

**РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ЮЖНО-РОССИЙСКИЙ ИНСТИТУТ-ФИЛИАЛ**

ISSN 2079-1690

**ГОСУДАРСТВЕННОЕ
И МУНИЦИПАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ.
УЧЕНЫЕ ЗАПИСКИ СКАГС**

*Журнал включен в перечень ведущих
рецензируемых научных журналов и
изданий, в которых должны быть
опубликованы научные результаты
диссертаций на соискание степени
доктора и кандидата наук*

№ 4

**Ростов-на-Дону
2012**

УДК 354.07.08

ГОСУДАРСТВЕННОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ.
УЧЕННЫЕ ЗАПИСКИ СКАГС

*Регистрационный номер ПИ № ФС77-50806
от 27 июля 2012 г. Федеральной службы по надзору в сфере связи,
информационных технологий и массовых коммуникаций*

*Учредитель - Федеральное государственное
образовательное учреждение высшего профессионального образования
«Российская академия народного хозяйства и государственной службы
при Президенте Российской Федерации»*

Главный редактор	ИГНАТОВ В.Г., заслуженный деятель науки РФ, доктор экономических наук, профессор
Зам. главного редактора	СТАРОСТИН А.М., доктор политических наук, профессор
Ответственный секретарь	СИДОРЕНКО И.Н., кандидат исторических наук, доцент

Члены редколлегии: Акопов Л.В., докт. юрид. наук, проф.; Аствацатурова М.А., докт. полит. наук, проф.; Зинченко Г.П., заслуженный деятель науки РФ, докт. филос. наук, проф.; Зинченко С.А., докт. юрид. наук, проф.; Игнатова Т.В., докт. экон. наук, проф.; Кислицын С.А., докт. ист. наук, проф.; Колесников В.А., канд. полит. наук, проф.; Понеделков А.В., заслуженный деятель науки РФ, докт. полит. наук, проф.; Пономарев А.И., докт. экон. наук, проф.; Рудой В.В., канд. экон. наук, доцент; Сологуб В.А., докт. социол. наук, проф.; Царев А.И., канд. филос. наук, доцент

Адрес редакции: 344002, г. Ростов н/Д, ул. Пушкинская, 70, к. 301
тел. 8-863-269-77-84, 269-62-89
e-mail: jurnal@skags.ru
<http://skags.ru/jornal.php>

Содержание

ОТ РЕДАКЦИИ 6

ОРИЕНТИРЫ 7

Коломиец Н. В., д. филос. н., проф.
Современный концепт типологии культуры 7

ПРОБЛЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ..... 13

Игнатов В.Г., д. э.н., проф., Кюрджиев С.П., к. э.н., доц.
Бюджетные потоки в системе взаимодействия различных уровней
управления 13

Носко Б. П., к.э.н., доц., Полуянов Е. В., к.э.н.
Основные этапы формирования электронного правительства в России:
нормативно-исторический подход..... 22

Зинченко Г. П., д.ф.н., проф., Точиев И. Б., соиск.
Муниципальное управление как институт гражданского общества 29

ПРОБЛЕМЫ ЭКОНОМИКИ..... 36

Некрасов В.Н., д.э.н., проф., Мамонтова Ю.П., асп.
Государственно-частное партнерство в системе мер
посткризисного роста российской экономики..... 36

Чумаков А.А., д. э. н., проф.
Расчетно - кассовые операции как направление банковского менеджмента. 44
Змяк С. С., к. э. н., доц., докторант

Государственная политика на рынке труда: проблемы и перспективы
реализации на региональном уровне 50

Боровская М.А., д.э.н., проф., Масыч М.А.,к.э.н., доц.,
Бечвая М.Р., асс.
Социально-трудовые отношения: основные подходы и определения 62

Курников Е.В., к.э.н., доц. Инновационные детерминанты участия России в глобальном таможенно-транспортном логистическом процессе	68
Магомадов Х.У., к.э.н. доц. Рейтинговая оценка муниципальных образований при расчете налогового потенциала муниципалитетов (на примере Ростовской области)	76
Павлюкова А.В., к.э.н., доц. Эффективность реструктуризации инновационного развития предприятий	84
Бабанов А.Б., к.э.н., доц. Измерение и мониторинг инновационного климата в субъектах Южного федерального округа Российской Федерации	91
ПОЛИТОЛОГИЯ И ЭТНОПОЛИТИКА	101
Склярова Е. А., д. филос.н., проф. Политическая элита в эпоху Старого порядка.....	101
Добаев И.П., д. филос. н., проф., Добаев А.И., к. э. н., Умаров Д.В., асп. Трансформация финансирования террористических структур на Северном Кавказе	107
Люлька О.Ф., советник департамента по вопросам внутренней политики аппарата полномочного представителя Президента РФ в ЮФО Массовая протестная активность и социально-политическая трансформация в условиях глобализации	122
Иванова Л.Л., к.полит.н. Наставничество на государственной гражданской службе: институциональный аспект	130
Черненко И.А., к.полит.н., доц. Анатомия трудовых протестов в современной России: причины, формы, субъекты	138
Давтян М.Г., ст. препод., Кондратенко Е.Н., к.полит.н. Политическая культура в России и проблемы её формирования в современных условиях	145
Абрамова И.Е., д. полит. н., проф., Пономаренко Т.В., к. полит. н. Формирование жизненных стратегий сельской молодежи: тенденции и возможности государственного влияния	153
Акопов Г.Л., к. полит. н., доц. Интернет-технологии и формирование «электронной» демократии	159
Артюхин О.А., к.полит.н., доц., Большакова Е.М., магистрант Экономические аспекты российского элитогенеза	171

СЛОВО МОЛОДЫМ УЧЕНЫМ..... 178

Дьяконова Ж.Г., асп.
Налоговый потенциал Южного федерального округа (ЮФО): пути совершенствования 178

Бадальянц С.В., асп.
Трудоустройство мигрантов в контексте управления миграционной политикой..... 183

Епина В.С., ст. препод.
Формирование эффективного механизма взаимодействия органов публичной власти и населения 188

Марадулина В.Ф., асп.
Государственно-частное партнерство и его роль в социально-экономической модернизации страны..... 195

Шепелева Ю.Л., асп.
Гендерные аспекты лидерства в рамках политологических исследований.. 200

Плохова В.В., асп.
Проектное управление как способ реализации инновационной политики государства 209

Куликова Ю.П., соиск.
Направления и формы совершенствования инновационной деятельности в высшей школе РФ..... 217

Гранкина Н.Г., асп.
Необходимость государственного стимулирования перехода современных компаний к социально ответственной модели поведения 226

НАУЧНАЯ ЖИЗНЬ 236

Сидоренко И.Н., к. ист. н., доц.
Государственная служба России: развитие и управление человеческим капиталом 236

НАШИ АВТОРЫ..... 240

ABSTRACTS.....247

CONTENTS..... 252

ОТ РЕДАКЦИИ

Период, прошедший после выхода предыдущего номера журнала, был насыщен событиями в научной жизни нашего учебного заведения.

В стадии перерегистрации находятся диссертационные советы Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (РАНХ и ГС) в Южно-Российском институте-филиале (Ростов-на-Дону): по экономическим наукам Д-504.001.30 - председатель В.Н.Некрасов; по политическим наукам - Д-504.001.27 - председатель А.В.Понеделков.

В октябре - ноябре состоялись мероприятия, организованные ЮРИФ РАНХ и ГС и Донским философским обществом, приуроченные к Всемирному дню философии (15 ноября), в том числе: круглые столы «Философская инноватика и глобальные проблемы современного общества» и «Ростовская философская школа: вчера, сегодня, завтра», а также международная научно-практическая конференция «Проблемы и перспективы развития менеджмента и предпринимательства в России»; межвузовская научная конференция «Актуальные проблемы развития экономики» и некоторые другие. 1-2 ноября в РАНХ и ГС и на некоторых региональных дискуссионных площадках (в том числе и в Ростове-на-Дону) был проведен первый национальный видеофорум «Государственная служба России: развитие и управление человеческим капиталом» (отчет о Форуме см. в настоящем номере журнала).

В истекающем году изменился статус нашего журнала. Учредителем журнала теперь является Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ. Журнал прошел перерегистрацию в Федеральной службе по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций.

На страницах наших традиционных рубрик анализируют концептуальные, зачастую дискуссионные проблемы и известные ученые - специалисты в области управления, экономики, политологии профессор и доктор наук Игнатов В.Г., Зинченко Г.П., Некрасов В.Н., Чумаков А.А., Боровская М.А., Коломиец Н.В., Склярва Е.А., Добаев И.П., и уже состоявшиеся, но стремящиеся повысить свой научный статус опытные докторанты, и начинающие свой путь в науке молодые исследователи.

Настоящий номер журнала выходит в свет накануне Нового 2013 года. Редакция поздравляет всех авторов и читателей и желает в наступающем году крепкого здоровья, успехов в научном поиске, сил и мужества, необходимых для достижения цели.

Главное помнить: путь человечества к звездам всегда пролегал через тернии!

УДК 740

Коломиец Н. В., д. филос. н., проф.

Современный концепт типологии культуры

В статье проводится анализ формирования современного концепта типологии культуры, которая рассматривается автором как фундаментальная методологическая проблема современной философии культуры. В работе репрезентируется выбор оснований и необходимый набор показателей современного концепта культурной типологии. В качестве результата выдвигается научное положение о необходимости создания когнитивной типологии культуры.

Ключевые слова: культура, типология культуры, современный концепт, типологический подход, когнитивная типология культуры.

Типологический подход важен для изучения самых разнообразных аспектов материальной и духовной культуры человечества. Так как выявлению закономерностей возникновения и развития явлений культуры должно предшествовать распределение изучаемых объектов в соответствии с их свойствами. Этот процесс, в основе которого лежат логические операции отождествления и различия в зависимости от характера объектов или цели исследования нередко обозначаются как классификация, классифицирование, типологизация, а результат этого процесса – как классификация, типология. Однако не только соотношение между этими понятиями, но и сами понятия еще окончательно не разработаны, а соответствующие им термины неупорядочены и неоднозначны.

Типология культуры решает задачи упорядоченного описания и объяснения разнородного по составу множества объектов культуры. Типология культуры – метод научного познания, в основе которого лежит расчленение социокультурных систем и объектов и их группировка с помощью обобщенной идеализированной модели или типа; результат типологического описания и сопоставления. При этом в научном сообществе как более или менее равноправные существуют различные основания для типологии культуры. Основаниями выступают определенные совокупности показателей, включающие в себя значимые характеристики исследуемых культур в соответствии с поставленными задачами.

«В сегодняшней познавательной парадигме исследовательские намерения рассматриваются как значимый фактор, влияющий на весь ход научной работы, включая получаемые данные и их интерпретацию. Поэтому невоз-

можно «объективная» классификация культур «самих по себе», каковыми они являются на самом деле» [1].

Становление проблемы типологии культуры связано с именами Ф.М. Вольтера, Дж. Вико, И.Г. Гердера, и особенно Г. Гегеля. Гадамер пишет: «Временное отстояние вовсе не следует преодолевать... В действительности же речь идет о том, чтобы познать отстояние во времени, как позитивную и продуктивную возможность понимания. Это вовсе не зияющая бездна, но непрерывность обычаев и традиций, в свете которых является нам всякое предание»[2]. На этом фоне проблематичность самой возможности философского осмысления истории и культуры, обнаружения смысла исторического процесса не только сохранилась, но обострилась, приобрела антиномичность. Тезис этой антиномии состоял в утверждении, что вся прежняя философия истории, включая гегелевскую, при всех ее претензиях на научность строго научной не была и по своим установкам быть не могла. Она базировалась на умозрительных допущениях, неизменно включала в свое содержание разного рода теологию и долженствования, которым не место в подлинной науке. Ни одна из форм философии истории не выдержала проверки материалом современной исторической науки. Антитезис же утверждал, что никакое чисто «научное» исследование исторического процесса не в состоянии обосновать единство и целостность всемирной истории, только на основе которых, было бы возможно познание ее смысла и создание новой культурно-исторической картины мира [3].

Европейский рационализм направил свои поиски на создание картины мировой истории. Эта европоцентристская рационалистическая традиция понимания всего многообразия культурных феноменов как последовательных линейных элементов начинается с творчества Аврелия Августина Блаженного (IV век н.э.) и его работой «О граде Божьем». Его взгляды есть христианское понимание истории как единой линии, имеющей начало и конец, то есть смысловое завершение. Таким образом, для взглядов Августина на культурно-исторический процесс характерен провиденциализм и эсхатологизм, которых придерживался и Гегель. Основным стремлением всех мыслителей после Августина стало стремление к созданию целостного взгляда на культуру и историю.

И. Гердер первым обращается к пониманию различных типов культур, их особенностей и форм, он не поддерживает идею европоцентризма, каждая из культур самодовлеуща и уникальна, пишет Гердер в работе «Идеи к философии истории человечества» [4]. Историческую типологию культуры можно назвать основанием классификации культурной формы. Существует огромное количество оснований для классификации и в виду этого огромное количество различных типов культуры. Историческая типология выделяет три основных исторических типа культур и критерии их типизации.

Вышеуказанные типы культуры возникли не одновременно. Их можно представить как основные этапы исторической культуры, ее ступени.

В основе разделения этих типов лежит критерий – тип сознания: архаическая культура, на основании этого критерия приобретает несколько иное название – мифопоэтическая, так как сознание на этом этапе реализуется через мифосознание; традиционная, по новому критерию религиозная, так как главная культурная форма – религия; индивидуально-творческая, наделенная индивидуальным сознанием; в большей степени – научная.

При рассмотрении этих типов можно выделить две позиции организации: линейная позиция и локальная. Линейный подход в соотношении исторических типов культуры предполагает, что каждый последующий тип сменяет предыдущий, при этом предыдущие типы полностью уходят из жизни, забываются, теряют какой-либо смысл. Согласно этому подходу третий тип – это конечный этап в развитии культуры.

Локальный подход к культуре утверждает, что с созданием нового типа культуры не происходит уничтожение предыдущего типа, т.е. по Гегелю – чистое отрицание, а происходит наслоение нового типа культуры на старый (согласно гегелевскому закону диалектики: закону отрицание отрицания). Переходу от одного типа к другому способствуют различные формы сознания (мифосознание, религиозное и индивидуальное сознание).

Представители типологического подхода к культуре дают разные названия выделяемых культурных элементов. И соответственно, пытаются дать и различные характеристики им. Даже количественный подсчет культур оказывается различным. Если попытаться охватить все описанные локальные культурные элементы, то их можно насчитать не более тридцати. Об этом говорит П. Сорокин в работе «О концепциях основоположников цивилизационных теорий» [5].

Смена специфики философско-исторического и культурно-исторического доказательства закономерно приводит к значимости типологии.

Культурно-философская и культурологическая ориентация на место абстрактно конструируемых эпох, которые иллюстрировались произвольно подобранными факторами, выдвигается позитивный анализ самих этих фактов, на место рассуждений о перевоплощениях и предназначении абсолютно духа приходит систематизация этих реальных фактов, установление разнообразных корреляций между ними, на место «ленточного червя» одномерности, результатом которой оказалось создание европоцентризма, выдвигается многомерное пространство, в котором мириады фактов группируются в большие и малые галактики – культуры.

Культурный подход оказывается позитивным и, начиная со Шпенглера, философия истории превращается в философию культуры, а та в свою очередь выделяется в теорию культуры.

Таким образом, основные идеи культурологии и культурной типологии исходят из того факта, что понимание специфики культур может быть техникой установления соразмерности между народами, способом освоения

культурного мира, попыткой разума дать новые средства понимания и деятельности человеку в динамике социокультурных процессов.

Поскольку проблема типологии культуры – это своеобразная адаптивная картина мира, в которой сталкиваются реальность, речь, духовные сущности, текст, творческая личность, естествознание и миф, наука и религия, типы менталитета и философская рефлексия, наблюдается диалектически взаимосвязанный процесс поисков самоидентификации современной нам культуры и истории, осознание множественности отражения понимания культурно-исторических процессов.

Реальная интернационализация, глобализация современной жизни и культуры человечества приносит и новый опыт видения и владения своими и чужими ценностями, а вместе с ними и тяготение к художественному, мифопоэтическому, метафорическому, философскому и т.п. многоязычию, «полистилистике» чуждого опыта иной культуры.

Трансформация общества и образа мира, как и производимых им типов личностей, их отношений к действительности, к природе, друг к другу порождает потребности в новых мировоззренческих ориентациях, которые обеспечивали бы адекватную передачу последующим поколениям необходимого мировоззренческого потенциала и переход к новым, более совершенным формам социального бытия.

Процесс взаимодействия культур максимально расширяет культурное пространство и извлекает присущие им специфические смыслы. Проблема типологии культуры рассматривается как диалектически противоречивый процесс перехода от одного образа культурно-исторического мира в другой.

Таким образом, на сегодняшний день существует два основных подхода к проблеме рассмотрения истории, культуры, цивилизации.

Это рационалистический подход, при котором история рассматривается как однонаправленный процесс, этот подход предполагает линейную модель истории и культуры и культурно-типологический подход, усматривающий циклический характер культурно-исторического процесса и многообразии своеобразных, уникальных культурных типов

Типология культуры в методологически заостренном ракурсе начинает приобретать иной смысл, чем просто некая схематика культурно-исторического процесса. Поэтому типология культуры становится когнитивной. Это связано также с тем, что под типологией культуры мы понимаем метод познания культурных феноменов в их историческом проявлении. Этимологически «когнитивный» означает познавательный (от англ. cognition – знание, познание).

Именно когнитивная типология культуры способна продуктивно заниматься анализом различных культурно-исторических феноменов, культурных типов, их коммуникацией, т.к. только она может заниматься группировкой данных культурных элементов, поиском базовых диалоговых единиц, систематизацией культурных типов по необходимым основаниям.

Под когнитивной типологией культуры понимается методологическое основание системного исследования культурных феноменов посредством их группировки, поиском устойчивых сочетаний их свойств и систематизации по различным типобразующим основаниям.

Когнитивная наука появляется в середине XX века, интегрируя знания по психологии, лингвистике, математике, информатике, антропологии и философии.

В «Новой философской энциклопедии» когнитивная наука определяется как «комплекс наук, изучающих сознание и высшие мыслительные процессы на основе применения теоретико-информационных моделей» [6].

Когнитивная типология культуры исследует проблемы культуры и человека присущими ей методами. Когнитивная типология культуры обладает большими возможностями, чем просто типология культуры, т.к. она имеет интегральный, междисциплинарный характер.

Рассмотрим кратко основные направления в современных когнитивных исследованиях.

В когнитивной типологии культуры знания можно выделить несколько ведущих направлений, каждое из которых занимается исследованием проблем культуры, опираясь на методологическую базу когнитивной типологии культуры. Для рассмотрения культуры исследователи использовали как рационалистический, рассудочный, так и интуитивистский метод. В настоящее время многие философы, филологи, социологи и представители других гуманитарных наук сближаются в своих работах с позициями когнитивной типологии культуры, потому что проблема человека стала ведущей в XX столетии, а культура превратилась в эпицентр бытия современного человека.

Основные положения когнитивной типологии культуры:

1. Исходные логико-познавательные процедуры когнитивной типологии культуры: выбор оснований, критериев классификации; постановка познавательных целей и задач построения типологии культуры.

2. Механизм построения типологий культуры в когнитивной типологии культуры. К построению типов культуры следует идти от общих концепций или теорий, целостных и развернутых. Исходя из них, строить сконцентрированный тип, а теория выделяет наиболее значимое для данной культуры.

3. Подходы когнитивной типологии культуры: системный подход, информационно-коммуникативный подход – проявляет степень зависимости культурных объектов и феноменов от социально-культурного контекста и формы обмена информацией.

4. Методы когнитивной типологии культуры: рациональный, интуитивистский, метод типологизации и систематизации.

5. Рациональные формы когнитивной типологии культуры:

а) когнитивная типология культуры непосредственно основывается на понятии типа как основной логической единице расчленения изучаемой культурной реальности;

б) классификация культурных объектов, цель которой сводится к построению иерархических систем культурных классов и их подклассов на основе некоторых признаков, не свойственных самим объектам (название, число) или присущих им;

с) систематика культурных объектов и феноменов, предполагающая максимально полную и расчленённую классификацию данного множества культурных объектов с фиксированной иерархией единиц описания;

д) таксономия культурных объектов, в рамках которой специально исследуются и обосновываются.

Это система типологий повторяющихся культурных черт, характеризующих конкретную культуру как уникальную модель или комплекс элементов.

Литература

1. Орлова Э.А. Введение в социальную и культурную антропологию М., 1994.

2. Гадамер Г. Истина и метод. М.: Наука. 1988. С. 352.

3. Gadamer H. Wahrheit und Methode. Tubingen. 1960. S. 75.

4. Гердер Г.И. Идеи к философии истории человечества. М. 1976. С. 152-266.

5. Сорокин П. О концепциях основоположников цивилизационных теорий / В кн.: Сравнительное изучение цивилизаций. Хрестоматия. Под ред. Ерасова Б.С. М.: Аспект Пресс. 2001. С. 39.

6. Меркулов И.П. Когнитивная наука // Новая философская энциклопедия в четырех томах. Т.2. М., 2001. С. 264.

УДК 336.12

*Игнатов В.Г., д. э.н., проф.,
Кюрджиев С.П., к. э.н., доц.*

Бюджетные потоки в системе взаимодействия различных уровней управления

В статье рассматриваются вопросы перераспределения финансовых ресурсов между уровнями бюджетной системы посредством механизмов бюджетного выравнивания.

Ключевые слова: межбюджетные отношения; устойчивость бюджета; местный бюджет; бюджетирование, ориентированное на результат.

В начале XXI века в общественном секторе экономики началась подготовка ряда фундаментальных реформ, центром которых стала система управления общественными финансами. Концептуальная основа реформы предполагала формирование автономной децентрализованной системы местного самоуправления, способной самостоятельно, а главное, эффективно решать вопросы местного значения. С 1 января 2009 года в России муниципальные образования действуют в новых условиях и осуществляют полномочия по различным вопросам жизнедеятельности. Для эффективной реализации своих задач и функций местному самоуправлению необходимо иметь достаточную экономическую и финансовую базу. В соответствии с российским законодательством экономическую основу, наряду с находящимся в муниципальной собственности имуществом и имущественными правами муниципальных образований, составляет местный бюджет. Местный бюджет – это своего рода инструмент, посредством использования которого органы местного самоуправления обеспечивают решение вопросов местного значения, эффективная реализация которых обуславливает социально-экономическое развитие муниципалитета в целом.

Бюджетный Кодекс Российской Федерации закрепляет принцип самостоятельности бюджетов, который означает право и обязанность органов государственной власти и органов местного самоуправления самостоятельно обеспечивать сбалансированность соответствующих бюджетов и эффективность использования бюджетных средств.

Выстраивание самостоятельной бюджетной политики муниципальных образований предполагает разработку эффективного бюджета муниципального образования, формирование которого зависит от двух главных факто-

ров: совершенствования нормативной правовой базы, обеспечивающих регулирование бюджетных отношений и научной обоснованности развития межбюджетных отношений в стране, а также способности руководителей, специалистов и муниципальных служащих обеспечивать эффективность финансовой деятельности местных органов власти, выражающуюся в рациональности затрат и минимизации нерациональных расходов, в целях достижения реальных социальных эффектов.

Законодательное регулирование межбюджетных отношений, обеспеченность финансовой самостоятельности и ответственности региональных и местных органов власти, повышение их заинтересованности в лучшем управлении финансами и выработка системы стимулов экономического развития территорий, направленного на достижения общественно значимых эффектов, выступают основой формирования системы бюджетирования, ориентированного на результат. В этой связи система межбюджетных отношений является механизмом регулирования территориального развития и, следовательно, должна быть ориентирована на достижение экономической эффективности в использовании финансовых ресурсов и социальной справедливости в выравнивании межтерриториальных различий.

В настоящее время межбюджетные трансферты из федерального бюджета являются финансовым механизмом, позволяющим не только осуществлять выравнивание бюджетной обеспеченности территориальных образований, но и содействовать при этом достижению конкретных целей и задач, исходя из приоритетов общенациональной политики в различных сферах деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления. Однако развитие современной системы межбюджетных отношений и управления региональными финансами характеризуется рядом проблем:

- несовершенством нормативно-правовой базы, регулирующих сферу бюджетных правоотношений;
- отсутствием собственной доходной базы муниципалитетов достаточной для реализации полномочий в соответствующем объеме;
- низкой эффективностью бюджетных расходов, направляемых на решение комплексных социально-экономических проблем;
- проблемой вертикальной и горизонтальной сбалансированности местных бюджетов;
- высокой дотационностью муниципальных образований;
- диверсификацией форм межбюджетных трансфертов;
- проблемой бюджетной устойчивости и др.

Очевидно, что важную роль в формировании экономической и финансовой базы, необходимой для финансового обеспечения деятельности органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, играют доходы региональных и местных бюджетов. В 2013 году, как и в предыдущие периоды, сохранится тенденция централизации в федеральном бюджете доходов бюджетной системы Российской Федерации. Так, доходы

консолидированных бюджетов субъектов РФ без учета межбюджетных трансфертов составят в 2013 году 7 326,1 млрд. руб., или 30,4% доходов консолидированного бюджета Российской Федерации, при этом общий объем доходов консолидированных бюджетов субъектов РФ – 8562,9 млрд. руб., или 35,6% доходов консолидированного бюджета Российской Федерации [1]. Централизация финансовых ресурсов приводит к значительному перераспределению финансовых ресурсов между уровнями бюджетной системы посредством механизмов бюджетного выравнивания и усилению зависимости региональных и местных бюджетов от объемов финансовой помощи из федерального бюджета.

Действующие законы не создали механизма, обеспечивающего финансовую самостоятельность и независимость местных бюджетов, а формирование солидной части доходов в большинстве случаев осуществляется за счет отчислений и перераспределений средств с других уровней бюджетной системы Российской Федерации (см. рис. 1).

Общий объем межбюджетных трансфертов на 2013 год предусмотрен в объеме 1 236,8 млрд. рублей, в том числе дотации – 593,9 млрд. рублей (48,0 % от общего объема трансфертов), субсидии – 357,3 млрд. рублей (28,9%), субвенции – 248,9 млрд. рублей (20,2%), иные межбюджетные трансферты – 36,7 млрд. рублей (3,0%).

Анализируя современное состояние уровня бюджетов муниципальных образований бюджетной системы Российской Федерации, следует выделить 2 блока проблем, возникающих в процессе формирования доходной части местных бюджетов. Во-первых, недостаточность собственных источников налоговых доходов, необходимых для решения вопросов местного значения.

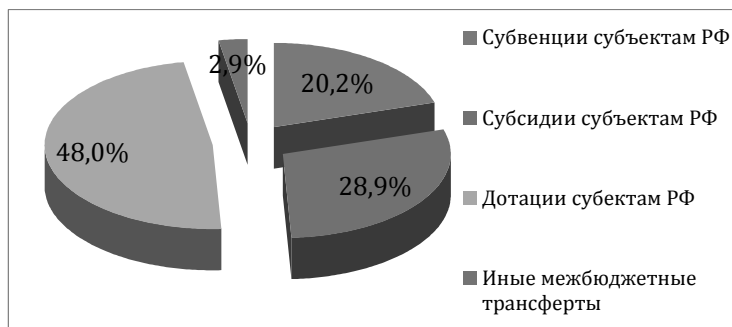


Рис. 1. Структура межбюджетных трансфертов Субъектам РФ в 2013 г., % [2].

Во-вторых, неэффективная система межбюджетных отношений, которая обуславливает проблему дотационности муниципальных образований и отсутствия стимулов к увеличению собственных налоговых доходов, порождает иждивенческие настроения на местном уровне, а декларируемая на практике множественность каналов поступления средств не гарантирует их достаточности для реализации эффективного социально-экономического раз-

вития муниципального образования, даже учитывая сокращение расходных обязательств. По проведенной оценке Счетной Палаты РФ, лишь 2,5% муниципальных образований могут обеспечить свои расходные бюджетные обязательства полностью за счет собственных налоговых и неналоговых доходов. При этом только 16% муниципальных образований имели долю межбюджетных трансфертов в доходах бюджетов менее 10%, а 47% муниципальных образований – более 70% [3].

Важным условием стабильного функционирования муниципальных образований является обеспечение сбалансированности местных бюджетов на основе реальной оценки финансового положения муниципальных образований. Так, в значительном числе субъектов РФ снизились доходы местных бюджетов, это во многом обусловлено экономическим кризисом, но, бесспорно, что тенденция высокой зависимости местных бюджетов от межбюджетных трансфертов наблюдается в течение нескольких лет.

Трансферты местным бюджетам в России составили в 2011 году 1 798,2 млрд. руб., или 60,7% доходов местных бюджетов, в 2010 году данный показатель составлял 59,2% или 1540 млрд. руб., при этом в структуре межбюджетных трансфертов доля средств, передаваемых с целью финансового обеспечения исполнения органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в форме субвенций из региональных фондов компенсаций, уменьшилась с 40,7% в 2010 году до 39,6% в 2011 году (см. рис. 2). Общий объем в 2011 году увеличился по отношению к 2010 году на 13,7% и составил 711,4 млрд. рублей [4].

При этом проблемой также является не только объем финансовых средств, выделяемых в качестве трансфертов муниципальным образованиям, но и обеспечение прозрачности бюджетного процесса и эффективности использования бюджетных средств. Прозрачность бюджетного процесса и оптимизация расходования бюджетных средств позволяют не только повысить эффективность управленческих решений в бюджетной сфере, сделать власть более открытой для общественности, улучшить социальную политику за счет более обоснованного расходования бюджетных средств, но и является важнейшим условием антикоррупционной деятельности в бюджетном процессе. Требование бюджетной прозрачности в управлении общественными финансами – одно из важнейших достижений мировой бюджетной практики.

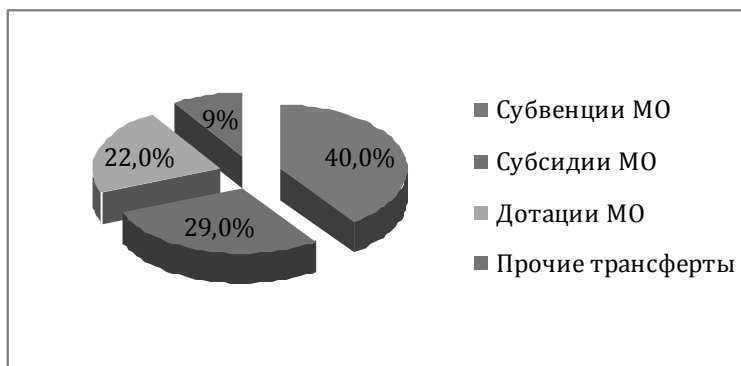


Рис. 2. Структура межбюджетных трансфертов местным бюджетам в 2011 г., %

Одним из препятствий в формировании эффективной системы межбюджетных отношений представляется наметившаяся в отдельных субъектах тенденция значительного роста видов и форм межбюджетных трансфертов. Одних субсидий более 80-ти [5]. Очевидным представляется сокращение общего их числа с последующим укрупнением по блокам: социальная субсидия, инвестиционная, инфраструктурная и т.д. Объединение субсидий предоставляет регионам больше прав в использовании межбюджетных трансфертов. Это способствует тому, что регионы сами определяют, на решение каких приоритетных задач в рамках блока направить субсидии. Важным аспектом при этом является ответственность региона и муниципалитета. Субъекты РФ наделены широкими правами по исполнению своих полномочий, и естественно, что полномочия требуют качественного исполнения, следовательно, это зона прямой ответственности администраций регионов. Так, объединение узконаправленных каналов предоставления средств из федерального бюджета в блочные трансферты повысит эффективность софинансирования региональных полномочий и ответственность органов государственной власти субъектов.

