29 нашла свое место и государственная тайна: «Каждый имеет право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом. Перечень сведений, составляющих государственную тайну, определяется федеральным законом».

Впервые в отечественном конституционном праве термин «государственная тайна» появляется в Конституции 1993 г. До этого в нормативных актах Российской империи и СССР под «тайными» понимались различные виды сведений, разглашение которых могло нанести вред государству, причем перечни этих сведений часто изменялись в зависимости от исторических реалий и потребностей государства в конкретный период.

В дореволюционной юридической литературе «тайна» обычно определялась как «сохранение в негласности обстоятельства, разглаше-

ние которого принесло бы больше вреда, чем пользы», понимая последнюю не только в смысле утилитарном, но и в смысле отвлеченном, то есть как ограждение существования и питания нравственных идеалов человеческого совершенствования [1, с. 304]. Большая советская энциклопедия включает в себя информацию о двух видах тайны – государственной и тайне переписки [2, с. 214].

В соответствии со ст. 2 Закона РФ «О государственной тайне» государственная тайна – это защищаемые государством сведения в области его военной, внешнеполитической, экономической, разведывательной и оперативно-розыскной деятельности, распространение которых может нанести ущерб безопасности Российской Федерации [3]. Представленное в Законе определение явно указывает на принадлежность данной тайны государству, то есть государство в своих интересах принимает необходимые меры для защиты тайной информации. Коммерческие и некоммерческие организации, граждане не могут обладать теми же функциями, что имеет государство по защите государственных тайн. Это согласуется с положением ст. 71 Конституции РФ, закрепляющим, что обеспечение безопасности государства, а также защита государственной тайны находятся в исключительном ведении Российской Федерации.

Государство защищает сведения в определенных областях своей деятельности также потому, что распространение этих сведений может нанести ущерб безопасности государства. Термин «безопасность» употреблялся в Законе РФ от 1992 г. «О безопасности»: в ст. 1 безопасность определена как «состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз» [4]. Данный Закон утратил силу в связи с принятием 28 декабря 2010 г. нового Федерального закона «О безопасности» [5], содержащего иной понятийный аппарат, нежели имевшийся в Законе от 1992 г. Новый Закон не дает определения безопасности, обозначая понятия «безопасность», «национальная безопасность» как синонимы. Определение национальной безопасности по действующему законодательству дается в утвержденном Указом Президента РФ от 12 мая 2009 г. концептуальном документе «Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года» в следующем виде: «национальная безопасность – состояние защищенности личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз, которое позволяет обеспечить конституционные права, свободы, достойные качество и уровень жизни граждан, суверенитет, территориальную целостность и устойчивое развитие России, оборону и безопасность государства» [6].

При анализе представленного в Законе определения государственной тайны можно сделать вывод, что данная дефиниция не раскрывает понятие защищаемой государством тайны в полной мере. В законодательном определении содержатся только на два критерия: государственная защита сведений и возможность нанесения ущерба безопасности страны при их распространении. В основе же данного определения лежит перечень видов информации, разглашение которых потенциально может нанести вред интересам Российской Федерации, и потому они подлежат государственной защите.

Для доказательства изложенной позиции следует обратиться к толкованию термина «определение». В толковом словаре под редакцией Т.Ф. Ефремовой

определение трактуется как «раскрытие содержания понятия, заключающееся в указании существенных признаков предмета мысли; формулировка, разъясняющая смысл чего-либо» [7]. В логике термин «определение» означает логическую операцию, раскрывающую содержание понятия [8, с. 47].

Следовательно, определение должно охватывать свойства предмета, указывать его характеристики и отличительные черты, что особенно важно для юридической науки, в которой определениям придается помимо теоритического еще и практическое значение.

В научной и учебной литературе большинство авторов дают определение государственной тайны, схожее с законодательным [9, с. 324]. Однако часть исследователей не в полной мере соглашаются с ним. Так, М.Ю. Тихомиров под государственной тайной понимает информацию, содержанием которой являются сведения военного, экономического и политического характера, которые специально охраняются государством и имеют важное для него значение [10, с. 92]. Однако, на наш взгляд, использование в данном определении формулировки «важное значение» не способствует конкретизации и объяснению изучаемого предмета, не несет смысловой нагрузки. С.В. Дьяков, А.А. Игнатьев, М.П. Карпушин определяют государственную тайну как «особо охраняемые и предусмотренные специальными перечнями сведения, утечка которых из владения может причинить существенный вред интересам государства» [11]. С.В. Лекарев интерпретирует государственную тайну как информацию о специальных расследованиях, осуществляемых в соответствии с законом о перехвате корреспонденции, а также официальную информацию, которая может представлять интерес для преступников [12]. Данное определение интересно тем, что называет одним из признаков государственной тайны преступный интерес к ней у лиц, не являющихся секретносителями. Но все же рассматриваемое определение является довольно узким и не претендует на универсальность.

Для того чтобы дать научно обоснованное определение государственной тайны, которое раскрывало бы сущность данного понятия, следует обратиться к юридической сущности тайны и выделить основные признаки государственной тайны.

Итак, тайна – это информация, держащаяся в секрете. Без сомнения, то, что знают многие, уже не тайна. Поэтому неизвестность информации широкой аудитории, сохранение ее среди небольшого круга доверенных лиц, является отличительным признаком тайны от общедоступной информации. Действующее законодательство предусматривает специальные процедуры для засекречивания сведений, составляющих государственную тайну, их рассекречивания, использования данных сведений, а также вопросы допуска к данной информации граждан и должностных лиц.

Не всякая информация может являться государственной тайной и засекречиваться. В Законе «О государственной тайне» в ст. 5 приводится развернутый перечень сведений, составляющих государственную тайну. Утвержденная отечественным законодательством система отнесения сведений к государственной тайне является перечневой, то есть перечисляет основные группы сведений, при отнесении к которым информация подлежит засекречиванию. Данный подход существовал и в СССР, а после его распада был перенят Российской Федерацией и рядом государств постсоветского пространства.

Кроме того, Законом «О государственной тайне» в ст. 7 установлен перечень сведений, которые запрещено относить к государственной тайне. По мнению И.Л. Бачило и ряда других исследователей, данный перечень информации, не подлежащей засекречиванию, принят в целях соблюдения конституционных прав и законных интересов граждан и общества [13]. Действительно, в рамках демократического государства невозможно относить к секретной информацию, которая затрагивает интересы граждан и общества. Злоупотребления в этом плане и широкое распространение режима секретности не могут отвечать интересам построения правового государства.

Не вызывает сомнения то, что всякий субъект, владеющий тайной информацией, которая может принести ему определенную пользу, прибыль или защитить от нежелательных последствий, безусловно заинтересован в ее сокрытии. Именно интересы определяют направление деятельности субъекта, формируют мотивы его поступков и социального поведения. В сложной системе факторов, детерминирующих выбор субъектом того или иного варианта поведения, наиболее глубинными являются потребности и интересы [14, с. 5]. Государство, имея потребность в обеспечении своей безопасности, также заинтересовано в сохранении в тайне важной информации.

В Российской Федерации функционирует особый организационно-правовой механизм в сфере охраны государственной тайны. Так, определенные полномочия в данной сфере имеют палаты Федерального Собрания, Президент РФ, Правительство РФ, а также органы судебной власти и прокуратуры. Особое место среди органов судебной власти занимает Конституционный Суд РФ, наделенный в соответствии со ст. 125 Конституции РФ полномочиями проверять действующее законодательство на соответствие Конституции. Так, в отношении положений Закона «О государственной тайне» Конституционным Судом неоднократно выносились определения, касающиеся таких вопросов, как допуск адвоката в качестве защитника для участия в уголовном процессе, связанном с государственной тайной, при отсутствии у адвоката специального допуска к государственной тайне [15]; допуск представителя стороны в арбитражном процессе, связанном с государственной тайной. Статьей 20 Закона «О государственной тайне» установлена структура органов защиты государственной тайны, имеющих все необходимые полномочия для решения поставленных перед ними задач.

При разглашении секретной информации существует возможность нанесения ущерба государству. Закрепление на законодательном уровне характеристик, по которым сведениям может быть присвоен гриф секретности, в Российской Федерации отсутствует. Законом установлено только общее правило, по которому степень секретности должна соответствовать размеру ущерба, который может быть причинен государству при разглашении сведений.

Важность информации, составляющей государственную тайну, ценность ее для государства определяют необходимость принятия карательных мер для лиц, посягающих на эту информацию. Уголовным кодексом РФ закреплены два состава преступлений: «разглашение государственной тайны» (ст. 283) и «утрата документов, содержащих государственную тайну» (ст. 284). Кодексом РФ об административных правонарушениях предусмотрена административная ответственность за нарушение правил проведения работ, оказания услуг по защите государственной тайны.

Приняв во внимание названные основные признаки, представляется возможным дать следующее определение государственной тайны:

Государственная тайна – сведения в области военной, внешнеполитической, экономической, разведывательной, контрразведывательной и оперативно-розыскной деятельности государства, подлежащие засекречиванию в особом порядке на основании федеральных законов и нормативных правовых актов, распространение которых противоречит интересам государства, может нанести ущерб Российской Федерации и влечет установленную законом ответственность.

Данное авторское определение является достаточно содержательным и раскрывает суть понятия «государственная тайна», выделяя основные признаки и отличительные черты рассматриваемого предмета, что особенно важно в юридической науке, соединяющей в себе воедино теорию и практику. Теоретическая значимость проведенного исследования состоит в разработке универсального определения, способного помочь в решении проблем, стоящих перед конституционно-правовой наукой сегодня, в частности проблемы понимания, какая именно информация является государственной тайной, что особенно важно в условиях современного информационного общества. На практике использование универсального определения понятия государственной тайны поможет совершенствованию законодательной базы, точности в правоприменении, а также организации более эффективной защиты важных сведений, распространение которых нежелательно для государства.

Библиографический список

1. Владимиров Л.Е. Учение об уголовных доказательствах. СПб., 1910.
2. Большая советская энциклопедия / гл. ред. А.М. Прохоров. М., 1976. Т. 25.
3. О государственной тайне: Закон РФ от 21 июля 1993 г. № 5485-1 (в ред. от 15 нояб. 2010 г.) // СЗ РФ. 1997. № 41. С. 8220–8235.
4. О безопасности: Закон РФ от 5 марта 1992 г. № 2446-1 (в ред. от 26 июня 2008 г.) // Ведомости СНД и ВС РФ. 9 апр. 1992. № 15. Ст. 769. (Утратил силу).
5. О безопасности: Федер. закон от 28 дек. 2010 г. № 390-ФЗ / СЗ РФ. 2011. № 1. Ст. 2.
6. О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года: Указ Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 537 / СЗ РФ. 2009. № 20. Ст. 2444.
7. Большой современный толковый словарь русского языка: в 3 т. / под ред. Т.Ф. Ефремовой. М., 2006.
8. Кириллов В.И., Старченко А.А. Логика: учебник для юрид. вузов. Изд. 5-е, перераб. и доп. М., 1999.
9. Курс российского уголовного права. Особенная часть / под. ред. В.Н. Кудрявцева, А.В. Наумова. М., 2002.
10. Тихомиров М.Ю. Юридическая энциклопедия. М., 1997.
11. Ответственность за государственные преступления / С.В. Дьяков, А.А. Игнатьев, М.П. Карпушин; общ. ред. и введ.: Л.И. Барков. М., 1988.
12. Лекарев С.В. Бизнес и безопасность: толковый терминолог. слов. / С.В. Лекарев, В.А. Порк. М., 1995.
13. Бачило Л.Н., Лопатин В.Н., Федотов М.А. Информационное право: учебник. СПб., 2001.
14. Косаренко Н.Н. Страхование право: курс лекций. М., 2008.
15. Постановление Конституционного Суда РФ от 27 марта 1996 г. № 8-П «По делу о проверке конституционности статей 1 и 21 Закона Российской Федерации от 21 июля 1993 года “О государственной тайне” в связи с жалобами граждан В.М. Гурджиянца, В.Н. Синцова, В.Н. Бугрова и А.К. Никитина» // СЗ РФ. 1996. № 15. Ст. 1768.

R.R. Vyaselev
A Comparative Analysis
of the Emergence
and Development
of the Institution of Factory
Inspection in England and Russia
at the Late XIX –
Early XX Centuries

By the example of England and Russia a study of the factory inspection institution emergence and development history is conducted. Particular attention is paid to the comparative analysis of factory inspectors' powers in the countries, as well as the conditions and the results of their activities.

Key words and word-combinations:
Factory Inspectorate, Factory Legislation, the Factories Act, superintendents.

На примере Англии и России изучается история возникновения и развития института фабричной инспекции. Особое внимание уделяется сравнительному анализу полномочий фабричных инспекторов, а также условий и результатов их деятельности.

Ключевые слова и словосочетания:
фабричная инспекция, фабричное законодательство, законы о фабриках, суперинтенданты.

УДК 34(091)
ББК 67.3

Р.Р. Вяселев

СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ ВОЗНИКНОВЕНИЯ И РАЗВИТИЯ ИНСТИТУТА ФАБРИЧНОЙ ИНСПЕКЦИИ В АНГЛИИ И РОССИИ КОНЦА XIX – НАЧАЛА XX ВЕКА

Историко-правовой анализ становления и развития института фабричной инспекции в Англии XIX в., созданного с целью контроля за соблюдением фабричного законодательства, представляется необходимым и значимым. Возникновение данного института – уникальное явление в мировой истории. Позднее идея создания фабричной инспекции и основные принципы ее работы были заимствованы законодателями других стран, в том числе России. Актуальность исследования заключается в проведенном сравнительном анализе проблемы возникновения и развития института фабричной инспекции в двух таких разных странах, как Англия и Россия. Данная проблема в отечественной литературе ранее не рассматривалась.

Особое значение в изучении генезиса становления фабричной инспекции имеет сравнительно-правовой метод исследования, позволивший определить степень влияния иностранного законодательства на отечественные законы, устанавливающие правовое положение фабричных инспекторов. Для выявления динамики развития фабричной инспекции в рассматриваемых странах применялся принцип историзма.

Процесс создания и деятельности фабричной инспекции в России изучался российскими исследователями И.И. Янжулом

и В.П. Литвиновым-Фалинским, которые также служили фабричными инспекторами. В.П. Литвинов-Фалинский выделял следующие цели создания фабричной инспекции в России: обеспечение надзора за исполнением требований фабричного законодательства; контроль за исполнением фабричных законов на практике; изучение вопросов, подлежащих регулированию нормами фабричного законодательства; исполнение норм фабричного законодательства на практике [1, с. 285].

Основной причиной создания фабричной инспекции в России В.П. Литвинов-Фалинский считал необходимость надзора за исполнением Закона от 1 июня 1882 г. «О малолетних, работающих на заводах, фабриках и мануфактурах». По его мнению, количество фабричных инспекторов не соответствовало существующему в то время объему работы, поскольку вначале считалось, что под надзор каждого фабричного инспектора, а также его помощника попадет не более 200–250 заведений в городах и не более 100–150 в уездах [1, с. 286, 303]. И.И. Янжул, в то время служивший окружным инспектором, отмечал, что «и за пять лет не удастся осмотреть всех фабрик Московского округа» [2, с. 76–77]. М.И. Туган-Барановский писал, что к компетенции фабричных инспекторов относилось «утверждение и рассмотрение расчетных норм оплаты труда, табелей, правил внутреннего трудового распорядка, а также разрешение различных спорных ситуаций между работниками и работодателями» [3, с. 333].

В Англии, так же как и в России, надзор за исполнением требований фабричного законодательства был возложен на фабричную инспекцию. Процесс создания института фабричной инспекции в Англии начался значительно раньше. Учреждение английской фабричной инспекции произошло с изданием Закона 1833 г. – «An Act to Regulate the Labour of Children and Young Persons in Mills and Factories» (Закон о фабриках 1833 г.) [4, р. 35–36]. Данный Закон, установивший новый распорядок трудового дня для женщин и малолетних работников, а также учредивший фабричную инспекцию, требовал своей реализации на практике [5, р. 59–60]. В конце 1833 г. Леонард Хорнер (Leonard Horner), Роберт Дж. Саундерс (Robert J. Saunders), Томас Дж. Хауэлл (Thomas Jones Howell), Джеймс Стюарт (James Stuart), первые назначенные английские фабричные инспекторы XIX в., приступили к своим обязанностям. Эти обязанности заключались главным образом в контроле за соблюдением фабричного законодательства и законов об образовании. Инспекторы должны были расследовать и предупреждать нарушения Закона 1833 г.

Закон «An Act to Regulate the Labour of Children and Young Persons in Mills and Factories» (Закон о фабриках 1833 г.) [4, р. 37–38] наделил фабричных инспекторов очень широкими полномочиями, противоречащими конституции, как было отмечено в официальном докладе по результатам парламентской сессии 1833 г. [6, р. 131]. Изначально инспекторы, как слуги исполнительной власти, подчинялись департаменту внутренних дел, они обладали властью издавать постановления, имеющие силу закона, не представляя их в парламент для ратификации, в то время как судебные полномочия, которыми они обладали, позволяли им осуществлять судебные функции в делах, в которых они являлись одной из сторон [7, р. 101]. М.В. Томас (M.W. Thomas) в работе «The early factory legislation» отмечал: «Несомненным является то, что сопротивления

фабрикантов Закону 1833 г., с таким трудом проведенному в парламенте, послужило тем фактором, который позволил дать жизнь новой системе контроля, способной пресечь многочисленные нарушения прав рабочих и создать возможность реализации тех идей, которые были заложены еще в Законе 1819 г. «Cotton Mills and Factories Act» [8, p. 112].

Английские фабричные инспекторы выполняли ряд функций, важнейшей из которых было информирование правительства о состоянии дел на фабриках. Кроме того, они писали периодические отчеты, содержащие информацию об условиях содержания рабочих на фабриках, о фактах нарушения существующих законов и необходимости внесения поправок к данным законам [9, p. 71]. По нашему мнению, отчеты фабричных инспекторов являлись наиболее эффективной мерой по решению данной проблемы и, таким образом, подготавливали почву для разработки и внедрения в жизнь последующих законов. Инспекторы считали себя ответственными за издание постановлений, сглаживавших противоречия между владельцами фабрик и рабочими. Об этом писал Л. Хорнер в работе «On the employment of children in factories and other works in the United Kingdom and in some foreign countries» («О занятости детей на фабриках и других работах в Соединенном Королевстве и в некоторых других зарубежных странах») [10, p. 46].

Необходимо отметить другие существенные особенности в работе фабричных инспекторов в Англии и России XIX в. Английские фабричные инспекторы в отличие от российских наделялись более широкими полномочиями по надзору за соблюдением прав рабочих. Кроме того, английские фабричные инспекторы обладали судебными и законодательными полномочиями до момента их ограничения в результате многочисленных протестов со стороны промышленного лобби [11, 12]. Промышленники через своих представителей в правительстве выступали за упразднение судебных и законодательных полномочий фабричных инспекторов, что и было достигнуто с изданием Закона 1844 г. «An Act to amend the Laws relating to Labour in Factories» (Закон о фабриках 1844 г.) [13, p. 28]. В Англии фабричные инспекторы согласно разделу 15 Закона о фабриках 1833 г. имели право осуществлять надзор в пределах своей территориальной зоны за фабриками и заводами, включая кустарные производства, в том случае, если к инспекторам поступали жалобы от рабочих или иных лиц о нарушении установленных правил [13, p. 53–56]. Данные правила касались только частных промышленных заведений.

В России компетенция фабричных инспекторов не распространялась а) на заводы, фабрики и мануфактуры, принадлежащие казне или правительственным установлениям, а надзор за соблюдением требований Закона от 1 июня 1882 г. в таких заведениях возлагался на тех должностных лиц, которым было поручено управление подобными заведениями; б) на частные горные заводы и рудники, подлежащие ведению особой инспекции из чинов горного ведомства [14, p. 83].

Можно сделать вывод о том, что английские фабричные инспекторы того времени, наряду с российскими фабричными инспекторами, не имели больших полномочий для должного надзора за соблюдением точного исполнения законов. В Англии, по причине сопротивления фабрикантов и отсутствия в фабрич-

ном законодательстве до 1878 г. императивных норм, не позволялось привлекать нарушителей к ответственности.

В России на первоначальном этапе своего развития фабричная инспекция также не располагала средствами воздействия на нарушителей Закона от 1 июня 1882 г, поскольку тогда отсутствовал императивный механизм и санкции, позволявшие налагать штрафы и иные взыскания на нарушителей. Только 12 июня 1894 г. было дано разъяснение, что к нарушителям этого Закона следовало применять статьи 1404.1–1404.3 «Уложения о наказаниях», устанавливающие ответственность в виде штрафа в размере 100 рублей для нарушителей [14, р. 84]. В России были изданы указания относительно обязанностей и порядка действия фабричных инспекторов. Данные указания содержались в Наказе чинам фабричной инспекции, утвержденном 11 июня 1894 г. министром финансов по согласованию с министром внутренних дел и народного просвещения, а затем в Наказе чинам фабричной инспекции, изданном 9 февраля 1900 г. [14, р. 85].

Особенно остро противостояние фабричной инспекции и фабрикантов наблюдалось в Англии с самого момента создания фабричной инспекции в 1833 г. Тем не менее фабричные инспекторы прилагали большие усилия и старались поддерживать тех работодателей, которые стремились создавать школы для детей и являлись примером для других фабрикантов. В отчете перед комитетом в 1840 г. фабричный инспектор Л. Хорнер писал: «В начале следующего года при новой фабрике Аркрайта будет построена школа для детей, работающих на фабрике. Полагаем, данные благотворные начинания должны поддерживаться с нашей стороны, как контролирующего органа на законном уровне, а также на уровне нравственном и выставляться всем другим в пример» [15, р. 116].

О женском труде на производстве следует заметить, что инспекторы были осведомлены о систематических травмах и увечьях при работе на мельницах, о чем был составлен отчет 1840 г., в котором уточнялось, что отсутствие удобной рабочей одежды для женщин являлось причиной травм, увечий и даже смерти на производстве [15, р. 118]. Данные рекомендации вместе с ограничениями судебных полномочий инспекторов были впоследствии внесены в Закон 1844 г. «An Act to amend the Laws relating to Labour in Factories» (Закон о фабриках 1844 г.) [13, р. 32].

Рассмотрев предпосылки возникновения фабричной инспекции и полномочия инспекторов, считаем необходимым отметить, что институт фабричной инспекции в Англии XIX в. и в России XIX – начала XX в. развивался на общих принципах открытости и исполнительности. Анализ исторических и правовых источников того времени показал, что прогрессивные идеи на практике в Англии не были реализованы должным образом по причине сопротивления промышленного лобби в лице фабрикантов и их представителей в парламенте, а в России по причине недостаточного развития правовой системы, а также многих пережитков крепостного права и общих настроений в стране. В Англии, несмотря на тяжелые условия труда и произвол со стороны фабрикантов, рабочие имели право переходить на другие фабрики и благодаря деятельности тред-юнионов были более защищены. Их жизнь и здоровье были также застрахованы. В России же многие рабочие были

закреплены за определенными фабриками и заводами и не могли перейти на другую работу даже в случае систематического нарушения их прав. Самой существенной проблемой являлось недостаточное количество фабричных инспекторов, как в Англии, так и в России, что было характерным и сохранялось на всем протяжении XIX в. и в первой половине XX столетия. Сопротивление промышленного лобби также существенно затрудняло деятельность фабричных инспекторов. Все указанные факторы положительно влияли на положение рабочих. Строились школы, сокращался рабочий день, улучшались условия труда. Все это в большей степени относилось к Англии, но и в России намечались положительные тенденции, одной из главных составляющих которых была деятельность фабричной инспекции.

Библиографический список

1. *Литвинов-Фалинский В.П.* Фабричное законодательство и фабричная инспекция в России. СПб., 1908.
2. *Янжул И.И.* Из воспоминаний и переписки фабричного инспектора первого призыва. СПб., 1907.
3. *Туган-Барановский М.И.* Русская фабрика в прошлом и настоящем. М., 1938. Т. 1.: Историческое развитие русской фабрики в 19 веке.
4. *The Acts 3 & 4 Will. Relating to Labour in Factories: With an Index.* L., 1844.
5. *Pellaw J.* The Home Office, 1848–1914: From Clerks to Bureaucrats. Farleigh Dickinson University Press, 1982.
6. *Hansard T.C.* Parliamentary Debates: Official Report: ...Session of the... Parliament of the United Kingdom of Great Britain and Ireland. L., 1833. Vol. 20.
7. *Ball F.N.* The Industrial Law Review. Thames Bank Publishing Company, 1946. Vol. 1.
8. *Thomas M.W.* The early factory legislation: a study in legislative and administrative evolution. Originally published in 1948 by The Thames Bank Publishing Co., Great Britain. Greenwood press, publishers. Westport, Connecticut. First Greenwood Reprinting, 1970.
9. *Hutchings B.L., Harrison A.* A history of factory legislation. Second edition revised, with a new chapter. L., 1911.
10. *Horner L.* On the Employment of Children in Factories and Other Works in the United Kingdom (Development of Industrial Society). L., 1840.
11. *Hansard T.C.* Great Britain: Parliament. Hansard's Parliamentary Debates. Hansard, 1836.
12. *Horner L., Howell T.J., Saunders R.J., Stuart J.* Great Britain: Factories Inspectors: Reports of Inspectors of Factories to the Secretary of State: Presented According to the Provisions of the Act of Parliament. L., 1834.
13. *An Act to Amend the Laws Relating to Labour in Factories.* Cap. 15: 6th June 1844. 7 & 8 Vict. Great Britain. G.E. Eyre and A. Spottiswoode, 1844.
14. *Богдан В.И.* Становление и развитие фабричного законодательства Российской Империи в конце XIX – начале XX века: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002.
15. *Horner L., Howell T.J., Saunders R.J., Stuart J.* Factories Inquiry Commission: reports and papers. L., 1835. Vol. 31.

СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

N.A. Baryshnaya
Saratov Region: Socio-Political
Space in the Mirror of Public
Opinion

The results of a regional sociological research are analyzed. The main tendencies of the region's political development are defined. The factors forming the socio-political Space and influencing the level of protest activity of the population are revealed.

Key words and word-combinations: political system, regionalism, social structure, political expectations, Saratov Region.

Анализируются результаты регионального социологического исследования. Определяются основные тенденции общественно-политического развития региона. Раскрываются факторы, формирующие социально-политическое пространство и влияющие на уровень протестной активности населения.

Ключевые слова и словосочетания: политическая система, регионализм, социальная структура, политические ожидания, Саратовская область.

УДК 316.334.52(470.44)
ББК 60.59(235.54)

Н.А. Барышная

САРАТОВСКАЯ ОБЛАСТЬ: СОЦИАЛЬНО-ПОЛИТИЧЕСКОЕ ПРОСТРАНСТВО В ЗЕРКАЛЕ ОБЩЕСТВЕННОГО МНЕНИЯ¹

Оценивая изменения, происходящие в России в социально-политическом и институциональном измерении за последние несколько лет, значительная часть населения Саратовской области занимает ожидаательно-негативную позицию. Так, по результатам исследования, более 60% опрошенных отметили, что в России в последние год-полтора жизнь не изменилась и в чем-то даже стала хуже. При этом, оценивая потенциальное будущее, свою жизнь в стране через год-полтора, 45% респондентов считают, что существенных перемен не произойдет, почти 30% ждут только ухудшения, и лишь менее 20% с оптимизмом смотрят в будущее.

¹ В основу статьи легли материалы полевого исследования, осуществленного в рамках гранта РГНФ № 12-33-01026 «Депривационный анализ факторов этносоциальной напряженности», руководитель проекта – К.С. Мокин. Исследования относились к 13 районам Саратовской области в период с 01.12.2012 по 25.12.2012. Выборка квотная, пропорциональная, репрезентативна по территории проживания, полу, возрасту и образованию. Всего опрошено 3800 человек. Погрешность полученных данных не превышает 3%. Опрос проводился по месту жительства респондентов методом формализованного интервью.

Можно предположить, что в настоящее время наличествуют негативно-приспособленческие ожидания, своего рода «негативная стабильность». На наш взгляд, это связано в первую очередь с относительным ухудшением социально-экономической обстановки – ростом цен, тарифов на услуги ЖКХ, изношенностью социально-технической инфраструктуры и т.д. В условиях достаточно агрессивного информационного воздействия федерального центра посредством СМИ и Интернета большинство жителей все же не чувствуют себя причастными к победам и достижениям, декларируемым центральными (и соответственно наиболее доступными) информационными каналами: *«Победы достаются другим. А у нас все так же...»*².

Тем не менее социальная политика Правительства России получает от респондентов положительные оценки. Практически треть опрошенных отметили позитивные сдвиги в сфере социальной поддержки населения (рост пенсий, рост заработной платы у бюджетников и государственных и муниципальных служащих и т.д.). Однако почти 25% опрошенных все-таки настаивали на ухудшении ситуации. Особенно это касается сельских населенных пунктов, где из-за «неэффективности» закрываются фельдшерско-акушерские пункты, клубы, сельские библиотеки и т.д.

В экспертных интервью, проведенных в рамках исследования, отмечается постепенный «уход» государства от активной социальной политики поддержки населения при сохраняющемся высоком уровне патернализма жителей региона. Анализ нормативной и законодательной базы подтверждает этот тезис [1]. Государство практически полностью «покинуло» сферу ЖКХ, отдав ее частному капиталу в лице управляющих компаний и разного рода товариществ, существенно снизило поддержку пенсионеров и инвалидов медикаментами, практически полностью прекратилось финансирование массового детского и юношеского спорта. Все это, при достаточно высоком уровне патернализма (*«государство должно для нас...»*) и низком уровне достижительной мотивации, порождает негативные оценки социальной политики [2].

Значительная часть населения (более 65% опрошенных) считает, что в целом в ближайшие годы ситуация если и не улучшится, то хотя бы в какой-то мере не изменится. Столь высокий уровень ожиданий определяется, как уже указывалось, высокой интенсивностью декларируемых достижений, ростом экономики, непрерывным процессом индексации пенсий. Пожалуй, самое главное, что при этом отмечают жители, – довольно уверенные тенденции четкого формулирования «правил игры» со стороны государства: достаточно динамичный процесс ужесточения правил торговли, в том числе спиртными напитками и сигаретами; существенный рост требований к качеству обслуживания населения в целом, оцениваемый населением как позитивные изменения; наличие управления (в отличие от 90-х годов, когда власть на местном уровне даже всерьез не рассматривалась как контрагент деятельности населения), пусть не всегда эффективного, но все же присутствующего [3].

² Здесь и далее курсивом отмечена прямая речь респондентов, зафиксированная в процессе обследования.