Еще один вопрос, нуждающийся в совместном решении центра, регионов и муниципальных образований – переход к трехлетнему бюджетному планированию, остается открытым. В условиях, когда большинство субъектов и муниципальных образований являются получателями бюджетных средств, вопрос конкретного объема финансовой помощи на очередной финансовый год и среднесрочный плановый период являются определяющим. Переход на трехлетнее бюджетное планирование позволяет субъектам и муниципальным образованиям РФ рассчитывать межбюджетные трансферты на среднесрочную перспективу. При этом межбюджетные трансферты наряду с другими расходами являются объектом деятельности региональных властей в части использования бюджетирования, ориентированного на результат, т.е. они должны формироваться с учетом задач развития территории, оцениваться с учетом их решения и формировать необходимые предпосылки для даль-

нейшего совершенствования. Таким образом, использование механизмов бюджетирования, ориентированного на результат, является одним из ключевых нововведений бюджетной реформы, направленных на повышение эффективности как организации бюджетного процесса, так и управления бюджетной системой.

Бюджетирование, ориентированное на результат – это метод планирования, исполнения и контроля за исполнением, обеспечивающий взаимосвязь между выделяемыми бюджетными ресурсами и ожидаемыми результатами их использования. Внедрение БОР в управление государственными и муниципальными финансами направлено, прежде всего, на:

- установление более четкой связи между целями, результатами и затратами;
- расширение представления о фактических объемах произведенных услуг и их конечном эффекте;
- повышение прозрачности процесса принятия решений на разных уровнях;
- прояснение взаимосвязи между качеством государственного управления и его результата;
- более четкое формулирование целей государственной политики и др.

Применяемые сегодня инструменты бюджетирования, ориентированного на результат, можно разделить на две основные категории [6].

1. Инструменты целеполагания и планирования, обеспечивающие единство муниципальной политики в различных отраслях и по муниципалитету в целом, – долгосрочные и ведомственные целевые программы, доклады о результатах и основных направлениях деятельности главных распорядителей бюджетных средств.

2. Инструменты реализации установленных целей и задач – реестр муниципальных услуг (работ), стандарты качества муниципальных услуг, оценка потребности в муниципальных услугах, оценка стоимости муниципальных услуг, муниципальное задание на оказание услуг (выполнение работ).

Применение методологии бюджетирования, ориентированного на результат, является инструментом реформирования межбюджетных отношений и управления муниципальными финансами, и в настоящий момент на региональном и местном уровнях может быть более успешным, чем на федеральном. Эта ситуация объясняется несколькими обстоятельствами. Во-первых, технически проще отработать методику на объектах меньших размеров. Во-вторых, социальную значимость расходов сформулировать и оценить проще, чем на федеральном уровне, так как задачи на региональном и местном уровнях, чаще всего носят характер конкретной бюджетной услуги [7].

По мере формирования в стране соответствующих институциональных условий дальнейшее развитие таких достаточно сложных управленческих механизмов, как бюджетирование, ориентированное на результат, про-

граммно-целевой метод, государственно-частное партнерство, становится важным фактором рационализации бюджетных расходов и повышения эффективности межбюджетных отношений, а также бюджетного процесса в целом.

Смежной проблемой перехода субъектов и муниципалитетов на среднесрочное бюджетное планирование и использования механизмов БОР является устойчивость бюджетов субъектов и муниципальных образований РФ. Устойчивость бюджета необходимо рассматривать с позиции текущей и долгосрочной устойчивости. В данном контексте текущая устойчивость бюджета субъекта и муниципального образования РФ увязывается со способностью бюджета адаптироваться к изменениям как внутренней, так и внешней среды, а также с обеспечением полного, своевременного и независимого от других бюджетных уровней выполнения своих обязательств перед потребителями государственных и муниципальных услуг. Сохранение текущей устойчивости бюджета субъекта РФ является целью управления региональными и муниципальными финансами в краткосрочном периоде. Долгосрочная устойчивость бюджета субъекта и муниципального образования РФ характеризуется позитивной динамикой фактических и прогнозных характеристик его основных параметров, определяемых финансовой безопасностью, и ориентирована на формирование бюджетного потенциала территории в увязке со стратегией развития бюджетной системы России и региона [8].

Таким образом, сложившаяся система межбюджетных отношений характеризуется рядом проблем регионального и муниципального уровней власти, обусловленных, прежде всего недостаточностью собственной финансовой базы, а также неспособностью местных бюджетов обеспечивать самостоятельность в реализации расходных полномочий, и, как следствие, невозможностью создания необходимых условий жизнеобеспечения населения на той или иной территории. На сегодняшний день сколько-нибудь полное покрытие расходных потребностей, финансируемых из местных бюджетов, невозможно вне финансовых ресурсов, поступающих в эти бюджеты по каналам межбюджетных отношений. Для большинства действующих, и для вновь создаваемых местных органов управления характер их бюджетных отношений с субъектом Федерации по-прежнему остается ключевым фактором, определяющим их возможности решать основные проблемы социально-экономического развития территории.

Нельзя не признать, что уровень социально-экономического развития муниципальных образований в Российской Федерации настолько различен, что это неминуемо приводит к диспропорциям в концентрации финансовых ресурсов на конкретной территории. Кроме того изменение налогового и бюджетного законодательства привело к увеличению централизации доходных источников в пользу федерального и региональных бюджетов, а доходная база местных бюджетов как была, так и остается слабой.

Межбюджетные трансферты должны играть роль вспомогательных источников доходов местных бюджетов, однако на практике дотации, суб-

венции и субсидии становятся основным источником существования муниципальных образований. Вместе с тем необходимо учитывать, что межбюджетные отношения должны выполнять две основные функции – выравнивающую и стимулирующую. Первая призвана выравнять бюджетную обеспеченность тех территориальных образований, где она меньше минимально необходимого уровня, а вторая – стимулировать наращивание налогового потенциала, своевременный и полный сбор платежей в бюджет на подведомственной территории, а также рациональное и эффективное расходование бюджетных средств. Обе эти функции должны действовать в сочетании как двуединый процесс. Но в настоящее время выравнивающая функция является резко преобладающей, а стимулирующая функция практически отсутствует как таковая.

Следует отметить, что повышение эффективности межбюджетных отношений является стратегической задачей управления региональными и муниципальными финансами в условиях бюджетной реформы, обеспечивающих решение комплексных социально-экономических проблем. В этом контексте особое значение приобретает управленческая позиция администрации субъекта РФ, нацеленная на повышение бюджетной самостоятельности муниципалитетов в решении основных вопросов жизнеобеспечения. Необходимость повышения эффективности межбюджетных отношений, в частности обеспечения сбалансированности местных бюджетов, а также повышения качества управления муниципальными финансами, повышения эффективности бюджетного процесса и использования бюджетных средств определяет приоритеты современной бюджетной реформы Российской Федерации.

В условиях высокой социально-экономической дифференциации муниципальных образований необходимость предоставления трансфертов обуславливается необходимостью выравнивания различий между финансовым потенциалом и расходными потребностями муниципалитетов. Но горизонтальное финансовое выравнивание служит не только целям перераспределения, но и эффективного размещения (аллокации) государственных расходов [9]. Здесь, может оказаться полезной административно-территориальная реформа, в плане эффективности и доступности предоставления муниципальных услуг. Речь идет о разработке новой модели реализации вопросов местного значения в сфере предоставления услуг населению, суть, которой сводится к тому, чтобы организовать предоставление некоторых социальных услуг (образования, здравоохранения и др.) с учетом ареала доступности не только в территориальном, но и функциональном смысле. С этой точки зрения муниципальные образования являются территориальным объединением для осуществления целого комплекса задач. Но не всегда рациональное предоставление общественных услуг в рамках границ муниципального образования является целесообразным, об этом свидетельствует и наличие так называемых "внешних эффектов", связанных с возможностью и удобством пользования определенной услугой жителей других муниципальных образований, и с избыточностью числа учреждений, оказывающих определенные

услуги в одних муниципальных образованиях и их недостаточностью в других. Таким образом, необходима оптимизация не только сети бюджетных учреждений, но и пересмотр экономической обоснованности и ответственности за их предоставление за соответствующими уровнями власти. Т.е. полномочия по предоставлению тех или иных муниципальных услуг и соответствующие финансовые средства, передаваемые с одного уровня бюджетной системы на другой для реализации некоторых вопросов местного значения, следовало перенаправить во вновь созданную "надмуниципальную" структуру, сеть бюджетных организаций финансово подконтрольную региональному уровню в границах субъектов РФ, которая занималась бы производством определенной услуги и несла бы ответственность за эффективность ее предоставления.

В заключение следует отметить, что федеративная структура государственного устройства России порождает проблему оптимального распределения совокупных расходов между уровнями бюджетной системы, которое может быть обеспечено только на основе экономически обоснованного законодательного закрепления предметов ведения между центром, субъектами федерации и муниципальными образованиями. Процессы взаимодействия и взаимосвязи потоков федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов находятся в постоянной динамике и направлены на снижение социально-экономической дифференциации регионов и муниципальных образований. Без сомнения, муниципальный уровень власти наиболее приближен к проблемам населения, следовательно, должен самостоятельно определять потребности населения и ресурсы, необходимые для их удовлетворения. Местные власти должны проводить собственную финансовую политику, соответствующую государственным интересам и интересам населения, проживающего на определенной территории. Поэтому формирование системы БОР в муниципальных образованиях, предполагает формирование такой модели управления государственными и муниципальными финансами, при которой обеспечивается финансовая самостоятельность и самодостаточность бюджетов соответствующих уровней, а достижение социально значимых результатов связано с эффективностью расходования бюджетных средств.

Литература

1. Основные направления бюджетной политики на 2013 год и плановый период 2014 и 2015 годов // <http://www.minfin.ru/ru/>
2. Составлен по: Основные направления бюджетной политики на 2013 год и плановый период 2014 и 2015 годов // <http://www.minfin.ru/ru/>
3. Заключение Счетной Палаты Российской Федерации на проект федерального закона "О федеральном бюджете на 2010 и на плановый период 2011 и 2012 годов"//Официальный сайт Счетной Палаты РФ www.ach.gov.ru
4. Информация о результатах мониторинга местных бюджетов Российской Федерации по состоянию на 1 января 2012 года (период мониторинга – 2011 год) // http://www1.minfin.ru/common/img/uploaded/library/2012/04/otchet_po_monitoringu_mestnykh_budzhetrov_za_2011_god.pdf

5. Силуанов А.Г. Финансовая поддержка регионов: вводятся новые правила// Финансы. -2008. -№10. С.5

6. Жигалов В.Д., Перцов Л.В., Чалая Ю.Ю. Использование инструментов бюджетирования, ориентированного на результат в практике муниципального управления //www.urbanconomics.ru

7. Матвеева Е.Н., Бармин Д.А. Перспективы развития межбюджетных отношений в Российской Федерации// Бухгалтерский учет в бюджетных и некоммерческих организациях. 2003. № 17. С. 9

8.Клочкова Н.В., Сидорина И.Ф. Проблемы и перспективы развития региональных и муниципальных финансов // Финансы и кредит. -2009 .-№ 11. С.33.

9. Циммерман Х. Муниципальные финансы: Учебник / Пер. с нем. – М.: Издательство "Дело и Сервис", 2003. С.236.

УДК 351

Носко Б. П., к.э.н., доц., Полуянов Е. В., к.э.н.

Основные этапы формирования электронного правительства в России: нормативно-исторический подход

В статье рассматриваются этапы формирования электронного правительства в России.

Ключевые слова: концепция административной реформы, федеральная целевая программа, доступность государственных и муниципальных услуг, информационные технологии.

В 2002 году Правительством России была принята федеральная целевая программа «Электронная Россия (2002 – 2010 годы)» [1]. Основными целями программы были определены:

1. Повышение качества взаимоотношений государства и общества путем расширения возможности доступа граждан к информации о деятельности органов государственной власти, повышения оперативности предоставления государственных и муниципальных услуг, внедрения единых стандартов обслуживания населения.

2. Повышение эффективности межведомственного взаимодействия и внутренней организации деятельности органов государственной власти на основе организации межведомственного информационного обмена и обеспечения эффективного использования органами государственной власти информационных и телекоммуникационных технологий, повышения эффективности управления внедрением информационных и телекоммуникационных технологий в деятельность органов государственной власти.

3. Повышение эффективности государственного управления, обеспечение оперативности и полноты контроля за деятельностью органов государственной власти.

Реализация мероприятий программы была предусмотрена по 4 направлениям:

переход на предоставление государственных услуг и исполнение государственных функций в электронном виде федеральными органами исполнительной власти;

развитие инфраструктуры доступа к государственным и муниципальным услугам и к информации о деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления;

обеспечение решения задач государственного управления с использованием элементов электронного правительства;

развитие инфраструктуры электронного правительства.

Реализацию программы курировало Минкомсвязи России.

В 2005 году принята концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006 – 2008 годах [2], впоследствии продленная до 2010 года [3]. В ней были определены следующие цели проведения административной реформы в Российской Федерации: 1) повышение качества и доступности государственных услуг; 2) ограничение вмешательства государства в экономическую деятельность субъектов предпринимательства, в том числе прекращение избыточного государственного регулирования; 3) повышение эффективности деятельности органов исполнительной власти. Ответственным за разработку этого документа выступало Министерство экономического развития Российской Федерации.

Обращает на себя внимание тот факт, что по крайней мере две из трех целей концепции административной реформы в Российской Федерации (повышение качества и доступности государственных и муниципальных услуг и повышение эффективности деятельности органов исполнительной власти) совпали с основными целями программы «Электронная Россия (2002 – 2010 годы)».

В 2008 году Министерством связи и массовых коммуникаций Российской Федерации был проведен анализ реализации федеральной целевой программы «Электронная Россия (2002 – 2010 годы)». Результаты анализа показали, что значительная часть мероприятий, реализованных до 2008 года, носила излишне ведомственный характер и была направлена на решение в основном узкоспециализированных задач, не улучшающих качество взаимоотношений государства и общества. Внедрение информационных систем приводило к дублированию традиционного бумажного документооборота, делая его автоматизацию экономически неоправданной, вместо принципиального изменения концепции информатизации на основе свободы граждан на доступ к информации, повышения эффективности процессов оказания услуг и перевода взаимоотношений между органами государственной власти, органами местного самоуправления, гражданами и бизнесом в электронный вид.

В результате возникла необходимость четкого определения приоритетов реализации государственной политики в области развития и распространения информационных и телекоммуникационных технологий.

В 2008 году был утвержден ряд нормативных документов, определивших направления развития Российской Федерации на среднесрочную и долгосрочную перспективу, в том числе в части распространения информационных и телекоммуникационных технологий:

Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации [4], в которой определены цель, принципы и основные направления государственной политики в том числе в области использования и развития информационных и телекоммуникационных технологий.

Так, основными направлениями реализации Стратегии в области повышения эффективности государственного управления и местного самоуправления, взаимодействия гражданского общества и бизнеса с органами государственной власти, качества и оперативности предоставления государственных услуг являются:

- обеспечение эффективного межведомственного и межрегионального информационного обмена;

- интеграция государственных информационных систем и ресурсов;

- увеличение объемов и качества государственных услуг, предоставляемых организациям и гражданам в электронном виде;

- совершенствование нормативно-правового обеспечения стандартизации и администрирования государственных услуг;

- совершенствование системы предоставления государственных и муниципальных услуг гражданам и организациям.

Концепция формирования в Российской Федерации электронного правительства до 2010 года [5], где в качестве целей формирования электронного правительства названы:

- повышение качества и доступности предоставляемых организациям и гражданам государственных услуг, упрощение процедуры и сокращение сроков их оказания, снижение административных издержек со стороны граждан и организаций, связанных с получением государственных услуг, а также внедрение единых стандартов обслуживания граждан;

- повышение открытости информации о деятельности органов государственной власти и расширение возможности доступа к ней и непосредственного участия организаций, граждан и институтов гражданского общества в процедурах формирования и экспертизы решений, принимаемых на всех уровнях государственного управления;

- повышение качества административно-управленческих процессов;

- совершенствование системы информационно-аналитического обеспечения принимаемых решений на всех уровнях государственного управления, обеспечение оперативности и полноты контроля за результативностью деятельности органов государственной власти и обеспечение требуемого уровня информационной безопасности электронного правительства при его функционировании.

Фактически впервые нормативно было закреплено само понятие «электронного правительства». Под электронным правительством в Концеп-

ции понимается новая форма организации деятельности органов государственной власти, обеспечивающая за счет широкого применения информационно-коммуникационных технологий качественно новый уровень оперативности и удобства получения организациями и гражданами государственных услуг и информации о результатах деятельности государственных органов.

Несмотря на то, что цели, задачи и даже отдельные механизмы реализации федеральной целевой программы «Электронная Россия (2002 – 2010 годы)» и Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006 – 2008 годах в значительной степени совпадали, в конечном итоге, по отдельным направлениям (например, повышение качества предоставления услуг) прослеживалась специализация программ:

- федеральной целевой программы «Электронная Россия (2002 – 2010 годы)» – на вопросах повышения качества предоставления услуг в электронном виде;

- концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006 – 2008 годах – на вопросах повышения качества предоставления услуг по принципу «одного окна» на базе многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг.

В целом, однако, надо признать, что к 2010 году построение системы качественного предоставления услуг не было завершено. Однако, отдельные элементы этой системы были созданы, пилотные проекты реализованы, подготовлена основа для качественных изменений.

В 2010 году разработана новая государственная программа Российской Федерации «Информационное общество (2011 – 2020 годы)» [6]. Основной целью программы является получение гражданами и организациями преимуществ от применения информационных и телекоммуникационных технологий. Результата планируется достичь за счет обеспечения предоставления гражданам и организациям услуг с использованием современных информационных и телекоммуникационных технологий; развития технической и технологической основы становления информационного общества; предупреждения угроз, возникающих в информационном обществе.

В рамках программы «Информационное общество (2011 – 2020 годы)» предусмотрено 4 подпрограммы:

- информационно-телекоммуникационная инфраструктура информационного общества и услуги, оказываемые на ее основе;

- информационная среда;

- безопасность в информационном обществе;

- информационное государство.

На развитие электронного правительства в большей степени нацелена подпрограмма «Информационное государство» (далее – подпрограмма). Развитие электронного правительства в рамках подпрограммы реализуется путем осуществления следующих основных мер:

- развитие единого портала;

обеспечение полного перехода на предоставление государственных и муниципальных услуг в электронной форме, в том числе обеспечение органов государственной власти и органов местного самоуправления нормативно-методической базой по внедрению информационных технологий в целях повышения эффективности деятельности, развитие аналитической системы оптимизации государственных (муниципальных) функций и услуг;

внедрение механизмов, позволяющих использовать мобильные устройства для доступа к сервисам электронного правительства;

развитие сервисов взаимодействия граждан с органами государственной власти при помощи электронной почты, созданной на базе Единого портала;

развитие центров телефонного обслуживания;

обеспечение открытости информации о деятельности органов государственной власти и доступности государственных информационных ресурсов для граждан и организаций.

Новый импульс проведению административной реформы и повышению качества предоставления государственных и муниципальных услуг по принципу «одного окна» на базе многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг был дан утверждением Концепции снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011 – 2013 годы и Плана мероприятий по ее реализации [7].

Следует отметить хорошую позитивную динамику реализации новой программы «Информационное общество (2011 – 2020 годы)» и Концепции снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011 – 2013 годы уже в первые годы реализации.

На федеральном уровне в рамках развития Единого портала обеспечена возможность для заявителей (физических и юридических лиц) получать в электронной форме более 150 государственных услуг, предоставляемых федеральными органами власти.

По состоянию на конец 2011 года с использованием единого портала предоставлено более 2,5 миллиона государственных услуг в электронной форме. С января 2012 года введены в эксплуатацию версия портала для людей с ограниченными возможностями и версия портала, переведенная на основные европейские языки.

Разработаны мобильные приложения, позволяющие использовать мобильные устройства под управлением iOS и Android для доступа к сервисам электронного правительства, и обеспечена возможность отправки гражданам на мобильный телефон сообщений о состоянии рассмотрения заявок на получение государственных услуг в электронном виде.

В части создания государственной электронной почтовой системы обеспечена техническая возможность подачи юридически-значимых обращений граждан в электронном виде в органы государственной власти с исполь-

зованием личного кабинета на Едином портале. Созданы механизмы, позволяющие интегрировать систему электронного оборота органа власти с государственной электронной почтовой системой.

Во исполнение постановления Правительства Российской Федерации от 28.11.2011 № 977 создана первая очередь единой системы идентификации и аутентификации электронного правительства, позволяющая осуществлять регистрацию физических и юридических лиц в целях предоставления государственных и муниципальных услуг. По состоянию на январь 2012 года в единой системе идентификации и аутентификации зарегистрировано более 1,4 миллиона пользователей.

На региональном уровне, в частности в Ростовской области, завершен этап проектирования государственных услуг, которые требуют межведомственного взаимодействия: утверждено более 200 технологических карт межведомственного взаимодействия; скорректировано более 80 нормативных правовых актов областного уровня, в результате чего общее количество справок и документов, собираемых гражданами и бизнесом для получения услуг, сократилось более чем на 100 единиц.

25 органов исполнительной власти Ростовской области и 620 органов местного самоуправления и подведомственных им организаций подключены к региональной системе межведомственного электронного взаимодействия.

Обеспечена возможность в электронном виде получать более 29 документов и сведений, необходимых исполнительным органам государственной власти и органам местного самоуправления Ростовской области от отдельных федеральных органов исполнительной власти при предоставлении государственных и муниципальных услуг, что соответствует 31% от общего их количества.

Предоставлена возможность федеральным органам исполнительной власти и органами государственных внебюджетных фондов получать в электронном виде 34 документа и сведения, необходимые для предоставления государственных услуг, источниками которых являются органы исполнительной власти и органы местного самоуправления Ростовской области, что соответствует 100 % от общего их количества.

2011-2012 гг. характеризуются как этап широкого внедрения многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг. В настоящее время МФЦ работают в 31 из 55 муниципальных образований Ростовской области, центры доступа МФЦ созданы в 154 сельских поселениях. До конца 2012 года якорные многофункциональные центры будут открыты в оставшихся 24 муниципальных образованиях Ростовской области и в 117 сельских поселениях созданы центры доступа. Сеть МФЦ покроеет 100% муниципальных образований Ростовской области, общее число центров доступа МФЦ составит 271.

В Ростовской области принят первый региональный закон [8] в России, регулирующий отношения, возникающие в связи с предоставлением государственных и муниципальных услуг на базе МФЦ. В развитие закона ут-

верждена трехлетняя программа поддержки создания сети МФЦ в каждом городе и муниципальном районе области [9].

Положительная динамика в вопросах формирования электронного правительства подтверждается международными показателями. Так в 2011 году в международном рейтинге стран по уровню развития информационных и телекоммуникационных технологий («The United Nations E-Government Survey 2012: E-Government for the People» [10].) Российская Федерация поднялась на 32 позиции до 27 места.

Новым вектором развития и практического использования технологий электронного правительства должна стать система «Открытое правительство» [11]. Целью системы, как написано, в основополагающих документах, является использование современных технологий для вовлечения в процесс сбора и анализа информации, обсуждения и выработки решений значительного числа людей, представляющих противоположные точки зрения, интересы и обладающих разным горизонтом планирования. В рамках создаваемой новой системы «Открытое правительство» электронное правительство выступает как один из основных механизмов его реализации.

Подводя итоги необходимо отметить, что 2000-е годы для России стали подготовительным этапом формирования электронного правительства. С 2010 года начался новый этап – широкого внедрения накопленного опыта и технологических решений в практику государственного и муниципального управления. Скорость изменений на этом этапе существенно превосходит скорость изменений на предыдущем, что позволяет с уверенностью предсказывать позитивные практические результаты. Однако, уже в начале нового пути понятен вектор будущих изменений электронного правительства в сторону все более широкого использования технологий мобильного и открытого правительства. Учет этих изменений позволит России сохранить набранные в последние годы темпы развития электронного правительства и стать одним из мировых лидеров отрасли.

Литература

1. Постановление Правительства РФ от 28.01.2002 № 65 «О федеральной целевой программе «Электронная Россия (2002 - 2010 годы)».
2. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 25.10.2005 № 1789-р «О Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006 - 2008 годах».
3. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 09.02.2008 № 157-р «О внесении изменений в распоряжение Правительства РФ от 25.10.2005 N 1789-р».
4. Утверждена Президентом Российской Федерации 07.02.2008 № Пр-212.
5. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 06.05.2008 № 632-р «О Концепции формирования в Российской Федерации электронного правительства до 2010 года».

6. Распоряжение Правительства РФ от 20.10.2010 № 1815-р «О государственной программе Российской Федерации «Информационное общество (2011 - 2020 годы)».

7. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 10.06.2011 № 1021-р «Об утверждении Концепции снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011 - 2013 годы и Плана мероприятий по реализации указанной Концепции».

8. Областной закон Ростовской области от 08.08.2011 № 644-ЗС «О государственной поддержке создания и деятельности в Ростовской области многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг».

9. Постановление Администрации Ростовской Области от 09.08.2011 № 504 «Об утверждении областной долгосрочной целевой программы «Оптимизация и повышение качества предоставления государственных и муниципальных услуг в Ростовской области, в том числе на базе многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг, на 2011-2013 годы».

10. http://minsvyaz.ru/ru/news/index.php?id_4=43256

11. <http://большоеправительство.рф>

УДК 35.08:316.3

*Зинченко Г. П., д.ф.н., проф.
Точиев И. Б., соиск.*

Муниципальное управление как институт гражданского общества

В статье рассматривается роль муниципального управления в укреплении институтов гражданского общества.

Ключевые слова: муниципальное управление, гражданское общество, отношения между государством и гражданским обществом.

В нашей стране фактически заново отстраиваются институты публичного администрирования муниципальных образований. Они функционируют в рамках местного самоуправления, под которым подразумевается и непосредственное участие населения в решении вопросов «местного значения», и деятельность выбранных населением органов, направленная на выявление социальных проблем людей, проживающих на территории муниципального образования и выработку способов их решения. Непосредственно граждане включены в такую деятельность через участие в референдумах, сходах и т. п.

В системе публичного администрирования выделяется институт муниципального управления. Его функционирование ограничено рамками муниципального образования: городского, сельского поселения, муниципального района, городского округа. Территориальный характер организации мест-

ного самоуправления определяет особенности публичных связей, регулируемых институтом муниципального управления.

Следует отметить, что термин «муниципальное управление» в законодательстве Российской Федерации не используется. Видимо, по этой причине он в литературе недостаточно определен и трактуется чаще всего расширительно. В сферу его влияния включается и местное самоуправление, и территориальные органы государственной власти и муниципальный менеджмент. Между тем, муниципальное управление воздействует лишь на деятельность собственных предприятий, инфраструктуры жилищно-коммунального хозяйства, социального и бытового обслуживания.

Являясь, с одной стороны институтом гражданского общества, а с другой – институтом публичного администрирования, данный институт представляет собой социально организованный механизм претворения полномочий местного самоуправления в процессе осуществления муниципального управления. Такая институциональная двойственность позволяет обеспечивать потребности местного сообщества в эффективном управлении общими делами и служить каналом «обратной связи» между государством и гражданским обществом.

Понятие «гражданское общество» обладает, по меньшей мере, двумя параметрами – теоретическим и нормативным. В первом случае имеется в виду научное понятие, которое обозначает своеобразный симбиоз общественных коммуникаций и связей, социальных институтов и ценностей, где индивид и общественные организации, ассоциации, объединения, движения и гражданские институты становятся основными субъектами взаимодействия. Во втором случае само понятие гражданского общества оказывается в статусе некой нормативной концепции, на которой отчасти основана реализация различных форм гражданской активности социальных субъектов.

Гражданское общество является многообразной совокупностью взаимных отношений индивидов, которые действуют в условиях свободного рыночного общества и правового государства. Для гражданского общества характерны горизонтальные связи и схемы организации, поскольку отношения между субъектами основываются не на иерархическом подчинении, а на свободной конкуренции или же, напротив, солидарности, что позволяет гражданам и гражданским объединениям взаимодействовать между собой, не прибегая к авторитарным методам.

Стержнем гражданского общества является свободная и независимая личность, способная принимать участие в решении актуальных общественных проблем. При этом задача государства – создавать условия для реализации потребностей как общества в целом, так и личности в частности.

Социальными компонентами гражданского общества являются, в первую очередь, семья как социальный институт, в котором формируются первичные отношения между индивидами; общественные организации, гражданские инициативы, социальные движения, выражающие интересы отдельных групп населения; политические партии и организации; органы общественного

самоуправления, создаваемые населением по территориальному и производственному признаку. Последние интересуют нас в большей степени, поскольку являются той базой, на основе которой формируется сам институт муниципального управления, представляющий собой своеобразного «посредника» между гражданским обществом и государством.

Безусловно, современная Россия сталкивается с препятствиями на пути развития гражданского общества, что связывается нами с многовековой историей отечественной авторитарной власти, нарушившимися традициями подлинного самоуправления граждан (со времени разгрома Великого Новгорода и Пскова), социокультурными особенностями менталитета россиян. Однако, как отмечают исследователи, «обстоятельства, затрудняющие становление гражданского общества в современной России (исторически сложившееся стремление государства к управлению всеми общественными процессами, неразвитое политическое и правовое сознание, находящаяся на стадии формирования многопартийная система, электоральная пассивность и другие), не могут быть непреодолимыми препятствиями на пути его формирования. В этих условиях институт местного самоуправления должен сыграть, возможно, ведущую роль» [1].

Темы гражданского общества и местного самоуправления тесно взаимосвязаны. При этом важно определить, что мы подразумеваем под понятием «местное самоуправление» - это, прежде всего локальная власть, чьи организационные формы самостоятельно разработаны теми, кто проживает в конкретном муниципальном образовании; эти формы основаны на федеральном законодательстве и законодательстве субъектов РФ.

Слово «самоуправление» говорит само за себя, вычлняя главное – самостоятельность, а значит, подчеркивая вторичность участия власти в этом процессе. Основной задачей местного самоуправления является отправление функций гражданского общества, важной составляющей которого оно является. Эти явления, несмотря на свою разнородность, «тесно взаимосвязаны. Становление одного служит условием становления и развития другого» [1].

Являясь компонентом современного гражданского общества, местное самоуправление имеет одно принципиальное отличие от остальных, нежизнеспособных без поддержки государства: тесно коррелируя с государственными структурами, выполняя некоторые функции власти, делегированные ему государством, местное самоуправление одновременно остается автономным и независимым от государственной власти, представляя при этом власть публичную.

Для развитого гражданского общества характерно большое количество различных общественных движений, партий, союзов, ассоциаций и объединений по общности интересов. Но местному самоуправлению отводится особое и очень важное место в структуре гражданского общества. Такая постановка вопроса объясняется не только спецификой возложенных на него задач, но и его ролью в жизни современного общества: с одной стороны, связующего звена между государством и гражданским обществом, с другой –

фактора, способствующего их развитию. По сути, особое место этого явления в социуме отражает противоречивую взаимосвязь между государством, гражданским обществом и местным самоуправлением.

Для успешного развития системы местного самоуправления важна, прежде всего, возможность добровольной самоорганизации социально активных граждан, а не какие-либо директивы «сверху». В контексте становления гражданского общества наиболее значимым является именно добровольность этого процесса. Таким образом, люди рассчитывают, прежде всего, на собственные силы и возможности, а главной обязанностью государства в данном случае является развитие и сохранение пространства, в котором такие общественные структуры смогут продуктивно работать.

В результате, «оформляется социальное равновесие того типа, которому свойственны высокая степень кооперации, гражданская вовлеченность, коллективное благосостояние. Все эти черты определяют гражданское сообщество. И наоборот, отсутствие этих качеств характеризует негражданское сообщество. В этом случае уклонизм, недоверие, увиливание, эксплуатация, изоляция, беспорядок и стагнация усугубляют друг друга в удушливых миазмах порочного круга» [2]. То есть, развитие разнообразных социальных инициатив в рамках гражданского общества становится важным препятствием для худших сторон современного общества, в первую очередь – атомизации и взаимной изоляции индивидов.

Т. Янссон, рассматривая проблему соотношения государства и гражданского общества в современном мире, предложил отказаться от привычной модели дихотомии гражданского общества и государства, поскольку более адекватной моделью, по его мнению, представляется «треугольник», где верхнюю часть представляет государство, нижнюю – с одной стороны общественные организации и объединения, а с другой – местное самоуправление [3]. В данной модели местное самоуправление находится одновременно в сферах деятельности и государства, и гражданского общества.

С помощью институтов публичного администрирования муниципальных образований, таким образом, происходит установление контактов между государственными структурами власти и гражданским обществом, устанавливается общественно-государственный диалог, без оптимизации которого невозможно дальнейшее развитие политической демократии. В то же время, посредством института муниципального управления государство получает возможность контроля над гражданским обществом, поскольку местные органы власти могут направлять социальную энергию в выгодное государству русло, в том числе и в направлении облегчения того бремени, которое лежит на государстве в сфере организации функционирования публичного администрирования, его финансирования, содержания бюрократического аппарата и т.д.

О необходимости постепенной децентрализации и демократизации публичного администрирования, в том числе и посредством расширения полномочий муниципального управления в последние годы говорят и высшие

лица российской государственной власти. Демократизацию административно - политической системы В.В. Путин, в частности, рассматривает как необходимый компонент информационной эпохи, при этом граждане должны обладать широким доступом к информации, начиная с местного уровня. Местному уровню вообще отводится крайне важная роль в процессе развития демократических институтов, поскольку президент рассматривает муниципальное управление как самую настоящую школу для начинающих политиков, которые осваивают управленческое искусство на низовом уровне.

Нельзя не согласиться с ним в том, что на низовом, муниципальном, уровне гражданам гораздо в большей степени видны профессиональные, личностные и деловые качества руководителей муниципальных образований – перспективного резерва региональных и центральных органов исполнительной и законодательной власти страны. Малые города, по утверждению Путина, представляют собой наиболее подходящее опытное пространство для развития институтов муниципального управления и дальнейшего формирования в стране системы муниципальной демократии.

В первую очередь, по мнению главы государства, муниципалитеты должны стать органами управления «шаговой доступности» от рядовых граждан, а во-вторых, получить максимальную автономию в финансовых вопросах, вплоть до полной передачи всех налогов, получаемых от налогообложения малого бизнеса, действующего на конкретно взятой территории, в пользу муниципального бюджета. Безусловно, что в данном случае, необходимо более внимательно подойти и к вопросу разграничения полномочий в сфере налогообложения между муниципальными и региональными органами управления.

Препятствия на пути развития системы муниципального управления в современной России возникают по причине социокультурных особенностей развития общества, специфики его политических традиций. В дореволюционной России существовал институт земства, действовали городские думы и градоначальники, однако все же это не предусматривало повышения гражданской активности населения, которое не обладало всей полнотой прав по участию в управлении местными сообществами.

Позже, в СССР, была сформирована модель, согласно которой формально существуют органы представительной власти (как на государственном, так и на местном уровне), однако реальными полномочиями обладает даже не правительство (исполком совета народных депутатов), а партийные структуры. В настоящее время мы видим, что реальными полномочиями обладают местные администрации, при этом значительную роль в процессе осуществления реального управления территориальными сообществами и, особенно, формирования их экономической политики, играют теневые структуры.

Теневизация, пронизывающая современный российский социум, представляет собой крайне опасное явление, препятствующее развитию нормальных демократических институтов, привлечению граждан к участию в

управлении страной. В первую очередь потому, что скрытые группы как на федеральном и региональном, так и на местном уровне, беспокоятся исключительно о собственных интересах, а не о реальных потребностях населения.

Влияние теневых структур на специфику функционирования муниципального управления во многом обусловлено высоким распространением в стране патрон-клиентельных отношений. Речь идет о самом характере понимания гражданами процедуры выборов, отношения к избранным депутатам и главам муниципальных образований.

Для значительной части избирателей кандидат в депутаты оценивается, в первую очередь, как потенциальный патрон, при этом основное внимание обращается не столько на его личностные, деловые или профессиональные качества, сколько на его возможности. Естественно, что при такой модели отношения к депутатам и мэрам наибольшие шансы получают либо действующие чиновники, либо представители крупного и среднего бизнеса, которые обладают должными связями и финансовыми ресурсами. К тому же, они могут оказывать непосредственное давление на избирателей, поскольку имеют все рычаги влияния в данном муниципальном образовании, будучи сотрудниками административного аппарата или руководителями расположенных на территории муниципального образования предприятий.

Как пишет М.Н. Афанасьев, «клиентелизм питается, а часто целенаправленно паразитирует на недоверии людей к официальным институтам и формам социальной интеграции» [4]. То есть, если бы в России нормально функционировали институты муниципального управления, и люди были бы уверены в том, что на их деятельность можно оказывать влияние в установленном законодательством порядке, не возникала бы потребность в поиске «патронов», которые могут отстаивать интересы граждан, опираясь на теневые ресурсы. Пока же такой возможности нет, господство патрон-клиентельных отношений в сфере управления будет существовать.

В этой связи государство должно стать инициатором и регулятором происходящих в сфере реформирования муниципального управления процессов, оказывая поддержку и органам местного самоуправления, и тесно контактирующим с ними общественным организациям. Только в этом случае можно будет добиться превращения институтов публичного администрирования, в том числе муниципального управления в реально функционирующие структуры, что повлечет за собой и вероятный подъем гражданской активности населения на низовых уровнях, привлечение рядовых граждан в качестве общественных активистов к участию в муниципальном управлении.

Как отмечают специалисты Института современного развития, «обеспечение баланса свободы муниципалитетов и соблюдения государственного интереса невозможно без определения институциональных рамок государственного контроля местного самоуправления (и шире – форм взаимодействия государственных и муниципальных органов) с четким законодательным регулированием процедур запроса государством и предоставления муниципальными образованиями необходимой информации, перечня форм их отчет-

ности, процедур проведения проверок муниципальных образований и должностных лиц местного самоуправления» [5].

Взаимоконтроль государства и общества является важным компонентом строительства эффективно действующей системы публичного администрирования и в этом, как мы можем прийти к выводу, заключается необходимость тесного взаимодействия государства и гражданского общества, без которого невозможно развитие в стране полноценной демократии.

Литература

1. Ким В.В., Шелковникова Н.В. Самоуправление как институт гражданского общества: актуальные вопросы // Власть и управление на Востоке России, № 2, 2009. С. 59.

2. Патнэм Р. Чтобы демократия сработала. Гражданские традиции в современной Италии. М., 1996. С. 220.

3. Чапала Г. Местное самоуправление и гражданское общество: проблема соотношения // <http://yajurist.info/obshie-voprosi.-pravosobstvennosti/mestnoe-samoupravlenie-i-grazhdanskoe-obwestvo-problema-sootnoshenija.html>

4. Афанасьев М.Н. Клиентарные связи против отчуждения // Альманах «Восток», № 4 (16), 2004. // http://www.situation.ru/app/j_art_384.htm

5. Российское местное самоуправление: итоги муниципальной реформы 2003-2008 гг. Аналитический доклад Института современного развития. // <http://www.insor-russia.ru/ru/programs/doc/3928>

УДК 338.2

*Некрасов В.Н., д.э.н., проф.,
Мамонтова Ю.П., асп.*

Государственно-частное партнерство в системе мер посткризисного роста российской экономики

Анализ современного состояния экономики позволил авторам выделить ряд мер дальнейшего совершенствования форм государственно-частного партнерства.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство, институты, экономический рост, финансово-экономический кризис.

Преодоление технологического отставания страны и инновационное преобразование экономики является важнейшей задачей государственной политики России. Мировой финансово-экономический кризис принес не только очевидные негативные последствия, но и понимание необходимости укрепления сотрудничества между государством и бизнесом с целью реализации намеченных стратегических программ, для создания основ национальной конкурентоспособности. Государство выступает не только партнером, располагающим значительными ресурсами, но и организатором, регулятором и заказчиком инновационных взаимодействий.

В настоящее время недостаточно делается для инновационного развития экономики, сохраняется фрагментарность и неустойчивость в этой сфере. Крупных технологических прорывов нет ни в сырьевых компаниях, ни в корпорациях новой экономики. Инициализация экономического роста на основе инноваций должна быть достигнута, с одной стороны, инновационно-технологическим прорывом в энергосырьевых отраслях, с другой – повышением доли наукоемких отраслей и производств в ВВП при использовании конкурентных преимуществ России в сфере науки и возможностей коммерциализации научно-технических достижений.

Для этого необходимо формирование вертикально интегрированной экономической системы на основе ГЧП в сфере инновационных разработок, предполагающего активное взаимодействие институциональной цепочки «государство–наука–бизнес». На основе такой системы будет практически гарантировано обеспечение промышленного, высокотехнологического и конкурентоспособного роста, поскольку появятся субъекты интегрированного и устойчивого внутреннего спроса на новый промышленный капитал и высокопроизводительные рабочие места.

Данные выводы подтверждает и мировой опыт, демонстрирующий, что высшие уровни конкурентоспособности присущи, прежде всего, крупным национальным, транснациональным и многонациональным компаниям, ли-

дирующим в создании, разработке, производстве и коммерческом освоении изделий высоких технологий. Вместе с тем, как показывает практика стран мира, особенно участвующих в международных интеграционных объединениях, усиливается процесс формирования конкурентоспособных средних и малых, особенно венчурных, предприятий.

В этой связи главной проблемой, требующей быстрого решения, выступает создание национальной инновационной системы (НИС) в стране и ее регионах. При этом важно учитывать специфику формирования и модернизации инновационных систем в переходных и развивающихся экономиках, которая заключается в том, что они уже при зарождении вынуждены «встраиваться» в глобальную систему инноваций, даже если страны придерживаются тактики изолированного развития. Правительства стран с переходной экономикой могут способствовать созданию собственной инновационной системы, однако включенность в глобальные рынки заставляет участвовать как государство, так и бизнес в технологической гонке с транснациональными компаниями и странами. Именно глобальный рынок осуществляет отбор конкурентоспособных технологий, и это обстоятельство может или ускорять, или тормозить формирование инновационной системы страны.

Создание рыночных инновационных систем в странах с переходной экономикой, как показывает мировая практика, должно осуществляться по трем главным направлениям: - создание условий для формирования и стимулирования развития общественного предпочтения, которое бы признавало необходимость проведения политики по развитию экономики знаний; - обеспечение механизмов коммерциализации знаний, включая их трансферт в новые области применения; - введение в «запас» знаний нового и практически примененного знания таким образом, чтобы все заинтересованные субъекты имели доступ к информации.

В связи с этим сфера ответственности государства, особенно на начальном этапе создания инновационной системы, существенно расширяется, хотя бюджетные возможности поддержки развития науки, в частности фундаментальной, сокращаются.

Специфическая форма взаимодействий, которая была органически присуща плановому хозяйству СССР, предусматривала зависимость любого вида деятельности (научной, учебной и инновационной) от государства и финансирование им всех видов работ. Это привело к созданию линейной системы управления, получившей название административно-плановой. Такие системы существовали и в других странах или секторах инновационной деятельности, например, при выполнении военных проектов, где они были наиболее эффективными. Вместе с тем административно-плановая система не создавала условий для инициативы «снизу», чем доказала свою неэффективность как модель развития.

Последние изменения, происходящие в инновационных системах как отдельных стран, так и в мире в целом, проявившиеся в эффективной форме взаимодействия государства, науки и бизнеса, нашли отражение в современ-

ных работах по теории инновации, оформившихся в виде концепции «тройной спирали», или модели стратегических инновационных сетей.

Основной тезис теории «тройной спирали» заключается в том, что в системе инновационного развития доминирующее положение начинают занимать институты, ответственные за создание нового знания. Причиной столь важного преобразования послужила логика развития науки, рождающей все больше синтетических направлений, которые включают как фундаментальные, так и прикладные исследования междисциплинарного характера и разработки. В этих областях наблюдается образование кластеров, формирующих будущий потенциал инновационного развития (био- и нанотехнологии, информационные технологии), а связи между учеными, технологами и пользователями становятся качественно другими, также как и функции [1].

Предлагаемая трехкомпонентная институциональная модель, базирующаяся на теории «тройной спирали», предполагает возможность устойчивого, инновационного развития страны в целом, которое обеспечивается интеграцией трех компонент институциональной цепочки «государство-наука-бизнес» так, чтобы отбор технологий и рынков происходил в долгосрочной перспективе. При этом государству отводится роль по формированию эффективной институциональной среды, стимулирующей спрос бизнеса на инновации, которые создаются в научной сфере. Реализация подобной устойчивой цепочки взаимосвязей возможна в рамках инновационно-внедренческих кластеров. Модель предполагает, что в ходе контроля государства или региональных органов должен обеспечиваться компромисс между дифференциацией и интеграцией. Таким образом, двухсторонние взаимосвязи между институтами, государством и рынком, с одной стороны, наукой и бизнесом – с другой, в современных условиях недостаточны для динамичного развития. Они не имеют механизмов контроля по типу отрицательной обратной связи между всеми участниками. В то время как трехкомпонентная институциональная модель на базе цепочки «государство-наука-бизнес» позволяет нейтрализовать этот недостаток. В конечном счете, инновационному развитию способствуют все мероприятия, увеличивающие разнообразие в поведении экономических агентов, прежде всего фирм. Рост инновационной креативности становится главной задачей экономической политики наряду с совершенствованием механизмов отбора объектов для стимулирования, будь то отдельные фирмы, корпорации или государственные программы.

В этой связи политика российского посткризисного развития, связанного с ключевой ролью научно-технического прогресса в обеспечении инновационного роста должна включать: определение инновационных приоритетов долгосрочного технико-экономического и экологического развития, сохранение научно-производственного потенциала страны, формирование на этой основе промышленной, научно-технической и финансовой политики.

Выбор и реализация приоритетов качественного экономического развития должны осуществляться в соответствии со следующими требованиями. С научно-технической точки зрения приоритеты должны соответствовать

перспективным направлениям формирования технологического уклада и своевременного создания заделов. С экономической точки зрения государственная поддержка приоритетных направлений должна характеризоваться двумя признаками: обладать значительным внешним эффектом, улучшая общую экономическую среду, и инициировать рост деловой активности в комплексе отраслей, сопряженных с приоритетными производствами. С производственной точки зрения государственное стимулирование должно приводить к такому росту конкурентоспособности соответствующих производств, при котором они, начиная с определенного момента, выходят на самостоятельную траекторию расширенного воспроизводства в масштабах мирового рынка, выполняя роль «локомотивов роста» для всей экономики. С социальной точки зрения структурная перестройка экономики должна сопровождаться общим ростом благосостояния народа.

К **приоритетным направлениям**, осуществление которых удовлетворяет всем необходимым критериям, относятся следующие [2]: освоение современных информационных технологий; развитие биотехнологий; создание наноматериалов с заранее заданными свойствами; комплексное развитие ракетно-космической промышленности; развитие комплекса технологий ядерного цикла, расширение сферы их потребления; развертывание информационной инфраструктуры на основе систем спутниковой оптоволоконной и сотовой связи в городах; модернизация непромышленной сферы; применение технологий регенерации тканей в медицине; оздоровление окружающей среды на основе экологически чистых технологий. Эти приоритетные направления отражают состояние отечественного научно-промышленного потенциала, но их активизация требует государственной поддержки и регулирования национальной инновационной системы.

Только объединив усилия госаппарата, научного сообщества и бизнеса, можно сформировать новую модель восстановительного роста, предполагающую: создание максимально благоприятного инвестиционного климата и условий для программного проведения структурных преобразований; активную изобретательскую и внедренческую деятельность; увеличение доли высокотехнологичного сектора экономики в ВВП; обеспечение устойчивой конкурентоспособности отечественных товаров (услуг) на внутренних и внешних рынках. То есть, данная модель должна обеспечить переход к новому высокопроизводительному информационно-инновационному хозяйственному укладу. Но это, в свою очередь, требует закрепления зон ответственности государства и бизнеса, а, кроме того, совершенствования механизма государственной поддержки, который, по оценкам самих предпринимателей, является явно неудовлетворительным.

Так, согласно результатам исследований, государственное стимулирование инноваций и инвестиций распространяется соответственно на 12,6 и 16,4 % крупных и средних промышленных предприятий, т.е. в целом различными формами финансовой поддержки государства была охвачена всего лишь $\frac{1}{4}$ предприятий [3]. Помимо этого, следует отметить, что государствен-

ная поддержка концентрируется на определенных группах хозяйствующих субъектов. В частности, практически по всем каналам поддержку чаще получают более крупные и эффективные производства, а также госкомпании и предприятия с госучастием. Наряду с ними доступ к льготам на инвестиции и к поддержке инноваций несколько чаще получают компании, в которых иностранным инвесторам принадлежат контроль или крупные пакеты акций.

Все это свидетельствует о необходимости поиска инноваций в самой системе управления взаимодействием бизнеса и государства в интересах общества при реализации приоритетных направлений его развития. В любом случае исторический опыт нашей страны демонстрирует доминирования государства в осуществлении партнерских отношений государства и бизнеса в интересах общества. Эта тенденция обусловлена рядом особенностей современного макроэкономического развития, в частности неоконченностью российской трансформации и мировым финансово-экономическим кризисом 2008-2010гг., а следовательно, необходимостью учитывать адаптивность имеющегося опыта зарубежных стран. Мировой финансово-экономический кризис обострил проблемы экстенсивного развития национальной экономики, ее зависимости от конъюнктуры на мировых рынках сырья. Это нашло отражение в негативной динамике основных показателей экономического развития (табл. 1).

Таблица 1

Динамика основных показателей развития экономики России за 2008 – 2010 гг. [4].

Показатели	2008 г.	2009 г.	2010 г.
ВВП, %	105,6	92,2	104,0
Индекс потребительских цен, к концу предыдущего года, %	113,3	108,8	108,8
Индекс промышленного производства, %	100,6	90,7	108,2
Индекс производства продукции сельского хозяйства, %	110,8	101,4	88,1
Инвестиции в основной капитал, %	109,9	84,3	106,0
Реальная заработная плата, %	111,5	96,5	104,6
Оборот розничной торговли в сопоставимых ценах, %	113,5	95,1	104,4
Экспорт товаров, млрд. дол.	471,6	303,4	400,1
Импорт товаров, млрд. дол.	291,9	191,8	248,8
Средняя цена за нефть Urals, долл. / баррель	94,4	61,1	78,2

Усилившаяся необходимость скорейшей диверсификации российской экономики и ее перехода на инновационное развитие способствовала интенсификации развития партнерства государства и частного бизнеса, ориентированного на стимулирование инновационной деятельности. Вместе с тем антикризисные мероприятия привели к дополнительному перераспределению добавленной стоимости из обрабатывающей промышленности и АПК в пользу

естественных монополий, торгового и финансового секторов, а возобновившийся рост цен на нефть спровоцировал повторение докризисных тенденций экстенсивного развития страны, препятствующих активизации государственно-частного партнерства на перспективных направлениях, обеспечивающих диверсификацию российской экономики.

В России создан широкий спектр форм государственно-частного партнерства в различных сферах экономической деятельности. Наиболее динамичное развитие получили государственные закупки и контракты в сфере строительства платных автомобильных дорог, развития городского пассажирского транспорта, управления жилищным фондом и др. Развитие арендных (лизинговых) форм государственно-частного партнерства в России обеспечивается государственными смешанными компаниями и корпорациями (ОАО «Росагролизинг»), развитие новых и перспективных форм такого партнерства осуществляется в рамках деятельности институтов экономического развития (Внешэкономбанка, Инвестиционного фонда РФ, ОАО «Российская венчурная компания», госкорпораций «Ростехнологии», «Росатом», ОАО «Особые экономические зоны» и др.). Концессионные формы государственно-частного партнерства недостаточно распространены в российской практике.

Развитие форм, моделей, механизмов и институтов ГЧП, практическая организация работы требуют формирования специальной законодательной базы. Федеральное законодательство, предметом которого являлось бы государственно-частное партнерство, в России пока не получило развития. Единственным специальным нормативным правовым актом является Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» (далее – Закон № 115-ФЗ), определяющий порядок применения механизма концессии при реализации проектов ГЧП.

Вместе с тем в 2006 г. в России появились первые региональные законы, посвященные ГЧП. Так, Законодательным собранием Санкт-Петербурга принят Закон «Об участии Санкт-Петербурга в государственно-частных партнерствах». В нем дается следующее определение ГЧП (п. 1.1 ст. 4): «Государственно-частное партнерство – взаимовыгодное сотрудничество Санкт-Петербурга с российским или иностранным юридическим или физическим лицом либо действующим без образования юридического лица по договору простого товарищества (договору о совместной деятельности) объединением юридических лиц в реализации социально значимых проектов, которое осуществляется путем заключения и исполнения соглашений, в том числе концессионных» [5].

В Республике Калмыкия с 1 января 2009 г. вступил в силу Закон «О государственно-частном партнерстве в Республике Калмыкия». В Республике Дагестан действует Закон Республики Дагестан от 1 февраля 2008 г. № 5 «Об участии Республики Дагестан в государственно-частных партнерствах». В ряде других субъектов РФ (Самарская, Челябинская области и др.) такие нормативные акты находятся в стадии активной подготовки.

Таким образом, для Российской Федерации вопрос о правовом обеспечении ГЧП остается открытым.

В Российской Федерации приоритет государства в решении проблем социально-экономического развития с использованием механизма ГЧП закреплён в целом ряде нормативно-правовых актов. Первым программным документом, в котором ГЧП признаётся важным инструментом развития инфраструктуры, стала Федеральная целевая программа (ФЦП) «Модернизация транспортной системы России (2002–2010 годы)» [6].

В утверждённом распоряжением Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1663-р Основных направлениях деятельности Правительства на период до 2012 г. ГЧП рассматривается как важный механизм привлечения внебюджетных средств для развития инфраструктуры. В этом же документе определены приоритетные сферы применения партнёрств: здравоохранение, образование, космическая отрасль, лесное хозяйство, транспортная инфраструктура.

Многое в становлении и развитии ГЧП определяется наличием соответствующей институциональной среды для решения стоящих перед государством задач, расстановкой социально-политических сил и преобладанием тех или иных политических доктрин. При этом речь идёт не только о проявлении политической воли на высшем уровне, но и о создании «политического обеспечения» в нижних слоях общества путём подготовки общественного мнения к использованию приватизационных механизмов в сфере социальной и производственной инфраструктуры.

Непременными условиями успешной реализации планов ГЧП являются институциональные факторы: разработка соответствующего законодательства, обеспечение прозрачности деятельности частных компаний на объектах государственной и муниципальной собственности, выработка чётких рекомендаций и инструкций, строгое следование государства постулатам объявленной политики и принципам ГЧП, стабильность общей политической обстановки.

Особую роль в странах с недостаточно совершенной институциональной средой рыночной экономики и гражданского общества играют внешние факторы, в том числе психологическое давление, связанное с успехами передовых стран, побуждающее иногда к копированию зарубежных моделей ГЧП без подготовки соответствующей институциональной, правовой и финансовой основы. Такая политика может привести к результатам, прямо противоположным тому, что ожидалось, и на долгие годы создать негативный имидж ГЧП.

Спецификой российской практики является то, что к ГЧП чаще всего прибегают в инновационной сфере. Но сложившаяся здесь негативная ситуация обусловлена тем, что нынешняя государственная инновационная политика России отражает в большей мере представления госчиновников и части экспертного сообщества о том, где находятся «узкие места» и перспективы развития инноваций и технологий бизнеса и промышленности в целом, чем мнение и интересы последних. Даже в рамках софинансирования НИОКР наблюдаются серьёзные «техни-

ческие» просчеты, так как государство при формулировании, например, федеральных целевых программ не вполне адекватно оценивает потребности рынка и интересы бизнеса, что ведет к снижению интереса бизнес-сообщества [7]. То же относится и к интерпретации советского и мирового опыта. А бесконечные поиски «инновационной панацеи» делают даже это видение нестабильным. И это – наряду с такими общими бедами российской экономики, как правоприменение и коррупция, – вскрывает одну из основных проблем ГЧП в сфере инноваций в России.

Российская модель ГЧП по проблемам науки, технологий и коммерциализации НИОКР страдает от нехватки эффективных каналов коммуникации и в первую очередь «обратной связи» – от бизнеса к власти. Государство крайне редко, местами непозволительно редко, говорит с бизнесом в процессе принятия и исполнения решений, а еще реже – слышит его. В США, ЕС, Японии и иных странах существуют эффективно действующие механизмы «прямой» и «обратной» связи в форме парламентских слушаний, лоббистской деятельности отдельных компаний или отраслевых ассоциаций, постоянных или временных специализированных комитетов, комиссий, которые оказывают воздействие на формулирование и имплементации государственной инновационной политики. В России в инновационной сфере большинства этих инструментов либо просто нет, либо они используются sporadически, нередко формально и без нужного эффекта.

По нашему мнению, для дальнейшего совершенствования форм ГЧП в России необходимо:

- выработать стратегию с применением схем ГЧП в соответствующих отраслях;
- создать нормативно правовую базу, регламентирующую ГЧП, обеспечить ее надежное функционирование;
- разработать схему мониторинга проектов, реализуемых по схемам ГЧП, и судебной защиты прав государства и инвесторов, отечественных и зарубежных. Ввести также мониторинг судебной практики по делам, связанным с ГЧП, и своевременно принимать меры по совершенствованию нормативно-правовой базы в этой сфере гражданско-правовых отношений;
- обеспечить введение адекватной системы тарифов на пользование объектами транспортной и иной инфраструктуры, построенных по схемам ГЧП;
- разработать проформы инвестиционных соглашений и установить четкий порядок их заключений, с учетом полномочий государственных или муниципальных органов, создать механизм публичного предложения проектов инвесторам, решить вопросы бухгалтерского учета, амортизационной политики, налоговой нагрузки, учитывая, что при реализации сложных капиталоемких проектов с длительным периодом окупаемости налоговая нагрузка на инвесторов может быть значительной, что сделает использование этого механизма нецелесообразным;
- создать адекватную систему субсидирования и соответствующих инструментов для того, чтобы социально уязвимые слои населения не по-

страдали от реализации таких проектов;

обеспечить при реализации проектов ГЧП контроль за их экологическими и природоохранными последствиями.

Литература

1. Черкасова Т.П. Инновационный экономический рост в посткризисной России: институциональная модель и механизм государственной политики. Волгоград: ВолГУ, 2011. С. 248.

2. Реформационный прагматизм как основа модернизации // Российский экономический журнал. 2008. №3. С. 27–28.

3. Российская промышленность на перепутье: что мешает нашим фирмам стать конкурентоспособными // Вопросы экономики. 2007. № 3. С.28.

4. Сценарные условия для формирования вариантов социально-экономического развития в 2012 – 2014 гг. Официальный сайт Министерства экономического развития и торговли РФ: <http://www.economy.gov.ru>

5. Закон Санкт-Петербурга от 25 декабря 2006 г. № 627-100 «Об участии Санкт-Петербурга в государственно-частных партнерствах».

6. Постановление Правительства РФ от 5 декабря 2001 г. № 848 «О Федеральной целевой программе «Модернизация транспортной системы России (2002–2010 годы)».

7. Кондратьев В. Корпоративный сектор и государство в стратегии глобальной конкурентоспособности // Мировая экономика и международные отношения. 2009. №3. С.26

УДК 338.2

Чумаков А.А., д. э. н., проф.

Расчетно-кассовые операции как направление банковского менеджмента

В статье анализируется возможность адаптации расчетно-кассовых операций к изменившейся конъюнктуре отечественного финансового рынка. Предложены рекомендации по разработке наиболее перспективных инструментов.

Ключевые слова: банковский менеджмент, бизнес-процессы, расчетно-кассовые операции, неценовая конкуренция, клиентская политика банков.

В последние годы, в условиях посткризисных явлений на финансовых рынках, отмечается перестройка отечественного банковского сектора, которая сопровождается следующими процессами, происходящими на рынке банковских услуг России: глобализацией финансовых рынков; повышением уровня развития технологии; обострением конкуренции между коммерческими банками; диверсификацией услуг как следствие конкурентной борьбы; консолидацией и концентрацией банковских капиталов банковской системы России; изменением клиентской среды рынка банковских услуг России.

В то же время анализ выявляет значительные противоречия в деятельности банковских учреждений. В последнее время они сталкиваются с проблемой уменьшения издержек, в том числе и по денежному обращению. И наверняка, эта тенденция будет нарастать при вхождении России в ВТО. Основной причиной этого в условиях усложняющейся конкуренции является законное желание банков получить большие объёмы прибыли.

Вследствие недостаточности развития российской платежной системы все еще значительная доля расчетов приходится на наличные платежи, хотя в странах Центральной и Восточной Европы подобная ситуация давно преодолена. Анализ свидетельствует - общая масса наличных денег в обращении у нас почти вдвое превышает объем рублевых вкладов до- востребования: на долю безналичных платежей в 2010 г. пришлось лишь около 6% розничных платежей [1]. В перспективе можно ожидать, что доля безналичных расчетов в России увеличится, по меньшей мере до 27% к 2025 г., а наличные деньги будут все больше использоваться для совершения некрупных транзакций [2]. Пока что, политика отечественных банков характеризуется недостаточным многообразием продуктов, недостаточной готовностью к инновациям.

Одним из способов уменьшения издержек является полный переход на безналичные расчёты, так как известно, что около 20% стоимости наличных денег уходит на их обновление. В свою очередь рост безналичных расчётов позволяют сокращать эти траты. Однако, организация расчетно - кассового обслуживания проходит отнюдь не гладко. Практика подтверждает, что большинство финансовых затруднений - это не только результат рисков внешней среды, но и главного, на наш взгляд, фактора: низкого качества банковского менеджмента. В том числе, в области расчетно - кассового обслуживания. Возросшая конкуренция между коммерческими банками привела к необходимости серьезной реорганизации бизнес- процессов и более четкого позиционирования на рынке банковских услуг, а также мер, направленных на рациональное и эффективное использование капитала, выработку механизма рационального управления движением финансовых ресурсов, обработки платежных документов и т. д.

Исследование современного состояния рынка банковских услуг в России позволяет охарактеризовать его как время формирования профессиональных взаимоотношений между производителями этих услуг – коммерческими банками и их потребителями – физическими и юридическими лицами. Возросшая конкуренция между коммерческими банками на рынке банковских услуг привела к необходимости и более четкого позиционирования на рынке с целью привлечения новых или удержанию от ухода из банка старых клиентов. Данные условия диктуют новые требования к системам организации деятельности коммерческих банков в современных условиях.

Если до кризиса 2008- 2009 гг. расчетно-кассовые операции в большинстве кредитных организаций рассматривалось как дополнение к основным банковским продуктам, то сейчас расчетно-кассовое обслуживание ста-

ли воспринимать как отдельный продукт, а в некотором смысле – как отдельное направление бизнеса.

Упавшие в кризис объёмы кредитования, являющиеся основным источником доходов, заставили банки активизироваться в направлении расчетно-кассового обслуживания. Ведь, на наш взгляд, это «входной» продукт – та «одежка», по которой встречаются, с него начинается сотрудничество бизнеса и банка, тарифные планы, которые клиент выбирает самостоятельно в зависимости от активности работы с банком, вида бизнеса и т.д.