Деятельность центральных (федеральных) органов власти оценивается в основном позитивно, тогда как текущая деятельность региональных властей – существенно хуже. Важно отметить, что в 2012 г. произошли серьезные изменения в политическом ландшафте Саратовской области. В апреле областным парламентом был избран новый губернатор – В. Радаев, до этого возглавлявший облдуму и руководивший региональным отделением партии «Единая Россия». Практически сразу же произошла ротация Правительства области, куда пришли во многом молодые, амбициозные управленцы. Однако за 9 месяцев 2012 г. социально-экономическая ситуация региона не улучшилась, а по некоторым показателям серьезно «просела». С учетом вступления России в ВТО и, соответственно, отказом от прямых дотаций сельхозпроизводителям (в том числе на приобретение техники, ГСМ и т.д.) перспективы развития села для многих экспертов (жителей сел в первую очередь) выглядят удручающими. На этом фоне вполне объяснимы как растущая миграция из сельской местности в города региона в основном молодых, достаточно образованных людей, так и тотальное нежелание молодых специалистов (несмотря на действующие программы поддержки) в области образования, медицины, сельского хозяйства и пищевой промышленности ехать в сельские муниципальные образования.

Серьезные проблемы спровоцировали принятые Правительством РФ законы об ограничении торговли алкогольной продукцией и табаком (что уже сегодня привело к росту самогонварения, особенно в селах, где «сельмаг» – единственное место торговли), о введении новых тарифов на отчисления в Пенсионный фонд индивидуальными предпринимателями и фермерами. Результатом стало сокращение числа предпринимателей в регионе почти на 35 тысяч [4]. Соответственно увеличилось число получающих пособие по безработице и втянутых в «серый» сектор экономики, сократились объемы обязательных платежей и снизилась наполняемость бюджетов малых населенных пунктов.

Текущая оценка населением экономической ситуации в регионе не является однозначной. Так, 27% опрошенных полагают, что наблюдается рост экономики; 30% считают, что ничего не изменилось, и 38% высказываются за наличие экономического спада или кризиса экономической системы региона. Позитивно оценивают будущее экономики в основном работающие по контрактам в крупных компаниях и корпорациях. Негативных оценок текущего развития экономики придерживаются, как правило, малые и средние предприниматели, ориентированные на удовлетворение повседневного спроса населения.

Однако при всех достаточно депрессивных оценках, значительная доля населения (более 60%) считает, что текущая социально-экономическая ситуация сохранится и с небольшой долей вероятности улучшится, а не ухудшится. Оптимистичности оценок способствует, как уже было указано, интенсивная информационная политика как федеральных властей, так и региональных. Последние стремятся «подтянуть» региональный дискурс к уровню федерального. Основной лейтмотив: «В России, как вы видите, все хорошо. Хорошо будет и у нас. Дайте только время». Позитивные ожидания населения проявляются в первую очередь в повседневных экономических стратегиях. Если последние годы у населения доминировала стратегия накопления, направленная на макси-

мальное сохранение заработанных финансовых ресурсов (вкладов, сбережений), то в последнее полугодие 2012 г. активно стала проявляться стратегия инвестирования – рост паевых вкладов, увеличение числа получаемых кредитов и оформляемых ипотек.

Несоответствие декларируемых достижений (транслируемых от имени властей) и реально наблюдаемого населением развития конкретных локусов, отдельных территорий, со всем набором противоречий, вызывает у населения недоверие, рост практик дистанцирования от властей, стремление избежать вообще каких-либо контактов с властью. Это, в свою очередь, неизбежно влияет как на легитимность принимаемых решений на местном уровне, так и на оценку деятельности местных органов власти и МСУ в целом.

Исследования показали: больше половины жителей убеждены в том, что развитие их населенных пунктов идет в неверном направлении. Лишь менее 30% признают выбранный вектор развития правильным. Причин недовольства, на наш взгляд, две. Первая связана с пассивностью основной массы жителей, их убежденностью, что они не в состоянии повлиять на развитие ситуации, и, как следствие, отказом от участия в муниципальных выборах («голосование ногами»), недоверием к существующим институтам местного самоуправления, высоким уровнем патернализма. С другой стороны, серьезная информационная изоляция самих органов власти, практически тотальный (на территории региона) отказ от публичных слушаний (либо превращение их в формальность, особенно по «больным» вопросам – типа расширения АЭС либо изменения границ поселений), закрытость при принятии решений даже в процессе публичных слушаний в Советах депутатов поселений... – все это подрывает не только доверие населения к представительному органу, но и ко всей вертикали власти.

Несмотря на декларируемый рост уровня заработной платы и доходов населения, более четверти жителей отметили, что их материальное положение за последние 2–3 месяца ухудшилось; почти 60% респондентов указали, что их материальное положение не изменилось. По официальным данным, уровень доходов населения вырос и составил более 13 тыс. рублей [5], но выросли и обязательные платежи населения: тарифы ЖКХ, цены на продукты и предметы первой необходимости, проезд в транспорте, цены на бензин и ГСМ, причем тарифы и цены «традиционно» росли опережающими темпами, что не могло не сказаться на самооценке материального положения жителей региона.

Пассивность населения в сфере политической и социально-экономической активности не могла не сказаться на удовлетворенности социальным положением, которое оно занимает в обществе. Пассивность вытекает из чувства удовлетворенности тем, что уже есть, и нежеланием стремиться к большему, новому. Так, более трети респондентов, несмотря на проблемы в доходах, нежелание контактировать с властью, неприятие роста культурного разнообразия, считают, что они практически полностью удовлетворены своим социальным статусом и социальным положением. Более 45% опрошенных отметили, что они в отношении своего статуса в чем-то удовлетворены, а в чем-то нет, и лишь 15% заявили, что их не устраивает существующий статус и они хотели бы его изме-

нить. Полученные результаты можно трактовать по-разному. Мы исходим из гипотезы, что подобная самооценка включает в себя не только соотношение «материальное / социальное», но и ограничения (исчерпания) существующих возможностей вертикальных социальных лифтов. Когда человек осознает свою «объективную» ограниченность (по образованию, возрасту, полу, этничности и т.д.), то выбирает не стратегии достижения, «претензий и желания», а стратегии сохранения накопленного социального капитала. При этом он весьма ревностно относится к тем, кто «изменяет» существующую диспозицию социальных иерархий, – мигрантам (всем «иным»), формирующим свою собственную координатную сетку, в которой часто нет места патерналистским ценностям и убеждениям.

Население очень низко оценивает степень своей защищенности от потрясений или кризисов различного рода и масштаба. Более 55% опрошенных отметили, что они полностью не защищены или защищены частично; более 70% опасаются потерять нажитое из-за неблагоприятных изменений или потрясений в стране (регионе). Столь высокий уровень опасений и страхов, с одной стороны, показывает, что у жителей региона практически отсутствует «запас прочности» в современных социально-экономических условиях, а с другой – убедительно демонстрирует, что при прочих равных условиях доминирующее большинство не будет поддерживать радикальные преобразования общества и его институтов. Высокие скорости трансформационных процессов, которые сейчас происходят в стране и регионе, не позволяют значительной части населения с такой же скоростью адаптироваться к ним. Это порождает фрустрационное поведение, аномию, желание «уйти в тень». При этом доминирующим социальным лозунгом становится консервативное «ничего не делайте, не меняйте, мы сами потихоньку и не торопясь!».

Оценивая обстоятельства, влияющие на формирование ценностно-мотивационных установок жителей региона, необходимо выделить доминирующее стремление к достижению личного материального благополучия (более 30%) и, соответственно, обеспечивающие его социально-экономического благополучие и стабильность в стране (22%). На третьем месте среди значимостей стоит нравственное состояние общества (20%), а далее, по убывающей, соблюдение принципов социальной справедливости (17%). Данное распределение показывает, что для значительной группы населения важно не только осознание, «как зарабатываются деньги», но и стремление к тому, чтобы распределение доходов выглядело «справедливо», не было значительного (публично артикулируемого) разрыва между получателями высокого уровня доходов и основной массой населения (имеющих более чем скромный достаток). Жители достаточно четко осознают взаимосвязь между уровнем собственного достатка и эволюционным, поступательным развитием государства, при этом такие факторы, как образование, успешная профессиональная деятельность, семья, рождение детей, играют скорее второстепенную, фоновую роль.

Любопытным фактом в этой оценке, требующим отдельного обсуждения, является то, что в дальнейшем, оценивая обстоятельства, определяющие сегодняшнее социальное положение и престиж человека в нашем обществе,

респонденты в первую очередь отметили владение деньгами, материальными и другими ценностями (43%), а на второе место поставили социальное положение семьи (26%). На наш взгляд, здесь явным образом происходит совмещение фокусов формирования экономического и социального капиталов человека, на основе чего определяются личные качества индивида (15%), которые в совокупности с накопленным капиталом (социальным, экономическим, интеллектуальным) позволяют достичь определенных личных успехов как в профессиональной деятельности, так и в локальном сообществе, занять определенную социальную нишу в системе сообщества. Однако повторимся: более 65% опрошенных твердо убеждены, что различия в доходах людей могут быть, но важно, чтобы эти различия были небольшими. По мнению респондентов, *«пусть будут богатые, но они не должны выделяться в общей массе! Пусть будут как все!»*.

Основной несправедливостью современного общества население называет неравенство возможностей получения хорошего заработка, что тесно коррелирует с проблемой «справедливости» в обществе. По сути, существующая *«несправедливость доходов»* определяет линию напряжения в обществе, формирует зависть одних к другим, поляризует сообщество: *«одни пашут по 10 часов на работе, а другие живут на ренту...»*. Вторым достаточно весомым фактором, определяющим несправедливость в обществе, является существующая система социального обеспечения, в первую очередь пенсионное обеспечение.

В таких условиях формируется новая система ожиданий и оценок социальной реальности: на первые места выступают требования стабильности (поступательного развития) общества, социальной справедливости выстраиваемых отношений и иерархий, способности властей «демонстрировать силу», добиваясь исполнения публично одобренных решений.

Однако на практике отношения между населением и публичной властью (в лице администраций, советов депутатов, разного рода органов контроля и надзора) достаточно противоречивые и неоднозначные. Лишь менее 10% респондентов обычно одобряют и поддерживают действия местной власти, треть – вынуждена приспосабливаться в той или иной мере. Большая часть населения, в силу политических и социальных традиций, последние 20–30 лет старается держаться от власти в стороне и с безразличием наблюдать за ее усилиями либо саботировать и противодействовать. Более 63% жителей убеждены, что интересы местной (муниципальной) власти и местного населения в выборе вектора развития и механизмах достижения поставленных целей не совпадают.

Характерной особенностью жителей российской глубинки является низкий уровень мобильности, даже в критических или кризисных ситуациях. Так, на вопрос о том, какой спектр действий допускают жители региона в ситуации существенного уменьшения доходов, большая часть выбрала возможность смены работы (причем активный поиск нового места работы рассматривается крайне редко, еще более редко жители готовы трудоустраиваться через центры занятости), но не смены профессии или получения новых квалификационных навыков. Меньшая часть населения готова вы-

брать адаптационные стратегии, связанные с сокращением потребления продуктов, продажей излишков имущества. Лишь менее 7% респондентов рассматривают возможность переезда на новое место жительства, где есть возможность больше зарабатывать, либо освоение новой специальности, более востребованной в новых условиях.

Слабая уверенность в будущем (страны, региона, города, собственном и своей семье) предопределяет «короткий горизонт планирования» жизни, который редко превышает год-полтора. редко превышает год-полтора. (страны, региона, города, себя и своей семье) предопределяет короткий горизонт планирования через Основной временной срок, на который большая часть домохозяйств строит планы, – 5–7 месяцев. Несмотря на усилия властей по стабилизации социального, культурного и экономического полей, более четверти опрошенных отметили, что их уверенность в будущем ослабла, а более 60% заявили об отсутствии уверенности в завтрашнем дне. В условиях изменения структуры социального, культурного и экономического капитала граждан ключевую роль стали играть не навыки коллективизма, готовности в сообществе с кем-либо решать возникающие проблемы и противоречия, а навыки индивидуализма, ориентации на личностные параметры. В условиях роста энтропии внешней социальной и экономической среды более трети респондентов признаются в существенно возросшей у них за последние годы уверенности в себе. С одной стороны, это показатель, как было отмечено, роста уровня индивидуализма, а с другой – показатель адаптированности к происходящим изменениям, уверенности в том, что в некоторых ситуациях они (люди) обладают уже приобретенным набором навыков и знаний, «как выжить».

Таким образом, население Саратовской области в целом характеризуется высоким уровнем консерватизма, конформизма, ригидностью в изменениях навыков социального общежития, стремлением предельно дистанцироваться от процессов переформатирования социального и экономического устройства страны, высоким уровнем фобий и соответственно специфическим набором жизненных стратегий. Последние направлены на поддержание существующего социального и экономического статуса местных жителей, при их минимальной готовности к инновационным изменениям, при низком уровне горизонтальной и вертикальной мобильности, политической и гражданской активности.

Библиографический список

1. Гудков Л. Абортивная модернизация. М., 2011.
2. Базовые ценности россиян: Социальные установки. Жизненные стратегии. Символы. Мифы / отв. ред. А.В. Рябов, Е.Ш. Курбангалеева. М., 2003.
3. Государственные и муниципальные услуги: методология, инструментарий и опыт оценки удовлетворенности граждан. М., 2012.
4. Министерство экономического развития и торговли Саратовской области. URL: <http://saratov.gov.ru/government/structure/mineconom/>
5. Территориальный орган государственной статистики по Саратовской области. URL: http://srtv.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_ts/srtv/ru/statistics/standards_of_life/

N.V. Teltevskaia
The Significance of Competence-Based Approach in Improving the Quality of Students' Professional Training

The ways of solving the problem of forming key competences defining professionalism of graduates and contributing to successful socialization in the society are substantiated.

Key words and word-combinations: competence-based approach, key competences, maintenance of education, quality of professional training.

Обосновываются пути решения проблемы формирования ключевых компетенций, определяющих профессионализм выпускников вуза и способствующих успешной социализации в обществе.

Ключевые слова и словосочетания: компетентностный подход, ключевые компетенции, содержание образования, качество профессиональной подготовки.

УДК 378
ББК 74.58

Н.В. Тельтевская

ЗНАЧЕНИЕ КОМПЕТЕНТНОСТНОГО ПОДХОДА В ПОВЫШЕНИИ КАЧЕСТВА ПРОФЕССИОНАЛЬНОЙ ПОДГОТОВКИ СТУДЕНТОВ

Стратегической целью современного вуза как важнейшего социального института является подготовка разносторонне образованного и профессионально компетентного специалиста, обладающего творческим мышлением, мотивированного на непрерывное образование, готового к трансформации полученных знаний, использованию имеющейся информации для эффективного решения производственных задач и к разработке инновационных технологий.

Процесс обучения в вузе сложный и многогранный, подразумевающий организацию учебной деятельности, не только направленной на усвоение профессиональных знаний и умений, но и способствующей развитию индивидуальных способностей студентов. Результаты многочисленных исследований показали, что выпускники российских вузов в большинстве случаев не достаточно готовы к свободному использованию полученных знаний в повседневной жизни. В качестве примера можно привести использование знаний иностранного языка в профессиональной сфере.

Традиционное обучение в вузе, как показывает практика, обеспечивая студентов значительным багажом знаний, не способствует в полной мере формированию необходимых компетенций, определяющих профессионализм специалиста, что проявляется в особен-

ностях адаптации выпускников к новым условиям деятельности, неспособности предвидеть изменения производственных ситуаций.

Необходимо пояснить, в каком контексте нами используется понятие «компетенция». В различных публикациях находим определения, которые в одних случаях делают тождественными понятия «компетентность» и «компетенция», а в других – разграничивают их. По нашему мнению, профессиональная компетентность – это интегральная характеристика деловых и личностных качеств специалиста, отражающая не только уровень знаний, умений, опыта, достаточных для достижения целей профессиональной деятельности, но и социально-нравственную позицию личности. Вместе с тем среди исследователей нет и однозначного понимания сущности понятия «компетенция», которое трактуется как:

система процедурных, ценностно-смысловых и декларативных знаний, включающих взаимодействующие между собой компоненты, которые активизируются (актуализируются) и обогащаются в деятельности по мере возникновения реальных жизненно важных проблем, с которыми сталкивается носитель компетенции (Ю.В. Фролов, Д.А. Махотин);

интегрированные характеристики качества подготовки выпускника, категории результата образования» (В.Д. Шадриков);

качество человека, завершившего образование определенной ступени, выражающееся в готовности (способности) на его основе к успешной (продуктивной, эффективной) деятельности с учетом ее социальной значимости социальных рисков, которые могут быть с ней связаны (Ю.Г. Татур);

внутренние, потенциальные, скрытые психологические новообразования: знания, представления, программы (алгоритмы) действий, систем ценностей и отношений, которые затем выявляются в компетентностях человека (И.А. Зимняя);

совокупность знаний, умений, навыков, способов деятельности по отношению к определенному кругу предметов и процессов, необходимых, чтобы качественно продуктивно действовать по отношению к ним (А.В. Хуторской);

лично осознаваемая, вошедшая в субъективный опыт, имеющая личностный смысл система знаний, умений, навыков (Е.В. Бондаревская, С.В. Кульневич).

Несмотря на различия, в приведенных определениях прослеживаются общие подходы к рассмотрению сущности этого понятия. Сходство мнений заключается в том, что авторы усматривают единство теоретического знания и практической деятельности человека в разных сферах (познавательной, общественной, трудовой, бытовой, культурной). Правомерно, на наш взгляд, интерпретировать компетенцию следующим образом: готовность и способность личности к осуществлению конкретной деятельности, характеризующаяся ценностно-смысловым представлением о содержании и результате деятельности и опирающаяся на соответствующие знания и умения.

Сегодня все чаще работодатели учитывают не только квалификацию специалиста, но и его компетентность в различных сферах жизнедеятельности. Поэтому одним из приоритетных направлений решения проблемы подготовки высококвалифицированных специалистов является ориентация вузовского образования на реализацию компетентного подхода, охватывающего, наряду с конкретными знаниями и навыками, такие категории, как способности, готовность

человека к использованию усвоенных знаний и способов деятельности на практике для решения различного рода поставленных перед ним задач.

Фундаментальность профессионального образования, формирование и развитие у студентов ключевых компетенций способствуют успешной социализации выпускников в обществе, адаптации на производстве и повышению их конкурентоспособности на рынке труда.

В работах исследователей (психологов и педагогов) рассматриваются характерные признаки ключевых компетенций, к числу которых относятся многофункциональность, надпредметность, высокий уровень интеллектуального развития, имеющие универсальное значение для различных видов деятельности. Однако их формирование осложнено рядом факторов, и прежде всего отсутствием преемственности в формировании этих компетенций в школе и вузе. Согласно Болонской декларации выпускник образовательного учреждения должен быть конкурентоспособным на рынке труда, быть готовым переучиваться и перестраиваться на новый вид деятельности, должен обладать следующими компетенциями: социальными, языковыми, информационными, способностью учиться всю жизнь, социально-профессиональной мобильностью, умением жить в поликультурном обществе [1]. Значимость формирования названных компетенций подтверждается тем, что в США и развитых странах Европы проводятся экзамены по этим ключевым компетенциям. Однако в содержании федеральных государственных образовательных стандартов высшего профессионального образования третьего поколения в основном предусматривается формирование общекультурных и специальных профессиональных компетенций.

Рассмотрим некоторые аспекты образовательного процесса в вузе. Один из них касается проблемы содержания профессионального образования, актуальность которой обусловлена особенностями социально-экономического развития общества (изменение условий этого развития закономерно вызывает необходимость привнесения изменений в содержание образования). Свидетельством тому служат результаты многих исследований, в том числе выявление все новых и новых соподчиненных проблем, требующих своего решения.

Важность и полинаправленность решения поднятой проблемы детерминируют необходимость ее комплексного исследования, объединения усилий философов, социологов, психологов, дидактов, методистов и других специалистов. Развитие наук сегодня характеризуется значительным и быстрым накоплением информации, что ставит перед высшей школой очень сложную задачу отбора из наук самого главного, основного, того, что составляет систему упорядоченных знаний, служащих фундаментом профессиональной компетентности.

Фундаментализация содержания учебных дисциплин в высшей школе известна давно, но не получила достаточного теоретического обоснования. Педагогической и социальной значимости разработки данной проблемы посвящены работы Ю.К. Бабанского, утверждающего, что содержание должно своевременно приводиться в оптимальное соответствие с меняющимися требованиями социального и научно-технического прогресса, чтобы помочь подрастающему поколению овладеть научным потенциалом общества и вооружить его знаниями и умениями, позволяющими развивать, обогащать этот научный потенциал

в будущем [2, с. 13]. Для совершенствования содержания надлежит руководствоваться критерием целостности, позволяющим достаточно полно отразить в нем требования общества к развитию личности, что и сегодня соответствует требованиям федеральных государственных образовательных стандартов третьего поколения. Если возьмем в качестве основополагающего критерий целостности, то неизбежно приходим к вопросу о системности профессиональных знаний, так как целостность присуща только системе [3].

Вместе с тем наиболее существенной и сложной задачей, как было отмечено С.И. Архангельским, является определение содержания отдельных дисциплин и «отбора из науки самого важного и основного, того, что составляет в науке систему упорядоченных знаний» [4, с. 326]. В разработке научного обоснования содержания профессионального образования исследователи (Э.Ф. Зеер, В.С. Леднев, Д.Н. Никандров, Е.И. Сахарчук, Н.В. Тельтевская и др.) отдают приоритет междисциплинарным связям, актуальность которых обусловлена характерными особенностями современного развития наук – их дифференциацией и интеграцией. Дифференциация и интеграция как закономерность развития науки на современном этапе не может не отразиться на содержании вузовского обучения, поскольку, с одной стороны, для областей научного знания характерна все большая детализация содержания и методов исследования, а с другой – происходит соединение наук, их взаимопроникновение, отличающееся концептуальным единством. Дифференциация в науке характеризуется в известной степени этапом накопления материала, интеграция – созданием новой, более совершенной картины мира. Междисциплинарные связи систематизируют научные знания, содействуют установлению общности в развитии отдельных явлений, изучаемых отдельными научными дисциплинами, но без нарушения их внутренней логики, указывают оптимальный путь их применения.

В исследованиях И.Д. Белоновской, Е.В. Караваевой, Р.М. Петруновой, О.Ф. Пираловой, Е.В. Ткаченко обосновывается необходимость выявления потенциала учебных дисциплин для формирования компетенций, которые полностью будут соответствовать запросам работодателей.

Как элемент содержания профессионального образования должен обязательно предусматриваться личностный опыт, в том числе опыт творческой деятельности, который основывается не только на когнитивной составляющей, но и на сформированности информационной компетенции. Личностный опыт, как правомерно отмечает В.В. Сериков, нужно рассматривать как обязательный компонент содержания образования, отличающийся определенным своеобразием, которое порождается межсубъектным общением участников образовательного процесса [5]. Необходимо также предусмотреть включение в содержание учебных дисциплин элементов, требующих от студентов творческого поведения (решение задач и различного рода проблем).

Таким образом, совершенствование содержания профессионального образования связано с отбором учебного материала на основе установления междисциплинарных связей, содействующих формированию надпредметных знаний и умений, формирования личностного опыта познавательной деятельности.

Особое внимание требуется обратить не только на содержание профессио-

нального образования, но и организацию учебно-воспитательного процесса, на формирование у студентов умений работать в группах, анализировать различные ситуации и разрешать их посредством опоры на имеющиеся знания и привлечения дополнительной информации.

Заметим, что для традиционного образования характерна ориентация на некоего «среднего» студента, оценка профессиональной подготовки которого сводится к определению уровня усвоенных знаний по пятибалльной системе. В силу этого студент является объектом педагогического воздействия. Ориентация образования на формирование компетенций предполагает иную роль студента, он становится субъектом собственного развития, ответственным за свои учебные достижения. Самостоятельность специалиста, его способность без чьей-либо помощи квалифицированно выполнить порученную работу является показателем его конкурентоспособности на рынке труда и успешности в достижении поставленных целей. Наличие такого показателя обязательно сказывается на умении специалиста самостоятельно пополнять свои знания, мотивировать себя на приобретение новых знаний, рационально планировать и организовывать собственную деятельность, что, безусловно, повышает эффективность его профессионального обучения.

Для того чтобы названные личностные и профессиональные показатели были сформированы у студентов, необходимо организовать образовательный процесс, расширив поле их самостоятельной деятельности с использованием современных форм и технологий обучения (информационных, модульных, телекоммуникационных, компьютерных, медиатехнологий и др.).

Развитие самостоятельности студентов подводит их к осознанию роли самообразования для своего профессионального становления и к тому, что такая деятельность становится крайне необходимой, жизненно важной, является средством, способствующим качественному решению стоящих производственных задач. Самостоятельная работа содействует преобразованию обучения в самообразование, что детерминирует изменение отношения субъектов к окружающим явлениям и предметам, влияет на их ценностные установки. Одновременно формируется готовность будущих специалистов к непрерывному самообразованию, которое рассматривается как один из необходимых компонентов профессиональной деятельности, характеризующих их квалификацию.

Качественно меняется роль самого преподавателя, который организует совместную деятельность со студентами на основе проектирования и достижения цели профессионального обучения, что, по сути дела, означает предвидение ожидаемых результатов, к которым должны стремиться преподаватели в совместной деятельности со студентами. Оптимальные результаты могут быть достигнуты лишь в том случае, если существует единая ориентация на определенный результат, имеется в наличии взаимное принятие путей его достижения. Осознание студентами цели профессиональной подготовки помогает процессу перевода ее объективного значения в субъективный смысл, превращению ее в жизненно важную задачу, которая становится реальным смыслом активного включения в процесс обучения и качественного усвоения необходимых для успешной профессиональной деятельности знаний, умений и навыков [5].

Преподаватель должен способствовать развитию каждой отдельной личности, вводя иную систему отношений в совместной деятельности. В этой системе отражается интериоризация межличностных социальных связей, в которые включается каждый отдельный индивид, в результате чего осуществляется переход от внешних социальных воздействий к социальным воздействиям внутри личности. О значении межличностных связей, оказывающих решающее влияние на становление человека как активного субъекта деятельности, идет речь в исследованиях психологов А.А. Бодалева, Л.С. Выготского, В.В. Давыдова и других, утверждающих, что конкретная деятельность субъекта осуществляется лишь в системе вполне определенных социальных отношений и вне их рассматриваться не может.

Межличностное взаимодействие выступает в качестве важнейшего условия эффективной организации творческого сотрудничества преподавателей и студентов, благодаря которому творческий потенциал субъектов образовательного процесса реализуются наиболее полно, достигает качественно нового уровня развития и содействует созданию предпосылок для творческой самореализации в профессиональной деятельности. Но при этом сами преподаватели должны быть носителями традиций творческой деятельности.

Подлинное творческое сотрудничество проявляется в выборе наиболее эффективных вариантов организации учебного процесса, вследствие чего деятельность приобретает творческий характер, а студент не только усваивает знания и способы их получения, но и сам создает новые знания и приобретает новый опыт, что является личностно значимым и действенным источником развития творческих способностей. Оценка эффективности организуемого творческого сотрудничества должна осуществляться по результатам усвоенных знаний, умений и навыков и выявлению творческой активности студентов.

Развитию творческих способностей студентов призвано способствовать формирование у них опыта исследовательской деятельности, которая является, во-первых, способом освоения действительности и, во-вторых, средством организации учебного процесса. Известно, что исследование как вид деятельности характеризуется присущим человеку стремлением к познанию, к непрерывному поиску, что определяет возможности для формирования информационной компетенции, характеризующейся уровнем владения информационными технологиями.

В межличностном взаимодействии проявляются особенности коммуникативной компетенции, связанной со способностью общения на профессиональном и бытовом уровне. Свободное владение вербальными и невербальными средствами обеспечивает эффективное общение, позволяющее достигать нужного результата.

Таким образом, качественная подготовка будущих специалистов детерминирована содержанием профессионального образования и реализацией компетентностного подхода к их обучению. Результатом ее должно стать формирование способностей осознавать проблемы, возникающие в реальных ситуациях, обосновывать возможные решения посредством их анализа и оценки, видеть перспективы своего профессионального роста и адекватно отвечать на современные вызовы.

Библиографический список

1. Болонская декларация: Зона европейского высшего образования: совместное заявление европейских министров образования, г. Болонья, 19 июня 1999 г. URL: <http://www.inf.tsu.ru/Webdesign/bpros.nsf/news/010920051>
2. Бабанский Ю.К. Оптимизация процесса обучения. М., 1977.
3. Тельтевская Н.В. Формирование системы профессионально-педагогических знаний: теор. аспект. Саратов, 2002.
4. Архангельский С.И. Учебный процесс в высшей школе, его закономерные основы и методы. М., 1978.
5. Сериков В.В. Образование и личность: теория и практика проектирования педагогических систем. М., 1999.
6. Тельтевская Н.В. Мотивационная функция целеполагания в учебной деятельности студентов // Изв. Волгогр. техн. ун-та. Сер.: Проблемы социально-гуманитарного знания. 2012. Вып. 11, № 3 (95). С. 130–134.

L.A. Volovich, O.V. Kandaurova
The Analysis of the State
Educational Standards
Application in Social Sciences
and Humanities

Advantages and disadvantages of the second and third generation standards of secondary vocational education in humanities and social sciences are studied. The results of the sociological research on the subjects of educational process are analyzed.

Key words and word-combinations: humanities and social sciences, social competence, educational standards.

Исследуются достоинства и недостатки стандартов второго и третьего поколения среднего профессионального образования в области социально-гуманитарных дисциплин. Анализируются результаты социологического исследования субъектов образовательного процесса.

Ключевые слова и словосочетания: социально-гуманитарные дисциплины, социальная компетентность, образовательные стандарты.

УДК 378
ББК 74.58

Л.А. Волович, О.В. Кандаурова

АНАЛИЗ ПРИМЕНЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ СТАНДАРТОВ ПО СОЦИАЛЬНО- ГУМАНИТАРНЫМ НАУКАМ

Второй учебный год продолжается переход к обучению на основе новых федеральных государственных образовательных стандартов третьего поколения (ФГОС). Эти стандарты построены на основе модульно-компетентного подхода, ключевым принципом которого выступает ориентация на цели, значимые для сферы труда. Они ориентированы на результаты обучения, то есть на требования рынка труда, что позволяет повысить востребованность будущих специалистов. В отличие от них в стандартах второго поколения был заложен так называе-

мый знаниевый подход, суть которого – получение определенного минимума знаний. Однако в отношении цикла «Общие гуманитарные и социально-экономические дисциплины» по новым стандартам предусматриваются изменения, которые отнести к достоинствам вряд ли возможно. В частности, произошло сокращение изучения социально-гуманитарных дисциплин за счет дисциплины «Основы социологии и политологии», которая оказалась исключенной из числа обязательных фундаментальных учебных дисциплин. Такие дисциплины, как «Основы права», «Управленческая психология», также исключены.

В этих условиях возникает противоречие между принятым курсом на гуманизацию и гуманитаризацию образовательного процесса в соответствии с Концепцией модернизации российского образования на период до 2010 г., принятой Правительством РФ, и сложившейся фактической ситуацией в связи с произошедшим изменением места социально-гуманитарных дисциплин в стандартах третьего поколения. Более того, в числе общих компетенций, по новым стандартам, определены социальные компетенции: принимать решения в стандартных и нестандартных ситуациях и нести за них ответственность, работать в коллективе и команде, эффективно общаться с коллегами, руководством, потребителями, брать на себя ответственность за работу членов команды (подчиненных). Возникает вопрос: в рамках каких дисциплин будут реализованы данные компетенции? Вызывает опасения то, насколько реально и насколько компетентно будут осуществлены социальные компетенции в рамках преподавания цикла общетехнических, специальных дисциплин.

Для изучения мнения субъектов образовательного процесса, в частности работодателей и преподавателей, о необходимости формирования социальной компетентности и роли изучения социально-гуманитарных дисциплин в программе обучения будущих техников-технологов всех специальностей проведено исследование. В ходе исследования разработаны опросник для преподавателей и опросник для работодателей. Опросник для преподавателей включал 24 вопроса, для работодателей – три блока. Основная цель организации исследования среди преподавателей: изучить сложившуюся практику преподавания основ социологии в условиях действия стандартов второго и третьего поколения.

Работодателям предлагалось оценить значимость каждой из представленных им общих и профессиональных компетенций, определенных нами на основе требований к результатам освоения основной профессиональной образовательной программы Федерального государственного образовательного стандарта среднего профессионального образования по специальности «Бурение нефтяных и газовых месторождений». Всего в стандарте перечислено 10 общих компетенций, которыми должен обладать техник-технолог [1, с. 73].

С целью установления необходимости и степени важности формируемых общих и профессиональных компетенций руководителям и специалистам предприятий нефтегазодобывающей отрасли было предложено оценить каждую из компетенций по десятибалльной шкале и ранжировать значимость общих и профессиональных компетенций в целом (высокий, средний, низкий).

Проведенное нами исследование показало, что субъекты образовательного процесса (преподаватели, работодатели) считают необходимым обязательное

включение изучения социально-гуманитарных дисциплин в программу обучения будущих техников-технологов всех специальностей в первую очередь для формирования у них социальной компетентности с учетом специфики их трудовой деятельности.

Социальная компетентность – это способность действовать в социуме с учетом позиций других людей. Она предполагает сотрудничество, работу в команде, коммуникативные навыки, способность принимать собственные решения, стремиться к осознанию собственных потребностей и целей, социальная целостность, умение определить личностную роль в обществе, развитие личностных качеств, саморегулирование.

Социальной компетентностью должен обладать любой специалист, в том числе будущий техник производства, поскольку в его функциональные обязанности входит решение не только технических задач (определение технологии проводимых работ, контроль качества работ и точность эксплуатации оборудования, ведение документации), но и административно-управленческих (организация деятельности коллектива исполнителей – планирование, руководство и контроль деятельности рабочих). Среди профессионально важных качеств, предъявляемых техникам, в должностной инструкции обозначены организаторские и коммуникативные способности [2]. Кроме того, указана необходимость формирования общих компетенций, в том числе социальных компетенций в соответствии с новыми образовательными стандартами.

Всего в опросе преподавателей было задействовано 22 человека из 17 средних специальных учебных заведений Республики Татарстан. Большая часть опрошенных (68%) имеют опыт работы по стандартам как второго, так и третьего поколения, их педагогический стаж составляет от 10 до 30 лет.

В условиях действия стандартов второго поколения предмет «Основы социологии» был обязательным во всех учебных заведениях при разном количестве часов (от 32 до 48) и на разных курсах (от второго до пятого). Ситуация коренным образом изменилась с введением стандартов третьего поколения. Лишь в трех учебных заведениях (17,6%) преподавание дисциплины сохранили, но уже не в обязательном статусе, а в статусе факультатива (5,8%) и дисциплины в составе профессионального модуля (11,7%). Такую практику преподаватели считают недопустимой, так как данный курс – один из немногих, на котором социальная компетентность развивается целенаправленно и профессионально квалифицированно. Поэтому все участники опроса единодушно отметили необходимость сохранения преподавания социологических знаний на всех специальностях в одном из вариантов, необходимых для формирования у будущих техников-технологов навыков жить в обществе, социуме, устанавливать взаимодействие, уметь быть мобильными, толерантными.

В опросе работодателей приняли участие 21 руководитель и специалист тринадцати крупных предприятий нефтегазодобывающей отрасли Республики Татарстан. Опрос проводился с целью выявления необходимых компетенций, предъявляемых выпускнику при устройстве на работу, определений требований, которым должен отвечать высококвалифицированный специа-

лист после окончания техникума, а также разработки основной профессиональной образовательной программы при подготовке специалиста среднего звена.

Проведенное исследование показало, что работодатели считают необходимым формирование социальной компетентности в подготовке специалистов среднего звена. В результате анкетирования выявлено, что большинство опрошенных высоко оценили включение в подготовку специалистов среднего звена не только профессиональных, но и социальных компетенций. Согласно полученным данным, более половины респондентов (57%) отметили высокий уровень значимости формирования социальных компетенций и 43% – средний, профессиональных компетенций – соответственно 67 и 33%. Характерно, что низкий уровень значимости общих и профессиональных компетенций не оценил никто из участников опроса. Анализ результатов выявил различие в значимости формирования профессиональных компетенций над общими компетенциями на высоком уровне – 10%. Различие в значимости формирования общих компетенций над профессиональными компетенциями на среднем уровне также 10%. Следовательно, работодатели считают необходимым формировать общие (социальные) компетенции у будущих техников наряду с профессиональными компетенциями.

Работодателям предлагалось выделить важные, на их взгляд, дополнительные характеристики, необходимые в подготовке специалистов среднего звена. Среди дополненных характеристик представлены: стрессоустойчивость, корректная и адекватная реакция на критику, умение устанавливать социально-трудовые отношения, переносить тяготы морального и физического труда, пунктуальность, благонадежность работника. Все они имеют отношение к формированию умения жить в социуме [3, с. 34].

Результаты исследования и преподавателей, и работодателей убеждают в необходимости формирования общих (социальных) компетенций в программе обучения будущих специалистов среднего звена в процессе изучения социально-гуманитарных дисциплин. Безусловно, эту задачу призваны решать все учебные дисциплины, однако особая роль принадлежит социально-гуманитарным предметам. Очевидно, что изучение социально-гуманитарных дисциплин специалистами со средним профессиональным образованием в России должно стать необходимым элементом их профессиональной подготовки. Это позволит обеспечить профессиональную подготовку в соответствии с произошедшими социально-экономическими изменениями и предъявляемыми современными требованиями.

Кроме того, в настоящее время назрел поиск путей повышения эффективности применения знаний основ социологии в практической деятельности будущих специалистов среднего звена за счет совершенствования изучения социально-гуманитарных дисциплин на деятельностной основе. Это объясняется тем, что необходимо сблизить содержание дисциплины с профилем подготовки специалистов, спецификой будущей профессиональной деятельности выпускника, повысить ее прагматичность, придать ей прикладной характер. Модель цикла социально-гуманитарных дисциплин в техникумах, независимо от профиля, должна быть динамичной, гибкой и вариативной. В структуре

содержания цикла социально-гуманитарных дисциплин следует предусмотреть два основных компонента знания: нормативный (ядро знаний) – общеобразовательный минимум, единый для всех типов вузов и студентов, и вариативный – по их выбору на обязательной или факультативной основе, учитывающий особенности контингента обучаемых, специфику выбранной ими специальности [4, с. 335]. Это позволит создать благоприятные условия для формирования социальной компетентности специалистов среднего звена.

Библиографический список

1. Федеральный государственный образовательный стандарт среднего профессионального образования по специальности 131003 Бурение нефтяных и газовых скважин: утв. Мин-вом образ. и науки РФ 17 марта 2010 г. № 188. М., 2010.
2. Квалификационный справочник должностей руководителей, специалистов и других служащих: утв. Мин-вом труда РФ 21 августа 1998 г.; с изм. на 20 июня 2002 г. // СЗ РФ. 1997. № 10. Ст. 1173.
3. Осипов П.Н., Кандаурова О.В. Социологическая подготовка будущих техников-технологов как средство формирования у них социальной компетентности // Гуманитарные науки и образование. 2012. № 3. С. 31–34.
4. Осипов П.Н., Кандаурова О.В. О необходимости социологической подготовки будущих техников современного производства // Вестн. Казан. технол. ун-та. 2011. № 24. С. 333–336.

СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКАЯ МОДЕРНИЗАЦИЯ РОССИИ

I.E. Zolin
The Improvement of Forms
and Methods of Labor Market
State Regulation
in Contemporary Russia

Topical issues of labor market regulation in Russia are considered. The analysis determines the modern approaches to solving the problems of state regulation of the economy and identifies national features and patterns of labor market regulation in Russia.

Key words and word-combinations: labor market, unemployment, labor market state regulation.

Рассматриваются актуальные вопросы регулирования рынка труда в России. В результате проведенного анализа определяются современные подходы к решению проблем государственного регулирования экономики и выявляются национальные особенности и закономерности регулирования рынка труда в России.

Ключевые слова и словосочетания: рынок труда, безработица, государственное регулирование рынка труда.

УДК 331
ББК 65.24

И.Е. Золин

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ФОРМ И МЕТОДОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ РЫНКА ТРУДА В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

Развитие рыночных отношений в России, структурная перестройка экономики породили глубокие изменения в сфере труда и занятости, привели к возникновению принципиально новой картины социально-трудовых отношений, изменению национального рынка труда.

Проблемы рынка труда относятся к числу наиболее актуальных. Именно сфера труда становится ключевой для роста отечественной экономики, повышения ее эффективности и уровня конкурентоспособности. В настоящее время рынок труда испытывает значительное воздействие открытости экономики, активизации внешнеэкономических связей, возросшей международной трудовой миграции. В связи с этим пересмотр и осмысление изменившихся за последнее время социально-экономических отношений, сложившихся форм и методов государственного регулирования становятся центральной темой обсуждения среди ученых-теоретиков и практиков.

Именно данные обстоятельства определяют новые реалии, злободневную суть сложившейся ситуации, отражают стержневые экономические задачи и приоритеты, требующие неотложного решения. Одним словом, кардинальные изменения модели экономического развития требуют разработки новых приоритетных направлений в реализации научно обоснованных инструментов оптимального регулирования рынка труда.

Функционирование современной системы государственного регулирования экономики в целом и рынка труда в частности не всегда приводит к желаемым результатам. Подобная ситуация, по нашему мнению, порождена недостаточностью изученности ряда методологических вопросов государственного регулирования экономики и, как следствие этого, несовершенством ее организационной структуры на различных уровнях (федеральном, региональном, местном).

Основная задача теории государственного регулирования – найти ответ на вопросы: почему государство в той или иной степени ограничивает свободу действий экономических агентов и к каким последствиям приводит принятие решений о регулировании? В идеале эта теория должна определять: кому выгодно регулирование, в каких формах оно будет осуществляться, какие отрасли экономики наиболее вероятно будут регулироваться. Она должна давать практические рекомендации для принятия органами государственного управления решений в этой области.

Формы и методы государственного регулирования относятся к числу проблем экономической теории, вокруг которых вот уже более двух столетий не стихают споры. Например, среди западных и отечественных исследователей постоянно ведутся дискуссии о том, решение каких проблем следует оставить рынку, а какие возложить на государство.

В западной экономической науке и сегодня достаточно много сторонников утверждения, что рынок является саморегулирующим механизмом. Посредством только рыночных отношений достигается равновесие и сбалансированность экономики. Вмешательство же государства в экономику только препятствует ее поступательному развитию. Классиком данной точки зрения считается А. Смит с основополагающей работой «Исследование о природе и причинах богатства народов». Многие другие западные исследователи убеждены в том, что любая экономика не может развиваться стихийно, в ее деятельность должно вмешиваться государство.

В последнее десятилетие государственное регулирование экономики концентрировалось на осуществлении двух важнейших функций: с одной стороны, на поддержке и стимулировании сфер или направлений деятельности, которые под воздействием одних только рыночных сил либо не развивались вообще, либо развивались в недостаточной степени; с другой стороны, на выполнении роли общеэкономического координатора, воздействующего на развитие экономики.

Вряд ли стоит ожидать единства мнений по вопросам экономической роли государства в достаточно своеобразной российской ситуации. Но как бы ни качался маятник теоретических воззрений на роль государства в рыночной экономике, и в частности на рынке труда, ясно одно – России предстоит пройти свой путь поисков наиболее оптимальных форм государственного регулирования.

Необходимо иметь в виду, что в России с самого начала рыночных преобразований роль государственного регулирования сведена к минимуму, а сами преобразования отданы во власть рыночной стихии. Концепция саморегулирующегося рынка при реализации ее на практике привела к неравномерности экономического развития различных регионов страны, критической ситуации в стратегических отраслях отечественного производства, расслоению общества на очень богатых и бедных, гиперинфляции, безработице.

Показательны в данном вопросе высказывания Ф. Рузвельта: «Я совершенно не разделяю мнение тех профессиональных экономистов, которые настаивают, что все должно идти своим чередом и что вмешательство людей не способно повлиять на экономические болезни» [1, с. 52] и Б. Обамы: «Без бдительного ока [государства] рынок может выйти из-под контроля» [2, с. 61], а, как известно, именно американская модель смешанной экономики во многих исследованиях изображается в качестве одной из самых либеральных в современном мире.

Известный американский экономист, идеолог свободного рынка и народного капитализма Л. Келсо в книге «Иллюзия полной занятости» пишет: «Усилия государства, направленные на обеспечение высокого уровня занятости, как и другие меры социального выравнивания, такие, как прогрессивное налогообложение, в принципе противоречат основной идее свободного рынка и конкуренции, открыто или в завуалированной форме перераспределяя доходы капитала в пользу рабочих и безработных, и тем самым снижают эффективность экономики» [3, с. 89].

Сопоставление содержания подобных высказываний с реальной практикой экономического развития США подводит нас к мысли о том, что большей убедительностью обладают доводы авторов, считающих, что «концепция невмешательства никогда не имела реального аналога в жизни. Федеративное государство, несмотря на конституционные ограничения, оказывало помощь промышленности и сельскому хозяйству, участвовало в развитии транспортной и финансовой инфраструктуры, принимало меры по охране природы, утверждало законы, обеспечивающие свободное рыночное развитие» [4, с. 78].

Что касается России, анализ различных источников и практического материала по данной теме позволяет сделать вывод, что за последние два десятилетия концепция занятости в нашей стране претерпела кардинальные изменения – от парадигмы всеобщей полной и фактически обязательной занятости к реализованной в настоящее время переходной модели рынка труда.

Сегодня большинство специалистов сходятся во мнении, что до сих пор отсутствует единая стратегия государственного регулирования рынка труда. Иногда высказывается еще более радикальная точка зрения, согласно которой после нескольких десятилетий реформ сохраняется концептуальный вакуум в отношении политики занятости, а государство фактически самоустранилось от целенаправленного воздействия на протекающие в данной сфере процессы, оставив за собой лишь функции пассивного реагирования на стихийно складывающиеся тенденции.

Как считает директор Института гуманитарного развития мегаполиса Т. Малева, «нельзя не признать, что фактически большая часть рынка труда находит-

ся вне поля политического воздействия, вне поля управления со стороны правительства» [5]. Анализируя сложившуюся ситуацию, Р.Л. Агабекян приходит к аналогичному выводу: «Наиболее интересная особенность рынков труда заключается в том, что многие из них не находятся в поле зрения официальной статистики и институционального контроля со стороны государственных структур, а существуют относительно автономно» [6].

Похожей точки зрения придерживаются и другие российские авторы, полагающие, что в силу особенностей развития рынка труда в первые и последующие годы рыночных реформ (отсутствие массовых высвобождений, стихийное перераспределение рабочей силы между отраслями экономики и сферами деятельности) вопросы регулирования занятости до сих пор не попали в фокус государственного регулирования [7, с. 24].

Характеризуя государственную политику занятости в целом, можно согласиться с тезисом об отсутствии единой концепции регулирования рынка труда. Несмотря на сделанные шаги по пути совершенствования трудового законодательства, многие его аспекты не соответствуют реалиям современной экономики. Принимаемые меры направлены скорее на решение первоочередных возникающих проблем, а не на создание прочной правовой базы развития рынка труда на долгосрочную перспективу. Текущее регулирование рынка труда не направлено на достижение конкретной значимой цели, имеющей определенное место в иерархии целей государственного управления в целом.

Механизм государственного регулирования рынка труда, работающий, как показывает практика, преимущественно стихийно, не способен своевременно и эффективно решать стоящие перед ним задачи: обеспечивать национальные хозяйства необходимой рабочей силой, перераспределять ее между отраслями и сферами деятельности. Проблема кадров в таких условиях становится одной из главных.

В то же время отечественная экономическая наука переживает новый этап. От почти полного отрицания государственного регулирования экономики, господствующего еще совсем недавно, она опять вынуждена обратиться к теме, связанной с усилением регулирующего воздействия государства. Исследователи данной проблемы подчеркивают, что сегодня необходимо пересмотреть целевые установки действий органов власти на рынке труда. Возникает необходимость расширения управленческих функций государства, его «возвращения» на рынок труда [8, с. 246–250].

Публикуемые исследования носят все более взвешенный характер, достаточно реалистично оценивают степень влияния мирового финансово-экономического кризиса 2008 г. на отечественный рынок труда, пытаются определить, какую роль должны играть органы государственной власти в посткризисный период [9]. Другими словами, кризис способствовал продвижению экономической науки на новую ступень развития. На этот феномен в развитии теории и практики государственного управления в свое время обратил внимание П. Самуэльсон, анализируя итоги «Великой депрессии».

Оправданным также можно признать вывод многих отечественных исследователей о том, что в кардинальном изменении нуждаются и представления

нынешней экономической теории, излишне увлеченной монетаризмом и монетаристскими рецептами, предельная бесполезность которых сейчас уже совершенно очевидна. Время показало, что применение в российских условиях монетаристских подходов регулирования экономики в целом и рынка труда в частности привело к негативным последствиям.

В результате неадекватности рыночных преобразований, а также резкого ухудшения демографической ситуации экономика страны на долгие годы оказалась дезорганизованной. Безработица, снижение занятости, усиление региональных диспропорций на рынке труда составляют лишь небольшую часть проблем с использованием трудового потенциала.

По степени социальной ориентации экономика России уступает развитым странам мира совсем не случайно, а в результате крупных системных деформаций, возникших в 1990-е годы. Хотя часть таких деформаций была позднее устранена, тем не менее задача формирования конкурентоспособной экономической системы ждет своего практического решения.

На наш взгляд, вместо идеологического важно следовать прагматическому подходу, вырабатывать и проводить общегосударственные управленческие решения, напрямую подчиненные достижению конкретных результатов социально-экономического развития России. Как представляется, прагматизм в настоящее время начинает превалировать в определении приоритетных направлений инновационной политики. Это в целом позитивный процесс, который также находится в русле передовых тенденций развития.

Сегодня благодаря принятым в последнее время государственным решениям впервые за многие годы рыночных реформ сформирована система плановых документов, обозначены ключевые задачи экономического обновления России. Среди них – модернизация экономики, заявленная как одна из главных стратегических целей социально-экономической политики. Ее реализация предполагает преодоление сырьевого характера страны и повышение конкурентоспособности народного хозяйства на основе внедрения новейших технологий, что неизбежно потребует как перестройки функционирования экономики в целом, так и улучшения качества рабочей силы, повышения эффективности функционирования национального рынка труда.

Мировой опыт модернизации свидетельствует, что это возможно только при общем подъеме трудовой активности населения. Другими словами, политика модернизации должна проводиться и рассматриваться в сочетании с такой важнейшей социально-экономической проблемой, как обеспечение занятости населения.

В связи с этим следует особо подчеркнуть, что государственное регулирование рынка труда отнюдь не статично, оно постоянно развивается, совершенствуется. Конкретное содержание каждого его этапа определяется состоянием экономики, численностью рабочей силы данной страны, фазой экономического цикла, степенью вовлеченности национальной экономики в мирохозяйственные процессы и другими факторами. Процесс его эволюции, безусловно, продолжается.

В силу разности экономических потенциалов, социальной структуры, исто-

рических особенностей хронологические рамки и содержание политики занятости в отдельных государствах могут не совпадать. По мере сближения уровней экономического развития разных стран, усиления глобализации экономической жизни возникает тенденция к известному сходству содержания отдельных периодов.

Данный тезис подтверждается проведенным детальным анализом политики развитых стран в сфере занятости на протяжении минувшего столетия, позволившим нам прийти к однозначному выводу: воздействие государства на рынок труда в послевоенный период стало характерным для высокоразвитого капитализма. Все осуществляемые меры по стабилизации рынка труда имели не только экономический, но и социальный эффект [10].

Механизм регулирования занятости включал совокупность методов, форм и направлений воздействия на различные аспекты рынка труда, его организацию, количественные и качественные пропорции, территориально-отраслевую и профессионально-квалификационную мобильность рабочей силы.

Каждому периоду политики занятости присущи не только специфические акценты, но и определенные комбинации методов и форм ее реализации. Одни из них оказывали широкое, общее воздействие, другие – селективное. Некоторые мероприятия носили долговременный характер, другие были ограничены короткими сроками.

Практика регулирования занятости создала достаточно разнообразный по силе своего воздействия арсенал применяемых мер на рынке труда. Политика государства на рынке труда осуществлялась в нескольких направлениях посредством воздействия на количественные параметры (динамика соотношения спроса и предложения рабочей силы); на качественные характеристики (в частности, территориально-отраслевая структура, уровень образования и переподготовка рабочей силы); на организационный аспект рынка труда. В зависимости от конкретной ситуации основной акцент обычно делался на каком-либо одном из них: в период циклического подъема экономики государство, как правило, сосредоточивалось на качестве рабочей силы, ее территориально-отраслевой структуре; в период кризиса и стагнации – на регулировании количественных пропорций между спросом и предложением рабочей силы, организационном аспекте развития рынка труда.

В заключение сформулируем несколько конкретных предложений по совершенствованию регулирования рынка труда в России.

1. Представляется очевидной необходимость современного интегрированного инструментария мониторинга рынка труда. В плановой экономике такие инструменты использовались, среди них – баланс трудовых ресурсов. В настоящих условиях подобный инструментарий существует в крайне усеченном виде. Полагаем, что в системе государственного регулирования рынка труда должны быть инструменты, дающие ответы на вопросы: как распределена рабочая сила по регионам России, какая имеется рабочая сила, какой квалификации и по каким отраслям (видам деятельности)? В целом целесообразно вернуться к практике прогнозных балансовых разработок в сфере труда, определяющих в среднесрочной и долгосрочной перспективе потребность экономики в рабочей

силе. Важно, чтобы указанные инструменты не воспринимались в отрыве друг от друга, так как только системность их применения может служить залогом искомого эффекта.

2. Требуется совершенствование российского законодательства о занятости. Законодательная база, которая имеется в настоящее время в России, не адекватна современному этапу развития страны.

3. При проведении политики занятости следует уделить пристальное внимание программам создания рабочих мест, которые имеют ярко выраженную антикризисную направленность.

4. Необходимо повышение производительности труда. Повышение производительности труда в значительной степени связано с повышением капиталовооруженности труда, что требует интенсивных инвестиционных вложений, прежде всего в реальном секторе производства. Пока же производительность труда в производстве машин и оборудования, рассчитанная по годовому объему реализованной продукции на одного работника в России, в 2010 г. была ниже, чем в США, в 2,8 раза и ниже, чем в Германии в 2009 г., в 6,7 раза [11, с. 14]. Полагаем, что данное обстоятельство вместе с другими особенностями российского рынка труда – неблагоприятной демографией и ростом издержек на рабочую силу – представляет угрозу экономическому росту.

5. Важнейшее направление политики на рынке труда – дальнейшее развитие структуры малого бизнеса. Принципиальным моментом в этом направлении является избирательный характер поддержки. Объектом программ должны стать в первую очередь потенциальные предприниматели и микропредприятия, которые ориентированы на производство продукции, требующей применения труда высокого качества.

6. Надлежит совершенствовать структуру системы трипартизма, что предполагает повышение статуса органов социального партнерства прежде всего на федеральном уровне.

7. Применительно к России политика занятости, на наш взгляд, должна быть направлена на обеспечение социально приемлемого уровня безработицы при активном содействии переливу рабочей силы по отраслям, территориям и видам занятости в интересах структурных сдвигов и роста производительности труда, при максимально возможной социальной поддержке безработных.

8. Координация усилий органов власти всех уровней в реализации политики в отношении регулирования рынка труда невозможна без научно обоснованной национальной программы содействия занятости населения, предусматривающей достижение сбалансированности между спросом и предложением рабочей силы и обеспечение на этой основе эффективной занятости населения.

В нашей стране за многие годы накоплен немалый опыт разработки и осуществления целевых комплексных программ. Создан определенный научный потенциал по методологии и организации программирования, значительная часть которого, к сожалению, до сих пор не нашла всестороннего практического воплощения и остается в области теоретических изысканий. Вместе с тем можно констатировать, что господствующая до последнего времени практика применения комплексных программ содействия занятости в известной степе-

ни привела к ослаблению значения и действенности этой формы регулирования рынка труда, лишила ее силы и реального содержания. В прошлые годы использование таких программ не способствовало в полной мере достижению заявленных в программе целей. Предпосылки этому – попытки осуществления программ без учета ресурсного потенциала и возможностей достижения поставленных в программе целей, параллельная разработка смежных программ, слабая проработка организационно-экономического механизма реализации программы (например, разработанная в свое время Министерством труда РФ «Комплексная программа мер по созданию и сохранению рабочих мест на 1996–2000 гг.» так и не была реализована на практике).

Среди множества причин низкой эффективности программ – не оправдавшая себя попытка вписать программы содействия занятости в общую систему государственного стратегического планирования. Хотя ряд экономистов пытаются оправдать этот процесс ссылками на трудности становления рыночного механизма, подобный подход не представляется убедительным. Скорее, он стал следствием непродуманности принимаемых решений, несовершенства и неразвитости административно-управленческих структур.

Таким образом, можно с достаточной уверенностью утверждать, что в России существуют огромные возможности для расширения занятости, поэтому механизм регулирования рынка труда должен постоянно совершенствоваться в увязке с системой основных макроэкономических показателей, используемых в практике государственного регулирования.

Библиографический список

1. Рузвельт Ф.Д. Беседы у камина. М., 2003.
2. Волобуев В. Бюджетный курс Б. Обамы // Мировая экономика и международные отношения. 2012. № 10. С. 56–61.
3. Келсо Л., Келсо П. Демократия и экономическая власть. М., 1993.
4. Социально-экономическая эффективность: опыт США: роль государства / под общ. ред. В.И. Марцинкевича. М.: Наука, 1999.
5. Малева Т. Постиндустриальная социополитика. URL: <http://www.opec.ru/1153450.html>
6. Агабекян Р.Л. Феномен неформальной занятости в российской экономике // Теория и практика общественного развития. 2013. № 1. URL: <http://teoria-practica.ru/-1-2013/economics/agabekyan.pdf>
7. Инновационная экономика: занятость, трудовая мотивация, эффективность труда / под ред. Л.С. Чижовой. М., 2011.
8. Якунин В.И., Сулакишин С.С., Багдасарян В.Э. Государственная политика вывода России из демографического кризиса. М., 2007.
9. Зельднер А. Социализация общественных отношений и государственно-частное партнерство // Проблемы теории и практики управления. 2012. № 7/8. С. 22–28.
10. Золин И.Е. Рынок труда и политика занятости: вопросы теории, методологии, практики: монография. Н. Новгород, 2001.
11. Водомеров Н. О теоретических основах политики модернизации // Экономист. 2012. № 4. С. 10–25.

R.A. Osipov
The Problematics of Rural Areas
Sustainable Development

The problems of rural areas sustainable development described in the concept adopted by the Government of the Russian Federation in 2012 are analyzed. An attempt to identify the key causes of the problems of rural areas sustainable development by aggregation of the problems and the use of additional models is made.

Key words and word-combinations: sustainable development, rural areas, the state policy.

Анализируются проблемы устойчивого развития сельских территорий, отраженных в концепции, принятой Правительством РФ в 2012 году. Делается попытка путем агрегирования проблем и применения дополнительных моделей определить ключевые причины проблем устойчивого развития сельских территорий.

Ключевые слова и словосочетания: устойчивое развитие, сельские территории, государственная политика.

УДК 338.43
 ББК 65.32

Р.А. Осипов

ПРОБЛЕМАТИКА
УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ
СЕЛЬСКИХ ТЕРРИТОРИЙ

Анализ решений Правительства Российской Федерации в отношении развития агропромышленного комплекса и сельских территорий за последние годы позволяет сделать вывод о качественном переломе в подходах, взглядах, идеях, на которых строится государственное регулирование аграрного сектора. За небольшой период аграрная политика прошла эволюцию от приверженности свободному рынку к идее влияния на конъюнктуру продовольственного рынка и до предпочтения системы прямого государственного финансирования сельской социальной инфраструктуры. Сегодня все предыдущие подходы сменяются новой идеей, состоящей в том, что государственная политика в области агропромышленного комплекса и в сфере развития сельских территорий должна строиться на основе концепции устойчивого развития. Эта концепция предполагает не только использование иного набора инструментов государственного регулирования, иные стратегии, но и иную интерпретацию сложившихся в сельской местности социально-экономических условий, другое определение проблематики развития сельских территорий.

Четкое определение проблематики – важнейший начальный элемент в системе государственного регулирования аграрного сектора. Определение проблемы позволит наметить цель государственной политики. На основе структурирования проблемы (выделения субпроблем) будет сформулирована система задач.

Цель и задачи определяют стратегию. Таким образом, определение проблем – начало всей цепочки управления. Но провести такое определение адекватно сложившейся в сельской местности социально-экономической ситуации достаточно сложно. Таким образом, оказывается, что определение проблемы само по себе является проблемой.

Проблематику развития аграрного сектора аккумулируют несколько документов, отражающих государственную политику в области экономического и социального развития сельских территорий: Концепция устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2020 г. [1], Федеральная целевая программа «Социальное развитие села до 2013 года» [2], Федеральный закон № 264 «О развитии сельского хозяйства» от 26 февраля 2006 г. [3], Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013–2020 гг. [4], Федеральная целевая программа «Развитие мелиорации земель сельскохозяйственного назначения России на 2014–2020 годы» [5].

Для выявления общих принципов государственной политики в отношении сельских территорий необходим анализ следующих документов: Федеральной целевой программы развития образования на 2011–2015 гг. [6], Приоритетного национального проекта «Здоровье» [7]. Дополнительно потребуется анализ государственной инвестиционной политики [8].

Изучение названных нормативно-правовых документов позволяет составить перечень официально установленных проблем устойчивого развития сельских территорий. Этот перечень оказывается достаточно объемным. В нем следует выделить несколько групп проблем.

К первой группе относятся проблемы развития отдельных отраслей и сфер: неэффективное использование природно-ресурсного потенциала сельских территорий, отраслевая структура экономики сельских территорий, развитие рынка труда и занятость сельского населения, система образования на сельских территориях, проблема сбыта сельскохозяйственной продукции. Кроме этого, наиболее важны: развитие финансового рынка на сельских территориях, развитие сельского консалтинга, развитие рынка жилья в сельской местности, развитие инфраструктуры сельской местности, развитие системы здравоохранения на сельских территориях, территориальная организация сельской местности, экологическая проблема, демографическая проблема, проблема социального развития, геополитический контроль над сельскими территориями.