Практические данные свидетельствуют, что многие кредитные учреждения в 2011 году вообще не повышали стоимость расчетно-кассового обслуживания – в частности, банк «Центр-Инвест». Поэтому, на наш взгляд, очень важно производить мониторинг рынка конкурентоспособной среды, изучить потребности клиентов и предложить то, что им действительно нужно. То есть выйти на лояльные тарифы. К примеру, немало банков активно использовали нулевую цену для «вхождения» клиентов при открытии счетов. Таким образом, ценовой фактор как форма привлечения новых клиентов остается немаловажным – прежде всего для малого бизнеса. И ему сегодня есть, где разгуляться в поисках выгодных предложений от банков. Хотя нынешние преференции со стороны банков вовсе не означают, что роста тарифов ждать не стоит. Пусть небольшой, но рост реален, уже хотя бы потому, что необходим учет фактора инфляции.

Существенную роль, на наш взгляд, должно сыграть расширение «пакетного обслуживания». Так «стандартный набор» расчетно-кассового обслуживания банков обычно включает открытие расчетного счета, его ежемесячное обслуживание, осуществление платежей по поручениям клиента, зачисление средств на счет, прием и выдачу наличных денежных средств, установку и обслуживание системы «Клиент-Банк», оформление чековой книжки и т.д. Так, например, банк Центр-Инвест сегодня стоит перед необходимостью расширения этого списка, формируя «пакеты услуг РКО» и включая в него дополнительные банковские сервисы. Южном регионе за исключением разве что малых региональных банков пакетное обслуживание взято на вооружение практически всеми.

На данном примере можно продемонстрировать качество банковского обслуживания вообще. К тому же, в конце концов, это стабильный безрисковый доход, не столь категорично зависящий от ситуации в экономике. В то же время, оценки емкости данного сектора и, соответственно, условий и перспектив работы на нем, у самих банкиров заметно разнятся.

Дело в том, что в последние годы платежеспособных и кредитоспособных клиентов на данном региональном рынке прибавилось не много. Соответственно, банки ведут острую конкретную борьбу за уже существующих клиентов, старых и надежных. Это подтверждает и опыт деятельности банков Ставропольского региона. Так исследования свидетельствуют: все банки, представленные на данном рынке, предлагают практически идентичный набор услуг по РКО. И большинство продуктов находятся примерно в одном

ценовом диапазоне. Хотя тарифная политика банков в части расчетно-кассового обслуживания юридических лиц и индивидуальных предпринимателей все-таки разнится в зависимости от уровня банка. Однако, на наш взгляд, можно выявить общую тенденцию – необходимость перехода все большего числа банков на гибкие тарифные планы.

Главная выгода для клиента от «пакетов» в возможности получить широкий набор услуг по более низкой цене. Как правило, чем активнее клиент, тем привлекательнее для него получение «пакета услуг». В частности, расчеты свидетельствуют - у пользователей услуг отделений Сбербанка в этом случае есть возможность сэкономить до 30% от стоимости каждой услуги «в розницу». Наличие скидок по отношению к стандартной форме активно распространено и в филиале банка ВТБ24. Пакет «Заемщик», например, обходится клиенту в 3 раза дешевле, чем набор тех же услуг в рамках обычного расчетно-кассового обслуживания, пакет «Стартовый» – в 1,2 раза. Стоимость самого дешевого пакета услуг здесь составлял 1100 рублей в месяц (базовый тариф).

Интересна инициатива местного филиала банка «ТРАСТ», разработавшего пакетное предложение для ведения бизнеса на весь 2011 год за 2011 рублей. При этом обязательное условие подключения услуг – оформление заявления о присоединении к правилам обмена электронными документами по системе «Банк-Клиент». Для клиентов этого пакетного предложения на 0,5% увеличены стандартные процентные ставки при их начислении на ежедневный или неснижаемый остаток на счете; при размещении свободных денежных средств в срочные депозиты. Подключение к пакетному предложению осуществлялось до 01.06.2011 года.

Заслуживает внимания в данном отношении и опыт Северо - Кавказского Сбербанка, который акцентирует внимание на следующих услугах пакетного расчетно-кассового обслуживания: Пакет «РКО + кредит». Для клиентов шести отделений Сбербанка Ставрополя при получении кредитного продукта «Доверие» предлагается возможность снизить расходы на открытие расчетного счета. Кредит разработан специально для клиентов малого бизнеса. Он предлагается индивидуальным предпринимателям и малым предприятиям (ООО, годовая выручка до 60 млн. рублей) без залога и комиссий по кредиту, не требуется подтверждение цели кредитования; сумма кредитования от 80 тыс. до 2 млн. рублей с поручительством одного собственника бизнеса; срок кредитования до 2 лет и кроме льготной цены за открытие счета в Сбербанке, так же установлены более низкие тарифы при выдаче наличных денежных средств со счета клиента, предоставленных в виде кредита по данному продукту.

Пакет «РКО + инкассация». Клиентам ставропольских отделений предлагается воспользоваться уникальной услугой – «автоматический сейф», позволяющей юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям инкассировать денежные средства в желаемое время без участия персонала банка. Сейфы расположены в офисе (здания банка). Всем клиентам, исполь-

зующим автоматический сейф, устанавливаются льготные условия по открытию, обслуживанию расчетного счета и приему денежной наличности.

Таким образом, даже эти примеры – яркая демонстрация новой закономерности: банковская сфера созрела до необходимости конкурировать в неценовых показателях. Поэтому всем работающим в регионе банкам необходимо решительно взяться за технологическое совершенствование своих расчетно-кассовых систем с целью – завоёвывать клиентов и в безбрежном виртуальном пространстве.

Следует также подчеркнуть необходимость более быстрого перехода к безбумажному обороту. Дело в том, что на рынке РКО появляются все больше предложений, ориентированных на скорость, качество и удобство обслуживания: бронирование счета, SMS-уведомление о поступлении средств на счет, проведение платежей и предоставление финансовой информации по телефону и т.д.

Применение подобных продуктов выгодно банкам: затраты на дистанционное обслуживание существенно ниже, чем на организацию сервиса в стенах офиса. Естественно, оно выгодно и клиентам: современные технологии гарантируют быстрое прохождение расчетных операций.

Практика свидетельствует, что клиенты осознали все прелести удаленного обслуживания, стали больше ценить свое время. Менеджеры Банка «Центр-Инвест», в свою очередь, должны быть готовы к переменам и предложить своим клиентам более удобные и менее затратные по времени и средствам продукты. В нынешнем году, на наш взгляд, банку целесообразны: запуск нового масштабного проекта – оптимизированная модель обслуживания юридических лиц, а также обновление и оптимизация системы дистанционного банковского обслуживания. Данные свидетельствуют: она выгодно отличается механизмом обновления информации о движении средств по счету, статусах документов, новым понятным интерфейсом. Система значительно быстрее, так как построена с использованием передовых технологий в области дистанционного банковского обслуживания. Быстродействие обеспечивается за счет отдельного оборудования, на сегодняшний день одного из самых передовых.

Тенденция перехода на дистанционное общение в рамках расчетно-кассовых операций прослеживается и в Сбербанке. По итогам работы в 2011 году здесь на 52,18 процента увеличилось количество клиентов, обслуживающихся с использованием таких систем. Предварительные итоги первого квартала 2012 года также позволяют сделать вывод о сохранении тренда увеличения доли клиентов на «дистанционке». Среди популярных мобильных банковских продуктов специалисты выделяют автоматизированную систему «Клиент-Сбербанк», «Сбербанк Бизнес ОнЛ@йн».

Возможность приёма и обработки платежных документов, предоставленных в электронном виде; просмотра всех операций по счетам, а также доступа к информации о том, какие остатки на них содержатся в определенный момент времени, sms-банкинг – все это услуга «Сбербанк Бизнес

ОнЛ@йн». Для пользования последней нужно лишь заполнить заявку на подключение – никакого дополнительного программного обеспечения устанавливать не потребуется, помимо ПК с выходом в Интернет. При этом уровень безопасности системы достаточно высок и предполагает полную конфиденциальность для каждого клиента и предприятия.

Как показывает опыт деятельности «Промсвязьбанка» наибольшим спросом сегодня пользуется подключение к системе «Банк-клиент», тем более что в его рамках клиент может получить ряд существенных бесплатных плюсов, таких как перевод налогов, сборов, пеней и штрафов в различные уровни бюджетов, внутрибанковский перевод и т.п.

Региональный ставропольский банк «КОР» в 2011 году разработал систему безопасности, признанную самой современной на сегодня: использование USB-токена обеспечивает наиболее надежную информационную защиту секретного ключа электронной подписи. «КОР» БЕСПЛАТНО выдает ОТП-токены своим клиентам.

Особая гордость банка «ЭКСПРЕСС-ВОЛГА» – система «Интернет-Клиент», с помощью которой бизнесмен получает возможность управлять своим расчетным счетом из любого уголка Земли 7 дней в неделю, 24 часа в сутки. Это может быть работа в режиме онлайн с платежными и информационными документами, с информацией об остатках на счетах в любой валюте, обмен документами с 1С и т.д. При этом на компьютер клиента не ставятся никаких дополнительных программ. Все изменения происходят на сервере банка. Система «Интернет-Клиент» совместима с системой 1С, что упрощает бухучет организации клиента.

Таким образом, видно, что рынок новых технологий в сфере финансов, в том числе и РКО, развивается столь активно, что банкам, по-видимому, необходимо в перспективе разрешить работать с электронными оригиналами документов и уйти от бумаг. В то же время, такие радикальные нововведения предполагают поправки в законы «О банках и банковской деятельности» и «Об архивном деле в Российской Федерации».

Окончательный список документов, которым не понадобится бумажный носитель – компетенция Центробанка. Одновременно предлагается расширить понятие «архивного документа», которым будет признаваться не только материальный, но и электронный носитель с зафиксированной на нем информацией. Специалисты банковской сферы в целом оценивают закон положительно.

На наш взгляд, закрепляемые в нем нормы позволят банкам предлагать клиентам более интересные условия обслуживания, возможно сокращение необходимых визитов в банк, еще большую часть операций станет возможно проводить дистанционно. Кроме того, появляется возможность сократить часть издержек банка и упростить документооборот.

До недавнего времени по данным операционного департамента «Центр-Инвест», затраты на хранение документов в банке в бумажном виде составляют более 70 миллионов рублей в месяц без учета затрат на их логи-

стику, издержек на организацию собственных архивов, а также затрат на расходные материалы. Хранение документов в электронном виде снизит хозяйственные издержки. Однако, поскольку электронная база более уязвима, с переходом на электронный документооборот необходимо ужесточать требования к защите частной информации.

Существенную роль должна сыграть структуризация клиентской базы, выделение наиболее значимых для банка групп клиентов, что позволит активизировать работу по удовлетворению потребностей значимых клиентов. Это возможно за счет разработки и продвижения новых банковских продуктов и формирования более высоких стандартов обслуживания, в том числе в сфере расчетно-кассового обслуживания, с последующим распространением их на всю клиентскую базу банка.

Литература

1. По данным Банка России и Росстата: <http://www.cbr.ru>
2. Ткачук А. В., Голембиовский Д. Ю. Перспективы распространения наличных денег // Деньги и кредит. -2012. - № 7.- С. 24.

УДК 331.5

Змяк С. С., к. э. н., доц., докторант

Государственная политика на рынке труда: проблемы и перспективы реализации на региональном уровне

Основное внимание в статье уделено обоснованию необходимости дальнейшего совершенствования направлений государственной политики на рынке труда в свете разработки важнейших стратегических программ развития сферы занятости населения в период до 2020 г. .

Ключевые слова: рынок труда, занятость, безработица, государственная политика на рынке труда, программы содействия занятости населения.

Активное регулирование положения на рынке труда осуществляется на региональном и местном уровнях управления. Каким бы не был показатель, указывающий состояние рынка труда, мы не в силах рассмотреть с позиций регулирования рынка труда, его изменение по регионам происходит в обязательном порядке, и меры, принимаемые для регулирования каждого региона специфические [1]. В связи с тем, что данный параграф будет посвящен характерным чертам осуществления мероприятий активной политики занятости в Ростовской области, целесообразно выделить основные моменты, которые описывают рынок труда в Ростовской области.

В таблице 1 представлены данные, характеризующие динамику основных показателей рынка труда Ростовской области в течение ряда лет, из которой следует что резкое сокращение безработицы произошло начиная с 2004 г. и вплоть до начала кризисных явлений конца 2008 г. имела устойчивую понижающую динамику.

Состав безработных также отличается собой достаточно стабильными значениями и на начало 2012 года представлял собой следующую картину:

- 60,8% составляют женщины;
- 43,9% – жители села;
- 26,0% – молодежь в возрасте от 16 до 29 лет;
- 73,8% – граждане, имеющие профессиональное образование.

По возрастному признаку среди безработных преобладают граждане в возрасте от 30 лет до предпенсионного возраста – 64,8% , молодежь 16-29 лет составляет 27,5%.

В целом в 2012 году сохранилась стабильная ситуации в сфере занятости населения Ростовской области. В течение января – июня 2012 года численность зарегистрированных безработных снизилась с начала года на 3,3 тыс. человек и составила 19,6 тыс. человек. Уровень регистрируемой безработицы составляет 0,9% от численности экономически активного населения. Число заявленных вакансий с начала года увеличилось на 16,1 тыс. единиц и на 01.07.2012 составило 46,1 тыс. единиц, что позволило увеличить долю трудоустройства граждан с 62,9 до 75,3 процента. Снизились на 30,2%, по сравнению с аналогичным периодом 2011 года, масштабы высвобождений работников по причине ликвидации организации либо сокращения численности или штата работников.

Таблица 1.

Данные о состоянии рынка труда Ростовской области.*

Год	Численность экономически активного населения – всего, тыс. человек	из него		Уровень безработицы (по методологии МОТ), процентов
		Занятые	Безработные	
2004	2199,6	2009,6	190,1	8,6
2005	2125,7	1943,6	182,0	8,6
2006	2131,8	1960,6	171,3	8,0
2007	2194,2	2045,0	149,2	6,8
2008	2227,1	2080,4	146,7	6,6
2009	2199,1	2014,3	184,8	8,4
2010	2163,3	1994,2	169,0	7,8
2011	2175,4	2017,5	157,9	7,3

* Экономическая активность населения России. Статистический сборник. Росстат. 2012. С. 29.

Вместе с тем, 246 организаций области уведомили службу занятости населения о предстоящих увольнениях 3,8 тыс. работников, в том числе 14 организаций – о массовых увольнениях 2,5 тыс. человек.

Наибольшую тревогу вызывает ситуация на рынке труда в трех крупных территориях области: городах Таганроге, Каменск-Шахтинский и Шахты в связи с заявленными массовыми высвобождениями предприятий.

Несмотря на то, что массовые высвобождения ОАО «ТагАвтоПром» за 1 полугодие 2012 г. не проводил, работники предприятия увольняются по собственному желанию, что может привести к росту напряженности на рынке труда.

В этой связи службой занятости населения совместно с органами исполнительной власти, руководством предприятий, профсоюзными организациями и государственной инспекцией труда разработаны и реализуются совместные планы по недопущению роста напряженности на рынке труда вследствие возможных массовых увольнений работников указанных предприятий.

Развернута работа консультационных пунктов по информированию о законодательстве о труде и занятости населения, о ситуации на рынке труда и возможностях службы занятости населения по трудоустройству, профессиональному обучению, социальной поддержке. Например, при непосредственном участии службы занятости крупнейшее предприятие области ОАО «НЭВЗ» выразило готовность трудоустроить более 400 человек на рабочие места с оплатой 27-40 тыс. рублей и организованной доставкой к месту работы. Такие же меры принимаются по трудоустройству увольняемых работников ОАО «Каменский машиностроительный завод» и ООО «Шахта «Антрацит».

Для системы управления занятостью в регионе характерны проблемы, связанные с информационным обеспечением управления, наличием и качеством разработанной стратегии в области занятости, организацией управления и оптимизацией взаимодействия всех элементов и уровней.

При этом считаем целесообразным не согласиться с Ю. Одеговым и Г. Руденко, которые при рассмотрении системы управления занятостью в регионе оставляют без внимания анализ ключевых функций и институтов данной системы [2], что, безусловно, упрощает исследование данной сферы (рис. 1).

В этой связи подчеркнем, что с начала 2012 г. проблемы занятости населения почти всецело легли организационным и финансовым бременем на бюджеты регионов.

В декабре 2011 г. был подписан Федеральный закон № 361 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты» [3]. В нем есть много сюжетов: передача регионам полномочий по решению вопросов распределения налогов, благоустройству территории, но основная часть - вопросы занятости.

В 2007 году регионы уже получали все полномочия по содействию занятости, но при этом финансирование программ осталось за федеральным бюджетом - оно шло через субвенцию. Использование этих средств на решение других проблем было запрещено.

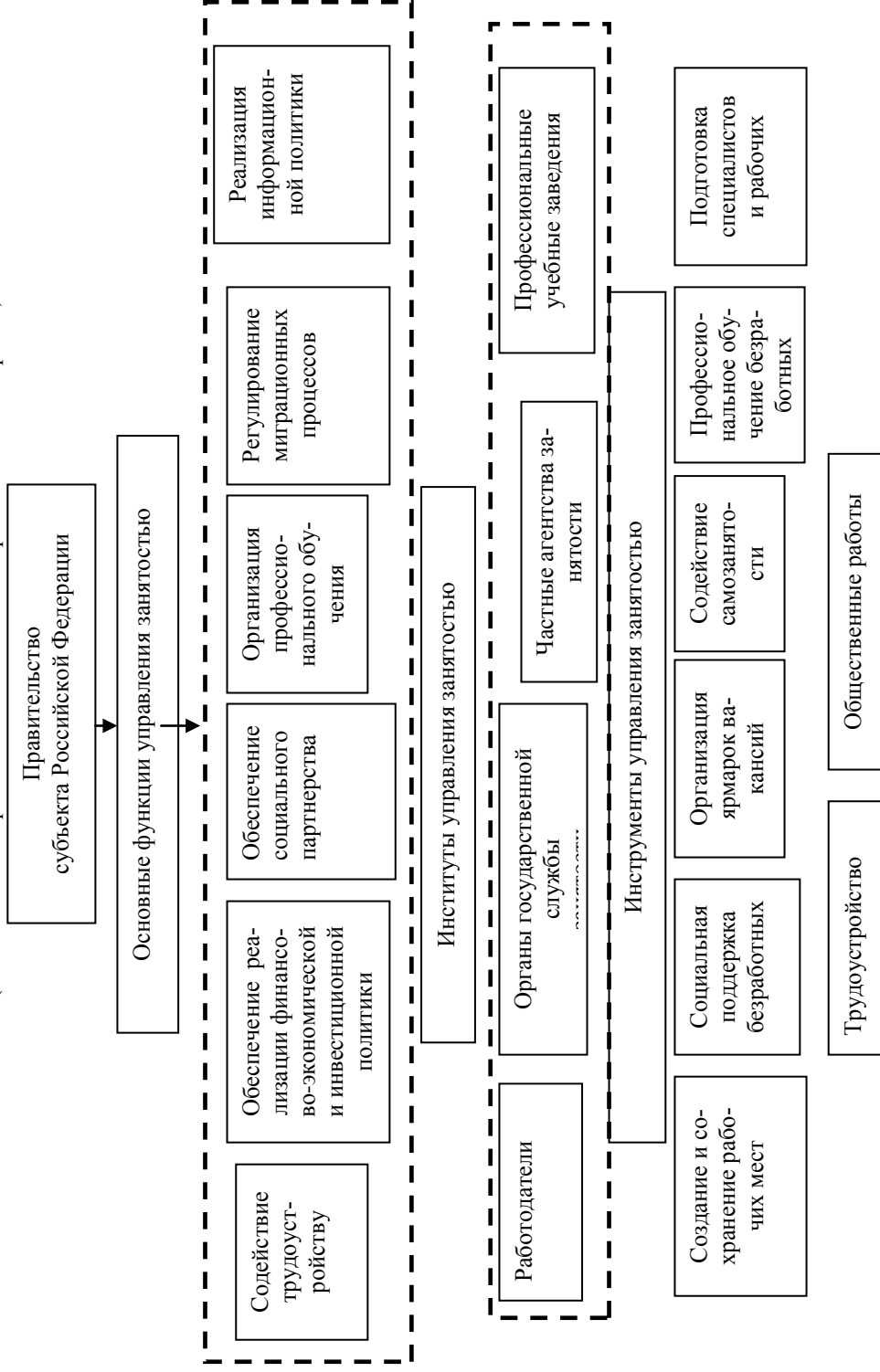
По новому закону федеральный бюджет продолжит выделять средства на все социальные выплаты, предназначенные для тех, кто признан безработным. Это пособие по безработице, материальная помощь, стипендия во время профобучения, возмещение расходов Пенсионного фонда России на выплату досрочных пенсий по предложению органов службы занятости. Активные программы содействия занятости - переобучение безработных, профориентация, общественные работы, ярмарки вакансий, и содержание служб регионы с 2012 года финансируют за счет собственных средств.

При этом, по словам экспертов Минздравсоцразвития, данные изменения не должны существенно увеличить нагрузку на в массе своей дотационные региональные бюджеты. Аргумент, который они приводят, исходит из того, что Федерация взяла на себя финансирование всей милиции общественной безопасности, благодаря чему у регионов высвободились средства [4].

Субъекты РФ имеют право предусмотреть меньшее финансирование на содействие занятости чем это было ранее только в случае если прогнозные показатели по численности безработных уменьшатся. В вышеназванном законе написано: норматив доступности каждой услуги должен сохраниться на уровне 2011 года. Под нормативом доступности понимается предоставление услуги определенной доле официально зарегистрированных безработных. Например, если в 2011 году профессиональное переобучение могли пройти 15 процентов безработных, состоящих на учете, то такой уровень должен быть сохранен и в дальнейшем.

В свете переданных регионам полномочий определенный интерес представляет тот факт, что некоторые из антикризисных программ стали постоянно действующими. Во-первых, регионам переданы полномочия по оказанию единовременной финансовой помощи безработным на открытие собственного дела. Теперь субъекты самостоятельно определяют порядок отбора будущих предпринимателей, размер финансовой поддержки и другие условия выдачи помощи. Они, например, могут решить, что им не нужно 300 начинающих предпринимателей, пусть их будет сто, но субсидия составит не 58 800 рублей, а 200 тысяч.

Рисунок 1. Система управления занятостью в регионе
 (Составлено автором на основе анализа теоретического материала)



Вторая программа, которая становится постоянной, это профессиональное обучение женщин, находящихся в отпуске по уходу за ребенком до трех лет. По закону о передаче полномочий регионы теперь имеют право реализовывать эту программу.

За федеральным бюджетом сохранились два важнейших направления: трудоустройство людей с ограниченными возможностями и родителей, которые воспитывают детей-инвалидов, а также многодетных. Работодатели, создающие рабочие места для них, получают компенсацию 50 и 30 тысяч рублей соответственно.

Параллельно содействие занятости людей с ограниченными возможностями осуществляется в рамках государственной программы "Доступная среда". Никогда раньше вопросы занятости не пересекались с вопросами инвалидности.

Остальные антикризисные остаются в 15 регионах, так называемых территориях с напряженной ситуацией на рынке труда. К ним относятся регионы, чьи показатели, характеризующие рынок труда, превышают общероссийские более чем в 1,5 раза. Это республики Северного Кавказа, Алтай, Бурятия, Калмыкия, Марий Эл, Тыва, Алтайский и Забайкальский края, Курганская область, Адыгея. Здесь продолжится превентивное обучение работников, находящихся под риском увольнения, стажировка студентов и мероприятия, связанные с переездом в другую местность: федеральный бюджет компенсирует безработному расходы на переезд, аренду жилья в течение шести месяцев в размере 550 рублей в сутки, в течение того же периода работодателю частично возмещаются расходы на заработную плату работника - по 4600 рублей в месяц.

Всего на 2012 год на трудоустройство инвалидов, родителей детей-инвалидов и многодетных, а также на программы по снижению напряженности на рынке труда в 15 регионах в федеральном бюджете предусмотрено 1,5 миллиарда рублей.

Следует особо отметить, что повсеместно в регионах осуществлялся активный поиск новых подходов (примеры передовых практик реализации мероприятий стимулирующей политики занятости приведены в таблице 2).

Прежде всего, выделим попытку многих регионов реализовать на практике принцип широкой информационной доступности государственных услуг в сфере занятости населения, и в первую очередь, для молодежной среды, являющейся по-прежнему категорией с пониженной конкурентоспособностью на современном рынке труда.

Основным мотивом государственной деятельности в совершенствовании инфраструктуры рынка труда на региональном и местном уровнях выступает построение единой, целенаправленно действующей системы управления сферой труда и корректировки действия рыночных регуляторов в новых экономических условиях.

Таблица 2.

Примеры передовых практик реализации антикризисных мероприятий стимулирующей (активной) политики занятости*

Направление	Мероприятие	Регион
<p>Реализация принципа широкой информационной доступности государственных услуг в сфере занятости населения</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Проведение Единой информационной недели службы занятости населения с целью формирования комплексной системы информационной поддержки государственной политики занятости, повышение информированности молодежи, выпускников всех типов образовательных учреждений об услугах, оказываемых службой занятости населения, о возможности участия молодых людей в мероприятиях программы по содействию в сфере занятости населения и программы мероприятий по снижению напряженности на рынке труда, проводимые помимо основных. - Проведение акций «Старт к успеху», «Клуб начинающего карьериста», «Секреты трудоустройства» для учащихся выпускных курсов учреждений профессионального образования с целью подготовки выпускников к правильному поведению на рынке труда после завершения обучения. - Организация работы мобильных центров занятости населения в связи с необходимостью совершения выездных приемов специалистов служб занятости из-за удаленности населенных пунктов от центрального, в котором находится центр занятости населения. - Создание в многофункциональных центрах предоставления государственных и муниципальных услуг мест для предоставления государственных услуг службы занятости населения безработным и ищущим работу гражданам. - Размещение в местах скопления людей электронных киосков со справочной информацией в сфере трудового законодательства. 	<p>Волгоградская область, Ростовская область, Саратовская область, Новосибирская область, Алтайский край, Пермский край, Краснодарский край</p>
<p>Содействие созданию собственного дела</p>	<p>- Создание клубов предпринимателей с целью оказания помощи начинающим и активно действующим предпринимателям из числа бывших безработных гражд-</p>	<p>Брянская область</p>

	дан, состоявшим на учете в службе занятости, по вопросам организации и ведения бизнеса на ранних этапах развития, бизнес - планирования, маркетинга, налогообложения, права, планирования хозяйственной деятельности	
Стимулирование работодателей в области их привлечения к взаимодействию по всем направлениям активной политики занятости	- Учреждение статуса «Социально ответственный работодатель», разработка критериев отнесения работодателей к этой категории, а также положения о присвоении статуса социально ответственного работодателя и социально ориентированного работодателя, формирование реестра таких работодателей.	Алтайский край, Омская область, Саратовская область

* Составлено автором по результатам исследования данных официального сайта Минтруда РФ <http://www.rosmintrud.ru>

Таким образом, своевременная реакция на сложности на отечественном рынке труда, возникшие в результате мирового финансово-экономического кризиса, позволила взять ситуацию под контроль и стабилизировать ее в сфере занятости. В конечном итоге результативность региональных программ определяется, по мнению представителей Роструда, удовлетворенностью граждан услугами, полученными от государственной службы занятости населения (например, по данным проведенных опросов получателей услуг (как безработных, так и работодателей) в Ростовской области по итогам 2011 г., показатель такой удовлетворенности превышает 95%).

В Ростовской области еще в докризисном 2007 году была разработана Стратегия социально-экономического развития Ростовской области на период до 2020 года, одним из важнейших разделов которой является формированию механизма повышения эффективности государственного управления социально-экономическим развитием.

В разделе «Миссия, цели и основные направления развития Ростовской области» вышеназванной стратегии при рассмотрении проблемы обеспечения сбалансированности рынка труда в регионе основное внимание уделяется необходимости приведения системы профобразования запросам рынка труда. При этом одной из приоритетных задач в данном направлении разработчики стратегии считают создание новых рабочих мест, включая рабочие места в секторе новой экономики, требующие современных ключевых квалификаций.

При этом тезисно называются основные группы мероприятий, направленных на повышение устойчивости рынка труда региона и синхронизацию системы профессионального образования. Среди них следует выделить необходимость модернизации системы учебных заведений (переход к клиентоориентированным структурам), содействие обновлению материально-технической базы учебных заведений, включая начальное профессиональное

образование, образование ресурсных центров для получения начального профессионального образования

Среди основных ожидаемых результатов реализации Программы социально-экономического развития Ростовской области на период 2008 - 2012 гг. было выделено «Повышение качества и стандартов жизни в регионе, сокращение безработицы и уровня бедности». При этом среди индикаторов успеха за период реализации Программы назывались: снижение уровня безработицы в среднем за год (по методологии МОТ) к 2012 году до значения 7,5%, в том же году должно быть создано более 22 тыс. новых рабочих мест [5].

В основных показателях прогноза социально-экономического развития нашей области на 2012-2014 годы фигурируют другие показатели: если численность занятых в экономике может измениться за три года незначительно (с 1 886,5 тыс. чел. в 2010 г. до 1 892,93 в 2014 г.), то численность зарегистрированных безработных должна значительно снизиться с 28,94 тыс. чел. по итогам 2010 г. до 22,90 тыс. чел. в конце 2014 г. Соответственно уровень регистрируемой безработицы снизится до 1 %.

Параллельно с программами по снижению напряженности на рынке труда в Ростовской области реализовывались ведомственные целевые программы «Содействие занятости населения Ростовской области на 2010 год» и «Содействие занятости населения Ростовской области на 2011 год».

Говоря о реализации наиболее актуальных направлений стимулирующей политики на рынке труда, отметим, что в последние годы существенно повысилась материальная мотивация для безработных граждан, желающих воспользоваться данной программой. В соответствии с разрабатываемыми бизнес-планами, прошедшими независимую экспертизу, новые предприниматели получают одновременно 12-кратное максимальное пособие по безработице (58,8 тыс. руб.). В 2010-2011 гг. в дополнение к вышеназванной сумме за каждого принятого на работу зарегистрированного безработного гражданина эти работодатели получали еще столько же.

Качеству и объективной оценке представляемых бизнес-планов способствовало то, что практически во всех муниципалитетах были образованы специальные комиссии. Бизнес-планы рассматривали предприниматели, представители налоговых служб, общественных организаций, органов по поддержке предпринимательства. Кроме того, в ряде регионов по инициативе органов исполнительной власти, служб занятости, глав муниципальных образований были созданы неформальные организации – успешные бизнесмены приняли на себя обязательства по созданию клубов для начинающих предпринимателей, чтобы люди могли обмениваться опытом и не допускать ошибок. Объединение усилий общественных организаций, органов власти и бизнеса и позволило добиться положительного эффекта.

Говоря об опыте регионов, следует отметить, что в 2009 г. при организации работы по уменьшению опасностей на рынке труда Управлением занятости населения по Ростовской области был разработан и внедрен алго-

ритм сопровождения начинающих предпринимателей из числа безработных граждан, представленный в таблице 3:

Также при реализации областного алгоритма сопровождения начинающих предпринимателей из числа бывших безработных граждан в муниципальных образованиях востребованной является деятельность 10 действующих в Ростовской области фондов по микрофинансированию. Муниципальные фонды компенсируют нехватку заемных средств для предприятий малого и среднего бизнеса путем предоставления займов для ведения уставной деятельности с обязательным условием создания (и сохранения ранее созданных) рабочих мест. Здесь следует особо отметить тот факт, что с целью расширения доступа населения, и в первую очередь начинающих предпринимателей, к ресурсам микрофинансирования 2 июля 2010 г. Президент Российской Федерации подписал Федеральный закон №151-ФЗ «О микрофинансовой деятельности и микрофинансовых организациях».

Таким образом, в результате реализации алгоритма сопровождения начинающих предпринимателей граждан, планирующий организовать собственное дело, имеет возможность поэтапного получения информационной, образовательной, финансовой и консультационной поддержки.

Таблица 3

Алгоритм сопровождения начинающих предпринимателей из числа безработных граждан*

Этап реализации	Ответственные за реализацию	Сущность мероприятий этапа
Начальный	Региональныеб управления государственной службы занятости, территориальный департамент инвестиций и предпринимательства, органы местного самоуправления	Служба занятости населения проводит на местах отбор безработных граждан, подготовку по основам предпринимательства, выделяет субсидию на организацию собственного дела и направляет их в организации инфраструктуры поддержки предпринимательства. Списки открывших собственное дело передаются в департамент инвестиций и предпринимательства и органы местного самоуправления
Промежуточный	Бизнес-инкубаторы, органы местного самоуправления	Организации инфраструктуры сопровождают деятельность предпринимателя, оказывая комплекс консультационных услуг по вопросам предпринимательской деятельности, в том числе по подготовке документов на получение поддержки в рамках областной или муниципальной программы развития субъектов малого и среднего предпринимательства. В тех муниципальных образованиях, в которых таких организаций до сих пор не создано, вся нагрузка по сопровождению

		предпринимательских проектов ложится на местные администрации
Завершающий	Центры занятости населения в городах и районных центрах	Центр занятости населения оказывает содействие в подборе необходимых работников начинающим предпринимателям из числа бывших безработных граждан для осуществления предпринимательской деятельности

* Дополнено автором на основе информации, представленной на официальном сайте Правительства Ростовской области <http://www.donland.ru/>

В связи с необходимостью дальнейшей реализации мер по стабилизации ситуации на Ростовском областном рынке труда в условиях восстановительного роста экономики и выхода основных показателей социально-экономического развития области на уровень докризисного периода в августе 2011 года была разработана областная долгосрочная целевая программа «Содействие занятости населения Ростовской области на 2012 – 2014 годы». Основной акцент в данной программе делается на необходимости соответствия требованиям рынка труда в части оперативного реагирования на растущий спрос на рабочую силу, в первую очередь – на квалифицированные кадры рабочих и специалистов. В этой связи потребуются реализация мер по повышению конкурентоспособности рабочей силы на рынке труда, эффективному трудоустройству молодых специалистов, преодолению структурной безработицы, развитию территориальной мобильности рабочей силы. При этом сохранится необходимость в межотраслевом перераспределении трудовых ресурсов, высвобождающихся в ходе процессов оптимизации численности работников отдельных крупных предприятий и организаций.

В связи с применением работодателями практики введения режимов неполной занятости работников с целью сохранения кадрового потенциала часть работников будет испытывать необходимость в поиске вариантов эффективной вторичной занятости.

Таким образом, потребность в услугах в области содействия занятости населения будет расти, чему будет способствовать не только безвозмездность оказания услуг, но и наличие и развитие обширной базы сведений о вакантных рабочих местах, широкий спектр оказываемых услуг, развитие системы предоставления услуг в электронном виде, возможность получения гарантированной социальной поддержки в период вынужденной безработицы.

Среди основных задач, которые должны ставить перед собой органы государственной службы занятости Ростовской области на ближайшие годы следует выделить усиление взаимодействия с работодателями по кадровому обеспечению предприятий области, в том числе заполнение рабочих мест, создаваемых в рамках инвестиционных проектов. По состоянию на 1 июля 2012 г. в Ростовской области реализуется 365 инвестпроектов, 57 из них включены в перечень «100 Губернаторских проектов». На них запланирова-

но создать 34,5 тысяч новых рабочих мест (например, это аграрно-продовольственный центр «Мельница» в Мясниковском районе, «Гардиан Стекло Ростов» в Красносулинском районе, птицефабрика «Белокалитвинская» и другие) [6]. Перед службой занятости стоит ответственная задача по подбору и обучению кадров для этих объектов в соответствии с потребностью работодателей. Особенно важно, чтобы эти предприятия комплектовались за счет жителей Ростовской области с минимальным привлечением иностранных работников.

Также особую актуальность имеет профориентационная работа с молодежью, организация обучения безработных граждан в соответствии с растущими потребностями экономики и трудоустройство выпускников. Еще одно важное направление работы службы занятости – организация трудоустройства безработных граждан с низкой конкурентоспособностью на рынке труда, прежде всего инвалидов.

В завершение отметим, что ситуация на регистрируемом рынке труда по мнению правительственных экспертов не ухудшится ни в одном из регионов. Передача регионам полномочий означает повышение ответственности губернатора за решение вопросов занятости. На основании определенной методики будет формироваться рейтинг регионов, который позволит оценить качество и доступность госуслуг в области содействия занятости. Также показатели по состоянию рынка труда отражаются в рейтинге Минрегиона, который оценивает деятельность губернаторов.

Помимо этого, согласно вышеупомянутого закона федерация будет устанавливать порядки регистрации безработных, выплаты пособий, стипендий, материальной помощи. Таким образом, по мнению разработчиков данного закона, жители различных регионов России, с различной экономической ситуацией, будут находиться в равных условиях, могут рассчитывать на одинаковый объем помощи, по единым нормам и стандартам качества.

Литература

1. Ясонова Т. Региональный рынок труда и пути его регулирования (по материалам Ростовской области). Автореф. дис. к.э.н. - Ростов-на-Дону. 1999.
2. Одегов Ю.Г., Руденко Г.Г., Бабынина Л.С. Экономика труда. Т. 2. – М.: Изд.-во «Альфа-Пресс», 2007. стр. 394-395
3. Федеральный закон от 30 ноября 2011 г. N 361-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации"// Информационно-правовой портал «Гарант»
4. Местное дело. Регионы сами решат вопросы занятости// "Российская газета" - Федеральный выпуск №5675 (2) 11.01.2012.
5. Областной закон от 14 января 2008 года № 852-ЗС «Об утверждении Программы социально-экономического развития Ростовской области на 2008–2012 годы»// Информационно-правовой портал «Гарант»
6. Официальный сайт Управления государственной службы занятости населения Ростовской области <http://zan.donland.ru/>

*Боровская М.А., д.э.н., проф.,
Масыч М.А., к.э.н., доц., Бечвая М.Р., асс.*

Социально-трудовые отношения: основные подходы и определения

В статье представлен элементный состав системы социально-трудовых отношений, проанализированы основные показатели регулирования социально-трудовых отношений, в частности отношение среднемесячной номинальной начисленной заработной платы работников организаций по видам экономической деятельности к среднероссийскому уровню.

Ключевые слова: социально-трудовые отношения, регулирование социально-трудовых отношений, взаимоотношения работников, трудовая деятельность, человеческий потенциал.

Социально-трудовые отношения являются основным элементом системы общественных отношений и характеризуют отношения, формирующиеся между людьми в процессе трудовой деятельности. Анализируя их, необходимо сначала рассмотреть отдельно категории «трудовые отношения» и «социальные отношения», так как взаимоотношения работника и работодателя являются лишь составной частью трудовых отношений, которые ряд авторов отождествляет с индустриальными отношениями. Однако, большинство современных российских исследователей определяют их как самостоятельный вид отношений.

Трудовые отношения определяет Статья 15 ТК РФ представляющие собой отношения, основанные на соглашении между работником и работодателем о личном выполнении работником за плату трудовой функции (работы по должности в соответствии со штатным расписанием, профессии, специальности с указанием квалификации; конкретного вида поручаемой работнику работы), подчинении работника правилам внутреннего трудового распорядка при обеспечении работодателем условий труда, предусмотренных трудовым законодательством и иными нормативными правовыми актами [1].

Например, В. Радаев в своей книге «Экономическая социология» определяет трудовые отношения, с одной стороны, как проблему трудового контроля, а с другой – проблему занятости [2]. Причем контроль подразумевает различные типы поведения управленцев и работников. В. Радаев рассматривает эволюцию управленческих парадигм от фордизма до современных управленческих подходов, отдающих приоритет социальным, а не технологическим факторам регулирования производства. Участие рабочих в процессе трудового контроля – это, прежде всего, различные формы сопротивления работников и поиск механизмов, не позволяющих сопротивлению перерасти в политическое разрушительное движение.

Несовершенство такого подхода заключается в отсутствии социального характера, присущего реализации трудовых отношений. В данном слу-

чае отношения сведены к взаимоотношениям между подчиненными и начальниками на отдельно взятом предприятии, а не работниками и работодателями.

Но даже такое взаимодействие осуществляется не в режиме непосредственного контакта, а под влиянием гораздо более мощных регуляторов, чем реальные трудовые взаимоотношения. Это, прежде всего, законодательная база, традиционная практика взаимодействия работников и работодателей, формы государственного регулирования трудовых отношений и т.п.

Более приемлемым выглядит определение, данное В. Герчиковым: «Трудовые отношения суть отношения между группами работников предприятия (организации), различающиеся специфическими интересами в сфере труда, в той или иной степени осознающих эти интересы как особые (отличные от интересов других групп) и осуществляющими некоторые организационные действия для защиты и проведения в жизнь своих интересов» [3].

В этом определении фиксируется отличие позиций разных групп работников, но отсутствует упоминание о других субъектах, без которых трудовые отношения невозможны. Хотя позже работодатели рассматриваются как субъекты трудовых отношений. Также в определении не упоминаются представители властей и государства, которые фактически определяют основные параметры трудовых отношений.

Количество субъектов, вовлеченных в трудовые отношения, огромное. Вообще рынок труда можно считать одним из крупнейших сегментов глобального российского рынка. Количество действующих на нем субъектов превышает сотню миллионов. По результатам переписи 2003 г., численность трудоспособного населения составляет свыше 85 млн чел. и каждый из них действует как самостоятельный субъект на рынке труда. Сюда же нужно добавить численность всех работодателей. Разумеется, состав этих субъектов крайне неоднороден. Работники представлены и как индивидуальные субъекты, и как субъекты, объединенные в разнообразные группы и организации, в те же профсоюзы. Работодатели тоже могут выступать как индивидуальные наниматели и как представители собственников, а могут быть представлены в безличной форме организации работодателей.

Помимо работников и работодателей, на рынке присутствует еще целый ряд субъектов. Прежде всего, это государство и местные власти, которые выступают как институциональный субъект, определяющий правила продажи использования рабочей силы. Сегодня уже невозможно представить цивилизованное общество, где действовали бы только стихийные законы найма. По мере развития общества государство все активнее вторгается в отношения работников и работодателей. Суть этого вмешательства – создание рамок, за которые нельзя выходить участникам трудовых отношений. Государство легитимизирует те виды отношений, которые в данном обществе считаются желательными, и борется с тем, что выходит за установленные им границы. Фактически это формирование социального поля, в котором реализуются трудовые отношения. Разрабатывая новые нормативные акты, регулирующие

эти отношения, государство изменяет поле, создавая новые аспекты взаимодействия работников, трансформируя имеющиеся, устраняя устаревшие.

Регулирующая роль государства в сфере трудовых отношений заключается еще и в том, что оно создает средства контроля за установленными правилами – это всякого рода инспекции, органы, принимающие жалобы, рассматривающие споры участников трудовых отношений и т.п. Эти организации выступают как вполне самостоятельные субъекты рынка труда, хотя и действуют от имени государства.

Работники, работодатели и государство – это основные субъекты трудовых отношений. Но этого, по мнению В. Герчикова, недостаточно [3]. Он считает выделение трех субъектов на национальном и отраслевом уровне (государство, ассоциации работников и работодателей) и двух на уровне предприятия (работодатель и работники) недостаточным. И сторона работодателей (куда следует относить и высших управленцев, и средних, и так называемую «контору»), и работники (где выделяются основные и вспомогательные работники, молодые и пожилые) имеют более сложную внутреннюю структуру. Здесь же обсуждается вопрос и о том, можно ли считать профсоюзы самостоятельным субъектом трудовых отношений. В. Герчиков не склонен причислять профсоюзы к субъектам трудовых отношений, называя их «органами артикуляции и защиты интересов работников».

В отличие от него В. Ильин предлагает рассматривать отдельно действия профсоюзного аппарата [4], который как полноценный субъект оказывает услуги наемным работникам, собственникам, работодателям, властям. Для работников профсоюзный аппарат нужен, потому что, во-первых, они нуждаются в том, чтобы кто-то защищал их перед лицом более сильных и алчных работодателей, во-вторых, им нужна правовая помощь в условиях конфликта, связанного с увольнением, наказанием и т.п. В-третьих, распределительная практика профсоюза помогает им получить доступ к некоторым благам (детский отдых, путевки и т.п.), которые на свободном рынке им недоступны из-за низкого уровня жизни [5].

Можно назвать еще целый ряд субъектов, участвующих в трудовых отношениях. В современных условиях высокой мобильности и широких информационных потоков появился новый вид деятельности – социальный сервис. Это всевозможные информационные, учебные, консультативные и исследовательские организации, которые действуют в интересах различных субъектов. Наиболее известны профсоюзные сервисные организации, которые, не являясь частью профсоюзов, тем не менее действуют только для них в тесном контакте со всеми участниками трудовых отношений.

Также есть ряд субъектов, которые оказывают влияние на формирование трудовых отношений. Это те, кто непосредственно не вовлечен в трудовые отношения, но влияет на их формирование. Например, члены семей работников. Их нужды и интересы способны изменить трудовые отношения или существенно повлиять на них. Чаще всего такое влияние проявляется в острых трудовых конфликтах.

Присутствие таких субъектов позволяет смотреть на трудовые отношения шире и называть их социально-трудовыми. За этим расширенным термином стоит признание определяющего влияния трудовых отношений для социальной жизни в современной России.

Трудовые отношения являются частью социально-трудовых отношений, то есть содержание последних намного шире и богаче собственно трудовых отношений. В систему социально-трудовых отношений, помимо них, входят отношения по поводу:

1. Формирования работника, обладающего надлежащими качественными характеристиками (интересы и трудовая мотивация, образование, профессиональная подготовка, здоровье и т.д.);

2. Функционирования рынка труда, мобильности рабочей силы между предприятиями, отраслями, регионами, социально-профессиональной мобильности и т.д.;

3. Создания, функционирования соответствующей материально-технической базы для осуществления трудовой деятельности. В данном блоке отношений ключевым является увязка материально-вещественных факторов (средства производства) и трудовой деятельности;

4. Распределения произведенного продукта (его стоимости);

5. Конечного потребления произведенного в обществе продукта - распределение между различными социальными слоями, группами, определяющее степень социальной дифференциации.

Социальные отношения представляют собой устоявшуюся, исторически сложившуюся в конкретных условиях места и времени систему нормативных взаимодействий между отдельными людьми и социальными общностями, которые имеют разный социальный статус, образ жизни, уровень и источники доходов и т.д. (рис. 1).

Понятие социального отношения, по мнению А.И. Кравченко, представляет собой самостоятельные и относительно устойчивые связи между индивидами как представителями больших социальных групп, обусловленные общественно принятыми нормами или общественным порядком [6], которые классифицируются по субъекту, объекту, модальности, стандартизации, времени и функциональности.

Социальные отношения, являясь частью социально-трудовых отношений, появляются из взаимодействий, сосредоточенных на достижении разного рода ценностей, которые условно можно разделить на две группы: ценности благосостояния, к которым относятся благополучие, богатство, мастерство (квалификация), просвещенность, и прочие ценности: власть, уважение, моральные ценности, эффективность.



*Рис.1. Элементный состав системы социально-трудовых отношений
(Составлено с использованием [7,8])*

Для эффективного функционирования система социально-трудовых отношений нуждается в управлении и регулировании на всех уровнях (государственном, региональном, организации) на основе государственной программно-нормативной регламентации [9, с. 15-21], охватывающей все направления социально-трудовой сферы: занятость, условия и оплата труда, демографическую и миграционную политику и т.д.

Показатели регулирования социально-трудовых отношений делятся на пять основных групп. К первой группе относятся экономические показатели: темпы роста объемов промышленной продукции, объем отгруженных товаров собственного производства, выполненных работ и услуг собственными силами по видам экономической деятельности; занятость (безработица). Вторая группа формируется на основе демографических показателей: численность населения, общие коэффициенты рождаемости и смертности, численность экономически активного населения. Третья группа складывается из показателей деятельности служб занятости: эффективность регулирования занятости; напряженность на регулируемом рынке труда; вовлеченность в общественные работы; профессиональное обучение и переобучение безработных. Четвертую группу определяют социальные показатели: величина среднемесячной заработной платы; площадь жилья на одного жителя; доля населения с доходом ниже прожиточного минимума; бюджетные расходы в расчете на одного жителя. И к пятой группе относятся экологические показатели, такие как утилизация вредных веществ, улавливание вредных веществ (в % к отходящим) и количество вредных выбросов (кг/жителей) [10]. Определение критериев оценки социально-трудовых отношений является одним из важных методологических вопросов. Основным критерием, по мнению авторов многих публикаций, является качество трудовой жизни, для оценки кото-

рого применяются показатели, характеризующие величину оплаты труда, безопасность и условия труда, использование рабочего времени, возможности развития у работника его многообразных способностей и др.

Исходя из вышеизложенного, можно заключить, что экономическая и политическая нестабильность в стране отрицательно сказалась на качестве жизни населения. Приоритетной целью развития общества в сложившихся современных условиях должно выступать развитие человеческого потенциала во всем многообразии его способностей и потребностей, вследствие чего социально ориентированное государство сегодня должно быть нацелено на всестороннее развитие человека и формирование его личностного потенциала, который должен включать в себя такие компоненты, как здоровье, образование, активность, нравственность и умение работать в коллективе, профессиональность, экономическое мышление, организованность, творческий потенциал и другие, что невозможно без соответствующего эффективного развития системы социально-трудовых отношений.

Новый этап технологических и организационных перемен, качественные изменения в социальной дифференциации, изменение роли человека в обществе, повышение значимости в трудовой деятельности личных качеств, которые становятся частью общих профессиональных компетенций и профессиональных требований, – всё это актуализирует обращение экономической науки к генезису и эволюции труда и социально-трудовых отношений с тем, чтобы осознать качественно новые процессы, происходящие в этой области, и обозначить основной контекст, вектор развития социально-трудовых отношений.

Литература

1. Трудовой кодекс РФ / Новосибирск: Б. и., 2002. 117 с.
2. Радаев В.В. Экономическая социология. Курс лекций: Учеб. пособие. М.: Аспект Пресс, 1998.
3. Социальная траектория реформируемой России: Исследования Новосибирской экономико-социологической школы / Ред. Кол.; Отв. Ред. Т.И. Заславская, З.И. Калугина, - Новосибирск: Наука. Сиб. Предприятие РАН, 1999.
4. *Ильин В.* Аппарат профсоюзных органов в социальном пространстве России в сборнике «Профсоюзное пространство современной России» / Под ред. В. Борисова, С. Кларка. М: ИСИТО 2002.
5. Трудовые отношения на новом частном предприятии (социологический анализ данных трех исследований) / Отв. Ред. А.Л. Темницкий. М.: Изд-во Института социологии РАН. 2000.
6. *Кравченко А.И.* Социальные отношения / Электронный ресурс: <http://www.lomonosov-fund.ru/enc/ru/encyclopedia:0128850:article>.
7. Занятость, рынок труда и социально-трудовые отношения / Под ред. Р.П. Колосовой, Г.Г. Меликьяна, М.: Теис, 2008.
8. *Иванова Н.А.* Экономика и социология труда / 2-е изд., перераб. и доп. М.: Магистр, 2010.

9. Бечвая М.Р., Боровская М.А., Масыч М.А. Анализ современной системы социально-трудовых отношений // Известия ЮФУ. 2012. № 8. С. 15-21.

10. Одегов Ю.Г., Свиридова В.Н. Экономика социально-трудовых отношений, Альфа-Пресс, 2008.

УДК 338.47:004

Курников Е.В., к.э.н., доц.

Иновационные детерминанты участия России в глобальном таможенно-транспортном логистическом процессе

В статье рассматриваются вопросы международных авиационных грузоперевозок, детерминирующих внедрение участниками рынка технологии «e-freight», которая позволяет повысить эффективность и конкурентоспособность авиaperевозчиков страны на глобальном рынке транспортных услуг.

Ключевые слова: таможенно-транспортно-логистический процесс, международные авиaperевозки, электронный документооборот, технология «e-freight».

Мировое сообщество в целом и каждая из национальных экономик, несмотря на негативную ситуацию в Еврoзоне, предпринимают усилия, направленные как на выстраивание приоритетов антикризисной деятельности, так и на развитие позитивных тенденций посткризисной активности в ряде сфер, в том числе транспортной. Ее системно-интегрирующий потенциал выступает основой экономической устойчивости мирового хозяйства и ключевым фактором геэкономической и геополитической стабилизации.

На наш взгляд, одной из определяющих задач в контексте усиления транспортного комплекса России как доминанты ее внешнеэкономического потенциала является формирование новой парадигмы развития транспорта, с учетом как социально-экономических ориентиров национальных концепций, стратегий и программ, так и ключевых международных детерминант.

При этом стержневым ориентиром развития должно стать не только создание единой интегрированной информационно-управляющей транспортной системы страны, но и укрепление ее роли как основы национальной инновационной экономики и важнейшего элемента мировой, в части структурно-функционального развития глобальной таможенно-транспортной и информационно-логистической коммуникационной системы [1, с. 195].

Особую актуальность это приобретает в настоящее время, отличающееся не только глобальной общественно-политической и социально-экономической волатильностью, но и внутринациональными трансформациями, обусловленными в том числе присоединением России к ВТО/ГАТТ, созданием Единого экономического пространства (далее ЕЭП) на территории России, Белоруссии, Казахстана, которое к 2015 г. предусмотрено преобразо-

вать в Евразийский экономический союз с учетом норм и правил ВТО/ГАТТ [2, с. 3], началом работы Евразийской экономической комиссии, которая станет единым регулирующим органом Таможенного союза и ЕЭП, что не только создает условия для стабильного и эффективного развития государственных участников, повышение уровня жизни населения, но и значительно расширяет возможности реализации их конкурентных преимуществ и ресурсов, а также инициирует формирование новых сфер, механизмов и методов хозяйственного взаимодействия как на национальном, так и международном уровнях [3, с. 64].

В этой связи, рассматривая возможности и перспективы развития транспортно-логистического процесса глобальной экономики, следует отметить, что международные детерминанты оказывают определяющее влияние на различные сферы его обеспечения, включая не только доступность и безопасность, сокращение транспортных издержек и сроков доставки, упрощение и ускорение таможенных операций, но и широкое применение информационно-коммуникационных инноваций, следствием чего должна быть радикальная унификация таможенно-транспортного документооборота и значительное сокращение его объема.

Одним из примеров может служить система международных воздушных перевозок, охватывающих все географические регионы и более 150 государств мира, обслуживанием которых заняты более 1000 аэропортов. Специфика авиатранспорта состоит в том, что он включают в себя две разные по своему содержанию сферы, международно-правовое регулирование которых значительно различается.

Первая – составляет отношения между государствами по поводу использования воздушного пространства и общих вопросов организации международных полетов воздушных судов, а также деятельности Международной организации гражданской авиации (International Civil Aviation Organization, ICAO), которая является специализированным учреждением системы ООН и включает в себя 185 стран-членов.

Вторая – составляет отношения между авиаперевозчиками и их клиентами, связанные с перевозкой пассажиров, багажа и грузов, а также деятельности Международной ассоциации воздушного транспорта (International Air Transport Association, IATA), объединяющей более 85 % существующих авиакомпаний.

Международное воздушное сообщение пассажиров и грузов представляет собой сложную систему, функционирование которой обеспечивают более 470 международных перевозчиков, из них 250 совершают международные регулярные рейсы, использующих для этого 650 аэропортов.

Причем толчком к инновациям в этой сфере послужило продолжающееся общее ухудшение конъюнктуры транспортного рынка воздушных перевозок и последствия недавнего финансово-экономического кризиса мирового хозяйства. По оценочным прогнозам Международной ассоциации воздушного

транспорта 2012 г. станет еще более тяжелым для мировой отрасли авиаперевозок – убытки превысят 8 млрд долларов.

Негативное влияние оказывает и общее снижение темпов роста мирового ВВП до 0,9 % (уже при его уровне ниже 2 % авиатранспортная отрасль терпит убытки), кризис Еврозоны, сохраняющийся дисбаланс пассажирских и грузовых перевозок, увеличение издержек, в том числе расходы на топливо, за которое в 2012 г. авиаперевозчики в общей сложности заплатят 198 млрд долларов, что составляет 32 % в структуре их совокупных затрат [4].

В этих условиях, изыскивая возможности увеличения грузовой базы, а также сокращая и оптимизируя таможенно-транспортно-логистические расходы, авиакомпании ряда стран под эгидой IATA инициировали не только применение инновационных информационно-коммуникационных и транспортно-логистических технологий, но и вовлечение в этот процесс значительного количества других значимых участников международного воздушного пассажирского и грузового транспортного рынка.

В первую очередь следует отметить внедрение системы электронного билета (e-ticket), позволившей отказаться от бумажного варианта авиабилетов при пассажирских перевозках.

К основным преимуществам электронного билета можно отнести:

- применение системы электронного документооборота, обработки и хранения необходимой информации;
- оптимизацию организационно-кадровых расходов авиакомпаний и связанных с ними организаций и служб;
- сокращение затрат авиакомпаний на изготовление бланков авиабилетов и их обращение;
- внедрение автоматизированных информационно-платежных систем для оплаты авиабилетов и совершения других платежей;
- уменьшение расходов авиакомпаний и агентов на функционирование системы продажи билетов, на организацию денежно-финансового обращения и др.

В России, в соответствии с приказом Минтранса № 134 от 08.11.2006 г. [5], эта система была внедрена с 01.07.2007 г. в практику деятельности авиакомпании «Аэрофлот».

Следующим императивом информационно-коммуникационных технологий является переход на электронный документооборот при грузовых международных перевозках и внедрение системы «e-freight».

Грузовые перевозки играют существенную роль в международных экономических отношениях и транспортном обеспечении мировой торговли. По данным IATA, несмотря на то, что на долю воздушных грузовых перевозок приходится только 2 % мирового грузооборота, стоимостная доля авиационных грузов в международных перевозках составляет 35 %.

При их осуществлении требуется оформление около 30 бумажных документов, как непосредственно авиаперевозчиком, так и другими участниками этого процесса, не говоря о затратах времени и других расходах. Поэтому

переход на электронный документооборот очень актуален, но требует значительных усилий, однако позволит радикально преобразить сферу международных грузовых авиационных перевозок.

Основой этого процесса является технология «e-freight», разработанная и внедряемая IATA, на которую уже перешли ведущие грузовые авиаперевозчики различных стран. Ее первоначальная апробация в 2007 г. была осуществлена в шести странах: Великобритании, Гонконге, Канаде, Нидерландах, Сингапуре и Швеции, в которых на тот момент были созданы требуемые условия (авиакомпания перешли на использование электронных накладных, а таможенные органы были готовы осуществлять взаимодействие в электронном формате) и существовала необходимая инфраструктура. Кроме того, в этих странах к реализации «e-freight» присоединился глобальный перевозчик почты и грузов – DHL.

Согласно планам IATA сеть покрытия «e-freight» грузовых международных авиаперевозок составит в 2015 г. 100 % (табл.).

Показатели внедрения «e-freight» [4]

Годы	Покрытие авиамаршрутов, в %	Кол-во стран-участниц	Кол-во международных аэропортов	Кол-во авиакомпаний	Кол-во международных экспедиторов
2011	12	57	140	69	250
2012	20	70	168	93	420
2013	40	80	186	103	750
2014	65	80	186	103	1050
2015	100	80	186	103	1050

Информационно-коммуникационная технология «e-freight» является ключевым звеном системы электронного документооборота международных грузовых авиаперевозок, позволяющим объединить авиакомпании, грузовые агентства, наземную инфраструктуру, логистические компании, таможенные органы и других участников этого процесса, переведя практически весь документооборот между ними в электронный вид.

Основными целями и преимуществами внедрения «e-freight» являются:

- инновационная модернизация всех производственно-технологических процессов обработки и оформления грузов по всей глобальной транспортно-логистической цепочке авиаперевозок;
- снижение затрат бумажного документооборота на 80 %, что позволит участникам ежегодно экономить до 4,9 млрд долларов;
- сокращение времени цикла обслуживания регулярных грузовых международных авиаперевозок в среднем на 24 часа;
- взаимодействие в режиме реального времени участников глобального транспортно-грузового рынка и других его субъектов;

- унификация и стандартизация процесса формализации и оформления транспортно-логистических, таможенных и иных документов;
- сокращение сроков и прозрачность таможенно-транспортного и иных видов контроля;
- активизация мировой торговли и обеспечение ее безопасности и др.

Относительно ситуации в России приходится констатировать тот факт, что для полноценного участия в этом глобальном информационно-коммуникационном и транспортно-логистическом процессе ей предстоит приложить определенные усилия по преодолению ряда проблем, сдерживающих развитие грузовых международных воздушных перевозок. Среди них: неэффективная организация структуры воздушного пространства, недостаточный уровень развития аэродромной и аэропортовой инфраструктуры, отсутствие «единого окна» для всех участников транспортно-логистической грузовой цепочки и системы «e-freight», недостаточный уровень таможенного электронного взаимодействия и др.

Так, упрочение нашего присутствия на мировом рынке гражданских авиационных перевозок осложняется тем, что основные международные потоки сконцентрированы в трех регионах мира и значительный объем авиационных грузоперевозок осуществляется между Европой, Юго-Восточной Азией и Северной Америкой в обход воздушного пространства России.

Например, в прошлом году объем выполненных в стране международных грузовых авиаперевозок составил 0,8 млн т на сумму 0,7 млрд долларов, что составило 1,4 % мирового транспортного рынка. В то же время потенциальный сегмент трансфертных грузоперевозок для гражданской авиации России оценивается в 7 млн т, с возможным ежегодным дополнительным доходом в 10 млрд долларов. Очевидно, что национальный потенциал экспортных транспортно-логистических услуг не реализуется должным образом. Не в последнюю очередь это связано с особенностью их организационно-правовой регламентации, а также неприсоединением нашей страны к некоторым международным конвенциям.

В этой связи важно отметить, что правовой режим международных воздушных перевозок пассажиров и грузов во всех регионах мира определяется преимущественно специальными международными соглашениями и договорами. Международные договоры Российской Федерации согласно пункту 4 статьи 15 Конституции Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы и имеют приоритет перед национальным законом, что относится и к системе международных грузовых воздушных перевозок.

В настоящее время в мире действуют два разных правовых режима осуществления международных воздушных перевозок, регулируемых разными международными конвенциями.

Первая – Конвенция для унификации некоторых правил, касающихся международных воздушных перевозок (Варшавская конвенция 1929 г.), вхо-

дящая в так называемую «Варшавскую систему» и насчитывающая более 100 участников, включая Россию.

Вторая – Конвенция для унификации некоторых правил международных воздушных перевозок (Монреальская конвенция 1999 г.).

Обращаясь к «Варшавской системе» следует отметить, что это сложная система, состоящая из следующих правовых документов:

- самой Варшавской конвенции 1929 г.;
- Гаагского протокола 1955 г.;
- Гвадалахарской конвенции 1961 г.;
- Монреальского протокола № 1 1975 г.;
- Монреальского протокола № 2 1975 г.;
- Монреальского протокола № 4 1975 г.

Причем участие государства в одном из этих документов не всегда означает его участие в других. Россия, например, участвует только в Варшавской конвенции 1929 г., Гаагском протоколе 1955 г., а также в Гвадалахарской конвенции 1961 г. [7].