Во вторую группу можно включить проблемы государственного регулирования развития сельских территорий: эффективность экологической политики, недостаточность нормативно-правовой базы, реализацию целевых программ, финансирование государственных программ в области развития сельских территорий, информационное обеспечение управления сельскими территориями, кадровое обеспечение управления сельскими территориями.

Кроме того, необходимо выделить группу проблем научного исследования

устойчивого развития сельских территорий и научного обоснования государственной политики в этой области.

Такой объемный перечень проблем не только удаляет государственную политику устойчивого развития сельских территорий от концепции устойчивого развития в ее изначальном смысле, но и делает достижение целей политики крайне сложной задачей [9]. Упрощение задачи может быть достигнуто путем сокращения списка проблем методом их агрегирования.

Так, шесть проблем государственного регулирования процесса развития сельских территорий целесообразно объединить в проблему эффективности государственной политики устойчивого развития сельских территорий. Подавляющее большинство выделяемых проблем характеризуют трудности развития тех или иных отраслей экономики, поэтому все их можно объединить в проблему эффективности отраслевой структуры сельской экономики. В нее же логично включить и отдельно выделяемую проблему сбыта сельскохозяйственной продукции, поскольку сбыт является частным случаем более общего вопроса эффективности межотраслевого взаимодействия.

Проблемы развития образования, здравоохранения, инфраструктуры, рынка жилья, финансового рынка, рынка консалтинговых услуг также должны быть включены в проблему эффективности отраслевой структуры экономики. В качестве отдельной выделяется проблема рациональности территориальной организации сельской местности. Однако территориальную организацию вполне можно рассматривать как часть единого явления – территориально-отраслевой организации экономики. Следовательно, можно утверждать, что вся совокупность сложных и разнообразных проблем первой группы сводится к одной – проблеме эффективности территориально-отраслевой организации экономики, которая, в свою очередь, является причиной проблем неэкономического характера: экологической, демографической, социального развития и, наконец, геополитической. Улучшение качества жизни должно быть включено в проблему социального развития.

В результате получаем структуру агрегированных проблем: эффективность государственной политики в области устойчивого развития сельских территорий определяет эффективность территориально-отраслевой структуры сельской экономики, следствием которой являются экологические, демографические условия и социальное развитие. Последние в свою очередь определяют эффективность того, как государство контролирует свою территорию, то есть эффективность геополитического контроля. Ключевой проблемой в такой структуре оказывается проблема эффективности территориально-отраслевой структуры экономики.

Предлагаемая агрегированная структура проблематики устойчивого развития сельских территорий позволяет сформулировать предельно конкретные узконаправленные цели политики устойчивого развития сельских территорий: во-первых, совершенствование системы управления устойчивым развитием сельских территорий; во-вторых, повышение эффективности территориально-отраслевой структуры сельской экономики. Таким образом, всю

проблематику устойчивого развития можно свести к двум целям и к двум проблемам.

Цель послужит основанием для разработки стратегии, для составления планов [10, с. 68]. И на этом этапе придется столкнуться с парадоксальным (для нашей системы рассуждений) фактом, который заключается в том, что необходима конкретизация и детализация проблематики. А значит, либо агрегирование было бессмысленным, либо вновь нужно вернуться к декомпозиции, превратив процесс исследования и управления в замкнутый круг. Избежать парадоксальности ситуации, «хождения по замкнутому кругу», можно в том случае, если декомпозиция будет проведена на новом качественном уровне, когда будут вскрыты не уже известные, лежащие на поверхности проблемы-следствия, а глубинные, не распознаваемые при первом приближении проблемы-причины. В этом случае процесс исследования уже не будет «замкнутым кругом», а предстанет в виде «спирали».

Для проведения декомпозиции потребуется привлечь две экономические модели:

1) схему отраслевой структуры экономики, включающую в себя пять макрологистических каналов, восемь межотраслевых комплексов, которые делятся на крупные отраслевые комплексы, а те в свою очередь на отрасли;

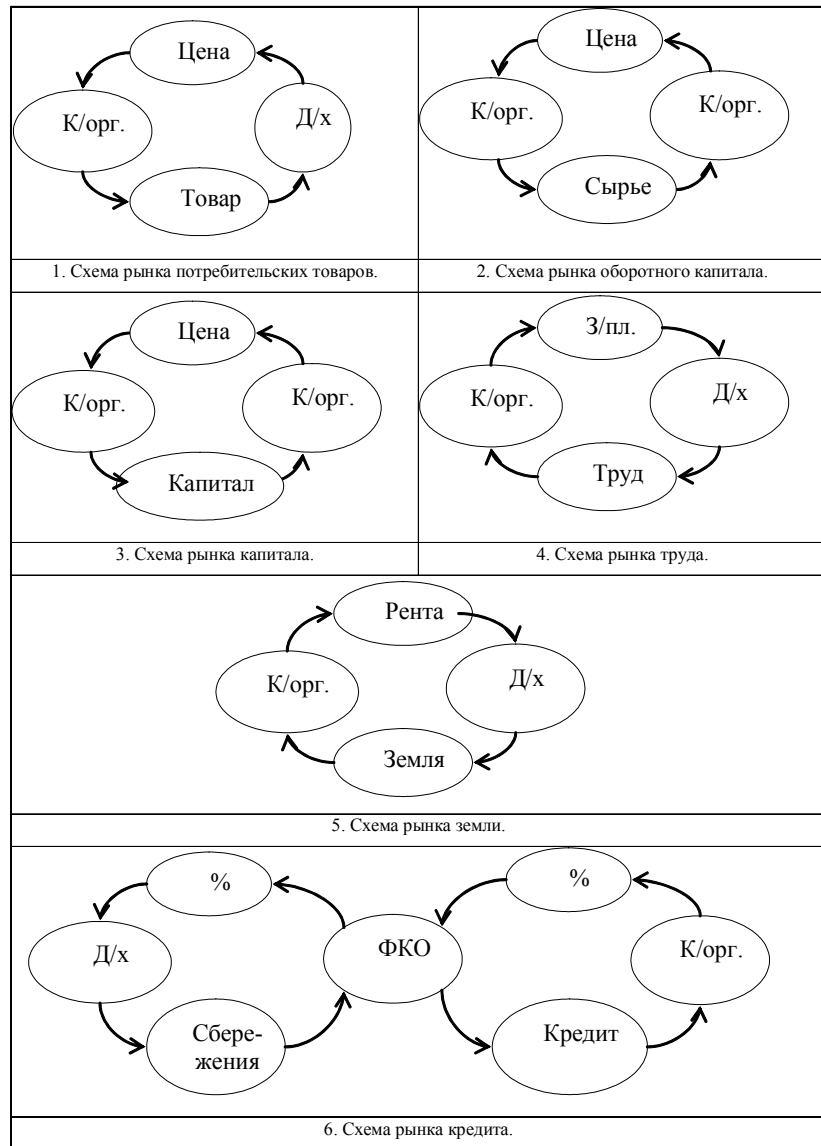
2) схему рыночной структуры экономики региона, которая включает в себя рынок товаров промышленного и производственного потребления, рынок труда, рынок земли и финансовый рынок.

На схеме отраслевой структуры экономики три межотраслевых комплекса: топливно-энергетический, химический, легкой промышленности – образуют топливно-энергетико-химическую вертикаль (макрологистический канал); два межотраслевых комплекса: металлургический и машиностроительный – объединяются в металлурго-машиностроительную вертикаль; три межотраслевых комплекса: агропромышленный, лесной и строительный – каждый в отдельности образуют собственную вертикаль: агропромышленную, лесную, строительную соответственно.

Схема в целом позволяет уточнить проблематику оценки эффективности отраслевой структуры экономики и составить следующий перечень проблем: комплексности (фрагментарности) отраслевой структуры экономики; завершенности отраслевой структуры экономики; деформированности отраслевой структуры экономики; эффективности специализации сельской экономики. К этому списку следует добавить проблему эффективности территориальной организации сельской экономики.

Схема рыночной структуры экономики позволяет вскрыть фундаментальные экономические причины неустойчивости развития сельских территорий. Фундаментальные проблемы включают в себя развитие рынка потребительских товаров, развитие рынка капитала и оборотного капитала, развитие рынка земли, рынка труда и развитие рынка кредита.

Все рынки в виде визуальных схем, отображающих суть рынка – оборот, можно собрать в одну (рисунок).



Ἡ δὲ ἀπὸ τοῦ ἀνάλυσις τοῦ ἀγορᾶς τοῦ ἀγορᾶς τοῦ ἀγορᾶς
 (Ἡ/ἰδᾶ. – ἐπὶ τῇ ἀγορᾷ τοῦ ἀγορᾶς, Ἀ/δ – ἀπὸ τοῦ ἀγορᾶς, Ὁ/τῆ. – ἀπὸ τοῦ ἀγορᾶς
 % – τοῦ ἀγορᾶς, Ὁ/τῆ – ἀπὸ τοῦ ἀγορᾶς τοῦ ἀγορᾶς)

Проведенный анализ доказывает, что перечень проблем, определенных в нормативно-правовых документах и посвященных государственной политике в области устойчивого развития агропромышленного комплекса и сельских территорий, обладает системными недостатками. Главный из них – невозможность четкого определения на основе такого перечня цели и стратегии государственной политики. Применение традиционного и широко известного метода

агрегирования способно эффективно обобщить проблематику развития агро-промышленного комплекса и сельских территорий.

Однако для уточнения стратегии и выработки тактики вновь потребуются детализация. Использование для этих целей метода декомпозиции не возвращает исследование к начальной точке – к исходному набору проблем, а выводит на новый уровень, когда вскрываются не поверхностные проблемы, а глубокие причины социально-экономической ситуации на селе.

После проведенного исследования появляется основание утверждать, что проблема устойчивого развития может быть сведена к вопросу равноценности обмена: земли на ренту, капитала на деньги, сырья на деньги, труда на заработную плату, кредита на будущие выплаты по нему. Вопрос же равноценности обмена влечет за собой вопрос структуры собственности на эти ресурсы, вопрос экономической власти, индикатором которой как раз и является территориально-отраслевая структура сельской экономики, эффективность которой определяется как еще одна проблема устойчивого развития.

Библиографический список

1. Концепция устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2020 года: утв. распоряжением Правительства РФ от 30 нояб. 2010 г. № 2136-р. URL: http://mcx.ru/documents/document/v7_show/14913.285.htm
2. О Федеральной целевой программе «Социальное развитие села до 2013 года»: постановление Правительства РФ от 3 дек. 2002 г. № 858 (с изм. и доп.). URL: <http://base.garant.ru/2159191/>
3. О развитии сельского хозяйства: Федер. закон от 29 дек. 2006 г. № 264 ФЗ (в ред. от 28 февр. 2012 г.). URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n= 126592>
4. Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013–2020 годы. URL: <http://www.agroxxi.ru/zakonodatelstvo/gosudarstvennaja-programma...>
5. Федеральная целевая программа «Развитие мелиорации земель сельскохозяйственного назначения России на 2014–2020 годы». URL: <http://rudocs.exdat.com/docs2/index-582101.html?page=9#172080>
6. Федеральная целевая программа развития образования на 2011–2015 годы. URL: <http://old.mon.gov.ru/pro/pnpo/>
7. Приоритетный национальный проект «Здоровье». URL: http://www.roszdravnadzor.ru/gos_programs/health
8. Евстифеева А.Р. Социальные факторы формирования инвестиционного климата региона // Вестник ПАГС. 2011. № 4. С. 174–178.
9. Разгуляев В.Н. Устойчивое развитие: развитие концепции и современная научная и практическая интерпретация // Вестник экономической интеграции. 2010. № 9. С. 28–33.
10. Аяцков Д.Ф., Герасимова В.В., Титаев В.Н. Управление устойчивым развитием сельских территорий. Саратов, 2013. Ч. I.

S.S. Velikanov
**Improving the System
 of Collective-Contractual
 Regulation in Organizations
 of Various Sectors
 of the Russian Economy**

The contemporary system of collective-contractual relations in various enterprises is considered. Basic lines of social partnership development in organizations are analyzed.

Key words and word-combinations: collective agreement, social partnership, economic subjects, organizations.

Рассматривается современная система коллективно-договорных отношений на различных предприятиях. Анализируются основные направления развития социального партнёрства в организациях.

Ключевые слова и словосочетания: коллективный договор, социальное партнерство, экономические субъекты, организации.

УДК 349.2
 ББК 67.405.1

С.С. Великанов

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ СИСТЕМЫ КОЛЛЕКТИВНО- ДОГОВОРНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В ОРГАНИЗАЦИЯХ РАЗЛИЧНЫХ ОТРАСЛЕЙ РОССИЙСКОЙ ЭКОНОМИКИ

Существующая в настоящее время в России система коллективно-договорных отношений не в полной мере выполняет возложенные на нее функции, не позволяя в полном объеме установить баланс интересов наемных работников и работодателей. Целью совершенствования системы социального партнерства является повышение содержательности и адресной направленности коллективных договоров и соглашений, обеспечение высокого уровня защиты социально-трудовых отношений в коллективе, достойных условий оплаты труда, охраны труда, социальных гарантий работников.

На местах, а именно на отраслевых предприятиях и в организациях, система социального партнерства проявляется прежде всего в коллективных договорах. И именно им, по мнению многих экономистов, принадлежит ключевая роль в регулировании социально-трудовых отношений [1].

Коллективно-договорное регулирование направлено на различные стороны и аспекты социально-трудовых отношений, и в первую очередь на эффективное взаимодействие их субъектов. Государство создает институциональную среду, в рамках которой работодатель обязуется не только выполнять социальные гарантии, прописанные в Трудовом кодексе РФ, но и предоставлять работнику до-

полнительные бонусы, стимулирующие его заинтересованность в работе организации, а также способствующие формированию и развитию корпоративной идеологии.

В процессе подготовки и заключения коллективного договора на любом предприятии или в организации, прежде всего следует выделить положения, необходимые для исполнения работодателем, как субъектом данного договора. Работодателю, на наш взгляд, в рамках заключаемого коллективного договора и системы социального партнерства надлежит соблюдать определенные положения.

К обязанностям работодателя в рамках коллективного договора можно отнести необходимость информирования представительного органа о ликвидации организации (предприятия, учреждения), его подразделений, изменении формы собственности или организационно-правовой формы организации, полном или частичном приостановлении производственного либо организационного процесса, которые могут повлечь за собой массовое увольнение работников или ухудшение условий их труда. За согласованный и определенный временной период следует проводить в указанных случаях переговоры с представительным органом о соблюдении прав и интересов работников и обеспечивать участие представительного органа в разработке мероприятий, учитывающих баланс интересов работодателя и работников, разработку с участием профсоюза специальной программы содействия занятости.

Эффективность деятельности организации, в значительной мере определенная деятельностью работников, является приоритетным направлением деятельности как отдельного структурного подразделения, так и всей компании. С целью повышения эффективности деятельности работников и организации важно обеспечивать принцип непрерывного обучения, заключающийся в периодическом повышении квалификации работников организации в соответствии с обязательными требованиями нормативных актов, а также бизнес-потребностями организации и программами корпоративного обучения с учетом финансовых возможностей организации. Договоры о дополнительном профессиональном образовании работников в государственных высших учебных заведениях следует заключать в том случае, если получаемое образование отвечает бизнес-потребностям организации и существенно повышает эффективность выполнения работником его текущих и будущих служебных обязанностей.

Безусловно, значимым моментом, с позиции многих экономистов, является заключение договоров с государственными высшими учебными учреждениями о целевой подготовке детей работников организации по специальностям, соответствующим бизнес-потребностям организации [2]. Организации в лице работодателя следует ежегодно компенсировать затраты на обучение в размере согласованного процента от общей стоимости обучения, установленной в договоре с образовательным учреждением. Эти меры, гарантирующие права работников, косвенно влияют как на сам производственный процесс в целом, так и на отдельные его составляющие, обеспечивая тем самым эффективное развитие предприятия (организации).

Следует также в рамках положений коллективного договора периодически прекращать прием на работу новых работников, если производственная про-

грамма может быть обеспечена силами имеющегося персонала с соответствующим качеством выполнения производственного плана организации. В периоды заведомо временного расширения производства или увеличения объема работ следует привлекать к работе преимущественно работников по срочным трудовым договорам. При проведении аттестации работников необходимо, на наш взгляд, включать в состав аттестационных комиссий делегатов представительного органа. Только соблюдение комплекса описанных условий коллективного договора обеспечит реализацию в организации основных принципов социального партнерства.

Еще одним важным блоком коллективного договора является процедура предоставления работодателем пакета социальных гарантий и компенсаций работникам сверх установленных законодательством Российской Федерации требований.

Социальные гарантии и компенсации должны быть направлены на обеспечение высокого уровня мотивации работников, сохранение их здоровья, формирование внутреннего имиджа и корпоративной культуры организации с учетом социальной ответственности.

В минимальный пакет социальных гарантий и компенсаций (минимальный социальный стандарт) следует включать: негосударственное пенсионное обеспечение, добровольное медицинское страхование, санаторно-курортное оздоровление.

Работодатель в соответствии с минимальным социальным стандартом должен гарантировать организацию и необходимое финансирование негосударственного пенсионного обеспечения работников в соответствии с утвержденными параметрами бизнес- или производственного (организационного) планирования организации.

Для соблюдения социальных гарантий работников организации возможно включение в коллективный договор положения о заключении договоров о негосударственном пенсионном обеспечении работников организации и ежеквартальном (ежемесячном) перечислении пенсионных взносов в пользу работников в размере, определенном в локальных нормативных актах организации.

Если считать, что рассмотренные положения коллективного договора затрагивали в основном права и обязанности работодателя, то следующим этапом подготовки коллективного договора на предприятиях и в организациях является определение положений, связанных с правами и обязанностями другого субъекта данного договора, – работника.

В этих положениях, на наш взгляд, важно закрепить принципы добровольного внесения работником пенсионных взносов в свою пользу и участия в программе негосударственного пенсионного обеспечения организации собственными средствами; определения размера выплат дополнительной негосударственной пенсии работнику на основании локальных нормативных актов организации и регламента негосударственного пенсионного фонда; обеспечении организации и необходимого финансирования добровольного медицинского страхования работников в соответствии с утвержденными параметрами.

Распределение и частичная компенсация стоимости путевок, по нашему

мнению, должна производиться на основании локальных нормативных документов предприятия по организации санаторно-курортного оздоровления. В рамках данного направления возможно договорное закрепление дополнительных социальных гарантий и компенсаций работникам помимо минимального социального стандарта при наличии и в пределах имеющихся источников финансирования. В данные виды социальных гарантий и компенсаций могут быть включены компенсации работникам (либо их детям, находящимся на иждивении) расходов на оперативное лечение, не входящее в перечень обязательных видов медицинской помощи по государственному и добровольному медицинскому страхованию, а также на приобретение дорогостоящих лекарств в размере до согласованной суммы; компенсации затрат на обучение в высших учебных заведениях Российской Федерации, имеющих государственную аккредитацию, детям работников, погибших на производстве, и работникам организации, получившим производственную травму или профзаболевание, препятствующее продолжению работы по прежней специальности.

Кроме этого, возможно выделение бесплатных путевок на лечение или отдых в санаторно-курортные и оздоровительные учреждения Российской Федерации детям работников организации, погибших на производстве; детям-инвалидам работников организации; оказание материальной помощи в размере согласованной суммы молодым работникам, отслужившим в рядах Вооруженных Сил РФ и вернувшимся в организацию, а также молодым специалистам, поступающим на работу в организацию в соответствии с полученной специальностью впервые после окончания учебного заведения, и прочее.

Выплата материальной помощи указанным категориям работников должна, на наш взгляд, производиться по истечении определенного срока (согласованного) с момента поступления их на работу. Возможна выплата в рамках коллективного договора единовременного пособия работникам, впервые вступившим в брак, а также оказание материальной помощи работнику-родителю (в случае если оба родителя являются работниками – одному родителю) в связи с рождением ребенка в размере согласованной суммы.

Работодатель в рамках коллективного договора может обеспечивать бесплатными новогодними подарками детей дошкольного и школьного возраста работников в пределах утвержденной сметы, в том числе детей, находящихся на опекунов у работников организации, детей работников, погибших на производстве, и детей работников организации, вышедших на пенсию по инвалидности.

Перечисленные положения, возможные для включения в коллективный договор, отражают помимо высокого морально-нравственного облика работодателя уровень его социальной ответственности, что обеспечивает высокую конкурентоспособность стабильно развивающегося предприятия в целом. Увеличение количественного и качественного состава социальных гарантий и компенсаций на предприятии гарантируют рост профессионально-качественной структуры персонала предприятия и стабильность коллектива сотрудников.

Таким образом, развивая данное направление, возможно, на наш взгляд, закрепление в коллективном договоре положения, определяющего при увольнении работника впервые в связи с уходом на пенсию по старости, по инвалид-

ности или профессиональному заболеванию, а также работникам, увольняемым из организации в связи с сокращением численности штата, которым до достижения пенсионного возраста остается не более трех или четырех лет (по согласованию), выплаты работодателем единовременного вознаграждения.

Необходимо также учесть в договоре, что пенсионеры, работающие в организации на дату вступления в силу коллективного договора и не получавшие ранее от работодателя единовременное вознаграждение, аналогичное единовременному вознаграждению, указанному ранее, при увольнении из организации, могут иметь право на получение его в согласованном размере.

В рамках сложившейся институциональной среды следует, по нашему мнению, отразить в коллективном договоре необходимость выплаты пособий и компенсаций работодателем к определенным праздничным (государственным и профессиональным) и юбилейным датам. Это позволит не только повысить морально-психологическую обстановку и уровень корпоративной культуры в коллективе в частности, но и гарантирует социальную ориентированность и социальную стабильность предприятия (организации) в целом.

Важно закрепить в коллективном договоре пункт о выплате за счет средств организации дополнительно к пособию, установленному Федеральным законом от 12 января 1996 г. № 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле» [3], пособия на погребение работников в случае их смерти вследствие несчастного случая на производстве в размере фактических затрат; о выплате единовременного пособия в размере среднемесячного заработка в случае смерти работника, не связанной с производством, его семье; а также о выплате материальной помощи работникам на погребение членов семьи (супругов, детей, родителей) в согласованном размере и членам семьи на погребение умерших пенсионеров – бывших работников организации. В случае отсутствия родственников организация может, в рамках положений коллективного договора, взять на себя расходы по организации и проведению похорон работника или умершего пенсионера организации.

Включение в коллективный договор значительного количества положений, предусматривающих в различных случаях всевозможные выплаты и компенсации работникам подразумевает стабильно развивающееся предприятие (организацию) с хорошей финансовой позицией. В этом случае возможно закрепление в коллективном договоре и компенсаций, связанных с причинением ущерба имуществу работников стихийными бедствиями. Например, в случае пожара, произошедшего не по вине работника, или других стихийных бедствий, повлекших гибель или порчу жилища и имущества, находящегося в жилище, организация может оказывать материальную помощь в размере документально подтвержденного фактического ущерба, но не более согласованной и прописанной в коллективном договоре суммы.

Все положения, определяющие выплату и размер дополнительных пособий и компенсаций, следует включать и реализовывать работодателю, исключительно исходя из финансовых возможностей. Работодатель может, исходя из финансовых возможностей, реализовывать утвержденную жилищную программу и программу обеспечения приглашенных специалистов благоустроенным жильем.

ем, включая компенсацию расходов на аренду жилья, в соответствии с бизнес-планом и другими локальными нормативными актами.

В заключение следует определить роль третьего участника (субъекта) коллективного договора, как и всего процесса коллективно-договорного регулирования в организации и на предприятии, а именно профсоюзной организации. Продолжая развивать тему подготовки кадров на предприятии, с нашей точки зрения, в коллективном договоре важно закрепить положения о содействии профсоюза в реализации и пропаганде корпоративных программ организации по работе с молодежью и оказании помощи специально созданной структуре (совету) молодых специалистов в организации культурно-массовых и спортивных мероприятий. Можно расширить положения, затрагивающие права и обязанности профсоюзной организации, однако следует иметь в виду, что этот субъект коллективно-договорных отношений должен объединять, направлять и реализовывать интересы работников без ущерба развитию предприятия.

Таким образом, основными направлениями развития социального партнерства в организации являются совершенствование системы трудовых отношений и занятости, вопросы переобучения высвободившихся работников, стимулирование труда, надбавки и вознаграждения. Кроме этого, важны охрана труда, здоровья и окружающей среды, социальные гарантии и компенсации, социальное страхование, жилищно-бытовое обеспечение работников, работа с молодежью и другими социально уязвимыми группами. Однако, как уже отмечалось, значительная часть этих вопросов и направлений отражается в коллективном договоре и реализуется работодателем только по согласованию всех сторон коллективно-договорного процесса и исходя из финансовых возможностей работодателя, что делает каждый коллективный договор по-своему уникальным.

Библиографический список

1. Катунский Е.Д., Меньшикова О.И. Коллективно-договорное регулирование социально-трудовых отношений в России: эволюция, критерии оценки // Экономика и право. 2008. № 8. URL: www.zpu-journal.ru/
2. Казарцева С.П. Коллективно-договорное регулирование трудовых отношений: практика и проблемы // Трудовое право в России и за рубежом. 2012. № 1. URL: www.consultant.ru
3. О погребении и похоронном деле: Федер. закон от 12 янв. 1996 г. № 8-ФЗ (с изм. и доп. от 28 сент. 2012 г.). URL: www.base.garant.ru/105870/

ФИЛОСОФИЯ И КУЛЬТУРА СОЦИУМА: ПОДХОДЫ, КОНЦЕПЦИИ, МНЕНИЯ

E.V. Chekmarev
Enculturation Opportunities
in Shaping the Political Culture
of Modern Youth
in Russian Regions

The spiritual bases affecting the formation of the political culture of modern Russian youth are revealed. The possibilities of enculturation of modern youth are analyzed.

Key words and word-combinations: political culture, enculturation, political process, youth.

Выявляются духовные основы, влияющие на формирование политической культуры современной молодежи России. Анализируются возможности инкультурации современной молодежи.

Ключевые слова и словосочетания: политическая культура, инкультурация, политический процесс, молодежь.

УДК 316.75:32
ББК 66.05(2Рос)

Э.В. Чекмарев

ВОЗМОЖНОСТИ ИНКУЛЬТУРАЦИИ В ФОРМИРОВАНИИ ПОЛИТИЧЕСКОЙ КУЛЬТУРЫ СОВРЕМЕННОЙ МОЛОДЕЖИ РЕГИОНОВ РОССИИ

В отечественной литературе сложилось представление о решающей роли социализации в интеграции наций, народов, этносов, молодежных групп. В меньшей мере изучены проблемы инкультурации, а именно она, на наш взгляд, лежит в основе толерантности русского народа и его способности объединить вокруг себя другие народы. Термин «инкультурация» в научный оборот ввел американский антрополог М. Херсковиц, который разделял понятия социализации и инкультурации. Под социализацией он понимал интеграцию индивида в человеческое общество, приобретение им опыта, который требуется для исполнения социальных ролей, а под инкультурацией – освоение индивидом присущего соответствующей этнической культуре миропонимания и поведения [1, с. 47].

Отличительная черта инкультурации состоит в том, что она осуществляется не в специализированных институтах социализации, а в процессе практической жизнедеятельности.

тельности. Переход подростков к взрослому состоянию характеризуется восприятием новых идей, жизненно важных проблем. Развивается способность самостоятельно принимать решения, участвовать в действиях, результатами которых могут быть значительные изменения менталитета. Согласно концепции Л. Гумилева, в нашей стране заканчивается эпоха «надлома» и наблюдается повышение пассионарности. Происходит это за счет сплочения малочисленных пассионариев с многочисленными «гармоничниками» вокруг идеала сильного государства как гаранта спокойной жизни и будущих успехов «золотой осени» цивилизации [2].

Гармонизация межнациональных отношений напрямую зависит от сохранения русского менталитета в количественном и качественном ракурсе. К сожалению, динамика соотношения этносов в России мало способствует этому. Научные расчеты показывают, что к 2016 г. численность русских возрастет не более чем на 10%, а народов тюркской и иранской группы почти в 2 раза. Удельный вес русских может снизиться до отметки менее 50% [3, с. 41]. Что же касается качественной стороны, то молодые люди русской национальности чаще всего придерживаются мнения о том, что в формировании семьи «национальность не имеет значения». При этом в сознании других народов для создания семьи предпочтение отдается представителям своей национальности или русским. Так, русских в качестве брачных партнеров рассматривали 73% всех респондентов и ни один респондент не отметил их в качестве нежелательных супругов [4, с. 201].

Межнациональные конфликты трансформирующегося общества накладывая определенный отпечаток на сознание молодежи. Согласно общероссийским социологическим опросам, наибольший процент респондентов испытывает антипатию к чеченцам (43%), азербайджанцам (39%), грузинам (39%), эстонцам (30%), армянам (33%) [5, с. 103].

Эта тенденция прослеживается не только в оценках различных наций, но и в конкретных действиях. Например, межнациональный конфликт, произошедший в июле 2013 г. в г. Пугачеве Саратовской области, имел всероссийское значение. После убийства 20-летнего местного жителя Руслана Маржанова чеченцем Али Назировым на улицы Пугачева вышли несколько сотен человек с требованиями выселить с территории муниципального образования всех кавказцев, незаконно находящихся на территории района. Ситуация усугубилась перекрытием федеральной трассы Волгоград – Саратов – Самара. В город были привлечены дополнительные силы органов внутренних дел региона. Катализатором восстания, безусловно, стал национальный вопрос, и многие поспешили окрестить Пугачев «эпицентром этнической войны» [6].

Данный конфликт показывает, что большинство русского населения страны не только испытывает антипатию, но и готово на решительные действия по разрешению конкретных конфликтных ситуаций. Более того, оно готово формулировать требования в политической плоскости. Власти же, по нашему мнению, надлежит не только в пожарном порядке реагировать на данные конфликты, но и навести порядок в миграционном учете, проводить действенные мероприятия по интеграции приезжих в российское общество, особенно в малых городах и селах страны.

Еще одна трудность на пути интеграции молодежи в процесс модернизации связана с многообразием религиозных предпочтений. В становлении политической культуры молодежи религиозный фактор является важным элементом. Вопреки традиционному утверждению, что религия разобщает людей, в основном сегодня распространено мнение, что верующий в представителе любой национальности должен видеть своего ближнего [7, с. 158]. По другим исследованиям, чаще молодые россияне причисляют себя к православным – 77,5%, к протестантам – 1,2%, атеистами считали себя в 2004 г. 6,5% опрошенных [8, с. 3].