Представляется важным отметить тот факт, что Варшавской конвенцией был установлен своеобразный, но оправданный на заре развития воздушного транспорта протекционизм в отношении авиакомпаний, осуществлявших международные авиаперевозки. Он выражался, прежде всего, в невысоком уровне ответственности авиаперевозчика за причинение вреда жизни и здоровью пассажира.

Главной причиной появления Монреальской конвенции 1999 г. является то, что концепция ответственности авиаперевозчика, закрепленная Варшавской конвенцией 80 лет назад, перестала отвечать уровню развития и надежности международного воздушного транспорта. С укреплением экономического положения авиакомпаний и ростом стоимости жизни сместились приоритеты в регулировании ответственности авиаперевозчика в сторону обеспечения твердых гарантий наиболее полного возмещения вреда потерпевшим при воздушных происшествиях, что привело к возникновению нового правового режима международных воздушных перевозок.

Кроме того, существенным преимуществом Монреальской конвенции является то, что она в едином тексте решает все назревшие вопросы в области правового регулирования международных воздушных перевозок пассажиров, багажа и грузов, отвечая различным интересам всех участников этих отношений.

Очевидно, что наличие двух разных правовых режимов международных авиаперевозок, установленных документами «Варшавской системы», с одной стороны, и Монреальской конвенцией - с другой, актуализирует вопрос о разграничении сферы их действия.

Согласно статье 55 Монреальской конвенции, присоединение государства к ней не должно разрушать режим «Варшавской системы» и создавать вакуум в отношении международно-правового регулирования воздушных перевозок, осуществляемых между этим государством и государством,

не ставшим пока участником этой конвенции и сохраняющим свое участие в документах Варшавской конвенции 1929г.

Присоединение государства к Монреальской конвенции не обусловлено требованием о денонсации этим государством Варшавской конвенции и не означает его автоматического выхода из числа ее участников. Тем не менее, пункт 1 статьи 55 Монреальской конвенции предусматривает ее преимущественную силу в отношении перевозок между государствами, участвующими в ней, перед положениями «Варшавской системы».

Перевозки между странами-участницами Монреальской конвенции, которыми является подавляющее большинство ведущих государств, уже регулируются положениями этой конвенции. На наш взгляд, вопрос о присоединении оставшихся государств к Монреальской конвенции фактически предрешен, поскольку от этого зависит возможность полноценной и эффективной работы национальных перевозчиков этих стран на глобальном рынке авиатранспортных услуг, включая российских.

Осознавая важность и необходимость этих действий, напрямую связанных как с повышением конкурентоспособности услуг российских грузоперевозчиков, так и с участием в «e-freight», Минтранс РФ начал работу по ее ограниченному внедрению в практику работы национальных авиационных грузоперевозчиков до ратификации Россией Монреальской конвенции.

Не вызывает сомнения и тот факт, что важнейшим звеном, обеспечивающим эффективное функционирование технологии «e-freight» являются авиационные таможи, находящиеся в крупнейших российских международных аэропортах и связанные совместной информационно-коммуникационной и транспортно-логистической программой с авиакомпаниями, грузовыми агентствами и предприятиями наземного обслуживания.

Так, уже сейчас применение «e-freight» в тестовом режиме на ряде транзитных и трансфертных грузовых международных рейсов осуществляют некоторые авиационные таможи международных российских аэропортов и перевозчики.

Например, одним из первых участников этого пилотного проекта по внедрению международного стандарта электронного оформления и транспортно-логистического сопровождения грузовых авиаперевозок стал международный аэропорт Шереметьево (ОАО «Международный аэропорт Шереметьево»), 100 % акций которого принадлежит государству, а маршрутная сеть составляет более 200 направлений. Это основные воздушные ворота России, важнейший пункт пропуска международных авиационных грузов. Большая часть воздушного грузопотока проходит через Московский авиационный узел, и более 50 % этих грузов идет через аэропорт Шереметьево, в котором базируются ключевые международные российские грузовые авиаперевозчики. По итогам 2011 г. пассажиропоток в нем составил 22555 тыс. человек, что позволило аэропорту Шереметьево войти в десятку лучших европейских аэропортов.

Другим ключевым аэропортом Московского авиационного узла и участником проекта «e-freight» является Домодедово, что в значительной мере влияет на масштаб, ответственность и специфику деятельности Домодедовской таможни.

Домодедовская таможня – это мультифункциональная структура, способная решать сложнейшие задачи как в сфере глобального информационно-коммуникационного взаимодействия, так и в сфере обеспечения экономической и финансовой безопасности страны. Она включает в себя таможенный пост «Аэропорт Домодедово (пассажирский)», таможенный пост «Аэропорт Домодедово (грузовой)», таможенные посты «Аэродром Раменское» и «Аэродром Чкаловский». В зону ее деятельности также включен «Аэродром Остафьево». Штатная численность таможни составляет 900 человек, которые в среднем в сутки оформляют 300-350 воздушных судов и 40000 пассажиров [8, с. 4].

А с учетом того, что доля товаров, помещаемых под таможенную процедуру в первоочередном порядке в соответствии со статьей 178 Таможенного кодекса Таможенного союза, в Домодедовской таможне составляет более 50 %, то внедрение международной технологии «e-freight» является объективной необходимостью, позволяющей в разы сократить время на проверку и прием документов, предоставляемых в электронном формате авиаперевозчиком таможенным органам, доведя его до 1,5-2 минут на один комплект.

Очевидно, что и для России это тоже актуально, в целях повышения уровня ее участия и конкурентоспособности как в международных грузовых авиаперевозках, так и в общем таможенно-транспортном логистическом процессе глобальной экономики. Тем более что в рейтинге Всемирного банка по потенциалу логистических инфраструктур 155 стран мира, Россия занимает 95 место – между Гвинеей-Бисау и Ливаном [9]. Показателей шесть: транспортная инфраструктура, логистические услуги, таможенные процедуры, возможность проследить передвижение грузов, своевременность доставки и сложность в организации международных перевозок. В тоже время партнеры России по Евразийскому экономическому пространству занимают более высокие места: Казахстан – 86, Белоруссия – 91.

Сегодня, в условиях высокой конкуренции за товарные рынки, грузоотправители и грузополучатели ориентируются и отдают предпочтения тем перевозчикам и операторам, которые внедрили в практику своей работы технологию «e-freight». Ее широкое применение способно кардинально изменить мировой рынок грузовых авиаперевозок. В этих условиях успешное внедрение «e-freight» в практику деятельности российских авиакомпаний послужит залогом их успешной конкурентной борьбы на мировых рынках транспортных услуг и значительно укрепит российский транспортный комплекс.

Литература

1. Курников Е.В. Транспортный вектор геоэкономического позиционирования России // Развитие международных экономических отношений в

XXI веке: факторы, динамика, проблемы: Сб. науч. трудов. Ростов н/Д.: ЮРИФ РАНХиГС, 2011. С. 195.

2. Курс на интеграцию // Таможня. 2012. № 4. С. 3.

3. Курникова Л.П. Единое экономическое пространство – новый этап развития стран Таможенного союза // Академический вестник: Ежегодник / Российская таможенная академия, Ростовский филиал. 2011. № 10. С. 64.

4. По данным IATA. Режим доступа: www.iata.org

5. «Об установлении формы электронного пассажирского билета и багажной квитанции в гражданской авиации», действует в редакции приказа Минтранса РФ № 117 от 18.05.2010 г. Режим доступа: [www. СПС Консультант плюс](http://www.СПСКонсультант.плюс).

6. По данным консалтинговой фирмы Merge Global. Режим доступа: [www. Merge Global](http://www.MergeGlobal).

7. Остроумов Н.Н Договор перевозки в международном воздушном сообщении. М: Статут, 2009.

8. Таможня небесных рубежей // Таможня. 2011. № 23. С. 4.

9. Гвинея, Россия, Ливан // Ведомости. 2012. 18 мая.

УДК 352

Магомадов Х.У., к.э.н. доц.

Рейтинговая оценка муниципальных образований при расчете налогового потенциала муниципалитетов (на примере Ростовской области)

В статье обосновывается необходимость применения муниципальными органами исполнительной власти данных рейтингов муниципалитетов с точки зрения их налогового потенциала и степени выполнения заявленных налоговых показателей на каждый финансовый год.

Ключевые слова: налоговый потенциал, муниципальные образования, налоговый паспорт, методы расчета налогового потенциала, поступления муниципалитетов, ранжирование муниципальных образований.

Развитие налоговой системы РФ в последние годы получило качественное наполнение, результирующими показателями системы налогообложения, можно считать высокий уровень собираемости налогов, при сокращении налоговой задолженности, с учетом списания ошибочно и излишне начисленных налогов (на март 2012 г Федеральной налоговой службой РФ списано около 31 млрд. руб., ошибочно начисленных налогов за последние 10 лет). Большинство исследователей сводят существующие задачи в области налогообложения к нескольким основным направлениям, одним из которых является оптимизация системы налогообложения.

С поэтапным вступлением в силу ФЗ №-131[1], а также принятием ряда поправок в законодательные акты на всех уровнях власти, местный уро-

вень стал постепенно трансформироваться в «двухуровневую» систему: районный уровень и поселенческий. Т.е. оставаясь третьей ступенью с точки зрения административно-финансового управления, местный уровень бюджетной системы разделился еще на два подуровня, со своими бюджетами – т.е. доходными полномочиями и расходными обязательствами.

Тем не менее, на сегодняшний день реальной самостоятельности образованные многочисленные муниципалитеты, (а в масштабах страны их более 24 тысяч), пока что так и не получили. Самостоятельность подразумевает под собой, прежде всего финансовую самостоятельность, что весьма проблематично обеспечить в условиях слабой самостоятельности местных бюджетов. Что в свою очередь должно побуждать местные власти к поискам путей увеличения собственных доходов, в том числе посредством улучшения администрирования налоговых доходов, что и подтверждает актуальность темы представленной работы.

В представленной работе обосновано ранжирование муниципальных образований на примере отдельно взятого региона с целью оценки состояния их налогового потенциала. Полученные результаты могут быть использованы соответствующими государственными органами исполнительной власти (инспекциями ФНС РФ) в ходе проведения аналитической работы по администрированию доходов местных бюджетов и планированию итоговых финансовых показателей и результатов муниципальными властями.

Указанная проблематика исследуется в работах таких авторов как Архипцева Л., Давыдова Л., Лях О., Лугового О., Урмана Н., Миронова А., Синельников-Мурылева С., Трунина И., Юткиной Т., Чимитдоржиева Е., Фокиной О., Хантаева Н.,

Следует отметить, что в настоящее время среди ученых нет единой точки зрения по поводу определения «налоговый потенциал».

Анализ мнения отечественных авторов по проблематике налогового потенциала позволяет сделать вывод о том, что современная трактовка данной дефиниции представлена большим разнообразием теоретико-методологических подходов к ее интерпретации.

На основе синтеза научных позиций можно сформулировать следующее определение налогового потенциала, налоговый потенциал – это возможность налоговой платежеспособности хозяйствующих субъектов на определенной территории с использованием дополнительных резервов ее увеличения.

Для расчета налогового потенциала необходимы различные показатели, которые содержатся в налоговом паспорте региона и налоговой отчетности.

Налоговый паспорт – это документ, в котором приведена комплексная характеристика налогового потенциала и экономического развития конкретного региона [2].

Он позволяет объективно определить налоговую базу по всем видам налогов в регионе и тем самым налоговый потенциал региона. Налоговый

паспорт региона содержит систему показателей, отражающих тенденции развития макроэкономической ситуации, воздействие различных факторов на налоговую базу региона и уровень нагрузки по видам налогов в динамике.

В налоговом паспорте региона содержатся следующие данные [2]:

- социально-экономические показатели;
- показатели налоговой базы;
- показатели контрольной работы налоговых органов;
- поступления основных доходов в консолидированный бюджет субъекта;
- показатели налоговой нагрузки и др.

Существует несколько методов расчета налогового потенциала [3].

1) *Индексный метод*, применяемый для расчета объема денежных средств выделяемых регионам из Фонда финансовой поддержки субъектов РФ. Данный метод основан на расчетах величины добавленной стоимости отраслей экономики в основных ценах, в расчете на душу населения по региону за последние 3 года с применением поправочного коэффициента на отраслевую структуру экономики. Однако этот метод весьма трудоемок, к тому же применяется не для целей налогообложения, кроме того он не показывает причин низкой собираемости налогов и путей повышения собственно самого налогового потенциала.

2) *Метод репрезентативной налоговой системы (РНС)* – представляет собой прогнозирование (или оценку) потенциальных налоговых поступлений бюджета региона с помощью применения стандартных (или средних по стране) налоговых ставок к соответствующим налоговым базам. При этом налоговый потенциал может оцениваться отдельно по каждому виду налоговых доходов, исходя из соответствующей налоговой базы и средней налоговой ставки. Данный метод опирается на следующие источники: Налоговый кодекс РФ, информацию о поступлении, сборов и других обязательных платежей в бюджетную систему региона, информацию о налоговой базе и структуре начислений по налогам, зачисляемым в консолидированный бюджет региона. Таким образом, в основе метода репрезентативной налоговой системы лежит оценка способности региональных властей обеспечивать уплату в бюджет налоговых платежей, начисленных на декларируемую налогоплательщиками и выявленную налоговыми органами налогооблагаемую базу.

Но метод РНС имеет ряд недостатков. При анализе налогового потенциала не видно причин низкой собираемости налогов, но видна разница между фактическими начислениями и смоделированной ситуацией (когда по каждому виду налога берется не привычная шкала ставок, а единая усредненная ставка). Положительный результат может привести:

- к более рациональному расчету некоторых налогов;
- увеличению собираемости налогов [4].

3) *Метод прямого счета* в своей основе опирается на те же источники что и метод РНС. При этом достаточно данных за 1 год, но для ана-

лиза динамики необходимы будут данные за предыдущие периоды. При расчете налогового потенциала берутся максимальные ставки (а не средние, как в предыдущем методе). Положительные результаты идентичны предыдущим, т.е. рациональный расчет налогов и увеличение их собираемости, однако при неточном регулировании ставок неизбежны некоторые отрицательные последствия, например: рост налогового бремени, как следствие этого уход налогоплательщиков в «тень» и т.п.

4) *Метод по факту*. Требуется для расчета данные также за 1 год, но при этом количество источников информации на порядок больше, кроме Налогового кодекса РФ, информации о поступлении налогов, сборов, требуется информация:

- о задолженности по налогам и сборам в бюджетную систему,
- о результатах контрольной работы налоговых органов,
- о действующих льготах по налогам.

По мнению специалистов, данный метод весьма результативен, так как показывает:

- ✓ прирост задолженности;
- ✓ влияние льгот на величину налоговых поступлений;
- ✓ результативность контрольной работы налоговых органов и уровень налоговой культуры населения;
- ✓ уровень превышения налогового потенциала региона над уровнем налоговых поступлений [4].

При анализе всех показателей этот метод может выявить слабые стороны: рост или снижение задолженности, излишнее или недостаточное льготирование, результативность контрольных мероприятий.

Однако ни один из рассмотренных методов не идеален т.к. имеет свои слабые стороны, ни расчетным методом РНС, ни методом прямого счета вследствие отсутствия налоговой отчетности невозможно произвести расчет налогового потенциала, а методом по факту допускается упущение льгот, индексный же метод в целях налогообложения вообще не применим.

Однако, учитывая тот факт, что мы располагаем информационной базой по налоговой отчетности по поступлениям и задолженности по налогам, а также по результатам администрирования налоговых органов, для наших расчетов на примере Ростовской области мы воспользуемся *методом по факту*.

Краткая социально-экономическая характеристика Ростовской области по основным экономическим показателям [5].

1. Численность населения на 01.01.2011 г – 4229,5 тыс. человек, из них: городское - 2830 тыс. человек, сельское – 1399,5 тыс. человек.

2. Валовой региональный продукт (ВРП) увеличился по сравнению с 2010 годом на 7,2 %, что выше, чем в среднем в России – на 4,3 %. По объемам ВРП область входит в число первых 15 регионов России.

3. Индекс потребительских цен (всего по товарам и услугам) – 108,5% в 2011 г. (в 2010 г – 107,3%).

4. Внешнеэкономическая деятельность: экспорт в 2011 г -4 540,8 млн. долл. (в 2010 г – 2,857,4 млн. долл.) Импорт – 4 756,9 млн. долл. (в 2010 -3 617,9 млн. долл.) (внешнеторговый оборот в 2011 г.– 9 297,7 млн. долл., в 2010 г.– 6 475,3 – рост составил 30,36%)

5. Объем инвестиций в основной капитал за счет всех источников финансирования (по крупным организациям) – 68,5 млрд. руб. в 2011 г. (в 2010 г. – 69,9 млрд. руб.).

6. Рынок труда. Численность официально зарегистрированных безработных граждан на декабрь 2011 г. – 22 900 человек (в 2010 г. – 28 900 человек). Среднесписочная численность работников организаций (по всем предприятиям и организациям) в 2011 г. – 1164,1 тыс. человек (в 2010 г. – 1181,8 тыс. человек)

В целом по уровню доходов на 1 жителя с учетом удорожающих факторов по состоянию на 1 декабря 2011 Ростовская область заняла 54 место в Российской Федерации.

На основе проведенного анализа планируемых налоговых доходов, а также фактически поступивших налоговых доходов в районные муниципальные бюджеты Ростовской области (всего 55 бюджетов, из которых 43 районных) рассмотрим следующие данные (табл. 1).

Таблица 1

Оценка исполнения налогового потенциала по муниципальным районам Ростовской области в разрезе общих налоговых доходов в 2011 г., тыс. руб. [2]

Наименование района	Показатели		
Муниципальные образования	Оценка налоговых доходов (налогового потенциала) (руб.)	Фактически поступило (руб.)	% исполнения от оценки налоговых доходов (налогового потенциала)
Азовский район	405 136,3	413 427,7	102,0
Аксайский район	728 460,9	718 517,7	98,6
Багаевский район	123 144,6	127 030,2	103,2
Белокалитвинский район	535 329,4	500 079,4	93,4
Боковский район	72 306,6	59 879,6	82,8
Верхнедонской район	102 171,0	84 905,6	83,1
Веселовский район	108 727,5	117 466,9	108,0
Волгодонской район	123 081,7	100 108,4	81,3
Дубовский район	88 217,1	82 986,9	94,1
Егорлыкский район	191 195,3	179 269,7	93,8
Заветинский район	59 882,2	55 342,0	92,4
Зерноградский район	360 384,0	318 020,4	88,2
Зимовниковский район	177 146,5	184 696,8	104,3
Кагальницкий район	123 713,7	138 823,8	112,2
Каменский район, всего	247 371,3	251 272,2	101,6

Кашарский район всего	112 171,3	97 073,0	86,5
Константиновский район	172 088,5	163 337,7	94,9
Красносулинский район	325 939,7	391 926,0	120,2
Куйбышевский район	68 866,0	67 883,0	98,6
Мартыновский район	135 445,2	137 764,3	101,7
Матвеево-Курганский район	224 507,4	235 954,6	105,1
Миллеровский район	418 303,4	378 122,7	90,4
Милютинский район	68 958,8	74 383,3	107,9
Морозовский район	270 983,8	240 737,8	88,8
Мясниковский район	240 569,3	269 086,2	111,9
Неклиновский район	366 987,0	358 848,5	97,8
Обливский район	82 818,8	69 897,5	84,4
Октябрьский район	365 218,4	395 072,2	108,2
Орловский район	209 014,2	206 351,1	98,7
Песчанокопский район	141 042,4	152 553,6	108,2
Пролетарский район	178 178,2	185 001,3	103,8
Ремонтненский район	77 957,9	75 002,6	96,2
Родионово- Несветайский район	129 751,4	122 347,0	94,3
Сальский район	530 964,4	513 222,3	96,7
Семикаракорский район	261 484,3	288 954,3	110,5
Советский район	25 874,5	22 428,0	86,7
Тарасовский район	175 548,6	164 651,8	93,8
Тацинский район	199 874,8	194 649,1	97,4
Усть-Донецкий район	144 243,4	149 582,2	103,7
Целинский район	200 668,4	202 278,6	100,8
Цимлянский район	197 198,1	159 019,8	80,6
Чертковский район	181 145,2	173 914,7	96,0
Шолоховский район	158 762,9	148 739,6	93,7

На основе аналитических выкладок приведенных данных выделим методом ранжирования три группы муниципальных образований с точки зрения результативности выполнения плана налоговых доходов отдельно по районам и городским округам.

1 группа, слабые – с удельным процентом от плана свыше 75% и до 90% включительно.

2 группа, средние – с удельным процентом от плана свыше 90% и до 100% включительно.

3 группа, сильные – с удельным процентом от плана свыше 100% (см. табл. 2).

Таблица 2

Исполнение показателей от оценки налогового потенциала, в %

Слабые муниципальные районы (всего – 9)	
Муниципальные районы	Показатели
Морозовский	88,8
Зерноградский	88,2
Советский	86,7
Кашарский	86,5
Обливский	84,4
Верхнедонской	83,1
Боковский	82,8
Волгодонской	81,3
Цимлянский	80,6
Средние муниципальные районы (всего – 17)	
Муниципальные районы	показатели
Орловский	98,7
Куйбышевский	98,6
Аксайский	98,6
Неклиновский	97,8
Тацинский	97,4
Сальский	96,7
Ремонтненский	96,2
Чертковский	96
Константиновский	94,9
Радионово-Несветайский	94,3
Дубовский	94,1
Тарасовский	93,8
Егорлыкский	93,8
Шолоховский	93,7
Белокалитвинский	93,4
Заветинский	92,4
Миллеровский	90,4
Сильные муниципальные районы (всего – 17)	
Муниципальные районы	показатели
Красносулинский	120,2
Кагальницкий	112,2
Мясниковский	111,9
Семикаракорский	110,5
Песчанокопский	108,2
Октябрьский	108,2
Веселовский	108
Милютинский	107,9
Матвеево-Курганский	105,1
Зимовниковский	104,3

Пролетарский	103,8
Усть-Донецкий	103,7
Багаевский	103,2
Азовский	102
Мартыновский	101,7
Каменский	101,6
Целинский	100,8

Исходя из проведенного ранжирования муниципальных районов (МР) группы 1, наглядно видно, что наиболее высокие показатели по исполнению плана налоговых доходов -88,8% у Морозовского муниципального района, а наиболее низкие показатели – 80,6% у Цимлянского муниципального района. При этом в абсолютных цифрах лидирует Зерноградский район, налоговые поступления которого составили – 318 020 040 руб.

Исходя из ранжирования МР группы 2, видно, что наиболее высокие показатели по исполнению плана налоговых доходов – 98,7% у Орловского муниципального района, а наиболее низкие показатели – 90,4% у Миллеровского муниципального района. С точки зрения поступления налогов и сборов в абсолютных цифрах лидирует Аксайский район, налоговые поступления которого составили – 718 517 700 руб.

Исходя из ранжирования МР группы 3, видно, что наиболее высокие показатели по исполнению плана налоговых доходов – 120,2% у Красносулинского муниципального района, а наиболее низкие показатели – 100,8% у Целинского муниципального района. С точки зрения поступления налогов и сборов в абсолютных цифрах лидирует Азовский район, налоговые поступления которого составили – 413 427 700 руб.

Исходя из приведенного рейтинга муниципалитетов Ростовской области, возможно рекомендовать местным властям проведение более взвешенной налоговой политики и тщательной оценки налогового потенциала соответствующих территорий. При этом рекомендации могут касаться также УФНС по Ростовской области, которая может использовать приведенные данные для собственной оценки налоговых потенциалов территорий.

Использование налоговыми органами предложенной методики расчета и определения рейтинга налогового потенциала муниципалитетов существенно повысит качество оценки налогового потенциала муниципалитетов и работы налоговых инспекций. Стоит отметить, что данный рейтинг муниципальных образований характеризует их состояние лишь с позиции фискальной функции налогов, и соответственно затрагивает только узкую направленность налогов, не рассматривая при этом их регулирующую функцию.

Рейтинг, также, может являться основанием для поощрения или наказания налоговых инспекций. Например, попадание инспекции в «слабую» группу влечет за собой необходимость в обязательной проверке вышестоящими налоговыми органами и в переобучении налоговых инспекторов. Попадание в «сильную» группу является основанием для применения в отношении инспекторов поощрительных мер.

Литература.

1. Федеральный закон Российской Федерации от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [Электронный ресурс] // Источник: <http://www.rg.ru>. 2012.
2. Официальный сайт ФНС Ростовской области - [Электронный ресурс] www.r61.nalog.ru.
3. Луговой О., Синельников-Мурылев С., Трунин И. «Оценка налогового потенциала субъектов Российской Федерации» // Статьи и научные работы по экономике. [Электронный ресурс] // Источник: <http://su-4.narod.ru>.
4. Доржиева В. В., Чимитдоржиева Е. Ц. Методика оценки налогового потенциала на примере Республики Бурятия // Финансы и кредит. 2009. № 48.
5. Лях О.А., Урман Н.А.. Оценка налогового потенциала регионов Сибирского Федерального Округа // Вестник Томского государственного университета. – 2011. №3.

УДК 338.24

Павлюкова А.В., к.э.н., доц.

Эффективность реструктуризации инновационного развития предприятий

В статье рассматриваются специфические особенности отрасли, на основе которых разработаны качественные критерии инновационного развития промышленных предприятий.

Ключевые слова: инновации, экономический эффект, реструктуризация, критерий, стратегические факторы, инновационный проект, окупаемость, чистая прибыль, стоимость проекта, фондоотдача.

Экономический эффект инноваций – это конечный результат применения технологического новшества, измеряемый абсолютными величинами. Ими могут быть рост прибыли и рентабельности, рост объемов производства, снижение материальных и трудовых затрат, улучшение качества продукции, выражаемого в цене и т.п. Экономическая эффективность инноваций – это показатель, определяемый соотношением экономического эффекта и затрат на инновацию. Экономический эффект инноваций определяется путем сопоставления либо размера полученной прибыли, либо величины снижения издержек по одному из методов: исчисление затрат и полезных результатов; сравнение экономических результатов инвестиций и эффекта от внедрения; сравнение экономических результатов производства и использования новой и старой техники. Определение экономической эффективности инноваций решает задачи экономического сравнения различных вариантов инноваций, определения абсолютного размера экономического эффекта, планирования себестоимости, прибыли, цены на продукцию с использованием оценок эконо-

мического эффекта от внедрения новой техники, продукции или технологии.

Реструктуризация практически любых инновационных процессов связана с инвестициями и поэтому требует учета различного рода факторов, способных оказывать влияние на финансово-экономические и другие критерии и показатели деятельности организации. Соответствующие факторы и условия обычно анализируются в рамках различных методических рекомендаций по оценке эффективности инвестиций, т.е. в рамках нормативных моделей. При использовании такого рода моделей оценка целесообразности внедрения инновационных разработок базируется только на системе финансово-экономических показателей. Преимуществом нормативного подхода считается простота, логичность, формализуемость принятия решений и др. Однако, как показала практика, такой подход не всегда гарантирует выбор достаточно эффективных инноваций.

Одна из причин такого положения заключается в том, что к показателям доходов и затрат предприятий не всегда можно относить все факторы, характеризующие исходные параметры инноваций, которые подлежат оценке при выборе инноваций. Эта ситуация связана с действием ряда стратегических факторов, которые трудно или вообще не поддаются формализации, но могут существенно повлиять на финансово-экономические критерии и показатели в будущем. Такие стратегические факторы необходимо обязательно учитывать в ходе оценки инноваций, используя при этом не только финансово-экономические, но и другие критерии, раскрывающие многообразие влияния инноваций на эффективность.

Проведенные нами исследования показали, что существующие методики оценки эффективности инноваций в развитии, например, пивоваренной промышленности не получили должного освещения в публикациях. В результате существует риск неадекватного описания потенциальных возможностей для предприятий данной отрасли используемыми для этого методами, что может приводить к искажению показателей состояния и перспектив развития, искажению оценок действительной эффективности деятельности пивоваренных предприятий.

В процессе исследования выявлены специфические особенности данной отрасли, которые находят свое отражение в следующем.

1. Продукция пивоваренных предприятий не является продуктом первой необходимости. Пиво не относится к числу продуктов, включенных в необходимый рацион питания, в связи с чем, возникает проблема расчета научно-обоснованных объемов производства, так как наукой не определены соответствующие нормы его потребления. Поэтому при определении перспективного объема производства пива российскими предприятиями следует исходить из фактически сложившегося уровня и динамики его потребления на душу населения с учетом импорта и мировых тенденций потребления.

Не являясь жизненно важным продуктом, пиво обладает эластичным спросом, что, в свою очередь, обуславливает зависимость предприятий пивоваренной промышленности от: колебаний платежеспособного спроса населе-

ния, конкурентоспособности продукции и влияния конкурентной среды, качества и объективности маркетинговых исследований.

2. Пивоваренная промышленность относится к числу бюджетоформирующих отраслей, поскольку ее продукция является подакцизным товаром. Данная специфика обусловлена:

а) особой значимостью пивоваренной отрасли для экономики государства, что вызывает необходимость ее регулирования. Для государственного регулирования пивоваренной отрасли, в настоящее время, используется два основных способа – экономический и административный. Акцизная политика государства относится к экономическому инструментарию, ограничения на рекламу и на розничную торговлю – к административному;

б) сдерживающим влиянием макроэкономического уровня развития отрасли. Это обратная сторона рассматриваемой специфики пивоваренной промышленности связана с несовершенством налоговой политики государства, приоритетным направлением которой часто становится стремление решить сложные экономические вопросы посредством увеличения налоговой нагрузки и, таким образом, восполнить дефицит бюджетных средств за счет стабильно развивающейся отрасли.

3. Пиво относится к числу напитков массового потребления с характерной сезонностью потребления. В летний период, начиная с мая по август, объем потребления пива резко увеличивается в то время, как в остальные месяцы года снижается. В отличие от большинства предприятий пищевой промышленности, пивоваренные предприятия в значительной мере подвержены влиянию сезонных колебаний спроса на их продукцию, что становится причиной неравномерности объемов продаж и получения прибыли в течение года и требует соответствующего учета при оценке эффективности развития хозяйствующих субъектов отрасли.

4. Экономике пивоваренных предприятий свойственна тенденция роста объемов производства, начиная с 1998 года, что не характерно для большинства предприятий пищевой промышленности, выпускающих основные виды продовольствия.

5. Недостаточная развитость сырьевой базы. Пивоваренная промышленность России вынуждена работать в условиях дефицита качественного сырья – ячменя и солода, что отражается на конечных результатах ее хозяйственной деятельности.

По данным Союза пивоваров России, потребности отечественных пивоваренных комбинатов в солоде составляют более 1 млн. тонн в год, при этом до 70% солода импортируется в основном из Европы.

Основной причиной сложившейся ситуации является низкое качество отечественного солода, обусловленное следующими причинами: недостаточным вниманием к селекции сортов ячменя с высокими солодовыми свойствами и пивоваренными качествами и к агротехнике его выращивания; неудовлетворительной оснащенностью солодовенных предприятий зерноочистительными и сортировочными машинами; использованием устаревшего

основного технологического оборудования для производства солода; нарушением технологических режимов производства солода, вызванные неполной комплектацией и техническим состоянием оборудования; низким уровнем автоматизации производства.

Влияние вышеперечисленных причин нашло свое отражение в динамике коэффициента использования отечественных мощностей по производству солода, критерии и показатели которого в 1990 г. составляли 90%, а в 1996 г. всего 40%. В последующем наблюдался рост данного показателя. Так, в 1999 г. производственные мощности использовались на 73%, а в 2006 г. – на 87%, что в целом является позитивной тенденцией.