Д.А. Медведев, выступая в Москве на Всероссийском гражданском форуме с инициативой идеологического обоснования перспектив духовного единения народа, выдвинул триаду: справедливое государство, сильное гражданское общество, благополучие людей, что не только не противоречит поиску духовной общности православной церкви, но и в значительной степени создает общественно-государственную гарантию утверждения базовых ценностей России. Вместе с тем инициатива одного из лидеров страны, по нашему мнению, приходит в некоторое противоречие с действующей Конституцией РФ, в ч. 2 ст. 13 которой закреплено: «Никакая идеология не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной». Полагаем, что данная статья нуждается в изменении. Идеология является системообразующим вектором любого государственного образования. Но если американская идеология построена на идеях национализма и индивидуализма, то, как точно определил С. Тимченко, «наша национальная идея основана не на жестокости и зле, а на правде, любви... к Богу, ближнему, всему миру, в духе которого остается любовь к своей земле, к своим предкам, к своей истории и той культуре, в которой с юности возрастал он как народ или нация» [9].

Вместе с тем, как представляется, политическая элита общества пока еще не осознала необходимости единения в преодолении духовно-нравственной коррозии подрастающего поколения. Подчас идеологическое кредо затмевает явную угрозу обществу в связи с распространением девиантного поведения в молодежной среде, забвением норм морали и права. Так, один из представителей власти, отвечая на вопрос, что же происходит с духовным обликом молодых людей, заявил: «Зато из них никогда не вырастут коммунисты» [10, с. 14].

Понимание роли духовного потенциала модернизирующегося общества является чрезвычайно важным во многих отношениях, и прежде всего с точки зрения выяснения причин ускоренной трансформации и тормозящих ее факторов. Радикальные преобразования начала 1990-х годов существенно потеснили духовно-идеологические ценности, привели к неоднозначному восприятию новой политической культуры. Современное духовное кредо молодых людей подтверждает эту истину. Но глубина духовного отката в начале 1990-х годов существенно снизила возможности молодежи опереться на традиции, сконцентрировать собственную модель духовного бытия. Немалую роль в этом сыграло провозглашение свободы как высшей ценности в преодолении тоталитаризма.

В сфере политической культуры изменения оказались еще более радикальными. Молодежь воспользовалась новыми возможностями для свободы мысли и действий. Отказ политической системы от идеологического воздействия на молодежь привел к разрастанию плюралистических настроений среди молодежи.

Произошло вытеснение традиционных ценностей. По данным исследования ФОМ, главными жизненными ценностями для молодежи России является финансовое благополучие, в то время как для пожилых россиян главное – идеалы справедливости и мира, а люди среднего возраста больше всего ценят стабильность. Но, несмотря на разницу в жизненных приоритетах россиян разных возрастных групп, на первом месте у большинства респондентов оказались семья (64%), безопасность (51%) и достаток (43%) [11].

Культурная глобализация привела к созданию нерегулируемого рынка культуры, способствовала проникновению в сознание молодых массовой культуры. Российская политическая система не смогла ограничить влияние американского рынка на российском политическом и духовном пространстве. Как точно отметил О. Карпукхин, американский кинопрокат на 80% завоевал российский рынок. Мощнейшие средства массовой коммуникации стали средствами растворения любого своеобразия культур и образов жизни [12, с. 74, 76].

Происходит, по выражению Б.Г. Капустина, «транзитологическое насилие над сознанием» [13, с. 15]. На смену коммунистическому монополизму пришел капиталистический монополизм, при котором все решают продюсеры, поэтому российские кинофильмы один за другим, за редким исключением, проваливаются в прокате [14]. Несмотря на становление гражданского общества, многие промежуточные звенья взаимосвязи государства и общества не работают. Молодежь отстраняется от производства культурных ценностей, ей отведен лишь вектор «потребление».

В связи с этим представляется весьма актуальным и значимым поворот, обозначенный в выступлении Президента РФ В.В. Путина на встрече с представителями общественности по вопросам патриотического воспитания молодежи. Он отметил, что «от того, как мы воспитаем молодежь, зависит то, сможет ли Россия сберечь и приумножить саму себя. Сможет ли она быть современной, перспективной, эффективно развивающейся, но в то же время сможет ли не растерять себя как нацию, не утратить свою самобытность в очень непростой современной обстановке» [15].

В целом можно констатировать, что социальные и духовные факторы являются основополагающими в политической культуре российской молодежи. Главное достижение современной политической системы состоит, на наш взгляд, в том, что молодежь признает ее, не состоит в прямом конфликте с властью. Вместе с тем не до конца используются механизмы политической социализации и инкультурации молодежи. Основная причина в неиспользовании этих механизмов и такого политического ресурса, как молодежь в целом. По нашему мнению, проблема состоит в отсутствии диалога с властью и неприятии властными структурами молодежи как реально действующей политической силы. На наш взгляд, гуманистические ценности должны стать приоритетным направлением в воспитании и образовании современной молодежи.

Библиографический список

1. *Herskovits M.* Cultural anthropology. N.Y., 1955.
2. *Гумилев Л.Н.* Ритмы Евразии. М., 1993.

3. *Топилин А.В.* Влияние миграции на этнонациональную структуру // Социс. 1992. № 7.
4. Народы Саратовского Поволжья: история, этнография, современность. Саратов, 2006.
5. Молодежь новой России: образ жизни и ценностные приоритеты: аналитический доклад. М., 2007.
6. *Талтэу Е.* Милости не просим: Саратовская область превращается в кипящий котел наций. URL: <http://www.vzsar.ru/special/2013/07/18/milosti-ne-prosim.html>
7. Религиозный фактор в социально-политической жизни россиян (по материалам социологического исследования) / М.П. Мchedлов [и др.]. М., 1997.
8. *Юдин В.В.* Религиозность молодежи // Социс. 2006. № 6.
9. *Тимченко С.* Нужна ли государству идеология? // Русский журнал. 2007. Окт. – нояб.
10. *Платошкин А.* Пятнадцать нянь, а дитя без глазу // Российская Федерация сегодня. 2009. № 1.
11. Проект «Доминанты»: опрос «ФОМнибус», 12 июня 2011 г. URL: <http://ria.ru/infografika/20110704/396207065.html>
12. *Карпунин О.* Культура и молодежь // Вестник аналитики. 2006. № 3.
13. *Капустин Б.Г.* Конец транзитологии?: О перспективном осмыслении первого посткоммунистического десятилетия // Полис. 2001. № 4.
14. *Мережко В.* Горечь сладкого самообмана // Рос. газ. 2008. 16 янв.
15. Из выступления Президента РФ В.В. Путина на встрече с представителями общественности по вопросам патриотического воспитания молодежи, 12 сент. 2012 г., Краснодар. URL: www.kremlin.ru

A.L. Minochkin
Information and Political Risks
of Postindustrialism:
Constructive Analysis

The nature, genesis, and evolution of information and political risks in the general system of political risks are analyzed. Mechanisms to improve information and political risks efficient management in Russian conditions are proposed.

Key words and word-combinations: information and political risks, political risks, situational approach, information society.

Анализируются природа, генезис и эволюция информационно-политических рисков в общей системе политических рисков. Предлагаются механизмы совершенствования эффективного управления информационно-политическими рисками в российских условиях.

Ключевые слова и словосочетания: информационно-политические риски, политические риски, ситуативный подход, информационное общество.

УДК 005.521:32
 ББК 66.06

А.Л. Миночкин

ИНФОРМАЦИОННО-ПОЛИТИЧЕСКИЕ РИСКИ ПОСТИНДУСТРИАЛИЗМА: КОНСТРУКТИВНЫЙ АНАЛИЗ

Современному постиндустриальному обществу присуще состояние риска. Наиболее четко это видно при концентрации внимания на процессах информатизации общественных отношений, государственного управления и системы взаимодействия власти с обществом. Переход традиционных форм взаимодействия субъектов общественных отношений к интерактивным формам на базе информационно-коммуникационных техно-

логий, а также связанная с данным переходом модернизация политической системы обуславливают возникновение социальных, финансовых, экономических, политических и иных видов рисков. Можно полагать, что современный политический процесс напрямую связан с рискогенным характером модернизации, дестабилизирующей политическую ситуацию в обществе, способствующей росту политической напряженности. Возрастающий динамизм политических процессов и его распространение на Интернет-пространство стимулируют ситуации неопределенности, которые затрудняют принятие политических решений, увеличивая масштаб политических рисков. В области информатизации политических процессов возникает новый вид риска – информационно-политический, связанный с вероятностью наступления сбоя в функционировании IT-системы политического взаимодействия. Это актуализирует как вопрос о природе и механизме возникновения информационно-политических рисков в нашем постиндустриальном обществе, так и вопрос об информационно-политическом риске как самостоятельном феномене и научной категории. Чтобы детально разобраться в этих вопросах, необходимо обобщить и систематизировать научные знания о рисках информатизации политической сферы, выделить посредством ситуативного подхода информационно-политические риски в отдельную концептуальную конструкцию, то есть провести конструктивный анализ этого современного феномена.

Поскольку информационно-политический риск – это разновидность политического риска, отправной точкой нашего исследования будет рассмотрение понятия «политический риск». Политический риск находится в фокусе внимания многих современных ученых и считается внутрисущим неустранимым элементом современного политического процесса. По словам М.М. Таукенова, «политический риск порождается неопределенностью политической среды и характеризуется особым типом взаимосвязи политической ситуации и деятельности субъектов в ней» [1]. В теории политического риска одна из главных проблем – отсутствие единой и общепринятой системы понятий, наличие существенных расхождений в понимании смысла ключевых терминов. Одним из первых сделал осмысление риска предметом научного анализа У. Бек, для него риск означал соотношение шансов и потерь по отношению к определенному решению, с помощью которого неизвестное будущее хотят сделать вычислимым. В работах У. Бека и Э. Гидденса политический риск определяется в качестве объективной, самостоятельно существующей формы социальности, занимающей центральное место в политической сфере информационного общества и которая одновременно является прямым результатом развития информационных технологий.

В 1970–1980-х годах Ж. де ла Торре и Ч. Кеннеди сделали первую попытку классифицировать политические риски, что позволило впоследствии сгруппировать источники их возникновения, а следовательно, выработать пригодные для прикладных исследований методы их диагностики. Необходимо отметить наиболее применяемые сегодня разработки Ж. де ла Торре и Д. Некара, которые одни из первых предложили классифицировать риски по источникам возникновения, и Ж.-П. Ламберта, классифицировавшего политические риски по объекту воздействия.

Профессор Флорентийского университета У. Гори отмечает, что понятие политического риска имеет столько же определений, сколько существует точек зрения на эту тему. Часто большинство дефиниций отражают лишь некоторые грани этого сложного феномена. Но, несмотря на многообразие трактовок этого понятия, большинство исследователей ограничивают свои определения рамками «нежелательных последствий политических действий» [2]. Вместе с тем есть авторы, категорически не согласные с таким подходом. Например, С.А. Красиков утверждает, что определять риск данным способом – значит сужать возможный разброс его последствий, и предлагает свое определение политического риска как вероятности последствий политических решений в условиях неопределенности, имеющих вероятность нанесения ущерба, связанного с деградацией индивидов, социальных групп и общества, или, напротив, обретения социально-культурных, экономических и иных дивидендов [3, с. 12]. Соответственно, напрашивается вывод, что политический риск – это возможность возникновения ущерба или, напротив, обретения политических дивидендов как результат деятельности конкретных политических акторов, включая государство и политические партии.

Другой отечественный исследователь, А.А. Горшков, под политическим риском понимает вероятность наступления нежелательных последствий решений в политической сфере в условиях неопределенности, недостатка ресурсов (навыков, времени, информации и т.д.), ведущих к ущербу для акторов политического процесса и к вероятности наступления нежелательных событий. Следовательно, политический риск – это коллективный риск, связанный со столкновением множества групповых политических интересов и затронутых рисковыми последствиями субъектов.

За последние десятилетия тема рисков, вызванных техническим развитием коммуникационной среды российской политики, стала одной из основных в системе политической коммуникации. Помимо политического риска в научном лексиконе появилось понятие «информационный риск». До середины 90-х годов прошлого века угрозы наступления неблагоприятных событий в информационной сфере трактовались преимущественно как угрозы безопасности информации. Как пишет В.И. Завгородний, угрозы безопасности информации ассоциировались с негативными последствиями только для информации и информационных систем [4, с. 101]. Раскрывая сущность информационного риска, необходимо обратить внимание на такие понятия, как «информационная система» и «политическая информация».

Применительно к отдельно взятому государственному учреждению информационный риск – это возможность наступления случайного события в информационной системе учреждения, приводящего к нарушению ее функционирования, снижению качества информации, в результате которых наносится прямой или косвенный ущерб организации. Во властных структурах информационные потоки циркулируют не только внутри, но и выходят во внешнюю среду учреждения, и ущерб может быть нанесен не только субъекту управления (конкретному органу власти), но и объекту: физическим и юридическим лицам, взаимодействующим с органом власти. Понятие «информационный риск»

позволяет связать негативные события в информационной сфере властных структур с результатами воздействия этих событий на процессы и объекты органов власти и других структур, которые используют информацию.

Для каждого информационного потока существуют не только собственные риски, но и последствия от их реализации. С учетом сложной структуры «сетей взаимосвязи» национальных пространств через транснациональные отношения и многоуровневой структуры международной среды довольно сложно отделить первичные негативные факторы от производных. Причиной ущерба может служить снижение качества информации. Именно от качества информации зависит в конечном итоге специфика реагирования политической системы на требования окружающей среды. Внутренняя информация способна если не полностью застраховать политическую систему от риска разрушения, то заметно снизить этот риск. Значит, сам риск получить неполную информацию имеет такие же разрушительные последствия, как и риск неверно интерпретировать полученную информацию.

Существует мнение, что цель политической информации в современных условиях заключается в нахождении точки соприкосновения с объектами властного воздействия. Поскольку объект воздействия власти – общество – является одновременно и сложно структурированным субъектом политических отношений, то смешение информационного потока, инициированного властными структурами, и информации, дающей основу для полноценного процесса коммуникации, приводит властные структуры любого уровня в рисковую зону, характеризующуюся отторжением со стороны объектов политического воздействия.

В понятийно-категориальном аппарате «информационного» и «политического» рисков в последние годы политологами разрабатывается новый термин – «информационно-политический риск». По мнению С.А. Овчинникова, одного из ключевых разработчиков научного направления «информационно-политической рискологии», это риск, связанный с проектом информатизации. С.А. Овчинников дает следующее определение: «Риск в информационно-политической сфере означает вероятность неудачи реализации проекта информатизации, который в первую очередь строился на уверенности в получении существенного успеха в случае его реализации, что должно проявиться в повышении качества оказания государственных услуг, обеспечении прозрачности власти и в целом эффективности государственного управления» [5, с. 31].

Перенесем наше исследование из чисто теоретической в прикладную плоскость. Информационно-политические риски возникают не сами по себе. Ситуационный подход позволяет структурировать эти риски и представить их генезис как результат действия, произведение двух факторов: угрозы информационной безопасности и уязвимости телекоммуникационной системы взаимодействия «власть – общество». Угрозы информационной безопасности дифференцируются по характеру, виду воздействия, источнику и объекту угрозы. На наш взгляд, по характеру угрозы могут быть технологическими, организационными и информационными, в зависимости от того, связано ли возникновение угрозы с техническими (оборудование, программно-аппаратные ин-

формационные системы), организационными (человеческий фактор) или информационными факторами. По мнению С.Е. Гришина, угрозы информационной безопасности органов региональной государственной власти заключаются, во-первых, в разрушении потенциала непрерывного обслуживания; во-вторых, во внедрении в деятельность сотрудников таких программ, которые будут преднамеренно вмешиваться в процесс обработки данных, могут заменять существующие данные или несанкционированно вносить в них изменения, выводить из строя браузер или компьютер пользователя; в-третьих, в потенциальной возможности для хакеров преодолеть защищенный участок Интернет-сети; в-четвертых, в недостаточном обеспечении режима ограниченного доступа к конфиденциальной и критически важной информации; в-пятых, в ограниченном потенциале для борьбы с вирусами [6, с. 184].

К категории уязвимости традиционно относят недостатки в программном обеспечении, но есть и другие классы недостатков, лежащих, например, в сфере управления доступом. Сотрудники центров научной экспертизы Конгресса США, силовых ведомств, а также Министерства обороны к категории опасных факторов влияния относят «уязвимость» различных элементов инфраструктуры национальной безопасности. Характеристика «уязвимости» определяется как комплексно-отраслевое состояние, корреляция которого наблюдается с возрастанием вероятности рисков в национальном масштабе. Спектр классических политических рисков дополняется новыми типами незапланированных угроз, генерируемых в процессе развития информационного общества и, как следствие, снижением эффективности реализации политических решений.

Влияние информационно-коммуникационных технологий провоцирует рост внутригосударственного информационного потока, происходит переформатирование вертикали властных политических структур, контролирующих или ограничивающих объемы политически значимой информации [7, с. 3]. Непривычность нового вводимого властью информационного режима нередко порождает негативные ментальные реакции у населения, которые осложняют функционирование политической системы. Это ведет к расколу в гражданском обществе, снижает способность к объединению и совместной работе, способствует определенной дестабилизации власти, рассогласованию действий государства и его контрагентов. Как показывает опыт, в таких условиях процесс политических изменений, как правило, отстает от изменений технологических, а новые связи и принципы вступают в конфликт со старыми политическими порядками.

Большинство авторов, отмечающих сложность, неоднозначность и повышенную рискогенность политико-правовой культуры современного российского демократического общества, придерживаются принципа модернизационного раскола, ведущего к неопределенности и неприемлемости со стороны населения, тех или иных политических властных решений в связи с ощущением угрозы, проистекающей от процесса обновления устоявшейся системы власти. В обществе нарастает ощущение угрозы решений власти, а следовательно, растет и недоверие к ней, то есть общество рассматривает сложившуюся политическую

ситуацию в сфере информатизации как рискованную для себя, сопряженную если и не с угрозой для жизни, то с возможным причинением ущерба. В состоянии рискогенной напряженности общества любые инновационные решения власти обречены.

Необходимо добавить, что в общем контексте рассматриваемых информационно-политических рисков особое место занимают риски так называемой детрадиционализации. Информационное общество нуждается не только в инновационном развитии, но и в воспроизведении собственной идентичности и устойчивости. Недооценка одного из векторов развития приводит к росту рисков, чреватых кризисами и социокультурными разломами. Еще в 60–70-х годах прошлого века известный теоретик модернизации Ш. Эйзенштадт констатировал, что залогом успешного перехода к открытому обществу и современному динамичному типу развития является не высокий темп преобразований и радикальный отказ от «традиционности», а выстраивание промежуточного, синтетического типа социальных институтов, ценностей и норм, который сделал бы возможной коммуникацию между традицией и современностью. Отсюда следует, что переход к информационному обществу, сопровождаемый процессом детрадиционализации, уже сам по себе рискогенный, генерирующий целый спектр информационно-политических рисков.

Подводя итог, отметим, что практическая значимость и ценность изучения и анализа информационно-политических рисков состоит в возможности с их помощью решить задачи, связанные с выяснением многих сторон реализации целевых программ стратегий и концепций информатизации российской политической системы. По мнению С.А. Овчинникова, «остановка этих задач обусловлена возникновением в ходе информатизации неопределенностей в развитии политической ситуации, соотношениях политических сил, что может представлять угрозу успешной реализации политической стратегии при информатизации политической системы» [5, с. 31].

Информационно-политические риски постиндустриализма можно представить как вероятность наступления неблагоприятных событий в трех сферах: в работе информационно-коммуникационных технологий, в функционировании политического режима, в деятельности институтов (формальных и неформальных) гражданского общества. По своей природе неблагоприятные события, условно распределенные нами по трем сферам, не являются равновероятными. В зависимости от конкретных политических условий наиболее вероятные информационно-политические риски могут лежать либо в плоскости государственной власти (когда частая смена политических элит может привести к сворачиванию демократических преобразований), либо в общественной плоскости (свойственно странам с неразвитым гражданским обществом), либо в области информационно-коммуникационных технологий (характерно для экономически отсталых стран). В России неблагоприятные события из всех трех обозначенных сфер можно считать равновероятными.

Опираясь на это предположение, в качестве наиболее эффективного механизма управления информационно-политическими рисками в нынешних российских условиях можно считать равномерное распределение ответственности

между всеми субъектами общественно-политических отношений: органами власти (на федеральном, региональном, муниципальном уровне), партиями, движениями конструктивной и несистемной оппозиции, формальными и неформальными институтами гражданского общества.

Библиографический список

1. *Таукенов М.М.* Политические риски в модернизационных процессах современной России: автореф. дис. ... канд. полит. наук. Пятигорск, 2010.
2. *Бекетов Н.* Информационное разнообразие и цифровое неравенство в развитии России // Информационные ресурсы России. 2009. № 5. С. 68–77.
3. *Красиков С.А.* Управление социально-политическими рисками в условиях глобализации: автореф. дис. ... д-ра полит. наук. Н. Новгород, 2008.
4. *Балынская Н.Р.* Зона информационных рисков в области политических отношений // Вестник ЯГУ. 2008. Т. 5, № 4.
5. *Овчинников С.А.* Перспективы развития нового научного направления политологии – информационно-политической рискологии // Информационная безопасность регионов. 2011. № 2(9).
6. *Гришин С.Е.* Эволюция информационно-политических рисков и угроз государственным органам власти в процессе информатизации и рекомендации по их минимизации и устранению // Вестн. Саратов. гос. соц.-эконом. ун-та. 2011. № 5.
7. *Петрова Т.А.* Информационные технологии в управлении политическими рисками: автореф. дис. ... канд. полит. наук. М., 2006.

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА И УПРАВЛЕНИЕ В РОССИИ: ВЗГЛЯД МОЛОДЫХ УЧЕНЫХ

S.A. Surmenev
The Interaction between Election
Commissions and State
Authorities, Local Government,
and Civil Society Institutions
in Contemporary Russia

The content of the forms of interaction between election commissions and public authorities and civil society institutions is studied. A classification of such forms of interaction is drawn, and the practice of their application is analyzed.

Key words and word-combinations: election commissions, public authorities, local authorities, interaction.

Исследуется содержание форм взаимодействия избирательных комиссий с органами публичной власти и институтами гражданского общества. Приводится классификация форм взаимодействия, анализируется практика их применения.

Ключевые слова и словосочетания: избирательные комиссии, органы государственной власти, местное самоуправление, взаимодействие.

УДК 342.8
ББК 67.400.8

С.А. Сурменев

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ КОМИССИЙ С ОРГАНАМИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ, МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И ИНСТИТУТАМИ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

Формирование демократической правовой государственности – сложный процесс, обусловленный последовательной реализацией принципа разделения властей, эффективным функционированием механизма государственной власти и воспитанием конституционной культуры и сознания должностных лиц и рядовых граждан.

Институциональная ценность выборов – одного из институтов прямой демократии – проявляется, в частности, в деятельности государства по организационно-правовому опосредованию избирательного процесса. Демократическая ориентация избирательного процесса предполагает деятельность избирательной комиссии по обеспечению его законности. При этом деятельность самих из-

бирательных комиссий должна быть предметом комплексного и целенаправленного совершенствования со стороны государства. Преодоление отчужденных форм взаимоотношений между гражданским обществом и государством предполагает расширение общественных начал организации и функционирования избирательных комиссий. Следовательно, проблема взаимодействия избирательных комиссий с органами публичной власти и институтами гражданского общества весьма актуальна в настоящее время.

Будучи непосредственно вовлеченными в политические процессы избирательные органы обязаны обеспечить легитимность власти, потенциально способствовать стабильности политической системы и эффективности государственного и муниципального управления. Однако без тесного взаимодействия с другими органами власти и институтами гражданского общества это не представляется возможным в полной мере.

С теоретико-содержательной позиции можно говорить об одностороннем и многостороннем взаимодействии между избирательными комиссиями, государственными и муниципальными органами и другими участниками избирательных правоотношений.

Взаимодействие избирательных комиссий с органами государственной власти и органами местного самоуправления носит односторонний характер и по существу представляет собой информационное, материально-техническое и иное обеспечение избирательных комиссий необходимыми материальными и нематериальными благами в рамках содействия им в осуществлении полномочий, предусмотренных законодательством Российской Федерации. В связи с этим понятие «взаимодействие избирательных комиссий с органами государственной власти и органами местного самоуправления» по объему совпадает с понятием «содействие органов государственной власти и органов местного самоуправления избирательным комиссиям» [1, с. 31]. Примерами одностороннего взаимодействия являются формирование Центральной избирательной комиссии Президентом РФ и палатами Федерального Собрания; организация выборов Президента РФ и депутатов Государственной Думы Центральной избирательной комиссией РФ.

Примечательно, что в соответствии с Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» органы государственной власти, органы местного самоуправления, государственные и муниципальные учреждения, а также их должностные лица оказывают комиссиям именно *содействие* в реализации их полномочий [2]. Необходимо указать, что перечень органов государственной власти, с которыми *взаимодействуют* избирательные комиссии, в избирательном законодательстве не содержится. Однако не только одностороннее, но многостороннее взаимодействие на практике встречается достаточно часто. Так, ЦИК РФ, не обладая правом законодательной инициативы, активно участвует в законодотворческом процессе при поддержке Президента РФ [3].

В настоящее время действует Соглашение о взаимодействии Центральной избирательной комиссии РФ и Федеральной налоговой службы от 13 января 2011 г. № 08/137-2011/ММВ-27-3/1 [4]. Предметом является организация взаимодействия и взаимного обмена информацией между ЦИК России, иными

избирательными комиссиями, комиссиями референдума и Федеральной налоговой службы России, территориальными органами ФНС России в целях оказания содействия избирательным комиссиям в реализации их полномочий при подготовке и проведении выборов в соответствии с законодательством Российской Федерации. Кроме того, Соглашением устанавливаются формы взаимодействия указанных органов и принципы: самостоятельность в реализации собственных задач и полномочий; независимость в принятии решений и осуществлении возложенных на стороны функции; взаимное доверие при строгом соблюдении требований по неразглашению государственной и налоговой тайн, а также информации ограниченного доступа и другие.

Таким образом, нормативное закрепление получает еще одна форма деятельности в сфере электоральных отношений – *«взаимодействие в целях оказания содействия»*.

Особое внимание в деятельности избирательных комиссий необходимо уделять взаимодействию с правоохранительными органами. Однако, как отмечает Р.Т. Биктагиров, в регулировании надзорных полномочий органов прокуратуры в сфере электоральных отношений имеются существенные пробелы и противоречия. В частности, Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 (в ред. от 24 июля 2007 г.) «О прокуратуре Российской Федерации» избирательные правоотношения в целом и избирательные комиссии в частности не включил в число объектов, на которые распространяется прокурорский надзор. Не внесло достаточную ясность в эту проблему и федеральное законодательство о выборах. Хотя прокурор является субъектом, который вправе возбудить в суде вопрос о принудительном назначении выборов в случаях, когда они не назначены в установленный срок уполномоченным на то государственным, муниципальным органом или соответствующей избирательной комиссией, прокурору предоставлено право обратиться в суд с заявлением на предмет отмены решения избирательной комиссии о регистрации кандидата, списка кандидатов [5, с. 15].

В условиях развития в России информационного общества взаимодействие избирательных комиссий с органами власти и институтами гражданского общества приобретает новые формы. Еще в сентябре 2005 г. в Венгрии проводилась конференция Глобальной электронной организации и Ассоциации организаторов выборов стран Центральной и Восточной Европы. На ней отмечалось, что использование автоматизированных систем голосования имеет перспективный характер, однако в этой сфере существуют проблемы, требующие решения.

Например, в ходе прошедших в Российской Федерации в 2012 г. президентских выборов использовались новые технологии информирования избирателей о времени и месте голосования. Во второй раз (впервые – на парламентских выборах) на сайте ЦИК России функционировали Интернет-сервисы «Найди себя в списке избирателей» и «Найди свой избирательный участок». Ими воспользовались более 250 тыс. человек (в декабре 2011 г. – около 390 тыс.). Более 105 млн избирателей были внесены в списки тех избирательных участков, где осуществлялось видеонаблюдение или видеорегистрация.

На Всероссийском совещании председателей, заместителей председателей и секретарей избирательных комиссий субъектов РФ Председатель ЦИК РФ В.Е. Чуров призвал избирательные комиссии совместно с Федеральной миграци-

онной службой и местными органами власти «более широко использовать как эти сервисы, так и иные традиционные методы для максимального уточнения списка избирателей» [6, с. 5].

13 сентября 2012 г. Д. Медведев подписал распоряжение Правительства РФ, в котором предписано Минкомсвязи обеспечить в 2012 г. организацию видеотрансляций процедур голосования избирателей и подсчета голосов избирателей на выборах с использованием информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» в режиме реального времени [7]. Органам исполнительной власти регионов и органам местного самоуправления документ рекомендует для организации видеотрансляции обеспечить доступ сотрудников «Ростелекома» в здания, где располагаются избирательные участки, чтобы они могли монтировать, настраивать и технически обслуживать оборудование. С помощью веб-камер транслировалась информация с избирательных участков при проведении выборов 14 октября 2012 г. из 76 регионах России [8].

За период функционирования избирательной системы России сформировались и развиваются различные формы взаимодействия избирательных комиссий с институтами гражданского общества.

Избирательные комиссии Российской Федерации активно участвуют в мероприятиях всевозможных общественных структур (форумы, круглые столы, диспуты правозащитных организаций), образовательных проектах в сфере повышения правовой культуры различных категорий граждан (школьные и молодежные парламенты, олимпиады, конференции). Так, ежегодно проводятся конкурс ЦИК России для студентов и аспирантов высших юридических учебных заведений (юридических факультетов вузов) Российской Федерации на лучшую научную работу по вопросам избирательного процесса и избирательного права, Всероссийская олимпиада школьников по граждановедческим дисциплинам.

Кроме того, увеличивается количество общественных организаций, занимающихся вопросами защиты избирательных прав граждан. Ведущую роль среди них играют Российский фонд свободных выборов, Координационный совет по защите избирательных прав граждан, ассоциация «Гражданский контроль» (является одной из самых авторитетных общественных структур по защите прав избирателей в России и включает более 20 организации), общественный совет «Честный выбор» [9].

Еще одной активно используемой формой общественного мониторинга стали горячие линии для работы с обращениями граждан (call-center) и Интернет-порталы, куда граждане могут обратиться по различным вопросам, связанным с защитой их избирательных прав. Такие линии были организованы, в частности, ассоциацией «Гражданский контроль», общественными палатами субъектов РФ. Например, с момента начала работы горячей линии Российского фонда свободных выборов с 23 января по 7 марта 2012 г. по всем каналам связи поступило 9124 обращения избирателей из 82 субъектов РФ [10].

Таким образом, взаимодействие избирательных комиссий с органами власти и институтами гражданского общества многогранно, постоянно совершенствуется и преобразуется, что позволяет говорить о необходимости его своевременной правовой регламентации. В связи с этим представляется целесообразным разработка общей концепции и комплексной целевой программы развития современной избирательной системы, отвечающей практике прозрачных и конку-

рентных политических выборов, учитывающей тенденции и перспективы взаимодействия избирательных комиссий с органами государственной власти, местного самоуправления и институтами гражданского общества.