Однако при сравнении темпов роста объемов производства пива с темпами роста производства солода в рассматриваемом периоде, высвечивается проблема отстающих темпов развития солодовенного производства почти на 100%. Наличие подобной проблемы также подтверждает негативный сдвиг величины удельного веса отечественного солода в общей его потребности. Так, если в 1996 году объем отечественного солода в общей величине потребления составлял почти 54%, то в 2003 году его значение не превышало 39%. Одновременно наблюдается рост удельной величины импорта относительно отечественного производства солода в 1997 г. на 88%, а в 2003 г. – примерно в 2 раза.

Таким образом, низкое качество отечественного солода обуславливает чрезвычайно высокую импортную направленность его рынка, а, следовательно, сильную зависимость российского пивоварения от мировых производителей данного вида сырья. В связи с этим появляются негативные экономико-политические процессы, такие как рост мировых цен на пивоваренный ячмень, ужесточение таможенного законодательства и т.д.

6. Пивоваренная промышленность России носит преимущественно локальный характер. Оценивая и проектируя развитие пивоваренной отрасли на территории России, следует иметь в виду, что она относится к числу локальных и, как правило, удовлетворяет спрос населения внутри отдельных регионов.

7. Пивоваренная отрасль России имеет тенденцию к монополизации. В российском пивоварении прослеживается тенденция к концентрации производства, связанная изначально с инвестиционной привлекательностью данной отрасли. Холдинги и крупные пивоваренные заводы за счет увеличения масштабов производства и усиления контроля над всеми его звеньями. Считаем, что при отсутствии соответствующих действенных мер государственного регулирования, сохранении масштабов и тенденций данного процесса, существует опасность снижения эффективного развития пивоваренной отрасли страны вследствие активизации негативных факторов присущих монополии.

8. Продукция пивоваренной промышленности носит социально-значимый характер. Во всех европейских странах пиво обоснованно рассматривается не только как источник существенного пополнения бюджета, но и

как важный фактор в борьбе с пьянством и алкоголизмом, так как является альтернативой крепким алкогольным напиткам, наряду с этим, пиво, находясь в одной ценовой группе с подпольной алкогольной продукцией, производимой теневым сектором экономики, способствует ее вытеснению.

Из вышесказанного следует, что модели выбора инноваций могут быть представлены двумя видами: нормативные модели, при разработке которых используются в основном финансово – экономические критерии и показатели; многофакторные модели, в которых используются качественные параметры продукции и экспертные оценки.

Поскольку любой инновационный проект, как правило, является проектом инвестиционным, то он требует учета различного рода факторов, которые могут оказать влияние на экономические показатели. Факторы и соответствующие условия удобно анализировать в рамках нормативных моделей оценки проектов. При использовании подобных моделей оценка целесообразности инновационного проекта базируется на определении эффекта от внедрения. В качестве критериев оценки можно использовать достаточно большую их совокупность, в которой выделяются следующие группы: финансово-экономические критерии; нормативные критерии; критерии обеспеченности ресурсами; критерии соответствия факторам успеха; стратегические критерии.

Существует несколько методов оценки эффективности инновационных вложений. Срок окупаемости рассчитывается по годам следующим образом:

$$C_0 = \frac{I}{A \cdot g + П_ч},$$

C_0 – срок окупаемости;

I – объем инвестиций;

A – годовой объем амортизационных отчислений;

g – доля амортизационных отчислений на полное восстановление;

$П_ч$ – годовая чистая прибыль.

Если прибыль поступает по годам неравномерно, то срок окупаемости равен числу лет, за который суммарный чистый кумулятивный доход превышает размер инвестиций.

Наряду с этим, при выборе инноваций необходимо использовать такие показатели: стоимость проекта и источники финансирования; чистый доход – сальдо денежного потока за весь расчетный период – не учитывает неравноценности затрат и результатов, относящихся к различным периодам; чистая текущая стоимость (дисконтный доход) – как размер поступлений инвестиционных ресурсов, распределяемых по периодам времени, скорректированных в зависимости от дисконтированной ставки, и ежегодного процента возврата инвестируемого капитала. Этот показатель используется для оценки степени устойчивости проекта и нахождения нижнего уровня прибыльности. Поэтому чем больше внутренняя норма доходности превосходит норму дисконта, тем устойчивее проект; индексы доходности затрат и инвестиций. Индекс доходности затрат, характеризует эффективность вложений, т.е. отдача

каждого рубля, выше тогда, когда больше значение инвестиций, вложенных в проект; дисконтированный срок окупаемости, позволяет оценить привлекательность инвестиций с точки зрения времени возвращения вложенных средств и измеряется периодом, необходимым для возвращения денежных средств; рентабельность (отдача капитальных вложений); соотношение собственных и заемных средств.

Когда значение показателя фондоотдачи в организации меньше величины аналогичного измерителя, то в условиях кризиса такой субъект подвергается большей опасности и наступлению банкротства. Обеспечение оптимальности структуры затрат на производство инвестируемого продукта, использование наиболее дешевых и легко доступных производственных ресурсов и другие являются важнейшими направлениями повышения финансовой устойчивости. Если предприятие использует несколько инновационных проектов, то необходимо вводить оценку воздействия реализации той или иной фазы их реализации на другие проекты в портфеле предприятия.

Следующим финансово-экономическим критерием является объем инвестиций, необходимых для реализации нового инновационного объекта. Не следует забывать о взаимосвязи этого показателя с показателями конкурентоспособности объекта инновации. В этой группе также необходимо учитывать неопределенность будущих доходов, затрат, а также сроков осуществления отдельных фаз жизненного цикла инновационного проекта. При определении вероятности достижения тех или иных параметров будущих нововведений в процессе оценки и отбора проектов предлагается использовать различные существующие методы, которые можно свести к трем группам: экспертные методы; аналогия (анализ ретроспективы и экстраполяция); моделирование.

Показатели вероятности вводятся в соответствующие формулы, используемые для расчета экономического эффекта от внедрения проекта – чистая текущая стоимость, эффективность (рентабельность), период возврата капитальных вложений и др.

К группе нормативных критериев относятся: требования стандартов, конвенций и т.д.; правовые критерии; экологические требования; патентоспособность и другие условия соблюдения прав интеллектуальной собственности

Ресурсные критерии определяют возможности осуществления инновационного проекта. При этом могут рассматриваться различные их группы ресурсов инновационные, научно-технические, производственные, маркетинговые ресурсы; технологические альтернативы; финансовые ресурсы (проведение анализа достаточности собственных финансовых средств для осуществления НИОКР, организация снабженческо-производственно-сбытового процесса и т.д., эффективность использования внешних источников финансирования проектов).

В группе критериев соответствия новшества факторам успеха рассматриваются следующие направления:

ориентация на факторы успеха и вероятность эффективного нововве-

дения. Поскольку любой инновационный проект содержит определенную степень риска, то проект может завершиться неудачей, то есть оказаться нереализованным, неэффективным или менее эффективным, чем намечалось;

масштабность и стоимость проекта. Одним из факторов риска является масштабность предполагаемого проекта. Степень риска больше у крупных, дорогих и долгосрочных проектов. Также следует отметить, что в разных отраслях зависимость между размером, сложностью проекта и вероятностью его успеха может оказаться неодинаковой;

факторы успеха инновационных проектов. Для успеха инновационного проекта важное значение могут иметь следующие факторы: соответствие проекта стратегическим задачам предприятия; четкая рыночная ориентация проекта; преодоление информационных барьеров, существующих в сферах НИОКР и нововведений; оценка и отбор проектов; достаточность средств для проведения НИОКР; тип инновационного проекта; эффективность управления проектом;

Несоответствие проекта хотя бы одному из стратегических критериев, как правило, делает проект неприемлемым для предприятия. В этом случае может быть принято два решения отказ от проекта и изменение исходных параметров проекта.

Таким образом, выбор наиболее эффективного инновационного проекта может основываться на использовании различных методов и методик и ориентироваться на достижение выгодных организации критериев. Выбор методики и критериев зависит от специфики инновационного объекта, а также других средств, механизмов и способов оценки. Организационно-технические особенности инвестиционно-инновационной деятельности предполагает использование как экономических, так и финансовых методов оценки, многофакторных методов, каждый из которых может оказаться решающим в процессе принятия управленческого решения относительно внедрения проекта.

Литература

1. Алексейчева Е.Ю. Инновации как фактор повышения конкурентоспособности. // Пиво и напитки, 2005, №5. – с.12-14.
2. Минаева Е.В., Короткова И.В. Теоретические основы управления экономическими рисками. М.: МГУТУ, 2005.
3. Рябова Т.Ф., Минаева Е.В. и др. Глобальная экономика. Энциклопедия. М.: Финансы и статистика, 2011. – 96,6 п.л.
4. Шумпетер Й. Теория экономического развития (Исследование предпринимательской прибыли, капитала, кредита, процента и цикла конъюнктуры).- М.: Прогресс, 1982.

Измерение и мониторинг инновационного климата в субъектах Южного федерального округа Российской Федерации

В статье проводится анализ инновационной активности Южного федерального округа на основе интегрального показателя, с использованием модели дихотомической модели РАША. В качестве программного средства используется диалоговая система измерения латентных переменных RUMM (Rasch Unidimensional Measurement Models), разработанная под руководством проф. Д. Эндрича.

Ключевые слова: инновационный климат, социально-экономическое развитие государства, Всемирный экономический форум, международные рейтинги, индекс глобальной конкурентоспособности, инновационный потенциал, бизнес-среда, модель РАША.

Понятие инновационного климата является одной из центральных категорий в вопросе создания современной структуры российской экономики, ориентированной на лучшие примеры зарубежных практик. Инновационный климат является структурным элементом социально-экономического развития государства, получивших особое признание в период последних изменений научно-технического прогресса и перехода ряда стран на постиндустриальный этап своего развития. Исходя из опыта передовых государств по реализации инновационной траектории развития, создаются и формируются национальные принципы и механизмы локомотивов инновационной активности как на региональном, так и федеральном уровнях.

Особое влияние на формирование инновационного климата оказывает политически-правовая составляющая, существенным образом влияющая на правила исполнения НИОКР, результаты и скорость коммерциализации научных разработок, принятие нормативно-правовых актов, направленных на построение институциональной инфраструктуры.

Для определения инновационного климата обычно используется ряд показателей, характеризующих социально-экономическое положение страны.

Международная оценка базируется на индексе глобальной конкурентоспособности, созданном профессором Колумбийского университета Ксавье Сала-и-Мартинем для Всемирного экономического форума.

Всемирный экономический форум определяет национальную конкурентоспособность как способность страны и ее институтов обеспечивать стабильные темпы экономического роста, которые были бы устойчивы в среднесрочной перспективе. Анализ данного индекса позволяет оценить рейтинг страны в контексте международного сопоставления, проанализировать полученные результаты и предпринять меры по разработке стратегии достижения устойчивого экономического прогресса.

Глобальная конкурентоспособность определяется воздействием ряда факторов (113), разнопланово характеризующих социально-экономические условия развития, эффективность институтов управления государством и т.д. В последнее время особое значение придается таким факторам как повышение образования рабочей силы, наличие новых технологий и знаний. Естественно, что с течением времени и изменении условий совокупность факторов может изменяться, удаляться одни и вводиться новые, ранее не измеряемые.

В глобальный индекс конкурентоспособности включены 12 базовых переменных, в соответствии с которыми ранжируются страны, находящиеся на разных стадиях экономического развития.

К ним относят качество институтов, инфраструктура, макроэкономическая стабильность, здоровье и начальное образование, высшее образование и профессиональная подготовка, эффективность рынка товаров и услуг, эффективность рынка труда, развитость финансового рынка, технологический уровень, размер внутреннего рынка, конкурентоспособность компаний и инновационный потенциал.

Инновационный потенциал является одной из ключевых переменных, определяющих глобальную конкурентоспособность стран, достигших пределов производительности в базовых отраслях и ориентированных на разработку перспективных технологий, продуктов и услуг, закрепляющих их конкурентное преимущество в будущем. Поступательное развитие такого процесса возможно только при наличии благоприятной инновационной и бизнес-среды, активной работы и сотрудничества государственного и частных секторов, финансирования НИОКР из бюджетных и внебюджетных источников, защиты интеллектуальной собственности, наличия активных агентов в научно-исследовательской сфере.

Наиболее актуальным данный фактор становится в условиях стагнации мировой экономики, повышении налогового бремени, вероятности снижения в ряде стран финансирования сферы науки и образования, что может повлечь за собой закрепление отставания от развитых стран и стать критичным для устойчивого развития в будущем [1].

Подробное описание методологии формирования Индекса и источников данных для него приводится в ежегодном докладе Всемирного экономического форума по результатам очередного сравнительного исследования.

Так снижение рейтинга Российской Федерацией в 2011-2012гг. было вызвано ухудшением показателей в таких областях как качество институтов, нестабильность финансовых рынков, монополизм и т.д. Положительно эксперты ВЭФ оценили инновационный потенциал (38), растущий рынок (8), сферу высшего образования и подготовки кадров (27).

К переменной инновации по методологии ВЭФ относятся:

- потенциал для инноваций;
- качество научно-исследовательских учреждений;
- расходы на НИОКР;

- сотрудничество между университетами и промышленностью в сфере НИОКР;

- государственные закупки передовых технологий;
- наличие ученых и инженеров;
- наличие патентов;
- защита интеллектуальной собственности.

Россия заняла 67 место, оказавшись между Ираном (66 место) и Шри-Ланкой (68).

Также можно привести еще ряд глобальных индексов по ряду показателей, характеризующих рейтинг Российской Федерации (таб.1).

Таблица 1

Рейтинг Российской Федерации в глобальных индексах

Глобальный Индекс	2010-2011гг.
Индекс развития человеческого потенциала в странах и регионах мира, который составляется Программой развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) (http://hdr.undp.org/)	66
Глобальный рейтинг экономик по показателю валового национального дохода на душу населения. Рассчитан по методике Всемирного банка (http://www.worldbank.org/)	68
Индекс процветания Института Legatum (The Legatum Prosperity Index) — комбинированный показатель британского аналитического центра The Legatum Institute (http://www.prosperity.com/)	66
Глобальный инновационный индекс (http://www.globalinnovationindex.org)	51 (прогноз на 2012г.)

Как показывает опыт «Азиатских тигров» (Тайвань, Гонконг, Южная Корея и Сингапур), рациональное использование импортируемых инноваций, политика приращения интеллектуального капитала, забота государства о собственных производителях, эффективная социальная политика позволяют построить результативную многоотраслевую экономику страны, успешно конкурирующую на мировом рынке (таб.2).

Таблица 2

Инновационные характеристики Сингапура, Тайваня, Гонконга и Кореи *

Страна	Индекс инновационного потенциала 2009-2010гг.		Глобальный инновационный индекс			
	рейтинг	баллы	2010		2011	
			рейтинг	баллы	рейтинг	баллы
Сингапур	6	76,5	7	4,65	3	59,64
Тайвань	14	72,9	25	3,97	--	--
Гонконг	16	71,3	3	4,83	4	58,80
Корея	19	70	20	4,24	16	53,68

*Источник: *The Innovation Capacity Index (ICI) 2009-2010, GII 2010-2011// <http://i-ptr.ru/analytics/48>*

В современное время Россия находится в экономическом положении, во многом аналогичном ситуации, наблюдаемой в странах Юго-Восточного региона Азии в период начала проведения реформ.

В стране сложилась неблагоприятная ситуация, являющаяся следствием ряда причин, среди которых, в первую очередь, следует выделить дезинтеграцию и нарушение хозяйственных связей, спровоцированное изменением экономического базиса страны [2].

Как отмечают ученые Южно-Российского института-филиала РАН-ХиГС, «двадцатилетие реформ не внесло позитивных изменений в системную структуризацию экономики, а в формировании отечественной базовой техники и технологии по основным отраслям и производствам не только не улучшилась, а заметно ухудшилась». [3]

Для современной России проблема инновации весьма важна в связи с тем, что на протяжении многих десятилетий она была втянута в различного рода инновационные эксперименты социального, политического, экономического и культурного характера. Все это наложило на общий мировой кризис глобального сообщества. В современном обществе одной из базисных ценностей является обновление, новаторство. В результате социальные и культурные подсистемы подвергаются постоянному изменению, а, следовательно, находятся в состоянии непрерывного кризиса. [15]

Для определения степени развития инновационного климата, как правило, используются данные, характеризующие социально-экономическое положение страны. Применительно к Российской Федерации такие сведения предоставляет федеральная служба государственной статистики (далее Росстат РФ). В то же время выделить группу признаков, однозначно определяющих уровень инновационного развития, представляется достаточно сложным, поскольку одни из них оказывают положительное влияние на развитие инновационного климата, другие – негативное, третьи требуют наблюдения за динамикой. Поэтому в качестве факторных признаков используют интегральные показатели, характеризующиеся латентными переменными – индикаторами. Например, «уровень жизни населения» проявляется через такие латентные переменные как «Среднедушевые денежные доходы населения», «Предоставление гражданам жилых помещений» и т.д. Так, согласно Росстату РФ:

- уровень жизни населения – 30 индикаторных переменных;
- уровень развития информационных и коммуникационных технологий – 5 индикаторных переменных;
- уровень развития сферы «образование» – 26 индикаторных переменных и т.д. [14].

Для мониторинга, сравнительного анализа и выработки оптимальной государственной политики управления сложными социально-экономическими системами необходимы интегральные или системные показатели. Существенными недостатками многих способов конструирования интегральных показателей (метод взвешивания, экспертные оценки, индексы)

являются субъективность весов экспертов и нелинейность шкалы. Это затрудняет применение статистических методов анализа, использующих линейную шкалу измерения. В данной статье исследуются результаты измерения уровня инновационного климата в субъектах Южного федерального округа на основе данных Росстата РФ.

Такие данные могут быть использованы для решения следующих задач:

- коррекции набора индикаторных переменных, характеризующих уровень инновационного климата;
- сравнения субъектов Южного и других федеральных округов по уровню инновационного климата;
- мониторинга уровня инновационного климата в субъектах Южного федерального округа;
- оценки эффективности реализации инновационной политики Российской Федерации, в том числе и на региональном уровне.

Объективная оценка уровня инновационного климата является важным системным показателем, которая определяется операционально, т.е. через набор индикаторных переменных, характеризующих различные аспекты уровня инновационного климата.

Теория измерения интегральных показателей (латентных переменных) широко представлена в зарубежной литературе [17-19]. В западных странах накоплен большой опыт применения этой теории в различных областях: образовании, психологии, экономике, социологии, здравоохранении и др. [16]. Отечественный опыт применения теории измерения латентных переменных представлен в работах таких исследователей как Маслак А.А., Надолинская Т.А., Поздняков С.А. Данилов М.А. и др.[4-11].

В ежегодном сборнике Росстата РФ отсутствует интегральный показатель «уровень инновационного климата». Однако он может быть охарактеризован индикаторными переменными, отражающими уровень социально-экономического положения субъектов Российской Федерации, например: среднегодовая численность занятых в экономике, состав занятого населения по уровню образования в прошедшем году, структура денежных доходов населения, валовой региональный продукт на душу населения, распределение числа предприятий и организаций по видам экономической деятельности, оборот организаций по видам экономической деятельности, число организаций, выполнивших научные исследования и разработки и т.д., всего – 101 показатель. [12-14].

Необходимо подчеркнуть, что и интегральный показатель «уровень инновационного климата» и характеризующие его индикаторные переменные измеряются на одной и той же шкале.

Чем больше градаций (квантований) имеет индикаторная переменная, тем выше точность оценки интегрального показателя, и принятия на этой основе политических решений, направленных на активизацию инновационной деятельности.

Измерение уровня «инновационного климата» проводилось в рамках теории измерения латентных переменных на основе дихотомической модели Раша [4]. Для повышения адекватности отквантованных данных модели измерений Раша в данном исследовании выбран способ квантования с числом уровней равным 2.

Уровень, на котором находится индикаторная переменная, определяется следующим образом:

$$d = \begin{cases} \text{int}\left(\frac{X - X_{\min}}{r}\right), \text{ при } X < X_{\max}, \\ m - 1, \text{ при } X = X_{\max}, \end{cases}$$

где X – значение индикаторной переменной,

X_{\min} – минимальное значение индикаторной переменной,

X_{\max} – максимальное значение индикаторной переменной,

m – число уровней квантования,

r – шаг, с которым разбивается диапазон изменения индикаторной переменной на m интервалов,

$\text{int}(Y)$ – функция, возвращающая целую часть числа Y .

Величина шага r определяется следующим образом

$$r = (X_{\max} - X_{\min}) / m$$

Эта модель позволяет измерить на одной и той же интервальной шкале (в логитах) уровень «инновационного климата» и информативность индикаторных переменных [15, 17-19]. Наиболее полно информация об этой модели измерения представлена на сайте www.rasch.org. В качестве программного средства используется диалоговая система измерения латентных переменных RUMM (Rasch Unidimensional Measurement Models), разработанная под руководством проф. Д. Эндрича [17].

Результаты измерений уровня инновационного климата в субъектах Южного федерального округа за 2008-2010гг. представлены в таб. 2-4 соответственно. Субъекты в этих таблицах упорядочены по убыванию интегральной переменной, т.е. уровня инновационного климата.

Таблица 2

Уровень инновационного климата в субъектах Южного федерального округа РФ в 2008 году

Регион	Уровень инновационного климата (логиты)	Стандартная ошибка (логиты)
Ростовская область	0,625	0,23
Краснодарский край	0,571	0,23
Волгоградская область	-0,402	0,24
Астраханская область	-0,932	0,25
Республика Калмыкия	-1,133	0,26
Республика Адыгея	-1,395	0,27

Наибольший уровень инновационного климата в субъектах Южного федерального округа РФ в 2008 году наблюдался в Ростовской области и Краснодарском крае, наименьший – в республике Адыгея.

Таблица 3

Уровень инновационного климата в субъектах Южного федерального округа РФ в 2009 году

Регион	Уровень инновационного климата (логиты)	Стандартная ошибка (логиты)
Краснодарский край	0,304	0,23
Ростовская область	0,25	0,23
Волгоградская область	-0,689	0,24
Астраханская область	-1,123	0,26
Республика Калмыкия	-1,183	0,26
Республика Адыгея	-1,257	0,26

Наибольший уровень инновационного климата в субъектах Южного федерального округа РФ в 2009 году наблюдался в Краснодарском крае и Ростовской области.

Таблица 4

Уровень инновационного климата в субъектах Южного федерального округа РФ в 2010 году

Регион	Уровень инновационного климата (логиты)	Стандартная ошибка (логиты)
Краснодарский край	0,680	0,23
Ростовская область	0,517	0,23
Волгоградская область	-0,346	0,24
Республика Калмыкия	-0,932	0,25
Астраханская область	-1,059	0,25
Республика Адыгея	-1,325	0,26

Самый высокий уровень инновационного климата в субъектах Южного федерального округа РФ в 2010г. наблюдался в Краснодарском крае и Ростовской области. Значения коэффициента корреляции уровня инновационного климата между 2008 и 2009 годом равно 0,65, между 2009 и 2010 – 0,72, что говорит о стабильном изменении положения в рейтинге некоторых субъектов Южного федерального округа РФ.

В таб. 5 представлены средние значения (точечные оценки и доверительные интервалы) уровня «инновационного климата» в Южном федеральном округе.

Таблица 5

Средние значения уровня инновационного климата

Федеральный округ	Уровень инновационного климата (логиты)	Объем выборки	Стандартная ошибка (логиты)	95% доверительный интервал	
				Нижняя граница	Верхняя граница
Южный	-0,491	18	0,138	-0,772	-0,209

В табл. 6 представлены средние значения (точечные оценки и доверительные интервалы) уровня инновационного климата в зависимости от года обследования.

Таблица 6

Средние значения уровня инновационного климата в зависимости от года обследования

Год	Уровень инновационного климата (логиты)	Объем выборки	Стандартная ошибка (логиты)	95% доверительный интервал	
				Нижняя граница	Верхняя граница
2008	-0,776	13	0,163	-1,109	-0,444
2009	-0,962	13	0,163	-1,295	-0,630
2010	-0,822	13	0,163	-1,154	-0,490

Таким образом, уровень «инновационного климата на данном временном интервале 2008-2010гг. статистически значимо не отличался.

Выводы

Было проведено исследование по определению уровня инновационного развития Южного федерального округа на основе данных Росстата за 2008-2010гг. В качестве признаков, характеризующий интегральный показатель «уровень инновационной активности региона», была отобрана 101 латентная переменная. Для проведения анализа использована дихотомическая модель Раша и программное средство RUMM.

Как показал анализ результатов, построенная модель обладает высокой разрешающей способностью – регионы Южного федерального округа статистически значимо дифференцируются по уровню инновационного климата.

Таким образом, были получены статистически значимые данные об уровне инновационного климата в Южном федеральном округе. Как показали результаты измерения, в целом уровень инновационного климата в Южном федеральном округе РФ в 2008-2010гг. в зависимости от года обследования статистически значимо не отличался.

Данная работа является первой попыткой построения измерительного инструмента для измерения уровня инновационного климата. Совокупность

индикаторных переменных можно корректировать и, таким образом, уточнить значение «уровня инновационного климата».

Литература

1. http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitiveness_Report_2012-13.pdf
2. Бабанов А.Б., Еременко К.П. Инновационное развитие региона: политический и экономический аспекты. Ростов-на-Дону: ВУД, 2012.
3. Взаимодействие государства, бизнеса и гражданского общества// Инф.-аналит. Материалы к проведению международного круглого стола 27 марта 2012 г. Ростов н/Д: СКАГС, 2012.
4. Маслак А.А. Измерение латентных переменных в социально-экономических системах. Славянск-на-Кубани: Издательство СГПИ, 2006. С.333.
5. Маслак А.А., Надолинская Т.А., Поздняков С.А. Измерение эффективности деятельности глав поселений муниципального образования Славянский район Краснодарского края// Исследование социально-экономических и политических институтов и процессов: материалы IV Всероссийской заочной научной конференции студентов и молодых исследователей 18 марта 2011г., г. Киров. Киров: Издательство ВятГТУ, 2011. С.18-25.
6. Маслак А.А., Поздняков С.А. Измерение и мониторинг уровня денежных доходов населения в регионах Южного федерального округа Российской Федерации/ Вестник СГПИ, 2008. №1 (6). С.115-133.
7. Маслак А.А., Поздняков С.А. Измерение и мониторинг уровня экономического развития в районах и городах Краснодарского края/ Теория и практика измерения латентных переменных в образовании: Материалы IX всероссийской научно-практической конференции (21-23 июня 2007г.). Славянск-на-Кубани: Издательский центр СГПИ, 2007. С.90-112.
8. Маслак А.А., Поздняков С.А. Измерение качества выпускных квалификационных работ: Методические рекомендации. Славянск-на-Кубани: Издательский центр СГПИ, 2009. С.47.
9. Маслак А.А., Поздняков С.А. Методика измерения и мониторинга уровня жизни населения в субъектах Южного федерального округа Российской Федерации// Вестник Воронежского государственного технического университета, 2008. Т. 4. № 10. С. 159-171.
10. Маслак А.А., Поздняков С.А., Данилов М.А. Измерение на линейной шкале качества выпускной квалификационной работы/ Информатизация образования – 2008: Материалы Международной научно-методической конференции. Славянск-на-Кубани: Издательский центр СГПИ, 2008. С.221-224.
11. Поздняков С.А. Исследование точности измерения латентных переменных в образовании. Славянск-на-Кубани: Издательский центр СГПИ, 2007. С.118.

12. Регионы России. Социально-экономические показатели. 2009: P32. Стат. сб./ Росстат. М., 2009. С.990.
13. Регионы России. Социально-экономические показатели. 2010: P32. Стат. сб./ Росстат. М., 2010. С.996.
14. Регионы России. Социально-экономические показатели. 2011: P32. Стат. сб./ Росстат. М., 2011. С.990.
15. Штомпель Л.А., Штомпель О.Л. Социокультурная инновация в процессах глобализации// Философская инноватика: поиски, проблемы, решения. Ежегодник 2011. Сб. научных трудов/ Отв. ред. проф. А.М. Старостин. Ростов н/Д.: СКАГС, 2011.
16. Andrich D. Rasch Models for Development. London: Sage Publications, Inc., 1988. P.94.
17. Getting Started RUMM 2010. Rasch Unidimensional Measurement Models. Pert: RUMM Laboratory Ltd, 2001. P.87.
18. Rasch G. Probabilistic models for some intelligence and attainment tests (Expanded edition, with foreword and afterword by Benjamin D. Wright). Chicago: University of Chicago Press, 1980. P.199.
19. Wright B.D., Masters G.N. Rating Scale Analysis. Chicago: MESA PRESS, 1982. P.206.
20. Wright B.D., Stone M.H. Best Test Design. Chicago: MESA PRESS, 1979. P.222.

УДК 32

Склярова Е. А., д. филос.н., проф.

Политическая элита в эпоху Старого порядка

В статье рассматривается роль дворянской аристократии в формировании общественного сознания Нового времени, проводится анализ трансформации западноевропейского общественного сознания XVIII в.

Ключевые слова: политическая элита, дворянская аристократия, общественное мнение, стиль жизни, стиль мышления.

Проблема роли политической элиты в социальной и духовной жизни западноевропейской цивилизации XVIII в. на сегодняшний день привлекает внимание философов, политологов, историков, социологов. Интерес к данной проблематике отчасти вызван стремлениями преодолеть однозначность противоположных взглядов относительно роли дворянства (особенно придворной аристократии) в формировании общественного сознания Нового времени. В советской историографии долгое время господствовала точка зрения, согласно которой дворянство рассматривалось исключительно как реакционный класс, интересы которого были едины в своем стремлении уничтожить любые идеи века Просвещения. Однако представители современного поколения «Анналов» (Ф. Фюре, Д. Рише) выдвинули тезис о «революции элит» или «революции Просвещения», согласно которому дворянство и верхние слои буржуазии оценивались как прогрессивная общественная сила, обеспечившая распространение либеральных идей в консервативной среде народных масс.

Существенное место в современных спорах вокруг дворянской аристократии как политической элиты Старого порядка (периода, предшествующего буржуазным революционным преобразованиям) занимают проблемы его стиля мышления, социально-политических устремлений в конце XVIII в. Было ли высшее сословие реакционной силой Старого порядка или являлось оппозицией ему? Как оно относилось к феодально-абсолютистской монархии? Можно ли назвать позиции дворянства едиными по различным вопросам общественно-политической жизни XVIII в.? В рамках данной статьи попытаемся частично ответить на эти вопросы.

Очевидно, что на политические позиции дворянства не могла не влиять идейно-культурная среда Франции XVIII в., для которой была характерна гегемония просветительского рационализма. Просвещение как этап развития европейской культуры и идеологии во многом, конечно, был связан с подъемом буржуазии. Однако, как известно, идеи и стиль мышления просветителей, многие из которых сами принадлежали к высшим слоям общества, рас-

пространялись не только в дворянской среде в целом ряде европейских стран, но и нашли своеобразное преломление в различных слоях населения XVIII в.

В любую конкретно-историческую эпоху господствующими являются идеи, распространяющиеся теми слоями населения, которые имеют экономическую и политическую власть. Важную роль при этом играет фактор социально-психологического подражания «верхам» со стороны нижестоящих на социальной лестнице групп населения. При этом подражание происходит как сознательно, так и бессознательно, стихийно. По мнению Г. Бокля [2, 139], перемены в жизни цивилизованного народа зависят от суммы знаний, приобретенных развитыми людьми того или иного общества, от направления, которое приняли эти знания, и от распространения знаний среди широких слоев населения. Значительная роль в распространении знаний принадлежит, прежде всего, литературе. Век Людовика XIV был богат литературными шедеврами, но сама литература в эту эпоху, еще не став идеологической силой, искала поддержку в лице абсолютного монарха и пользовалась его полным доверием. Вследствие тяжелого слога и малограмотности населения, книги не находили себе применения за рамками привилегированного образованного сословия. Авторы должны были рассчитывать на покровительство отдельных сословий или богатых титулованных личностей.