Библиографический список

1. Волков В.П. Некоторые проблемы и пути решения для обеспечения законности избирательного процесса в Российской Федерации: науч.-метод. пособие. М., 2009.
2. Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: Федер. закон от 19 сент. 1997 г. № 124-ФЗ (утратил силу) // СЗ РФ. 1997. № 38. Ст. 39.
3. Научно-практический комментарий к Федеральному закону «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» / отв. ред. А.А. Вешняков; науч. ред. В.И. Лысенко. М., 2003.
4. URL: <http://www.omsk.izbirkom.ru/way/977758.html>
5. Биктагиров Р.Т. Субъект избирательного права Российской Федерации: конституционно-правовое исследование: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2010.
6. Чуров В. Электоральная активность как главная оценка федеральных выборов // Журнал о выборах. 2012. № 3.
7. Рос. газ. 2012. 20 сент.
8. Шадрин Т. Видимые голоса // Рос. газ. 2012. 20 сент.
9. URL: <http://www.nke520.narod.ru/law/cikrf.html>
10. Воронова Т.Г. Тезисы к докладу члена ЦИК России «Взаимодействие Центральной избирательной комиссии Российской Федерации с институтами гражданского общества». URL: http://www.cikrf.ru/news/relevant/2012/07/19/tesis_voronova.html

S.O. Dospan

Lobbying as a Multidimensional Phenomenon of Socio-Political System

The key aspects of the phenomenon of lobbying are analyzed. The special attention is paid to the political aspect that reveals the interrelation of lobbying and state policy, political system, bureaucracy, and political parties.

Key words and word-combinations: lobbying, political system, social institution, legal regulation.

Анализируются ключевые аспекты феномена лоббизма. Акцентируется внимание на политическом аспекте, раскрывающем взаимосвязь лоббизма и государственной политики, политической системы, бюрократии, политических партий.

Ключевые слова и словосочетания: лоббизм, политическая система, социальный институт, правовое регулирование.

УДК 321
ББК 66.0

С.О. Доспан

ЛОББИЗМ КАК МНОГОАСПЕКТНЫЙ ФЕНОМЕН СОЦИАЛЬНО- ПОЛИТИЧЕСКОЙ СИСТЕМЫ

При комплексном анализе политической системы государства особое место отводится изучению взаимоотношений между органами государственной власти и влиятельными группами интересов. Актуализация данного вопроса обусловлена активным участием последних в формировании и реализации основных направлений государственной политики.

В политической науке вопрос о взаимоотношениях групп интересов и государственных органов изучается, в частности, в рамках проблематики лоббизма.

Рассмотрение данного вопроса также важно в условиях институционализации лоббизма в отечественной социально-политической системе, начало которой следует отнести к периоду становления основ демократического государства и рыночной экономики. В настоящее время большинство отечественных исследователей придерживаются мнения о необходимости формирования института цивилизованного лоббизма в России и его законодательного регулирования.

Однако следует подчеркнуть, что лоббизм, являясь политическим институтом, затрагивает и другие сферы общественно-политической жизни, такие, как социальная, правовая, экономическая, культурологическая и т.д. И в условиях формирования института цивилизованного лоббизма необходим анализ ключевых аспектов данного феномена.

В силу специфики природы лоббизма, основной целью которого является принятие или отклонение необходимых решений через оказание давления на органы государственной власти или их представителей, подробное изучение его основных свойств и характеристик предполагает обращение в первую очередь к его *политическому аспекту*, акцентирующему внимание на взаимосвязи лоббизма и процесса формирования государственной политики и в целом всей политической системы государства.

Рассмотрение политического аспекта лоббизма актуализируется также в связи с тем, что начиная с 80-х годов XX в. вопрос об эффективности государственной политики, ранее возникавший в связи с функционированием таких ключевых политических институтов, как парламент, правительство и политические партии, возник и в отношении групп интересов, выступающих в качестве основных субъектов лоббистской деятельности. Данный факт свидетельствует об «официальном», правовом возникновении групп интересов, в обретении ими государственной роли» [1, с. 62], поскольку их активное участие в процессе формирования и реализации государственной политики становится общепризнанным явлением и особенностью лоббистской деятельности (основные объекты, субъекты, методы, функции) оказываются одной из ключевых характеристик государственной политики.

В большинстве стран, где функционирует развитая политическая система и где гражданское общество имеет реальные механизмы воздействия на государственную власть, распределение обязанностей между группами интересов, партиями и правительством, принимающими непосредственное участие в процессе выработки и реализации государственной политики, можно представить следующим образом. «Группы интересов доводят «прагматически специфические» интересы до партий, партии подытоживают требования, интегрируют их в общие программы и мобилизуют поддержку последних, а парламент и бюрократия трансформируют эти требования в отраслевую политику и законы, а затем реализуют эту политику и эти законы» [1, с. 61]. Таким образом, группы интересов являются одним из основных акторов политической системы государства.

Однако взаимоотношения между группами интересов и органами государственной власти в немалой степени зависят от действующего политического режима. Следует подчеркнуть, что практика лоббирования интересов имеет место не только в демократических, но и в тоталитарных и авторитарных режимах.

Особенностью процесса продвижения интересов в условиях тоталитарных и авторитарных режимов является его неформальный, скрытый, завуалированный характер. В качестве лоббистов в данном случае выступает «ограниченный круг политиков, имеющих доступ к правящей элите» [2, с. 30]. В силу функционирующего номинально либо вовсе отсутствующего законодательного органа, основными объектами лоббирования в данном случае выступают органы исполнительной власти.

Большинство современных исследователей сходятся во мнении, что лоббизм является неотъемлемой частью демократической системы, предоставляющей гражданам и социальным группам возможность артикуляции своих интересов в органах государственной власти, посредством лоббизма они реализуют свои конституционные права. Как отмечает британский эксперт К. Кумс, «лоббизм – это реализация права каждого гражданина обращаться с ходатайством к своему правительству» [3, с. 34].

Артикулируя в государственных органах свои требования и способы решения социально-экономических проблем, группы интересов формируют систему функционального представительства интересов, дополняющую традиционно действующую в демократическом государстве систему электорально-партийного представительства интересов.

Нередко в качестве основного объекта влияния групп интересов, или лоббирования, рассматриваются органы законодательной власти государства. На наш взгляд, данное обстоятельство связано, во-первых, с историей возникновения термина «лобби», означавшего первоначально коридоры британского парламента, и, во-вторых, с более открытым функционированием органов законодательной власти. В отличие от последних процессы лоббирования в органах исполнительной власти трудно отслеживаемы, так как их деятельность менее открыта широкому общественному вниманию. В связи с этим необходимо обратиться к взаимосвязи лоббизма и бюрократического аппарата.

Среди обозначенных этапов выработки государственной политики завершающим этапом является реализация политического курса исполнительными органами власти, то есть бюрократией. Акцентирование внимания на взаимосвязи лоббизма и деятельности института исполнительных органов власти обусловлено тем, что зачастую решения, принятые на высшем государственном уровне, могут быть реализованы не в полном объеме или вовсе не реализованы органами исполнительной власти. Это связано с тем, что бюрократический аппарат, слабо контролируемый или вовсе неподконтрольный другим ветвям власти и высшим должностным лицам, в большинстве случаев сам выступает в роли активного лоббиста, принимая и исполняя решения в своих, а не в общественных интересах. Как подчеркивает Ч. Линдблом, «исследования заинтересованных групп обнаруживают, что государственные чиновники, их ассоциации, департаменты или агентства также играют роль групп интересов. <...> Активность заинтересованных официальных лиц и ассоциаций, предназначенных повлиять на политику, часто весьма сходна с деятельностью частных заинтересованных групп» [4, р. 84–85].

Данная проблема особо актуализируется в условиях модернизации государства, так как решения, принятые в целях системного обновления существующих политических и социальных институтов, а также для перехода страны на новый, более высокий уровень развития могут встретить сопротивление и впо-

лествии блокироваться со стороны чиновников, заинтересованных в сохранении и умножении имеющихся у них полномочий и капитала.

При рассмотрении политического аспекта лоббизма следует также обратиться к проблеме лоббизма и политических партий, в первую очередь необходимо провести краткое сравнение между группами давления (интересов) и политическими партиями. Ключевое их отличие состоит в том, что «конечной и заявленной целью политических партий является завоевание, осуществление и укрепление власти», и «если для партий политика является целью, то для групп давления – средством» [5, с. 106]. Борьба за парламентские мандаты или высокие государственные посты не считается первостепенной задачей для групп давления, так как они изначально формируются для защиты своих интересов и в область властных, политических взаимоотношений они вступают в случае ущемления их интересов со стороны органов государственной власти. Следовательно, государственная политика для групп давления выступает как средство, с помощью которого они могут достигнуть своей основной цели, выраженной в принятии или отклонении интересующего их решения.

Однако существующие различия в деятельности групп интересов и партий не исключают возможности лоббирования и со стороны политических партий, которые нередко отстаивают интересы корпоративных структур. В большинстве случаев политическая партия или отдельно взятый депутат представляют интересы групп, содействовавших их победе на выборах, то есть профинансировавших их избирательную кампанию и с которыми они занимают одинаковые позиции в решении конкретных проблем.

Для групп интересов, в свою очередь, финансирование избирательных кампаний дает возможность расширения личных связей в государственных органах и получения каналов доступа к лицам, непосредственно разрабатывающим и принимающим политические решения.

Таким образом, из анализа политического аспекта лоббизма следует, что данный феномен непосредственно влияет на формирование и реализацию основных государственных решений, так как государственная политика всегда является результатом согласованных действий нескольких акторов, в том числе и групп интересов. На особенности лоббистской деятельности в стране влияют как действующий политический режим, так и институциональные особенности политической системы. Безусловно, активное развитие практики лоббизма свойственно демократическому режиму, гарантирующему плюрализм интересов и возможность их представления в органах государственной власти, в то время как в условиях авторитарного режима лоббирование осуществляется в интересах узкого круга влиятельных лиц. Институты исполнительной власти и политические партии не только являются объектами лоббирования, но нередко сами выступают в роли активных лоббистов.

В целом на основе политического аспекта можно констатировать, что лоббизм является полноправным политическим институтом, затрагивающим область принятия государственных решений и непосредственно влияющим на выработку государственной политики.

В то же время лоббизм является и *социальным институтом*, который представляет собой «особый вид социальной практики в сфере согласования и реализации интересов государства, отдельных социальных групп, частных интересов

граждан, имеющий устойчивые типы лоббистской деятельности и формы ее организации, собственную социально-субъектную среду, социально-ценностную основу, систему нормативных правовых и этических регуляторов» [6, с. 27–28]. Дифференциация социальной структуры современного общества, обусловившая формирование новых групп интересов, а также расширение государственных полномочий во всех сферах общественной жизни, в результате которого группы интересов вынуждены искать эффективные способы урегулирования отношений с органами государственной власти, послужили причиной активизации лоббизма в качестве социального института в общественно-политической жизни XX в.

Социальная роль или социальная эффективность лоббизма для общества заключается в том, «в какой степени данный институт, дополняя партийно-электоральную систему представительства и содействуя преобразованию множества частных интересов в единый общественный интерес, способствует формированию максимально гармоничной и сбалансированной политики» [7, с. 132].

Одним из критериев функционирования цивилизованного лоббизма в стране является наличие правовых норм, непосредственно регулирующих лоббистскую деятельность. В связи с этим под лоббизмом в *правовом смысле* следует понимать «совокупность норм, регулирующих взаимодействие (участие) граждан, общественных объединений, организаций, предприятий, специализирующихся на лоббистской деятельности, других субъектов правоотношений с органами государственной власти для оказания влияния на принятие необходимых лоббистам решений и для активного отстаивания своих интересов» [8, с. 4].

Данными правовыми нормами должны быть законодательно закреплены правовые статусы участников лоббистской деятельности, их права и обязанности, основные механизмы взаимодействия лоббистов с государственными органами и другие ключевые понятия. Законодательные нормы, регулирующие лоббистскую деятельность, структурируют процесс представления интересов различных акторов в органах государственной власти и в целом способствуют легитимации института лоббизма в обществе.

Однако правовое регулирование лоббизма не ограничивается разработкой правовых норм только для лоббистской деятельности. Ввиду обширности рассматриваемого явления при формировании системы цивилизованного лоббизма необходимо комплексное совершенствование законодательства в области государственной службы, включая нормативно-правовые акты, определяющие порядок функционирования органов государственной власти, а также устанавливающие этические нормы и принципы поведения государственных служащих. Более того, необходимо также улучшение нормативно-правовой базы избирательной системы, политических партий, общественных организаций и т.д.

В современной зарубежной общественно-политической практике сложились две модели правового регулирования лоббистской деятельности – англосаксонская (США, Канада и др.) и континентальная (Франция, Германия и др.). В странах первой модели лоббистская деятельность регулируется специальными законами, тогда как в странах континентальной модели такие нормативные правовые акты отсутствуют.

Необходимость акцентирования внимания на *экономическом аспекте* лоббизма вызвана тем, что бесспорное первенство в лоббировании интересов в органах государственной власти принадлежит экономическим объединениям.

Одной из причин регулярного участия экономических групп в процессах обсуждения основных государственных решений является свойственное всем современным государствам активное регулирование экономической сферы. В связи с этим основные правила развития экономических структур полностью зависят от решений, принимаемых государственными органами, и в целях защиты своих интересов им необходим постоянный конструктивный диалог с представителями власти. В большинстве случаев организационная структура крупных частных предприятий включает в себя отдельное подразделение, так называемые GR (government relations) – отдел, основной задачей которого является взаимодействие с органами государственной власти.

В то же время неоспоримым является факт, что степень влияния отдельно взятой группы прямо пропорциональна ее финансовому потенциалу, то есть чем больше финансовые ресурсы у группы, тем большее влияние она оказывает на политическое, экономическое и социальное развитие страны. Такой вывод особо актуален при активизации участия коммерческих групп и ассоциаций в процессах формирования и реализации государственных решений, поскольку по сравнению с социальными группами они обладают гораздо большими финансовыми, информационными и кадровыми возможностями. Как отмечает Ч. Линдблом, современные корпорации «располагают весьма значительной властью» и «становятся самыми важными факторами политической жизни», так как «им разрешается тратить на политическую деятельность гораздо больше средств, чем в состоянии потратить прочие граждане» [4, р. 12].

Экономический рост государства также в немалой степени зависит от особенностей существующей системы лоббирования интересов, так как только формирование цивилизованного лоббизма, действующего в правовых рамках и учитывающего интересы всех хозяйствующих субъектов, а не только отдельных экономических структур, является гарантом установления открытой конкуренции и улучшения инвестиционного климата в стране.

Таким образом, лоббизм действительно является многогранным, многоаспектным феноменом. Во-первых, его следует признать политическим институтом, так как сущность процесса лоббирования заключается в продвижении интересов в органах государственной власти и в оказании влияния на выработку государственной политики. Во-вторых, основным субъектом лоббизма оказываются различные группы интересов гражданского общества, в связи с чем лоббизм также является социальным институтом, выступающим в роли посредника между государственными органами и гражданским обществом. В-третьих, взаимоотношения между группами интересов и органами государственной власти должны быть закреплены эффективными законодательными нормами, в связи с чем лоббизм непосредственно затрагивает и правовую область. В-четвертых, ввиду большого финансового, кадрового и информационного потенциала интересы экономических групп зачастую являются доминирующими, что является неприемлемым в условиях демократического режима, когда лоббизм призван обеспечивать равенство представительства интересов различных общественных групп.

Основные характеристики института лоббизма служат одним из индикаторов для определения существующего политического режима, институциональной структуры политической системы, особенностей выработки и реализации

основных государственных решений, социальной структуры общества и т.д. Анализ института лоббизма предоставляет возможность изучения ключевых характеристик конкретной социально-политической системы. При этом необходимо учитывать, что лоббизм затрагивает не только политико-социальную, но и правовую и экономическую сферы общественно-политической практики.

Библиографический список

1. *Аз А.* Организованные группы интересов и формирование государственной политики // Государственная служба: Группы интересов. Лоббирование (взгляд из-за рубежа): реф. сб. / отв. ред. Г.И. Иванов. М., 1995. Вып. IV. С. 56–72.
2. *Сахаров Н.* Лоббизм как фактор политической жизни // Бизнес и политика. 1994. № 1. С. 30–33.
3. *Кумс К.* Лоббизм и его регулирование: советы британского эксперта // Бизнес и политика. 1994. № 1. С. 34–39.
4. *Lindblom C.E.* The Policy-Making Process. Englewood Cliffs, 1980.
5. *Денкэн Ж.-М.* Политическая наука / пер. И.А. Гобозова. М., 1993.
6. *Крамченков С.И.* Институционализация лоббизма в современной России: социологический анализ: автореф. дис. ... канд. социол. наук. М., 2012.
7. *Павроз А.В.* Группы интересов и лоббизм в политике. СПб., 2006.
8. *Любимов А.П.* Лоббизм как конституционно-правовой институт. М., 1998.

A.A. Levchenko
The Interaction between Political Parties and the State in the Official Discourse of Power (Based on the Materials Presidential Address from 1994 to 2012)

The issues of the political agenda concerning the interaction of the government with political parties are studied. The official political discourse is considered by the example of Russian presidents' addresses to the Federal Assembly of the Russian Federation from 1994 to 2012.

Key words and word-combinations: state power, political parties, presidential address to the Federal Assembly.

Исследуются вопросы политической повестки дня, касающиеся взаимодействия государственной власти с политическими партиями. Рассматривается официальный политический дискурс на примере посланий российских президентов Федеральному Собранию РФ с 1994 по 2012 г.

Ключевые слова и словосочетания: государственная власть, политические партии, Послание Президента Федеральному Собранию РФ.

УДК 321
ББК 66.03

А.А. Левченко

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ГОСУДАРСТВА И ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЙ В ОФИЦИАЛЬНОМ ДИСКУРСЕ ВЛАСТИ (НА МАТЕРИАЛАХ ПРЕЗИДЕНТСКИХ ПОСЛАНИЙ 1994–2012 ГГ.)

Любой современный демократический режим немислим без политических партий, выступающих связующим звеном между гражданами и государством. В отличие от представляющего интересы всего общества государства политические партии отстаивают позиции и взгляды определенных групп

внутри социума. Взаимоотношения политических партий с государством определяется тем, что партии нацелены на обретение своего политического представительства в органах государственной власти и участия через своих представителей в управлении государством. В свою очередь, взаимоотношения государства с политическими партиями определяют всеобъемлющим характером государства как организации, объединяющей всех членов общества, верховенством государственной власти по отношению к иной политической власти. Таким образом, процессы взаимодействия государства с политическими партиями призваны обеспечить целостность и устойчивость политической системы общества.

Анализ взаимодействия политических партий с государственной властью позволяет делать выводы относительно сложившегося политического режима. Как справедливо отмечает Е.Ю. Мелешкина, выполнение или невыполнение партиями этой роли позволяет отличить имитационные модели партий и партийных систем, воспроизводящие лишь форму от образцов, ориентированных на воспроизводство логики конкурентной организации власти и представительства в ней различных групп интересов [1, с. 5].

Проанализируем вопросы политической повестки дня, касающиеся взаимодействия государственной власти с политическими партиями, оформленной официальным политическим дискурсом на примере посланий российских президентов Федеральному Собранию РФ с 1994 по 2012 г.

Послания президента страны являются важнейшей составной частью политического дискурса, который можно определить как совокупность практик коммуникативного взаимодействия, характерных для данной социальной группы [2, с. 5]. Послания президента – это документы стратегического значения, отражающие в наиболее полном виде понимание президентом и его окружением ситуации в стране. В контексте заявленной проблемы интерес представляет исследование текстов посланий российских президентов в динамике развития процесса взаимодействия государственной власти и политических партий.

Содержание первого Послания Б.Н. Ельцина является фундаментальным для построения партийной системы России и формирования ее отношений с государством. Во многом это объясняется принятием в конце предшествующего Посланию года на всенародном голосовании демократической Конституции. Именно исходя из демократических принципов, закрепленных Конституцией РФ, в Послании определяется роль политических партий как механизма взаимодействия государственной власти с обществом, используемым с целью построения сильного и стабильного демократического государства [3, с. 8, 19]. Заданным вектором государственного управления политической сферы общества является оказание помощи институтам и организациям, которые способны непосредственно усиливать демократический потенциал власти и вытеснение с арены легальной политической борьбы общественных сил, не разделяющих демократические ценности, декларированные в Конституции.

В Послании 1995 г. получают развитие и конкретизируются обозначенные ранее целевые направления создания политической системы, основными из которых являются формирование крупных политических организаций, способствующих единству федеративного государства и образующих систему профес-

сионального представительства интересов различных социальных групп в органах государственной власти и управления. Как антагонистическая альтернатива характеризуется действующая партийная система, состоящая из «множества небольших, мало кого представляющих партий» [3, с. 103].

В Послании 1996 г. прослеживается дискурс кризиса становления политической системы. Президент отмечает противостояние политических сил, предлагающих обществу три варианта развития: вернуться к командно-административной системе; постараться провести реформы под жестким государственным контролем; положиться в большей степени на силу российского общества, на формирующиеся рыночные отношения и демократию [3, с. 116]. По сути, глава государства проводит мысль об альтернативах общественно-государственного строительства: тоталитаризме (с всевластием одной, слившейся с государственным аппаратом партии), демократии (с характерным разделением властей и свободной политической конкуренцией), и авторитаризме (с жестким государственным контролем над политической конкуренцией). Позиция Президента в отношении выбора пути развития России звучит неуверенно, он лишь намекает обществу на желаемый ему путь демократии.

В Послании 1997 г. прочитывается тема социально-экономического кризиса, охватившего Россию. Однако, несмотря на очевидный провал экономической политики и множественные социальные проблемы, Президент ведет речь с позиций победителя, что обусловлено его победой на выборах. Наряду с выборами Президента в предшествующем Посланию году прошли парламентские выборы, а также выборы органов власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления. Используя данные информационные поводы, Б.Н. Ельцин заявил: «Удалось привести в действие демократический механизм смены и преемственности власти» [3, с. 146]. Характеризуя взаимодействие органов власти (ассоциируемых прежде всего с проведением политического курса Президентской администрации) и политических сил, Б.Н. Ельцин впервые упоминает о переходе «от конфронтации к сотрудничеству» [3, с. 148]. Данное Послание позволяет уяснить желаемый Президентом образ политической жизни, основными целевыми ориентирами которого являются преемственность политического курса при обновлении выборных органов власти, а также системность и умеренность оппозиционных политических сил.

Послание 1998 г. заметно оптимистичнее предыдущих текстов. Это обстоятельство обращает на себя внимание, поскольку такая особенность не соответствует реальному положению дел в стране как в экономической, так и в социальной сферах. Однако подводя итоги формирования политической системы России, Б.Н. Ельцин отмечает успехи в плане ее стабилизации и усилении устойчивости к преодолению кризисов. Дальнейшее совершенствование политической системы Президент видит в создании сильных федеральных партий, готовых взять на себя ответственность за происходящее в стране. Очень четко прослеживается видение Президентом механизмов взаимодействия государственной власти и политических партий, которые он характеризует как «новые способы достижения политических компромиссов» [3, с. 190]. По всей видимости, искусственное нагнетание оптимизма и стимулирование взаимодейст-

вия с партиями обусловлены желанием Президента смягчить назревающий на фоне социально-экономического провала власти политический кризис.

В Послании 1999 г. прослеживается разочарование Б.Н. Ельцина от неудавшихся реформ, которые прошли не тем путем, как задумывалось. В то же время политик не ставит под сомнение общий курс преобразований, вызванных демократическими побуждениями. Так, подводя итоги формирования политической системы, Президент именует ее «жизнеспособной» и вместе с тем констатирует, что расчет на стимулирование процесса становления крупных политических партий не оправдался [3, с. 260].

В последнем Послании Б.Н. Ельцина прослеживается дискурс самосохранения действующей политической элиты и озвучиваются технологии решения данной проблемы, среди которых центральное место отведено «партии власти», которая должна гарантировать, что к власти не придут политические оппоненты действующей элиты. Через призму самосохранения рассматриваются политические силы, претендующие на государственную власть, среди которых выделяются свои, союзники и оппоненты (каждая из них получает манипулятивное освещение в выгодном для Президента и его окружения ключе). Вместе с тем в Послании четко обозначается позиция политика на самосохранение элиты посредством проведения «чистых» и «честных» выборов. Звучит призыв соблюдения заложенных в Конституции принципов, нарушение или изменение которых, по словам Президента, приведет к «реставрации диктатуры одной партии» [3, с. 245].

Придя к власти, В.В. Путин продолжил практику посланий. Его послания значительно отличаются от посланий предшественника, они короче, конкретнее, менее абстрактны, в них нет отвлечения на мелочи. В результате уровень убедительности посланий стал выше, а восприятие проще. В целом тексты посланий В.В. Путина характеризуются жесткостью и непререкаемой логичностью. Помимо этого, тексты наглядно иллюстрируют смену политического курса и стиля управления.

В своем первом Послании 2000 г. В.В. Путин определяет отношения государственной власти с партиями в рамках стратегической установки проводимой политики на укрепление государства в лице всех институтов и всех уровней власти. В то же время в логике Послания прослеживается, что совершенствование политической системы и строительство эффективного государства должно служить цели обеспечения стабильного общественного развития и гарантирования соблюдения прав личности [4, с. 18]. Ведя речь о модернизации партийной системы в рамках классической демократической теории, Президент актуализирует ее роль в обеспечении общественного блага и эффективности государственного управления. В.В. Путин предельно четко формулирует официальный запрос власти на стабилизацию партийной системы и политической конкуренции.

В посланиях 2001 и 2002 гг. продолжает доминировать тематика реформирования и модернизации системы органов власти с целью создания действенного механизма реализации государственных решений. Однако вопросы, касающиеся политических партий, не поднимаются Президентом.

В Послании 2003 г. В.В. Путин отводит всероссийским политическим партиям роль посредника в обеспечении повседневной связи государства и общества, а также в обеспечении общенационального и федерального единства. Развивать российскую многопартийную систему Президент призывает в сторону большей открытости и прозрачности, повышения эффективности функционирования и большей ответственности перед народом [4, с. 69]. Важность, в контексте предмета исследования, представляет формирование государственного запроса и политической воли на углубление взаимодействия парламентских партий с регионами страны.

Послание 2004 г. – предвыборное, в нем В.В. Путин подводит итоги первого срока пребывания в должности Президента и акцентирует внимание на преемственность стратегического курса и продолжение преобразований. Не избегает Президент и острых аспектов бытия российского общества. Так, критически оценивая состояние демократии в стране, В.В. Путин озвучивает вопросы: «Является ли политическая система в ее нынешнем виде инструментом реального народовластия? И насколько продуктивен диалог власти и общества?» [4, с. 84]. И сам отвечает на них: «Наше общественное устройство пока далеко от совершенства и надо признать: мы в самом начале пути» [4, с. 84]. Однако в дальнейшем он смягчает остроту сделанного им вывода, говоря об успехах в становлении российской демократии, которую называет «молодой».

Из актуализированной в тексте Послания проблематики логично следует запрос официальной власти (в лице Президента), направленный на совершенствование деятельности политических партий, а именно: на увеличение массовости, интеллектуального и кадрового потенциала, активизацию работы на региональном и местном уровне, цивилизованную конкуренцию и коалиционное сотрудничество.

В Послании 2005 г. В.В. Путин озвучивает ряд важных решений, нацеленных на удержание собственной власти, и ряд конкретных мер по укреплению вертикали власти. Глава государства предлагает усилить гарантии деятельности политических партий в парламенте и уточнить новый порядок наделения полномочиями глав исполнительной власти. В частности, он указывает: «В качестве кандидата на этот пост Президентом страны мог бы предлагаться представитель победившей на региональных выборах партии» [4, с. 99].

Послание 2006 г. не вносит ничего нового в развитие взаимодействия политических партий и государственной власти. Президент лишь подводит итоги исполнения предложений, содержащихся в предшествующем Послании. Так, В.В. Путин говорит о принятии ряда законов (об Общественной палате; о парламентском расследовании; об участии победившей на региональных выборах партии в наделении полномочиями глав субъектов Федерации [4, с. 105]), совершенствующих политическую систему.

Послание 2007 г. посвящено предстоящим выборам и обеспечению преемственности власти. В данном Послании В.В. Путин отстаивает результаты реформирования избирательного процесса, убеждая в том, что они приведут к улучшению качества российской политической системы, а именно усилят влияние партий на формирование демократической власти, и будут способствовать росту конкуренции между ними [4, с. 124].

Д.А. Медведев продолжил политический курс своего предшественника, что, в свою очередь, стало лейтмотивом его первого Послания. В тексте Послания 2008 г. преемственность власти актуализируется на фоне непоколебимости положений Конституции РФ. Одновременно с этим Д.А. Медведев предложил увеличить сроки полномочий Президента РФ до шести лет и Государственной Думы до пяти лет. Фундаментальным для политической системы России стало и предложение отнести к предметам ведения Государственной Думы контрольные функции в отношении исполнительной власти.

Отличительной характеристикой данного Послания стала беспрецедентная откровенность Президента в озвучивании «острых» для правящей элиты вопросов. Так, Д.А. Медведев заявил, что государственная бюрократия «вмешивается в избирательный процесс, чтобы не избрали кого-нибудь не того» [4, с. 150]. Именно для решения подобных проблем Президент озвучил широкий ряд инициатив, направленных на либерализацию законодательства о политических партиях и выборах под общим трендом децентрализации политической системы. Тем самым, продолжая политику своего предшественника, направленную на усиление роли крупных партий, Д.А. Медведев дополнил ее гарантиями минимального участия малых партий в политической жизни страны.

Квинтэссенцией Послания 2009 г. является модернизация во всех сферах, при этом в тексте содержится тезис: модернизационные процессы возможны только в развитой политической системе общества, важнейшей частью которой является многопартийность [4, с. 180]. Исходя из этого, Д.А. Медведев развивает и дополняет основные идеи по либерализации политического пространства, обозначенные в предыдущем Послании, уделяя основное внимание региональному уровню. Внедряемые механизмы взаимодействия региональной власти с политическими партиями, по задумке Президента, должны привести к повышению эффективности демократии посредством учета государственными органами позиции всех политических сил, действующих в рамках закона.

В Послании 2010 г. Д.А. Медведев ведет речь о повышении качества политической системы на федеральном и региональном уровне. Вместе с тем глава государства подчеркивает: «На местном уровне не все партии выполняют функцию общероссийских политических организаций» [4, с. 204]. Для разрешения данной проблематики Д.А. Медведев предлагает сделать обязательным использование пропорциональной или смешанной избирательной системы на выборах представительных органов в муниципальных образованиях. Таким образом, внося предложения, касающиеся муниципального уровня, Президент завершает трилогию реформирования политической системы.

Четвертое и последнее Послание Д.А. Медведева наполовину состоит из отчета о проделанной за время его президентства работе. Президент не скупится на перечисление внедренных в политическую систему нововведений, затронувших все уровни власти. В частности, Д.А. Медведев говорит о повышении качества народного представительства, стимулировании развития политической конкуренции и росте роли партий в жизни страны [4, с. 212]. Во второй половине Послания глава государства ведет речь о комплексной политической реформе, стержнем которой является либерализация порядка регистрации пар-

тий. Следует отметить, что предпринятая либерализация весьма эфемерна, так как, устраняя ряд препятствий на пути развития политических партий, она сохраняет возможность ликвидации партий и вмешательства органов власти в их внутренние дела. Что же касается роста партийной конкуренции в результате данной реформы, то, по мнению ряда исследователей [5, 6], наблюдается стратегия распыления протестного электората.

Содержание Послания 2012 г. последовательно соответствует политическому курсу, изложенному В.В. Путиным в предвыборных статьях. В контексте предмета исследования значимость представляет статья «Демократия и качество государства», лейтмотивом которой является настраивание механизмов политической системы таким образом, чтобы она своевременно улавливала и отражала интересы больших социальных групп и обеспечивала их публичное согласование, а также легитимность власти и уверенность людей в ее справедливости [7].

В Послании 2012 г. В.В. Путин, оценивая политическую конкуренцию как безусловное благо для страны, обозначает правила добросовестной политической конкуренции. В данных правилах В.В. Путин еще раз продемонстрировал свое отношение к несистемной оппозиции, определив ее место за пределами легальной политической борьбы.

Не осталось без внимания главы государства значительное увеличение количества партий, в связи с этим Президент ставит задачу государственным властям стремиться к тому, чтобы все были поставлены в равные условия [4, с. 237]. Далее развивая идею обеспечения равных условий политической борьбы, В.В. Путин заявил о своей поддержке возвращения к смешанной системе выборов по партийным спискам и по одномандатным округам и призвал к дискуссии о восстановлении права участия в выборах избирательных блоков. Частично данные инициативы Президента можно объяснить общественным запросом в основном со стороны оппозиционно настроенных политических сил. В то же время данные уступки не создают сколь-нибудь значимой угрозы удержанию власти действующим Президентом и его окружением. Напротив, они ограничивают инициативу политической борьбы, «размывая» сильных оппонентов действующего режима среди множества «карликовых» партий.

Анализ текстов посланий позволяет определить тенденции эволюции в понимании официальной властью взаимодействия политических партий и органов государственной власти. Для каждого главы государства и для каждого периода они имеют свою специфику на фоне общей для всех президентов политики, направленной на поддержку крупных политических партий, солидарных или лояльных политике, проводимой президентской администрацией, и вытеснением с арены легальной политической борьбы радикально настроенной оппозиции.

Тексты посланий Б.Н. Ельцина представляют собой не столько детальную программу действий Президента и его окружения, сколько философию и идеологию государственной политики, основу которой составляют теоретические принципы, выработанные западной политической наукой. Ельцинский официальный дискурс нередко определяется как гладкий, красивый, полный сугубо либерально-демократических деклараций [8, с. 270.]. В посланиях Б.Н. Ельцина прочиты-

ваются отношение к политическим партиям как механизму взаимодействия государственной власти с обществом. Модель взаимодействия государственной власти с партиями Б.Н. Ельцин расценивает как способ достижения политических компромиссов. Заявленная цель реформаторских преобразований политической системы Б.Н. Ельцина (которая так и не была им достигнута) заключается в создании сильных федеральных партий, разделяющих демократические ценности, установленные в Конституции РФ, и готовых взять на себя ответственность за происходящее в стране.

Послания В.В. Путина, напротив, обретают инструментальный и функциональный характер. Либерально-демократическая риторика меняется на волевою. Тексты посланий конкретны, так же как и политика главы государства в этот период. На смену вопросам демократизации приходят вопросы централизации и выстраивания вертикали государственной власти. Во главу угла ставятся укрепление всех институтов государства и всех уровней власти. Данной стратегической установке подчиняются и вопросы взаимодействия государственной власти с партиями, которые теперь рассматриваются через призму эффективности государственного управления. Основными трендами реформирования системы взаимодействия государственной власти с политическими партиями становятся: стабилизация политической системы и политическая конкуренция. В.В. Путину удастся стимулировать создание сильной всероссийской политической партии, которая начинает доминировать как на федеральном, так и на региональных уровнях и обеспечивать реализацию выработанных Президентом и его окружением решений.

Отличительной особенностью официального дискурса Д.А. Медведева становятся изобилие разнообразных выразительных средств, а также своеобразный характер построения текста, основу которого составляет тезис-антитезис [2, с. 24]. Результатом является сочетание либеральной и силовой риторики. Еще одним отличием дискурсивных практик Д.А. Медведева является уделение большого внимания вопросам, касающимся взаимодействия власти с политическими партиями в рамках демократической риторики. В целом Д.А. Медведев продолжил политику своего предшественника, направленную на централизованное управление политическим процессом, дополнив ее стимулированием конкуренции политических партий и либерализацией партийного и выборного законодательства. Однако данные законодательные новации явились продолжением прежней партийной политики и к существенным изменениям роли и места партий в политической системе страны не привели.

В Послании В.В. Путина 2012 г. декларирование приверженности демократическим ценностям сочетается с жесткой риторикой, направленной на удержание собственной власти. Отметим, что приоритет сохранения своей власти в данном Послании является гораздо более значимым фактором в определении стратегии взаимодействия государственной власти с политическими партиями, нежели демократическое соревнование предлагаемых партиями программ развития страны. Ввиду этого предложения Президента носят декларативный характер и не приводят к существенным изменениям в

партийной системе, то есть по-прежнему сохраняются условия, способствующие монополизации «партий власти» основных властных ресурсов государства, которая в свою очередь подотчетна Президенту.

В заключение подчеркнем, что по логике Конституции РФ всероссийские политические партии, принимая участие в процессах формирования и выражения политической воли народа, призваны способствовать осуществлению народом своего суверенитета как непосредственно, так и через органы государственной власти и местного самоуправления. В то же время закрепление в Конституции многопартийной системы само по себе не привело к высокому качеству управления и совершенству демократических процедур. Как справедливо отмечает К. Лоусон, в отсутствие сопротивления со стороны слабого гражданского общества процесс формирования партий с 1993 г. был направлен на превращение их в инструмент, обеспечивающий выживание и самовоспроизводство моноцентрического режима власти. И сегодня партийным фракциям в Думе отводится роль оформления решений, принятых в узком кругу в верхних эшелонах власти [9, с. 40]. Несмотря на это, российская политическая система сохранила элементарный уровень состязательности.

Библиографический список

1. Мелешкина Е.Ю. От редакции // Политическая наука. 2010. № 4. С. 5–7.
2. Митрохина Т.Н. Некоторые проблемы теории и практики современной российской политики / предисл. В.М. Долгова. Саратов, 2011.
3. Ежегодные послания Президента РФ Федеральному Собранию РФ: в 2 ч. Саратов, 2013. Ч. 1: 1994–1999.
4. Ежегодные послания Президента РФ Федеральному Собранию РФ: в 2 ч. Саратов, 2013. Ч. 2: 1999–2012.
5. Любарев А.Е. Перспективы развития партийной системы в свете политических реформ 2012 г. // Партии и выборы: вчера, сегодня, завтра. М., 2012. С. 131–138.
6. Попова О.В. Перспективы малых партий в современной России 2012 г. // Партии и выборы: вчера, сегодня, завтра. 2012. М., С. 145–157.
7. Путин В.В. Демократия и качество государства // Сайт Владимира Путина. URL: <http://putin2012.ru/#article-4>
8. Колесников А. Спичрайтеры: хроника профессии, сочинявшей и изменявшей мир. М., 2007.
9. Лоусон К. Трансформация партий в постиндустриальном обществе: кризис легитимности и ориентиры для политической системы России // Политическая наука. 2010. № 4. С. 29–48.

РЕЦЕНЗИИ. ХРОНИКА НАУЧНЫХ СОБЫТИЙ

A.S. Mantsagov, T.P. Fokina
The Experience
of Implementation
of the Presidential Program
of Managerial Staff Training
in Education and Healthcare

УДК 342:35
ББК 67.401.02

А.С. Манцагов, Т.П. Фокина

ОПЫТ РЕАЛИЗАЦИИ ПРОЕКТА ПРЕЗИДЕНТСКОЙ ПРОГРАММЫ ПОДГОТОВКИ УПРАВЛЕНЧЕСКИХ КАДРОВ В СФЕРЕ ОБРАЗОВАНИЯ И ЗДРАВООХРАНЕНИЯ

Реализация Президентской программы подготовки управленческих кадров в сфере образования и здравоохранения субъектов РФ на базе Поволжского института управления имени П.А. Столыпина началась с 2011 г. К настоящему времени накоплен обширный опыт учебного, научного, экспертного сопровождения Программы.

Выполнен, в частности, один из проектов Программы – «Оценка и мониторинг несоответствий стандартов и порядков как технология постоянного улучшения качества медицинских услуг». Методологический этап его реализации, рассматриваемый в данной статье, пришелся на март 2013 г., когда повысили квалификацию 35 руководителей лечебно-профилактических учреждений системы здравоохранения шести регионов Поволжья.

Цель и основная обучающая технология указанной Программы состояла в освоении *проектного подхода* к решению назревших проблем современного здравоохранения Рос-

сийской Федерации. В соответствии с ней проведена тщательная рефлексия ситуации в здравоохранении и выделено шесть основных проблем. Среди них, естественно, оказалась и проблема соотношения утвержденных стандартов и порядков оказания медицинской помощи. Желающие взяться за данную проектную разработку не сразу нашлись. Одна из причин этого как раз «болезненность» проблемы, а также привычная уверенность в том, что на уровне ЛПУ она не может быть поставлена и тем более решена.

После формирования рабочей группы на протяжении трех недель разрабатывался проект реализации идеи. В группу вошли: заместитель главного врача Самарской городской поликлиники № 1 Промышленного района г. Самары Е.Ю. Кудряшова; заместитель главного врача Красноармейской ЦРБ С.А. Курочкина; заместитель главного врача Ставропольской ЦРБ М.Р. Малюкова; главный врач Пензенского дома ребенка Н.Г. Павлючева; главный врач Балаковского противотуберкулезного диспансера М.С. Сергеев; руководитель группы – заместитель начальника Самарского областного бюро судебно-медицинской экспертизы А.С. Манцагов. Модератором группы выступила профессор кафедры социальных коммуникаций Т.П. Фокина.

Необходимо подчеркнуть важность этой темы в контексте полемики, которая идет в научном и экспертном сообществе относительно роли стандартов в современном социуме. Тем самым мы рассчитываем привлечь внимание к данному проекту разные целевые аудитории: пользователей имеющихся стандартов и порядков, разработчиков новых стандартов и порядков, тех, кто администрирует эти процессы, возможных стейкхолдеров.

Остановимся прежде всего на актуальности проекта. Известно, что одной из важных составляющих процесса совершенствования здравоохранения является непрерывное повышение качества оказываемых медицинскими организациями услуг с учетом их экономической целесообразности. Пунктом 1 ст. 37 Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан Российской Федерации» установлено, что медицинская помощь оказывается в соответствии с *порядками* оказания медицинской помощи, обязательными для исполнения на территории Российской Федерации всеми медицинскими организациями, а также на основе *стандартов* медицинской помощи.

Следует напомнить, что порядок – это организация медицинской помощи (не регламентирует действия врача относительно пациента); стандарт – это частота предоставления и кратность применения медицинских услуг (экономическая составляющая процесса лечения, обязательства врача и администрации учреждения); протокол – это алгоритм лечения и диагностики в конкретной клинической ситуации [1].

Приведенная норма Закона вступила в силу с 1 января 2013 г. Таким образом, со времени принятия этого Закона и до вступления указанной нормы в действие был промежуток чуть более года.

На парламентских слушаниях 10 декабря 2012 г. о законодательном регулировании обеспечения порядков, стандартов и контроля качества медицинской помощи статс-секретарь, заместитель министра здравоохранения С.Ф. Вельямкин сказал: «2012 год – это, по сути, год, когда порядки и стандарты в регио-

нах Российской Федерации внедрялись в пилотном режиме» [2]. В 2012 г. Министерством здравоохранения РФ проводились контрольные мероприятия, направленные на оптимизацию порядков, внедряемых в медицинскую практику в регионах. В результате проделанной работы на начало 2012 г. было выпущено 50 порядков оказания медицинской помощи. Затем совместно с регионами Министерство здравоохранения РФ пришло к выводу о необходимости некоторой корректировки тридцати пяти из них. Корректировка была проведена, и еще 10 порядков разработано дополнительно, то есть было подготовлено 60 порядков оказания медицинской помощи, которые прошли государственную регистрацию в Министерстве юстиции РФ и обязательны для исполнения на территории Российской Федерации с 1 января 2013 г. всеми медицинскими организациями. Кроме того, в 2012 г. приказами Минздрава России утверждены 775 стандартов оказания медицинской помощи.

Обозначенные вопросы затронуты также директором департамента специализированной медицинской помощи и стандартизации здравоохранения Минздрава России Л.А. Габбасовой в докладе от 3 февраля 2013 г. «Порядки и стандарты медицинской помощи – основа стандартизации здравоохранения» [3]. Она пояснила, что проведенная модернизация позволила внедрить 98 стандартов медицинской помощи при заболеваниях, являющихся основными причинами высокой смертности и заболеваемости по профилям (кардиология, пульмонология, онкология, гастроэнтерология, гематология, педиатрия и др.) в 3537 больничных учреждениях (более 80% от участвующих в системе обязательного медицинского страхования).

Утверждение порядков и стандартов медицинской помощи и их внедрение на территории Российской Федерации закономерно сопряжено с введением строгого государственного контроля качества и безопасности медицинской деятельности. Он проводится в соответствии с Положением о государственном контроле качества и безопасности медицинской деятельности, утвержденным постановлением Правительства РФ от 12 ноября 2012 г. № 1152 «Об утверждении Положения о государственном контроле качества и безопасности медицинской деятельности», и осуществляется путем проведения проверок соблюдения медицинскими организациями порядков оказания медицинской помощи и ее стандартов. Кроме того, контроль исполнения стандартов оказания медицинской помощи реализуется страховыми организациями, участвующими в системе обязательного медицинского страхования.

Стандарт, по мнению С.Ф. Вельямкина, это медико-экономический документ, усредненный смысловой контент для определенной нозологии. Цель введения стандартов – не собственно в лечении, а в планировании и организации медицинской помощи, в том числе применительно к медицинской организации в системе ОМС, и выравнивание на основе единых для всей страны стандартов финансовых условий, в которых функционирует система здравоохранения [2]. В практике медицинских учреждений тем не менее нередки случаи применения к ним страховыми компаниями штрафных санкций за так называемое неисполнение стандартов. В конечной стадии заложниками таких санкций становятся врачи.

Кроме того, требования установления соответствия оказанной медицинской помощи стандартам зачастую предъявляются правоохранительными органами и судами при производстве судебно-медицинских экспертных исследований при расследовании (рассмотрении) уголовных (гражданских) дел.

Вместе с тем утвержденные к настоящему времени порядки и стандарты (действительно необходимые, соответствующие современному законодательству и содержащие много новелл) *не лишены изъянов*. Накопленный членами проектной группы опыт наглядно свидетельствует о несовершенстве принятых нормативно-правовых актов, наличии в них несоответствий. Такие несоответствия не могут никогда вовсе исчезнуть, но следует стремиться к их минимизации.

Ситуация в области здравоохранения не является характерной только для этой практики. Аналогична, если не сложнее, ситуация в сфере образования, где порядок оказания соответствующих услуг прописан значительно хуже и идет настоящая война за стандарты [4, с. 39–74]. Проблемы коренятся в несогласованности институционального поля Российской Федерации, которая фиксируется как одно из решающих препятствий для успеха и дальнейшего развития страны [5]. Необходимо не сетовать на стандарты и порядки, бумаги и контроль, а делать их максимально *разумными, проработанными, прозрачными и обеспеченными ресурсами для исполнения и постоянного совершенствования*.

Разумность и проработанность стандартов и порядков может быть обеспечена широким привлечением персонала лечебно-профилактических учреждений для анализа несоответствий. Именно эта *стратегия* положена в основу данного проекта. В его исполнение планируется привлечь 68 человек; он будет исполняться на базе трех регионов и шести медицинских организаций.

Цель проекта: в течение полугода создать «Справочник несоответствий» и проверить его в «работе». Для этого разработан механизм постоянной фиксации несоответствий и регулярного переиздания «Справочника» по мере накопления новых сведений о несоответствиях. Функцию менеджмента этого процесса мог бы выполнить ресурсный он-лайн центр на базе ГБУЗ «Самарское областное бюро судебно-медицинской экспертизы».

При анализе заказа на проектирование мы определили стейкхолдеров (дольщиков), заинтересованных в оценке и мониторинге несоответствий стандартов и порядков. Стейкхолдеры – это все группы или индивиды, которые так или иначе влияют на деятельность организации и на судьбу проекта. Их интересы должны тщательно учитываться [6]. Выявленные стейкхолдеры были разделены на группы в зависимости от их уровня и степени заинтересованности в данном проекте.

Гарантом эффективности и реализуемости проекта является соблюдение технологий проектирования, а также постоянное публичное обсуждение и уточнение решений, которые принимались проектной группой. В соответствии с целью проекта разработаны задачи, ожидаемые результаты (их индикаторы, показатели и значения), мероприятия и график их исполнения, бюджет и его обоснование, план коммуникаций, документационного и PR-сопровождения. Тщательно проанализированы риски и пути их минимизации.

Эффективность проекта «Оценка и мониторинг несоответствий стандартов и порядков как технология постоянного улучшения качества медицинских ус-

луг» оценена как высокая. Его реализация приведет к запуску и апробации механизма постоянного повышения качества принимаемых стандартов и порядков путем уменьшения несоответствий, повысит качество трудовой жизни сотрудников ЛПУ путем оптимизации деловых процессов оказания медицинской услуги; кроме этого, поможет снятию стрессов, возникающих вследствие несовпадения стандартов, порядков и обычных практик, что часто является механизмом для извлечения так называемой административной ренты, освободит до 15% времени врача, которое будет отдано пациенту и, наконец, позволит руководителям лечебно-профилактических учреждений, в каком бы регионе ни находилось, организационно и институционально включиться в процесс постоянного согласования порядков и стандартов.

Для всех, кого заинтересовал данный проект, открыта возможность присоединиться к нему. Он принадлежит к числу универсальных, «живых проектов», открыт не только для присоединения, но и критики.

Библиографический список

1. URL: <http://www.roszdravnadzor.ru/i/upload/files/1360754375.47573-18970.ppsx>
2. URL: <http://www.tfoms22.ru/press-centr/smi/561-2012-12-10-04-36-08.html>
3. URL: <http://www.ffoms.ru/portal/page/portal/newsletters/periods/2013/february/08022013>
4. Ридингс Б. Университет в руинах. М., 2010.
5. Крупкин П. Российское общество и политический класс // Вопросы национализма. 2011. № 9.
6. Мартин П., Тейд К. Управление проектами. М., 2006.

T.V. Milusheva, A.P. Yakovleva
Intercollegiate Round Table
«Current Issues of Private Law»
(Saratov, Stolypin Volga Region
Institute of Administration,
February 28, 2013)

Т.В. Милушева, А.П. Яковлева

**МЕЖВУЗОВСКИЙ
КРУГЛЫЙ СТОЛ
«АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ
ЧАСТНОГО ПРАВА»
(г. Саратов, Поволжский
институт управления
имени П.А. Столыпина,
28 февраля 2013 г.)**

В работе круглого стола приняли участие ученые и практики, интересующиеся теоретическими и прикладными проблемами гражданского, жилищного, гражданского процессуального законодательства, вопроса-

ми регулирования отдельных правовых институтов в условиях вступления России в ВТО.

Во вступительном слове заведующий кафедрой гражданского права и процесса доктор юридических наук **Т.В. Милушева** раскрыла роль частного права в исторической ретроспективе, а также его значение как основы гражданского общества в современной России. В условиях формирования глобального мирового экономического пространства именно частное право выступает фактором, интегрирующим различные общества, территории, государства.

Заведующий кафедрой частного права Саратовского социально-экономического института Российского экономического университета имени Г.В. Плеханова кандидат юридических наук **А.В. Трофименко** акцентировал внимание на соотношении частных и публичных интересов в гражданском праве. Несмотря на то что гражданское право является отраслью частного права, а гражданские правоотношения основываются на принципе юридического равенства сторон, эффективная правовая регламентация имущественных и связанных с ними личных неимущественных отношений возможна исключительно при условии учета наряду с частными публичных интересов. Гражданский оборот развивается успешно только в том случае, если его участники самостоятельны, независимы и в своем поведении руководствуются прежде всего собственными, частными интересами. Для защиты частного интереса требуется децентрализация правового регулирования, при которой регулирование общественных отношений осуществляется множеством самостоятельных субъектов, обладающих автономией собственной воли и инициативой. В то же время публично-правовые начала проникают практически во все отрасли частного права. В связи с этим можно говорить о наличии объективных причин, обусловивших необходимость известной «публицизации» гражданского права.

В качестве одной из причин выступающий указал на возможность участия в гражданско-правовых отношениях таких особых субъектов, как Российская Федерация, субъекты Федерации, муниципальные образования. Хотя при регулировании отношений с их участием используются нормы, применяемые к юридическим лицам, это возможно только в случае, если иное не вытекает из закона или особенностей соответствующих субъектов (п. 2 ст. 124 ГК РФ). Государство является носителем властных полномочий, что закономерно предопределяет его особое место в гражданских правоотношениях. В частности, специфические особенности ответственности Российской Федерации и субъектов Федерации в отношениях с участием иностранных юридических лиц, граждан и государств должны определяться законом об иммунитете государства и его собственности (ст. 127 ГК РФ), к сожалению пока не принятом.

Кроме того, Российская Федерация является социальным государством, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека (ст. 7 Конституции РФ). Из этого следует, что государство обязано осуществлять определенные социальные программы, например жилищную, охраны семьи и детства и т.д. Для выполнения социальных программ используется известная часть государственного имущества. Следовательно, государственную собственность вполне возможно охаракте-

ризовать как публичную. Таким образом, нормы гражданского права, регулирующие отношения с участием Российской Федерации, субъектов Федерации и муниципальных образований, можно считать в известной степени публично-правовыми.

Граница же необходимого и допустимого публично-правового вмешательства в частную сферу объективно предопределена конкретно-историческими условиями существования общества. Основной вопрос заключается в установлении оптимальных границ публично-правового вмешательства в частноправовое регулирование общественных отношений, составляющих предмет гражданского права, и обеспечении баланса частных и публичных интересов как участников указанных отношений, так и государства, общества в целом.

Доцент кафедры гражданско-правовых дисциплин Поволжского юридического института – филиала РПА Минюста России, кандидат юридических наук **А.И. Зинченко** представил подробный комментарий некоторых направлений совершенствования гражданского законодательства. По его мнению, содержание и объем предусмотренных проектом Федерального закона № 47538-6 «О внесении изменений в части первую, вторую, третью и четвертую Гражданского кодекса Российской Федерации, а также в отдельные законодательные акты Российской Федерации» изменений и дополнений позволяют говорить о существенной модернизации прежде всего части первой Гражданского кодекса РФ, содержащей наиболее общие и принципиальные положения российского гражданского права.

Тему совершенствования гражданского законодательства продолжила кандидат юридических наук, доцент Поволжского института управления имени П.А. Столыпина **Н.В. Перепелкина**, затронув вопрос правового регулирования института владения, предусмотренного проектом ГК РФ. Ныне действующее законодательство упоминает о владении как элементе (правомочии) права собственности. Так, в определенной степени о защите владения речь идет в ст. 234 ГК РФ, посвященной приобретательной давности. Предлагаемые изменения гражданского законодательства, касающиеся «правового статуса» института владения, вобрали в себя достижения римского права, дореволюционного российского права и зарубежного законодательства. В соответствии со ст. 209 проекта Федерального закона № 47538-6 «О внесении изменений в части первую, вторую, третью и четвертую Гражданского кодекса Российской Федерации, а также в отдельные законодательные акты Российской Федерации» владение означает фактическое господство лица над объектом владения, то есть рассматривается как состояние, а не как вещное право. По общему правилу владение сохраняется до тех пор, пока владелец имеет свободный доступ к объекту владения. Если в отношении объекта владения существует несколько прав, включающих правомочие владения, владельцем считается лицо, осуществляющее фактическое господство над объектом владения. Владение вещью не подлежит государственной регистрации. Сохраняется деление владения на законное и незаконное, добросовестное и недобросовестное. Таким образом, согласно изменениям, вносимым в гражданское законодательство, термин «владение» будет употребляться и как правомочие, элемент содержания права собственности; и как фактическое состояние.

Дискуссию продолжили помощник депутата Саратовской областной Думы кандидат политических наук **Е.А. Чернов** и помощник депутата Саратовской областной Думы **А.А. Носков**, обратившись к вопросам реализации жилищного законодательства в сфере ЖКХ. Введение в Жилищный кодекс РФ раздела IX, регламентирующего многочисленные вопросы осуществления капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах, дает гражданам (собственникам жилых помещений) возможность обсуждать и самостоятельно принимать решения по выбору способа аккумуляции денежных средств на капитальный ремонт, перечню услуг по капитальному ремонту общего имущества в многоквартирном доме, взносам на капитальный ремонт и т.п., что ориентирует собственника на проявление инициативы и хозяйских качеств в решении домовых вопросов. В Саратовской области проблема капитального ремонта жилых домов требует немалых усилий и ответственности власти. Однако, прежде всего, необходимо разработать, и утвердить региональные программы капитального ремонта. И такая работа активно проводится.

Кандидат юридических наук, доцент Поволжского института управления имени П.А. Столыпина **И.В. Свечникова** подняла вопросы охраны интеллектуальной собственности в условиях вступления России в ВТО. Согласно экспертным оценкам, ущерб от незаконного оборота объектов интеллектуальной собственности в России составляет десятки миллиардов рублей в год. Кроме того, поддельная продукция часто не отвечает требованиям безопасности и может причинить существенный вред жизни и здоровью граждан. Множество проблем, возникающих в связи с использованием объектов интеллектуальной собственности, по мнению автора, условно можно подразделить на две группы: возникающие в связи с несовершенством законодательства, регламентирующего так называемую «авторскую» собственность, и связанные с использованием объектов промышленной собственности.

На протяжении 18 лет, в течение которых Россия стремилась стать членом ВТО, отечественное законодательство в сфере интеллектуальной собственности совершенствовалось: были приняты и введены в действие с 1 января 2008 г. часть IV Гражданского кодекса РФ; Федеральный конституционный закон «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон “О судебной системе Российской Федерации” и Федеральный конституционный закон “Об арбитражных судах в Российской Федерации” в связи с созданием в системе арбитражных судов Суда по интеллектуальным правам»; приняты специальные правовые акты, касающиеся использования и защиты прав на объекты интеллектуальной собственности. Вместе с тем остается множество нерешенных проблем. Для гармонизации российского законодательства и выполнения требования ТРИПС необходимо выработать единую национальную концепцию, предусматривающую комплекс мер по защите прав на объекты интеллектуальной собственности, и скоординированность усилий законодательной, судебной и исполнительной властей; обеспечение государственного и общественного контроля за соблюдением прав обладателей интеллектуальной собственности; разработку мер по предотвращению злоупотреблением своими правами как со стороны предпринимателей, так и со стороны правообладателей. Устранение

пробелов и лазеек, используемых для обхода закона, позволит обеспечить баланс интересов России и других стран – членов ВТО.

Выступление кандидата юридических наук, доцента Поволжского института управления имени П.А. Столыпина **И.А. Смагиной** было посвящено вопросам правового регулирования малого бизнеса в условиях вступления России в ВТО. В частности, она отметила, что малые предприятия являются на рынке наименее устойчивыми хозяйствующими субъектами, которые очень чутко реагируют на малейшие изменения окружающей среды, поэтому вступление России в ВТО существенным образом повлияет на их деятельность. Позитивным последствием станет снижение таможенных пошлин на товары импортного производства. В то же время удешевление импорта приведет к резкому росту спроса на качественные западные товары и, как следствие, ударит по отечественным производителям. Однако негативные последствия коснутся далеко не всех малых предприятий. Так, снижение уровня таможенных пошлин приведет к снижению цен на импортные товары, а следовательно, торговые предприятия получат дополнительную прибыль за счет роста спроса на продукцию иностранных производителей.

Вместе с тем, по утверждениям многих специалистов, проблемы, связанные с вхождением нашей страны в ВТО, начнутся далеко не сразу. Продолжительность переходного периода составит от одного года до восьми лет. За это время в законодательство о развитии малого и среднего бизнеса необходимо внести адекватные сложившейся экономической ситуации изменения. Во-первых, необходимо пересмотреть само понятие малого предпринимательства. В настоящее время применяются унифицированные критерии отнесения хозяйствующих субъектов к малым предприятиям независимо от сферы их деятельности. Учитывая прогнозы экономистов, следует ввести дифференцированные критерии отнесения предприятий к числу малых в зависимости от их профиля. Во-вторых, следует закрепить на федеральном уровне, помимо перечня предоставляемых малым предприятиям гарантий, механизм реализации основных льгот. В-третьих, надлежит упростить процедуру предоставления предпринимателям льгот, поскольку многие из них жалуются на существующие в данной сфере административные барьеры. Перечисленные меры должны носить предупредительный характер, чтобы не допустить волны банкротств малых предприятий и, как следствие, новой волны безработицы в России.

В продолжение дискуссии старший преподаватель кафедры уголовного и гражданского права Саратовского военного института внутренних войск МВД России кандидат философских наук **А.С. Алпатов** затронул тему обеспечения национальной безопасности Российской Федерации в нормах гражданского права. Безопасность в государстве является объективной необходимостью, имеющей не только общесоциальную и нравственную ценность, но и юридическую значимость. В гражданско-правовых отношениях большое значение занимают институты, регулирующие обеспечение населения жильем, кредитование, страхование и т.д. Знание и эффективная реализация норм, регулирующих предпринимательскую деятельность, являются необходимым условием для понимания, предупреждения и пресечения угроз национальной безопасности в эконо-

мической сфере государства. Комплексное рассмотрение вопросов обеспечения безопасности государства и общества позволило автору выделить принципиально важные при изучении гражданско-правовых дисциплин направления правового регулирования.

Тему национальной безопасности продолжила кандидат юридических наук, доцент кафедры частного права Саратовского социально-экономического института Российского экономического университета имени Г.В. Плеханова **С.П. Портянкина**. Анализируя проблему правового регулирования признания граждан безвестно отсутствующими и объявления умершими, она отметила несовершенство гражданского и гражданского процессуального законодательства в данной сфере. Безвестное исчезновение гражданина порождает правовые и социальные последствия для всех заинтересованных в деле лиц, в том числе для самого гражданина, в отношении которого заявляются требования, а также для государства, поскольку нарушаются социально-экономические связи. Как показывает правоприменительная практика, лишь при наличии справки из органов внутренних дел о результатах розыска суд принимает заявление от заинтересованного лица и выносит определение о возбуждении судопроизводства по делу. Тем не менее в ст. 42 и 45 ГК РФ не предписывается обязательное наличие данного документа у заинтересованного лица.

Кроме того, Гражданский процессуальный кодекс РФ установил требование к содержанию заявления об объявлении умершим военнослужащего или иного гражданина, пропавшего без вести во время военных действий, связанного с указанием даты окончания военных действий. Такая дата может быть принята судом только в том случае, если имеется ссылка на официальные источники – сообщение Президента РФ, Правительства РФ о прекращении соответствующих военных действий. Однако до настоящего времени на законодательном уровне не закреплено определение понятия «день окончания военных действий». Между тем по рассматриваемым категориям дел именно срок является «краеугольным камнем» в определении наличия материально-правовых оснований для обращения в суд с соответствующим требованием. Закономерно возникает вопрос: как разрешить на практике проблему объявления умершим военнослужащего или иного гражданина, пропавшего без вести, после дня официального объявления об окончании военных действий, поскольку фактически военные действия не прекращены? По мнению автора, наиболее целесообразным в данной ситуации является применение положений ч. 1 ст. 45 ГК РФ, устанавливающих в качестве материально-правовых оснований признания лица безвестно отсутствующим при обстоятельствах, угрожающих смертью, шестимесячный срок.

Вопросам изменений гражданского процессуального законодательства посвятила выступление кандидат юридических наук доцент Поволжского института управления имени П.А. Столыпина **А.П. Яковлева**. Она подчеркнула, что кассационное производство направлено на пересмотр вступивших в законную силу судебных актов, вместе с тем нормы гражданского процессуального законодательства препятствуют данной возможности, поскольку кассационное производство возбуждается лишь в исключительных случаях, когда судья кассационной инстанции единолично решит, что есть основания для отмены судебного

го акта. Если у судьи такого мнения не сложилось на основании поданной жалобы, то он имеет право не передавать жалобу (представление прокурора) вместе с делом на рассмотрение суда кассационной инстанции.

Кроме того, вызывает неоднозначную оценку законодательное ограничение права на восстановление пропущенного срока подачи кассационной жалобы. Данный срок может быть восстановлен в исключительных случаях, если суд признает уважительными причины его пропуска по обстоятельствам, объективно исключающим возможность подачи кассационной жалобы в установленный срок (тяжелая болезнь лица, подающего жалобу, его беспомощное состояние и другое), и эти обстоятельства имели место в период не позднее одного года со дня вступления обжалуемого судебного постановления в законную силу. Представляется, что данные положения требуют существенной доработки по упрощению процедуры восстановления пропущенного срока подачи кассационной жалобы.

Кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры уголовного и гражданского права Саратовского военного института внутренних войск МВД России **Е.А. Рязанова** выступила с докладом «Перспективы развития электронного судопроизводства в гражданском процессе». В сообщении указывалось на необходимость активного развития и применения в современном судопроизводстве информационных технологий. Впрочем, справедливо отмечены и некоторые негативные последствия внедрения инновационных технологий. Существуют проблемы, препятствующие активному использованию электронных средств коммуникации судом и участниками процесса на современном этапе развития гражданского процессуального законодательства. Принимая во внимание наличие в рассматриваемом вопросе аспектов, имеющих дискуссионный характер, исследования в этом направлении должны носить перманентный характер.

В дискуссии принимали активное участие магистранты Поволжского института управления имени П.А. Столыпина **И.Н. Авчинников**, рассмотревший актуальные проблемы апелляционного производства в гражданском процессе; **Р.В. Ермаков**, осветивший некоторые актуальные проблемы патентного права, касающиеся, в частности, права автора служебного изобретения на вознаграждение, что вытекает из п. 4 ст. 1370 ГК РФ.

Подводя итоги научной полемики, **Т.В. Милушева** отметила, что в условиях формирования гражданского общества, расширения границ экономического пространства вопросы частноправового регулирования требуют повышенного внимания со стороны как ученых-правоведов, так и правоприменителей. Именно в ходе совместных дискуссий представителей различных отраслей российского права выявляются законодательные пробелы, коллизии, правотворческие и правоприменительные ошибки. Грядущие масштабные изменения гражданского законодательства должны отвечать интересам отдельной личности, российского общества и государства, а следовательно, быть продуманными, взвешенными и опираться на выводы юридической науки.

**ПРЕДСТАВЛЯЕМ КАФЕДРУ
БУХГАЛТЕРСКОГО УЧЕТА
Поволжского института
управления
имени П.А. Столыпина –
филиала
Российской академии
народного хозяйства
и государственной службы
при Президенте РФ**

История любого вуза – это история его основания и развития, история его факультетов и кафедр. Становление кафедры бухгалтерского учета датируется 2004 годом, когда решением ученого совета ПАГС она получила свое нынешнее название. В период создания и формирования сложные вопросы учебной, научной и организационной работы легли на плечи заведующего кафедрой кандидата экономических наук, доцента Е.В. Красильниковой. Начиная с сентября 2010 г. по настоящее время кафедру возглавляет доктор экономических наук, профессор В.Н. Лапин.

На протяжении всех лет кафедра бухгалтерского учета является признанным центром высококачественного образования, синтезирующего фундаментальную подготовку и практическую направленность знаний в области бухгалтерского учета, анализа и аудита. В эпоху глобализации и формирования общего информационного и образовательного пространства перед кафедрой открываются качественно новые перспективы развития. На кафедре работают десять штатных преподавателей, из которых два имеют ученую степень доктора экономических наук и шесть – кандидата наук. Помимо штатных преподавателей к участию в учебном процессе привлекаются совмести-

тели, имеющие значительный практический опыт в области бухгалтерского учета, анализа и аудита. Так, в качестве преподавателей-совместителей на кафедре работали либо продолжают участвовать в учебном процессе С.В. Маркелов, генеральный директор аудиторской фирмы ООО «ВЕЛС-Аудит»; Т.В. Евсеева, главный бухгалтер ООО «Средневожжскстрой». В свою очередь, штатные преподаватели кафедры В.Н. Лапин и Л.Н. Кузнецова участвуют в качестве независимых экспертов в работе конкурсных комиссий на замещение должностей государственной службы в инспекциях ФНС России по Саратовской области.

Стратегическая цель работы кафедры – удовлетворение спроса российского общества на подготовку бухгалтеров нового типа, способных мыслить и принимать управленческие решения, владеющих комплексом знаний экономики, права и математики. Для достижения данной цели коллектив кафедры ставит перед собой следующие задачи: дальнейшее совершенствование образовательных программ и качества образовательного процесса; улучшение качественного состава научно-педагогических кадров (повышение уровня остепененности и профессионализма); совершенствование материально-технической базы кафедры в соответствии с современными образовательными стандартами; дальнейшее развитие профориентационной работы; продолжение внедрения преподавателями в учебный процесс активных методов обучения; активизация научной работы кафедры; усиление активности взаимодействия кафедры с внешней средой; повышение качества методического обеспечения.

Нацеленность работы кафедры на достижение поставленных задач требует от ее профессорско-преподавательского состава постоянного повышения своего профессионального уровня, учета интересов работодателей при подготовке специалистов в области бухгалтерского учета, анализа и аудита. Именно прикладной характер в формировании профессиональных компетенций по окончании обучения позволяет получить качественный результат, под которым подразумевается готовый специалист, умеющий на практике оперативно и взвешенно принимать решения по формированию учетной политики предприятия, ведению бухгалтерского учета и формированию финансовых результатов путем составления как бухгалтерской, так и налоговой отчетности.

Начиная с 2004 г. и по настоящее время кафедра осуществляет подготовку специалистов по специальности 080109.65 «Бухгалтерский учет, анализ и аудит» по двум специализациям: «Бухгалтерский учет, анализ и аудит в коммерческих организациях (кроме банков и других финансово-кредитных организаций)» и «Бухгалтерский учет, анализ и контроль в бюджетных и некоммерческих организациях». Данная специальность является одной из наиболее востребованных на рынке труда не только Саратова и Саратовской области, но и всех регионов Российской Федерации. Каким бы ни было предприятие, оно не может обойтись без учетных работников, добросовестный и профессиональный труд которых позволяет наладить бесперебойное функционирование механизма хозяйствующего субъекта, избежав последствия проверок налоговых и других контролирурующих органов.

Помимо этой специальности кафедра обеспечивает подготовку студентов среднего профессионального образования по специальности 080114.51 «Эконо-

мика и бухгалтерский учет (по отраслям)». Особенностью данного направления подготовки является то, что, получив знания, умения и навыки по данной специальности, выпускники имеют возможность приступить к практической работе в качестве учетных специалистов в организациях различных форм собственности либо продолжить обучение в институте по профилю «Бухгалтерский учет» направления подготовки 080100.62 «Экономика». Этот профиль у абитуриентов также вызывает живой интерес, поскольку конкурентное давление и новые возможности в глобальной экономике требуют специальных знаний в традиционном бухгалтерском учете, а также знаний и дальновидности, чтобы помочь организации адаптироваться к изменениям и капитализировать имеющиеся возможности. Согласно исследованиям, проведенным компанией HeadHunter 16–19 ноября 2012 г. ко Дню бухгалтера, который отмечается в России 21 ноября, востребованность бухгалтеров на рынке труда Саратовской области растет. В октябре 2012 г. количество вакансий для бухгалтеров выросло в два раза по отношению к октябрю 2011 г., и в целом бухгалтеры довольны своей работой.

В 2013/14 учебном году кафедра планирует разработать магистерскую программу «Бухгалтерский и налоговый учет в коммерческих организациях» по направлению подготовки 080100.62 «Экономика». Программа ориентирована на подготовку высококвалифицированных специалистов в сфере бухгалтерского учета и экономического анализа, обладающих учетными, аналитическими, управленческими и организационными компетенциями, востребованными на рынке труда. Программа базируется на междисциплинарном подходе к экономике, корпоративным финансам, бухгалтерскому управленческому, финансовому и налоговому учету, комплексному экономическому анализу, аудиторскому и управленческому контролю.

Ведущие преподаватели кафедры, такие, как доктор экономических наук, профессор В.Н. Лапин и доктор экономических наук, профессор Р.-М.В. Цифрова, осуществляют научное руководство и консультирование аспирантов и соискателей по специальностям: 08.01.00 «Финансы, денежное обращение и кредит», 08.00.05 «Экономика и управление народным хозяйством».

Основные направления научной работы кафедры соответствуют профилю подготавливаемых специалистов в области бухгалтерского учета. Результаты научной работы преподавателей кафедры публикуются в научных и методических изданиях (статьях, монографиях, учебных пособиях). Ежегодно под редакцией профессора Р.-М.В. Цифровой выпускается сборник научных трудов.

На кафедре успешно функционирует студенческий научный кружок «Главбух» (руководитель – кандидат экономических наук, доцент Д.А. Тахтомысова). Привлечение студентов к работе кружка осуществляется по следующим основным направлениям:

- участие в научно-практических конференциях, организуемых институтом или другими высшими учебными заведениями Саратова;
- участие в олимпиаде по бухгалтерскому учету «Лучший бухгалтер Поволжского института управления имени П.А. Столыпина». Олимпиада проводится с целью формирования команды института для участия в ежегодном

конкурсе «Лучший молодой бухгалтер России» среди студентов, организуемом Правительством области, Саратовским территориальным институтом профессиональных бухгалтеров;

– участие в текущих заседаниях научного кружка; обсуждениях изменений законодательства, регулирующего ведение бухгалтерского учета; кафедральных конференциях; круглых столах.

При кафедре функционирует учебно-методический центр (УМЦ-429), который является аккредитованным членом ИПБ России и проводит подготовку и обучение по следующим направлениям: подготовка практикующих бухгалтеров к сдаче квалификационного экзамена на получение аттестата профессионального бухгалтера коммерческой организации; повышение квалификации бухгалтеров, имеющих аттестат профессионального бухгалтера по различным разделам (направлениям); подготовка резерва профессиональных бухгалтеров; обучение по программе «Бухгалтер малого и среднего бизнеса». Помимо указанных направлений УМЦ-429 планирует проводить обучение по специальным программам, таким, как оценка бизнеса, бухгалтерский учет и финансовый анализ в антикризисном управлении, 1С-предприятие и другие.

Профессионализм профессорского состава кафедры отмечен почетными грамотами различного уровня. Уверен, что творческий и научный потенциал кафедры позволит реализовать стратегические задачи, определенные руководством института на перспективу.

***В.Н. Лапин**, доктор экономических наук, профессор,
заведующий кафедрой бухгалтерского учета*

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ

Абушахманова Нурия Заферовна – кандидат исторических наук, доцент кафедры истории и теории политики Волгоградского филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ
e-mail: abush@front.ru

Барышная Наталия Александровна – кандидат политических наук, доцент кафедры государственного управления и права Балаковского филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ
e-mail: socis64@gmail.com

Великанов Сергей Сергеевич – соискатель кафедры экономики Поволжского института управления имени П.А. Столыпина – филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ
e-mail: vvg1976@mail.ru

Волкова Марина Алексеевна – аспирант кафедры конституционного и муниципального права Саратовского государственного университета имени Н.Г. Чернышевского
e-mail: marina-volk87@mail.ru

Волович Леонид Аркадьевич – доктор философских наук, профессор кафедры инженерной педагогики и психологии Казанского национального исследовательского технологического университета
e-mail: usds@mi.ru

Вяселев Руслан Равилович – аспирант кафедры истории государства и права Саратовской государственной юридической академии
e-mail: aikidoka_777@mail.ru

Гришина Яна Сергеевна – кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданского процесса Саратовской государственной юридической академии
e-mail: grishinel@inbox.ru

Доспан Саида Олеговна – аспирант кафедры политологии Российского государственного педагогического университета имени А.И. Герцена
e-mail: Dospan88@mail.ru

Егоров Игорь Владимирович – доктор экономических наук, профессор кафедры экономики и управления Санкт-Петербургского института управления и права
e-mail: strategia2000@mail.ru

Золин Игорь Евгеньевич – кандидат экономических наук, доцент кафедры экономической теории Нижегородского института управления – филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ
e-mail: Zolin@int.zsno.ru

Кандаурова Ольга Викторовна – аспирант кафедры инженерной педагогики и психологии Казанского национального исследовательского технологического университета
e-mail: kan-olga69@mail.ru

Лапин Владимир Николаевич – доктор экономических наук, профессор, заведующий кафедрой бухгалтерского учета Поволжского института управления имени П.А. Столыпина – филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ
e-mail: kafbuh@pags.ru

Левченко Андрей Александрович – аспирант кафедры политических наук Поволжского института управления имени П.А. Столыпина – филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ
e-mail: levchenko_a_a@mail.ru

Манцагов Алексей Сергеевич – заместитель начальника Самарского областного бюро судебно-медицинской экспертизы
e-mail: samara@sudmed.info

Милушева Татьяна Владимировна – доктор юридических наук, доцент, заведующий кафедрой гражданского права и процесса Поволжского института управления имени П.А. Столыпина – филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ
e-mail: mtv62@mail.ru

Миночкин Андрей Львович – соискатель кафедры философии и политологии Саратовского государственного социально-экономического университета
e-mail: Wolga-shield@yandex.ru

Осипов Роман Александрович – старший преподаватель кафедры антикризисного управления Поволжского института управления имени П.А. Столыпина – филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ
e-mail: osipov_r@mail.ru

Савелова Мария Александровна – аспирант кафедры истории Института славистики и международных отношений Киевского славистического университета
e-mail: info@d-f.net.ua

Санникова Светлана Сергеевна – аспирант кафедры административного и финансового права Поволжского кооперативного института (филиала) Российского университета кооперации
e-mail: sannikovasvetlana@mail.ru

Сурменев Сергей Александрович – магистрант кафедры конституционного и муниципального права Саратовского государственного университета имени Н.Г. Чернышевского
e-mail: surmenev@mail.ru

Тельтевская Нателла Вахтанговна – доктор педагогических наук, профессор, заведующий кафедрой психологии и педагогики профессиональной деятельности Поволжского института управления имени П.А. Столыпина – филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ
e-mail: Teltevskaya@rambler.ru

Филиппов Евгений Михайлович – аспирант кафедры конституционного и международного права Поволжского кооперативного института (филиала) Российского университета кооперации
e-mail: emfilippov@yandex.ru

Фокина Тамара Петровна – кандидат философских наук, профессор кафедры социальных коммуникаций Поволжского института управления имени П.А. Столыпина – филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ
e-mail: t_fokina@rambler.ru

Чекмарев Эдуард Владимирович – доктор политических наук, профессор кафедры политических наук Поволжского института управления имени П.А. Столыпина – филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ
e-mail: chekmarev@nm.ru

Черняк Алла Владимировна – аспирант кафедры политологии, государственного и муниципального управления Орловского филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ
e-mail: alla7777@mail.ru

Шинчук Борис Леонидович – доктор экономических наук, профессор кафедры менеджмента организации Поволжского института управления имени П.А. Столыпина – филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, министр Саратовской области – председатель комитета общественных связей и национальной политики области
e-mail: civity@saratov.gov.ru

Яковлева Анна Петровна – кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданского права и процесса Поволжского института управления имени П.А. Столыпина – филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ
e-mail: yakovleva-anna1@yandex.ru

INFORMATION ABOUT THE AUTHORS

Nuriya Zaferovna Abushakhmanova – Candidate of Sciences (History), docent of the History and Theory of Politics Chair, Volgograd Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration
e-mail: abush@front.ru

Natalia Aleksandrovna Baryshnaya – Candidate of Sciences (Politics), docent of the Public Administration and Law Chair, Balakovo Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration
e-mail: socis64@gmail.com

Sergey Sergeevich Velikanov – competitor of the Economics Chair, Stolypin Volga Region Institute of Administration of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration
e-mail: vvg1976@mail.ru

Marina Alekseevna Volkova – post-graduate student of the Constitutional and Municipal Law Chair, Saratov State University named after N.G. Chernyshevsky
e-mail: marina-volk87@mail.ru

Leonid Arkadievich Volovich – Doctor of Sciences (Philosophy), Professor of the Engineering Pedagogies and Psychology Chair, Kazan National Research Technological University
e-mail: usds@mi.ru

Ruslan Ravilevich Vyaselev – post-graduate student of the History of State and Law Chair, Saratov State Academy of Law
e-mail: aikidoka_777@mail.ru

Yana Sergeevna Grishina – Candidate of Science (Law), docent of the Civil Proceedings Chair, Saratov State Academy of Law
e-mail: grishinel@inbox.ru

Saida Olegovna Dospan – post-graduate student of the Political Science Chair, Herzen State Pedagogical University of Russia
e-mail: Dospan88@mail.ru

Igor Vladimirovich Yegorov – Doctor of Science (Economics), Professor of the Economy and Management Chair, St. Petersburg Institute of Management and Law
e-mail: strategia2000@mail.ru

Igor Evgenievich Zolin – Candidate of Sciences (Economics), docent of the Economic Theory Chair, Nizhny Novgorod Institute of Administration of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration
e-mail: Zolin@int.zsno.ru

Olga Viktorovna Kandaurova – post-graduate student of the Engineering Pedagogies and Psychology Chair, Kazan National Research Technological University
e-mail: kan-olga69@mail.ru

Vladimir Nikolaevich Lapin – Doctor of Science (Economics), Professor of the Accounting Chair, Stolypin Volga Region Institute of Administration of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration
e-mail: kafbuh@pags.ru

Andrey Aleksandrovich Levchenko – post-graduate student of the Political Sciences Chair, Stolypin Volga Region Institute of Administration of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration
e-mail: levchenko_a_a@mail.ru

Aleksey Sergeevich Mantsagov – Deputy Head of the Samara Region Bureau of Forensic Medical Examination
e-mail: samara@sudmed.info

Tatiana Vladimirovna Milusheva – Doctor of Sciences (Law), docent of the Civil Law and Proceedings Chair, Stolypin Volga Region Institute of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration
e-mail: mtv62@mail.ru

Andrey Lvovich Minochkin – competitor of the Philosophy and Political Science Chair, Saratov State Socio-Economic University
e-mail: Wolga-shield@yandex.ru

Roman Aleksandrovich Osipov – senior lecturer of the Crisis Management Chair, Stolypin Volga Region Institute of Administration of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration
e-mail: osipov_r@mail.ru

Maria Aleksandrovna Savelova – post-graduate student of the History Chair, the Institute of Slavic Studies and International Relations of the Kyiv Slavonic University
e-mail: info@d-f.net.ua

Svetlana Sergeevna Sannikova – post-graduate student of the Administrative and Financial Law Chair, Volga Region Cooperative Institute (branch) of the Russian University of Cooperation
e-mail: sannikovasvetlana@mail.ru

Sergey Aleksandrovich Surmenev – master student of the Constitutional and Municipal Law Chair, Saratov State University named after N.G. Chernyshevsky
e-mail: surmenev@mail.ru

Natella Vakhtangovna Teltevsckaya – Doctor of Sciences (Pedagogies), Professor of the Psychology and Pedagogies of Professional Activity Chair, Stolypin Volga Region Institute of Administration of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration

e-mail: Teltevsckaya@rambler.ru

Evgeny Mikhailovich Filippov – post-graduate student of the Constitutional and International Law Chair, Volga Region Cooperative Institute (branch) of the Russian University of Cooperation

e-mail: emfilippov@yandex.ru

Tamara Petrovna Fokina – Candidate of Science (Philosophy), Professor of the Social Communications Chair, Stolypin Volga Region Institute of Administration of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration

e-mail: t_fokina@rambler.ru

Eduard Vladimirovich Chekmarev - Doctor of Sciences (Politics), Professor of the Political Sciences Chair, Stolypin Volga Region Institute of Administration of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration

e-mail: chekmarev@nm.ru

Alla Vladimirovna Chernyak – post-graduate student of the Political Studies and Public Administration Chair, Orel Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration

e-mail: alla7777@mail.ru

Boris Leonidovich Shinchuk – Doctor of Sciences (Economics), Professor of the Organization Management Chair, Stolypin Volga Region Institute of Administration of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Minister of the Saratov Region – Chairman of the Regional Public Relations and National Policy Committee

e-mail: civity@saratov.gov.ru

Anna Petrovna Yakovleva – Candidate of Sciences (Law), Docent of the Civil Law and Procedure Chair, Stolypin Volga Region Institute of Administration of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration

e-mail: yakovleva-anna1@yandex.ru

СОДЕРЖАНИЕ

РОССИЙСКОЕ ГОСУДАРСТВО И ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО: ИСТОРИЧЕСКИЙ ОПЫТ И СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ

4

Шинчук Б.Л.

Государственная национальная стратегия и вызовы единству российской нации	4
--	---

Абушахманова Н.З.

Исторический опыт политической трансформации в 80-х – начале 90-х годов XX века: от Советов к местному самоуправлению	9
---	---

Санникова С.С.

Принципы обеспечения национальной безопасности в Российской Федерации	14
--	----

ЕВРАЗИЙСКОЕ ПРОСТРАНСТВО: ИНТЕГРАЦИОННЫЕ ПРОЦЕССЫ И РЕГИОНАЛЬНЫЙ ОПЫТ УПРАВЛЕНИЯ

19

Егоров И.В.

Проблемы роста инвестиционной активности в России в условиях глобализации	19
--	----

Черняк А.В.

Миграционная политика России и ЕС: общее и особенное в отношении внешних мигрантов	25
---	----

Савелова М.А.

Опыт реализации культурной политики в Европейском Союзе	30
--	----

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

35

Гришина Я.С.

Правовая регламентация государственно-частного партнерства в условиях формирования правовой модели социального предпринимательства	35
---	----

Волкова М.А.

Формы участия граждан Российской Федерации в управлении делами государства: неоднозначность определения	42
--	----

Филиппов Е.М.

Анализ понятия «государственная тайна» в конституционном праве Российской Федерации	48
--	----

Вяселев Р.Р.

Сравнительный анализ возникновения и развития института фабричной инспекции в Англии и России конца XIX – начала XX века 53

СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

58

Барышная Н.А.

Саратовская область: социально-политическое пространство в зеркале общественного мнения 58

Тельтевская Н.В.

Значение компетентностного подхода в повышении качества профессиональной подготовки студентов 65

Волович Л.А., Кандаурова О.В.

Анализ применения государственных образовательных стандартов по социально-гуманитарным наукам 71

СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКАЯ МОДЕРНИЗАЦИЯ РОССИИ

76

Золин И.Е.

Совершенствование форм и методов государственного регулирования рынка труда в современной России 76

Осипов Р.А.

Проблематика устойчивого развития сельских территорий 84

Великанов С.С.

Совершенствование системы коллективно-договорного регулирования в организациях различных отраслей российской экономики 90

ФИЛОСОФИЯ И КУЛЬТУРА СОЦИУМА: ПОДХОДЫ, КОНЦЕПЦИИ, МНЕНИЯ

96

Чекмарев Э.В.

Возможности инкультурации в формировании политической культуры современной молодежи регионов России 96

Миночкин А.Л.

Информационно-политические риски постиндустриализма: конструктивный анализ 100

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА И УПРАВЛЕНИЕ В РОССИИ: ВЗГЛЯД МОЛОДЫХ УЧЕНЫХ

107

Сурменев С.А.

Взаимодействие избирательных комиссий с органами государственной власти, местного самоуправления и институтами гражданского общества в современной России 107

Доспан С.О.

Лоббизм как многоаспектный феномен социально-политической системы 111

Левченко А.А.

Взаимодействие государства
и политических партий в официальном дискурсе власти
(на материалах президентских посланий 1994–2012 гг.) 117

**РЕЦЕНЗИИ.
ХРОНИКА НАУЧНЫХ СОБЫТИЙ
126**

Манцагов А.С., Фокина Т.П.

Опыт реализации проекта Президентской программы подготовки управленческих
кадров в сфере образования и здравоохранения 126

Милушева Т.В., Яковлева А.П.

Межвузовский круглый стол «Актуальные вопросы частного права»
(г. Саратов, Поволжский институт управления
имени П.А. Столыпина, 28 февраля 2013 г.) 130

Представляем кафедру бухгалтерского учета

*Поволжского института управления имени П.А. Столыпина –
филиала Российской академии народного хозяйства
и государственной службы при Президенте РФ.....137*

**СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ
141**

CONTENTS

Vyaselev R.R.

A Comparative Analysis of the Emergence and Development of the Institution of Factory Inspection in England and Russia at the Late XIX – Early XX Centuries 53

**SOCIAL POLICY
IN THE RUSSIAN FEDERATION**

58

Baryshnaya N.A.

Saratov Region: Socio-Political Space
in the Mirror of Public Opinion 58

Teltevskaya N.V.

The Significance of Competence-Based Approach in Improving the Quality
of Students' Professional Training 65

Volovich L.A., Kandaurova O.V.

The Analysis of the State Educational Standards Application
in Social Sciences and Humanities 71

SOCIAL-ECONOMIC MODERNIZATION OF RUSSIA

76

Zolin I.E.

The Improvement of Forms and Methods of Labor Market State
Regulation in Contemporary Russia 76

Osipov R.A.

The Problematics of Rural Areas Sustainable Development 84

Velikanov S.S.

Improving the System of Collective-Contractual Regulation in Organizations
of Various Sectors of the Russian Economy 90

**PHILOSOPHY AND CULTURE OF SOCIETY:
APPROACHES, CONCEPTS, OPINIONS**

Chekmarev E.V.

Enculturation Opportunities in Shaping the Political Culture
of Modern Youth in Russian Regions 96

Minochkin A.L.

Information and Political Risks of Postindustrialism: Constructive Analysis 100

**PUBLIC POLICY AND ADMINISTRATION IN RUSSIA:
YOUNG SCIENTISTS' VIEW**

107

Surmenev S.A.

The Interaction between Election Commissions and State Authorities, Local
Government, and Civil Society Institutions in Contemporary Russia 107

Dospan S.O.

Lobbying as a Multidimensional Phenomenon of Socio-Political System 111

Levchenko A.A.

The Interaction between Political Parties and the State
in the Official Discourse of Power (Based on the Materials
Presidential Address from 1994 to 2012) 117

**REVIEWS.
SCIENTIFIC EVENTS CHRONICLE
126**

Mantsagov A.S., Fokina T.P.

The Experience of Implementation of the Presidential Program of Managerial Staff
Training in Education and Healthcare126

Milusheva T.V., Yakovleva A.P.

Intercollegiate Round Table «Current Issues of Private Law»
(Saratov, Stolypin Volga Region Institute of Administration,
February 28, 2013)..... 130

We Present the Accounting Chair

of Stolypin Volga Region Institute of Administration

of the Russian Presidential Academy of National Economy

and Public Administration137

**INFORMATION ABOUT THE AUTHORS
144**

Научное издание

**ВЕСТНИК
ПОВОЛЖСКОЙ АКАДЕМИИ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ**

Научный журнал

№ 3 (36)

Редактор *Е.В. Феклистова*
Компьютерная верстка *О.В. Бидюховой*

Тем. план 2013 г., п. № 821

Подписано к печати 01.08.2013 г. Формат 70х100 ¹/₁₆.
Бумага офсетная. Гарнитура Лазурского.
Усл. печ. л. 12,58. Уч.-изд. л. 13,0. Тираж 500. Заказ 471.

Поволжский институт управления имени П.А. Столыпина.
410031, Саратов, ул. Соборная, 23/25.

**Требования к рукописям научных статей,
представляемым для публикации в научном журнале
«Вестник ПАГС»**

1. Редакцией журнала принимаются к рассмотрению статьи, 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 и по иным направлениям науки.

2. Статьи представляются ответственному секретарю журнала не менее чем за три месяца до планируемой даты опубликования в номере журнала.

3. Автор представляет статью на бумажном и электронном носителях, объемом 0,3–0,5 п.л. (8–12 стр. печатного текста 14 кеглем 1,5 интервалом со стандартными полями). 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: [8, с. 16], [8, ст. 16]). 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 ГОСТ Р.7.0.5. – 2008. Для нормативных актов в списке указывается начальная и последняя редакция. Библиографический список входит в общее количество страниц статьи автора.

4. Помимо текста статьи автором представляются единым отдельным файлом в электронном виде на русском и английском языках:

а) краткая (2–4 коротких предложения) аннотация с обязательным указанием названия статьи, фамилии и инициалов автора, индексов УДК и / или ББК (только на русском языке), и / или DOI, и / или других классификационных индексов или систем регистрации;

б) ключевые слова и словосочетания (не более трех);

в) пристатейный библиографический список;

г) сведения об авторе – Ф.И.О. (полностью), должность и место работы или учебы, контактная информация (почтовый адрес, адрес электронной почты, контактный телефон).

Ответственность за достоверность указанных сведений несет автор статьи.

5. Статьи оцениваются членами редакционной коллегии, специалистами ПАГС 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.

6. Плата за публикацию статьи в журнале с аспирантов не взимается.

Ответственный секретарь научного журнала

«Вестник Поволжской академии государственной службы»

Акаев Дмитрий Валерьевич

(8452) 33 92 29

vestnik@pags.ru (в теме сообщения обязательно указывать: «Вестник ПАГС»)

Материалы журнала размещены по адресу: <http://vestnik.pags.ru>