Аристократическое общество в высшей степени благоприятствовало рождению утонченного изящного слова. Чистый слог и безупречный вкус сохранялись лишь стараниями узкого круга выдающихся людей, получивших блестящее воспитание. Если в Англии дух самоуправления в XVII в. проникал во все слои населения, то во Франции влияние высших сословий не уменьшалось (вплоть до середины XVIII в.). Понятие о зависимости, на котором была основана покровительственная система, порождала убеждение, что подчинение правительству в социальной жизни должно существовать и в литературе. Приобретение покровительства короля считалось доказательством умственного превосходства. Литераторы, получившие от Двора пенсии и награды, вырождались в поколение льстецов и лицемеров. Об этом свидетельствует Жермена де Сталь: «Вооруженный множеством священных установлений, блестящих предрассудков и общепринятых условностей, человек не в силах был полагаться на собственные независимые суждения; разум его не пытался подвергать исследованию все сущее, душе не удавалось освободиться от его общепринятых взглядов... преклонение перед королем и королевской властью сделалось заветнейшим убеждением каждого подданного Людовика XIV» [4, 254]. Даже знаменитый Вольтер понимал, что оценить по достоинству его сочинения, где царят изящное остроумие и безупречный вкус, могли, пожалуй, лишь читатели-аристократы.

В царствование Людовика XIV литераторы щедро награждались, и история самых знаменитых писателей того времени доказывает, что, несмотря на свое образование и умственные способности, они не могли устоять перед материальными дарами, предоставляемые взамен литературной благосклонности. Отчасти поэтому долгое время (практически до середины XVIII

в.) ни один писатель не нападал на политические учреждения страны (особенно на короля). Между тем, против духовенства велась открытая борьба. Именно в нападках на католическую религию во Франции проявлялась свобода мнений. Вольтер был неистощим на шутки по поводу католицизма – шутки, выдержанные в придворном духе. Вольтер, мечтая о том, чтобы ругать просвещение стало дурным тоном, чтобы философия вошла в моду, стремился не изменить общество, а просветить его.

Литература XVIII в. формировала общественное мнение, которое приобрело во Франции необычайно влиятельную роль. Общественное мнение, понимаемое как мнение нации, получило право на существование не только в языке провинциального дворянства, но и в придворных кругах. Если ранее король и придворная аристократия, покровительствуя литературе, определяли направления мысли, то в XVIII в. литература, создавая определенное общественное мнение, заставляла прислушаться к голосу «народа».

Одним из наиболее наглядных примеров влияния общественного мнения и его могущества было постепенное отделение «города» от Двора, Парижа от Версаля. При Людовике XIV Двор задавал тон не только городу, но и практически всему населению страны. Двор был высшим образцом и критерием по части «вкуса», моды, нравов, идей. Стиль жизни Двора воспринимался в Париже с почтительностью, но к середине XVIII в. город постепенно эмансипируется от морального и колониального холопства перед Двором. Если при Людовике XIV Двор гораздо образованнее Города, то в XVIII в. многое изменилось: Двор терял свое былое влияние на искусство, литературу и на все, что относилось к этой области. Двор ожидал приговора общественного мнения по различным вопросам, касавшимся новых книг, спектаклей.

В связи с этим возникает вопрос: каким образом общественное мнение могло обладать такой силой в обществе, где дух покровительства был так силен, в обществе, которое было лишено легальной свободы публичного слова, как печатного, так и устного? Общественное мнение вырабатывалось, по мнению Ардашева, не столько в редакциях газет и журналов, на публичных собраниях, сколько в семье, у домашнего очага, в тени рабочего кабинета и, наконец, в приятельской беседе и повседневном разговоре. Именно общение между людьми, повседневный, непринужденный разговор и был постоянным и наиболее универсальным фактором общественного мнения. Разговоры при той высокой степени развития «вкуса к обществу» и «общительности», которая была неотъемлемой чертой французского характера, становятся важным средством обмена сведений и мыслей. Именно они, вырабатывая общественные идеи и настроения, являлись орудием более могучим, чем печатная книга или газета. «... Может ли такое «скрытое общественное мнение» обнаружиться без помощи публичного слова? Разве индивидуальное мнение не может выражаться сплошь да рядом, а помимо слова – в жестах, мимике, в игре физиономий? Но своего рода физиономия есть и у общества, как есть у него своего рода мимика и жесты, при помощи которых оно так же может без слов

вполне удобоприятно выражать свое настроение, свое отношение к тому или иному событию..., словом, высказывать свое мнение» [1, 17].

Повседневный разговор как «непечатная проза» приобрел особенное значение с тех пор, как часть его превратилась в предмет специальной культуры – в салонах. Салонная жизнь, являясь характерной особенностью общественной жизни XVIII в., возникла из сочетания придворной и городской культуры. Вкус к общественной жизни и общительность находили свое наиболее совершенное выражение в салонной жизни и салонном разговоре. С развитием салонной жизни возрастало и значение разговора как фактора общественного мнения.

Естественно, что возможность содержания салона была у людей, занимавших не последнее место в социальной иерархии. Роль «высших слоев» общества и, прежде всего аристократии, в функционировании салонов значительна. Именно в салонах активно шел процесс сближения между представителями аристократии, с одной стороны, и представителями литературы – с другой. Салонный разговор становился почвой для культурного сближения между различными слоями образованного общества и получил значение важной общественной функции. Общение удовлетворяло потребности быть всегда в центре внимания и вынуждало забывать (хотя бы на некоторое время) о сословной гордости и тщеславии, сглаживая социальную иерархию. Различие в рангах уходило на второй план, уступая место образованности, уму, светскому лоску. Все это, в конечном итоге привело к демократизации или дезаристократизации общественного салона.

Высшие слои общества, взяв под свое покровительство литературных деятелей, не подозревали, к чему в результате приведет их участие в распространении философских знаний и новых политических идей. Выступая против церкви и не осознавая, что все предрассудки связаны между собой, аристократия надеялась сохранить строй, основанный на сословной иерархии. Щеголяя философскими взглядами, они желали презирать дворянские привилегии, продолжая пользоваться ими, и были убеждены, что в то время как знатные люди прибавят к наследственному превосходству образованность, «чернь» сохранит свои верования в неприкосновенности. Но сами того, не желая, высшие слои общества способствовали распространению философских, общественно-политических знаний, поддерживая салоны, а через них воздействуя на печать, театр, местные органы власти. По Ардашеву, влияние «общественного мнения на провинциальную администрацию в лице интендантов и их ближайших сотрудников было ... не только естественно, но и неизбежно..., среди них происходят метаморфозы: из рабски покорных орудий министерской воли они превращаются в «гуманных» администраторов, иногда выступающих за интересы народа» [1, 117].

Между правительственными сферами и обществом в XVIII в. уже не было непроницаемой стены: люди, которые толпились в парижских салонах, литературных кружках и клубах, и люди, которые занимали министерские кабинеты, принадлежали практически к одной и той же социальной семье.

А зачастую это были одни и те же лица (Тюрго, например, посещал салоны м-м Дюдеффан, Жоффрен).

Салоны служили одним из орудий, при помощи которых общество оказывало свое воздействие на печать. Литературные, эстетические, художественные и светские темы активно обсуждались, анализировались и критиковались. Высокая степень развития салонной общественности сближало светское общество и литературу настолько тесно, что трудно было провести четкие границы между ними. Кроме анализа литературных произведений в салонах обсуждались вопросы политического характера. В XVIII в., по выражению современников, из числа придворной знати аристократия фрондовала против Версаля и ухаживала за энциклопедией, а мнение Дидро и Д'Аламбера зачастую считалось более важным мнения государя.

Таким образом, очевидно, что основная роль в распространении новых знаний принадлежала высшим слоям общества, к которым можно причислить в XVIII в. не только придворную аристократию, но и крупную буржуазию. Именно они оказывали значительное влияние на умы народных масс посредством литературы. Практически все политическое воспитание народа Франции было выполнено литераторами. Писатели предоставили народу не только свои идеи, но и передали ему свой темперамент и свое настроение. Под их продолжительным влиянием, не имея других руководителей, нация, читая их произведения, усвоила склад ума, вкусы, манеры и даже причуды, свойственные людям пера. Это не могло не сказаться на политической жизни того времени, которая сохранила многие привычки литературы. Даже политический язык многое вообрал из языка писателей: для него не были чужды общие выражения, отвлеченные термины и длинные изречения. Литературные обороты поникали даже в среду крестьянства. Токвиль приводил в качестве примера жалобы крестьян, «которым недостает только знаний орфографии, чтобы сделаться довольно бойким писателем» [5, 172].

Революционным преобразователям XVIII века предшествовали перемены в национальном сознании и мышлении. Результаты этих перемен не могли не отразиться на социальной структуре общества. По словам Бокля, пока различные классы общества ограничивались занятиями, свойственными одной их сфере, это способствовало сохранению особых обычаев, подчиненности, иерархической замкнутости. Но когда члены разных сословий стали встречаться в одном и том же месте и с одной и той же целью, то их стала связывать общая новая симпатия, т.к. самое высшее и самое простое из всех наслаждений – наслаждение, доставляемое познанием новых истин. Общая цель – овладение новыми знаниями превратилась в звено, связавшее те социальные элементы, которые прежде держались замкнутыми в своем уединенном тщеславии. Различия между людьми заключались лишь в том, кто был лектором, а кто учеником. Субординация по чинам уступала место – субординации по знаниям.

До XVIII в. каждый класс смотрел с ревностью на свое превосходство над другими, стоящими ниже его, и бывать в одном месте на равных правах

считалось несбыточным делом. Сама мысль о социальном равенстве считалась нелепой. Но в XVIII в. успех знаний обеспечил господство принципа умственного превосходства над превосходством аристократическим. Общение в салонах между людьми, принадлежащими к различным сословиям, привело к упрощению манер высших классов и ослаблению привязанности к церемониям. А заключение неравных браков стало частым событием, что в немалой степени способствовало демократизации общества в целом.

Изменения в сознании людей, начавшиеся еще с XIV в., привели к утверждению в XVIII в. новых ценностей, тесным образом связанных с буржуазной эпохой. Причинами буржуазных революций были не только ужасающий экономический кризис и ухудшение материального состояния народных масс, т.к. финансовая нужда не всегда является непосредственным толчком к началу революции. Положение народа при Людовике XIV было более безвыходным, чем при Людовике XVI, но «самые несносные проявления произвола у Людовика XVI казались более несносными, чем весь деспотизм Людовика XIV» [3, 148]. Из всего этого следует, что основными причинами революционных событий являются социально-психологические изменения в сознании людей: осознание своей угнетенности, собственной значимости и несправедливости существующего строя. Без новых взглядов, идей, распространившихся в век Просвещения, невозможно представить сознание людей, выступивших против абсолютизма. И распространение нового мировоззрения стало возможным благодаря литературе, существовавшей в значительной степени за счет покровительства со стороны высших слоев общества.

Практически две революционные силы воодушевляли в конце XVIII в. умы и оживляли положение дел. С одной стороны – это интеллектуальная зрелость французской нации, а с другой, – социальная зрелость буржуазии, т.е. класса, который осознал свою силу, богатство и свои права. Скорее всего, вся философия XVIII в. и благородные идеи остались без применения, если бы не оказалось новой общественной силы, заинтересованной в том, чтобы произошли значительные перемены. Такой общественной силой была буржуазия.

Естественно, идеи Нового времени, Просвещения были гораздо ближе буржуазии, чем аристократии. Но возникает ощущение, что аристократия не отдавала себе отчет в появлении смертоносного оружия, в создании которого она сама принимала участие и впоследствии распространяла. Господствующие классы XVIII в., придворная аристократия и крупная финансовая буржуазия практически не предвидели кровавой развязки событий, продолжая отдаваться сладостям светской жизни и провозглашая высшим смыслом бытия культ своих инстинктов. По свидетельствам Токвиля [5], Людовик XVI даже накануне гибели от неистового натиска демократии продолжал видеть в аристократии главную соперницу королевской власти, а городское сословие и народ, напротив, казались ему, как и его предкам, надежной опорой трона.

Что же представляла собой аристократия накануне Великой Французской революции: силу Старого порядка, опору трона или защитницу идеоло-

гии Просвещения? Скорее всего, парадокс заключается в том, что дворянство, в силу своего положения и образованности (по сравнению с остальными слоями населения, исключая духовенство) одним из первых знакомились с достижениями литературы и посредством литературы распространяло новые идеи и настроения. Но для дворянства эти знания (как результат познания действительности и ее отражение в мышлении человека) не могли стать новыми идеологическими убеждениями, революционным руководством к действию. Это вовсе не означает, что изменения в сознании людей, произошедшие с началом Нового времени не коснулись высших слоев населения. Конечно, буржуазия была более рационалистична, практична, свободна от религиозных догм, но идеи свободы, равенства и братства сначала обсуждались в салонах высшей аристократии и только потом становились достоянием народных масс. Не только буржуазия сыграла значительную роль в формировании сознания Нового времени. Высшие слои дворянства успешно усвоили новые общественно-политические ценности эпохи в качестве элементов системы мышления и не менее успешно (но скорее неосознанно) распространяли эти ценности во многом благодаря своему стилю жизни и стилю мышления.

Литература

1. Ардашев П.Н. Администрация и общественное мнение во Франции перед революцией. Киев, 1905.
2. Бокль Г.Т. История цивилизации в Англии. С-П., 1896.
3. Ковалевский М. Происхождение современной демократии. Т. I. С-П., 1912.
4. Сталь Жермена де. О литературе, рассмотренной в связи с общественными установлениями. М., 1989.
5. Токвиль А. Старый порядок и революция. Петроград. 1918.

УДК 323.17

*Добаев И.П., д. филос. н., проф.,
Добаев А.И., к. э. н., Умаров Д.В., асп.*

Трансформация финансирования террористических структур на Северном Кавказе

В статье рассмотрены основные направления и источники финансирования террористических структур в мире и на Северном Кавказе, представлена объемная картина трансформации финансирования сетевых террористических группировок на Северном Кавказе.

Ключевые слова: джихад, закят, «Имарат Кавказ», исламизм, радикальный исламизм, Северный Кавказ, терроризм, финансирование терроризма, хавала, экстремизм.

Исследователей современного терроризма и связанных с ним проблем, прежде всего, интересует динамика изменений, обусловленных формирова-

нием идеологических доктрин радикальных исламистов, их организационных структур, форм и методов осуществления ими специфической политической практики, а также его финансовой подпитки. При этом следует подчеркнуть, что за последние два десятилетия финансирование террористических группировок существенно трансформировалось [1].

Как представляется, это изменение было predetermined, прежде всего, двумя факторами:

- глобализацией экономики, которая предоставила небывалые возможности террористическим организациям в финансовом плане;
- переходом террористических групп к сетевой структуре организации.

Следует отметить, что фактор глобализации экономики, его роль в трансформации экономической природы терроризма, уже длительное время является объектом экономических и политических обсуждений различного уровня [2]. В частности, в справочном документе к п. 4 повестки дня неапольской Всемирной конференции по организованной транснациональной организованной преступности и терроризму приведены следующие факторы развития мировой экономики и политики, обусловившие возникновение транснациональной преступности и современного терроризма:

- увеличение взаимозависимости государств;
- формирование мирового рынка, для которого характерны тесные экономические связи, взаимные инвестиции;
- формирование международных финансовых сетей, систем международных расчетов, позволяющих быстро осуществлять сложные финансовые операции, с использованием банковских учреждений нескольких государств;
- развитие мировых систем коммуникаций;
- развитие международной торговли, чему особо способствовало введение системы свободной торговли в послевоенный период;
- широкое развитие технологий контейнерных перевозок;
- увеличение масштабов миграции, образование многонациональных мегаполисов.

Что касается сетевого (ячеистого) принципа организации террористических группировок, то он оказался чрезмерно эффективным в асимметричном противостоянии самым разнообразным оппонентам.

Оба вышеупомянутых фактора (глобализация экономики и сетевой принцип организации различных структур) существенно трансформировали природу терроризма. В результате, как справедливо подчеркивает отечественный исследователь вопросов финансирования терроризма Е. Степанова, в современных условиях едва ли уместно традиционное «техническое», по сути, подразделение терроризма на внутренний и международный [3, с. 203].

Финансирование терроризма представляется крайне существенным вопросом по той причине, что невозможно проводить террористические акции без наличия денежных средств. Сформированная финансовая система

выступает важнейшим системным элементом, в значительной степени определяющим возможности реализации террористической деятельности. В настоящее время финансирование современного международного терроризма, его отдельных региональных кластеров, в том числе и северокавказского, является многоканальным. При этом масштабы финансирования, структура его источников и их соотношение пребывают в постоянной динамике. Однако в каждый момент времени структура финансирования подполья может существенно различаться по отдельным его территориям и сетевым структурам. При этом, по мере перехода от полужентриализованных структур, доминировавших в начале XXI в. к полицентрической (сетевой) организации подполья, источники его финансирования должны были дифференцироваться, дробиться, как и число возможных адресатов данного финансирования. Это обстоятельство также существенно затрудняет выявление и пресечение каналов финансирования подполья [4, с. 33-34].

Мировой практический опыт свидетельствует о том, что финансовые вливания требуются террористическим группировкам преимущественно:

1. В инфраструктурных целях (процесс приготовления к теракту);
2. В непосредственных целях (проведение террористической акции).

Следует отметить, что, по экспертным оценкам ведущих мировых террологов, соотношение между инфраструктурными целями и непосредственными составляет 9 к 1.

Исследователями отмечается зависимость между масштабом теракта, затратами на его проведение и его последствиями. Однако следует согласиться с российским террологом Ю.В. Латовым, который отмечает, что терроризм отличается одновременно и очень высокой и очень низкой эффективностью.

Что касается т.н. современного терроризма, то для него характерны сравнительно невысокие издержки на проведение террористических атак, но при этом террористические акты могут приводить к значительному разрушительному эффекту (см. табл. 1).

Направления использования денежных средств террористическими группировками [5, с. 40]

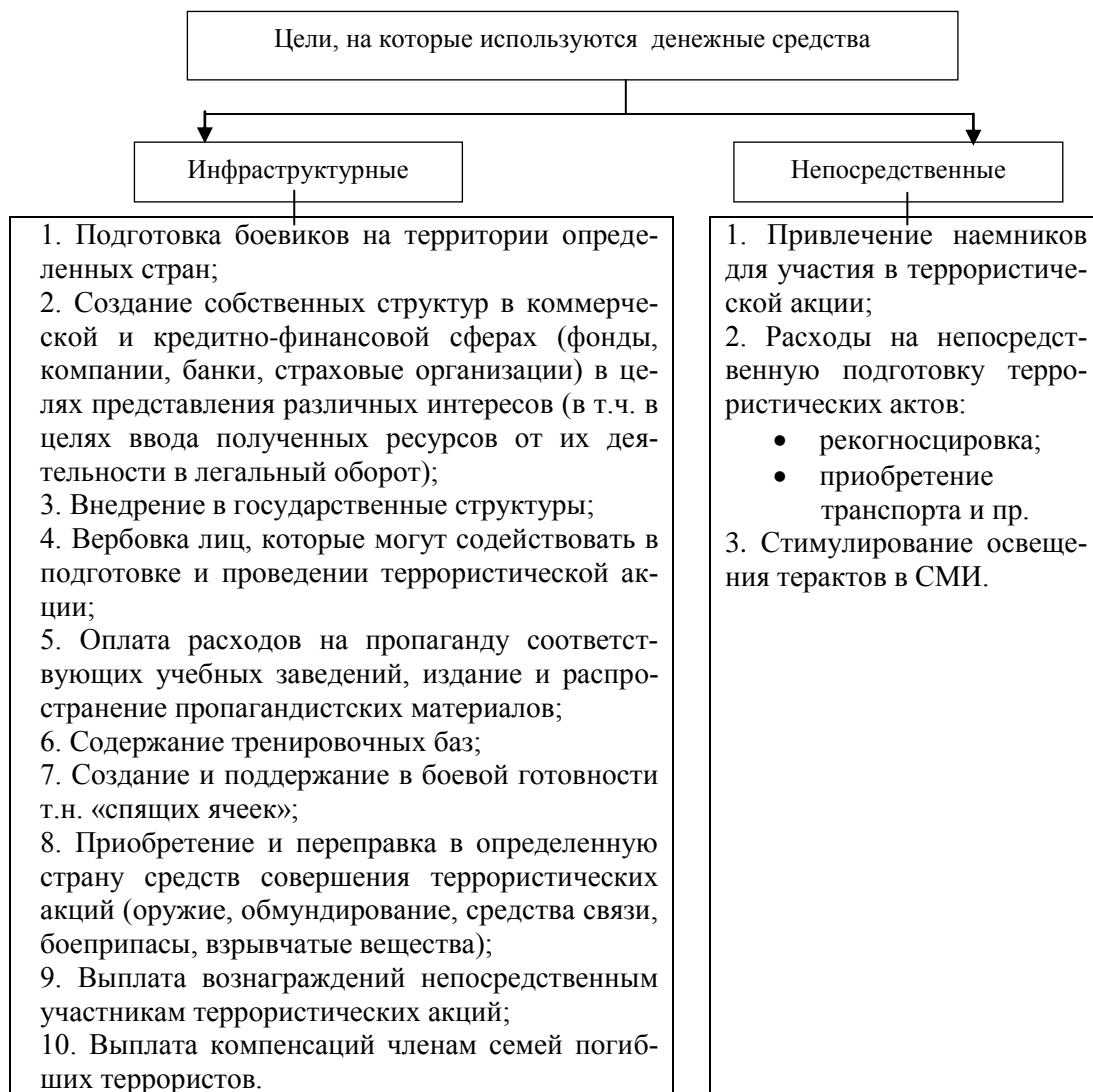


Таблица 1

Экспертная оценка затрат террористических организаций на проведение терактов [1]

Теракт	Год	Затраты
Теракт у посольства США в Танзании	1998	более 30 000 \$ 50 000 \$
Взрыв американского корабля (USS Cole bombing)	2000	5000 – 10 000 \$ 10 000 \$ 50 000 \$
Взрыв Всемирного торгового центра (9 сентября 2001 г.)	2001	более 500 000 \$ 300 000 – 500 000 \$ 303 672 – 500 000 \$
Взрывы на острове Бали	2002	50 000 \$ 74 000 \$
Взрыв мечети в Тунисе (г. Джерба)	2002	20 000 \$
Взрыв нефтяного танкера (Limburg)	2002	127 000 \$
Взрыв в отеле Мариот Джакарта	2003	30 000 \$
Взрыв грузовика в Стамбуле	2003	40 000 \$
Взрыв поезда в Мадриде	2004	10 000 \$

На сегодняшний день можно разделить источники финансирования террористических организаций на две основные группы: внешние и внутренние (см. схему 2). К внешним источникам можно отнести поддержку от государств; религиозных учреждений; коммерческих и некоммерческих организации; индивидов, населения и диаспор; а также террористических ячеек. К источникам внутреннего финансирования следует отнести доходы, получаемые от легального и нелегального бизнеса, а также прочие доходы, к которым можно отнести членские взносы в рамках действующей террористической организации, помощь богатых террористов, которые могут являться членами террористической организации, а также и рэкет.

Одновременно следует констатировать, что в последнее десятилетие процессы глобализации экономики и переход к сетевой структуре организации трансформировали роль финансовых источников террористических группировок, снизив долю внешних поступлений и одновременно увеличив и диверсифицировав – внутренних. Таким образом, террористические группировки во временном измерении становятся в финансовом плане все более самодостаточными.

Схема 2

Источники финансирования международного терроризма



По мнению террологов, происхождение террористической организации определяет их финансовую подпитку. В этой связи отечественный ученый Ю.В. Латов в своем исследовании предлагает такую классификацию [6, с. 27]:

1. Террористические организации, возникшие на религиозном и идеологическом фундаменте (преступная деятельность для таких группировок не является основой).

2. Террористические организации, возникшие на криминальной основе, а позже ставшие использовать религиозное обоснование как прикрытие. «Такие террористические организации во многом подобны мафии: нелегальны, обладают силовыми ресурсами, построены на личном доверии. Поэтому они успешно внедряются именно в те криминальные промыслы, которые ти-

пичны для организованной преступности. Например, террористы Латинской Америки тесно связаны с кокаиновым трафиком, террористы Азии – с героиновым, повстанческие группировки Западной Африки – с контрабандой алмазов. В результате внедрения в мафиозные криминальные промыслы терроризм коммерциализируется, приобретает черты "обычной" мафии. Постепенно борьба "за идею" частично или полностью вытесняется борьбой за "длинный доллар". С подобным мафиозным терроризмом бороться труднее, чем с мафией или с обычным терроризмом: он более воинственен и кровожаден, чем традиционная мафия, и более богат, чем терроризм традиционного типа. Если с "идейными" террористами можно искать и находить компромиссы, то с мафиозными террористами они принципиально невозможны. Мафиозизацией сейчас затронуты в той или иной степени практически все разновидности терроризма» [6, с. 27].

Тем не менее, общей отличительной чертой обеих разновидностей терроризма является то, что криминальный бизнес для них не является самоцелью. Наибольшее сходство с преступностью разных уровней состоит в используемых методах формирования финансовых ресурсов и их легализации, а различие - в характере их использования. В последнее время все явнее просматривается закономерность - трансграничный терроризм «подминает» те виды преступного бизнеса, которые также связаны с международной деятельностью.

Природа происхождения террористической группировки, в совокупности с источниками ее финансирования позволяет построить модель финансирования террористической организации. Как показывает практика, в настоящее время можно выделить несколько моделей (см. табл. 2).

Таким образом, проанализировав обширный материал об источниках, формах и методах финансирования современных террористических организаций в современном мире, можно выделить ряд значимых тенденций [1, с. 104]:

1. Активное использование сетевого принципа в финансовом аспекте, а также преимуществ от процесса финансовой глобализации экономики;
2. Наличие у большинства террористических организаций мощной, высокодоходной, устойчивой, разветвленной финансовой базы;

Таблица 2

Модели финансирования терроризма [6, с. 40]

Характеристики	<i>Модель №1:</i> Административно-институционализованная «серая зона»	<i>Модель №2:</i> партизанская «серая зона»	<i>Модель №3:</i> подпольная организация с сильными внешними связями	<i>Модель №4</i> подпольная организация со слабыми внешними связями
Примеры	Чеченская республика 1992-1999 гг., автономная зона в Колумбии 1998-2002 гг., Афганистан 1996-2001 гг.	РВСК и НАО в Колумбии с 1980-х гг., Курдская рабочая партия в Турции с 1980-х гг.	"Аль-Каида" с 1990-х гг., чеченские террористы после 1999 г.	ИРА в Северной Ирландии 1990-2000-х гг.
Основные источники доходов	Хищение ресурсов (Чечня), контрабанда наркотиков (Колумбия, Афганистан)	Контрабанда наркотиков и иных товаров, "налоги" с населения.	Спонсорство диаспоры и религиозных организаций.	Местная теневая экономика (контрабанда, торговое пиратство, рэкет, грабежи).
Примерный объем ежегодных доходов, млн. долл.	До нескольких миллиардов	600 млн. (Колумбия), не менее 300 млн. (Курдская рабочая партия)	От 20-50 млн. ("Аль-Каида"), 90-270 млн. (Чечня)	До 10 млн.
Численность террористов	Около 40 тыс. (вооруженные формирования Чечни в 1994 г.)	10-15 тыс. (Курдская рабочая партия), 20-25 тыс. (наркопартизаны Колумбии)	1-5 тыс. (Чечня 2000-х гг.)	До 500

3. Сокращение доли внешнего финансирования террористических группировок;

4. Увеличение и диверсификация доли внутренних источников финансирования;

5. «Загрязнение» «чистых» денег по причине многоэтапного сращивания доходов, полученных от ведения легального и нелегального бизнеса и внешнего финансирования.

Что касается северокавказских террористов, то их экономическая база, как и в других регионах мира, состоит из двух составляющих: содействия из-за рубежа и использования внутренних источников.

Соотношение этих составляющих постоянно изменялось во временном срезе. Так, в ходе первой чеченской кампании 1994-1996 гг. превалировали внешние финансовые потоки подпитки экстремистов, которые осуществлялись, как правило, через соответствующие неправительственные структуры (фонды, неправительственные религиозно-политические организации - НРПО и т.д.). В настоящее время этот канал финансирования из основного перешел на второстепенный, вспомогательный уровень.

Имеющиеся материалы свидетельствуют, что в деятельности практически всех экстремистских структур на территории Северного Кавказа проявляются тенденции координации и взаимодействия в вопросах инспирирования дальнейших дезинтеграционных процессов в регионе. Управляемость этих структур объяснялась ещё и тем, что они в 90-х гг. XX в. – первой половине нового десятилетия в весомой степени финансировались спецслужбами и организациями иностранных государств либо непосредственно, либо опосредованно, через международные неправительственные структуры, вследствие чего они нередко были лишены политической самостоятельности. Специалисты подчеркивают, что и сегодня отдельную статью доходов северокавказского подполья составляет финансовая подпитка от международных террористических центров, исламских организаций радикального толка, расположенных как в пределах мусульманского мира, так и в странах Запада [4, с. 34]. Правда, как уже отмечалось, уровень финансовой зависимости северокавказских экстремистов от внешних спонсоров в первое десятилетие 2000-х неуклонно снижался, что объясняется уже приведенными выше аргументами (прежде всего, переходом отрядов международного терроризма на сетевую, децентрализованную систему структурного строения), так и значимым отвлечением в последнее десятилетие средств международных террористов на финансирование исламистских боевиков во многих странах Ближнего, Среднего Востока и Северной Африки.

Что касается каналов внешнего финансирования северокавказского террористического подполья, то чаще всего в этих целях используются курьеры. Однако общеизвестно, что в своих финансовых операциях террористы из числа радикальных исламистов во многих «горячих точках» мира активно используют возможности разветвленной сети международного трансферта капиталов типа «Хавала», позволяющей осуществлять денежные переводы без физического перемещения наличности. Эта система, основанная на доверии, широко распространена в странах Юго-Восточной Азии и на Ближнем Востоке. Она весьма привлекательна для террористов в силу своей надежности, поскольку не оставляет документальных и электронных следов (отсутствие обычных в финансово-кредитных операциях бухгалтерских проводок). Однако эта система вполне легальна с законодательной точки зрения в тех странах, где она наиболее задействована. В самом общем виде данная система действует так: отправитель денег передает некоторую сумму дилеру, имеющему небольшую контору в какой-либо стране; он связывается со своим партнером в другой стране и тот выдает сумму адресату. Поток денег по та-

ким каналам настолько велик, что позволяет дилерам не беспокоиться о долгах, а доверие между ними построено на семейных, клановых и этнических связях, что опять же дает возможность отсрочить выплаты по долгам.

В связи с изложенным, «хавала» весьма устойчива по отношению к субъектам, осуществляющим борьбу с финансированием терроризма. Например, несмотря на все усилия США и стран Евросоюза по установлению контроля над «хавалой», они пока не принесли желаемого результата.

Данных об использовании возможностей «хавалы» для финансирования террористов на территории России пока не поступало, но это не означает ее отсутствие. Специалисты считают, что эта система вполне может быть задействована в регионах РФ, поскольку, например, в республиках Северного Кавказа созданы многочисленные меняльные и торговые точки, а также коммерческие структуры, принадлежащие или контролируемые гражданами государств Ближнего и Среднего Востока, возможно связанными с зарубежными НРПО, а также их пособниками из числа местных жителей.

Среди внутренних источников подпитки радикалов в 90-е гг. XX в. можно назвать незаконный нефтяной и газовый промысел, чисто криминальные доходы (рэклет, похищения людей, контрабанда оружия и наркотиков, финансовые махинации в виде подделок авизо, фальшивомонетничество и т.д.), что особенно было характерно для реалий Чечни.

В тот же период времени вокруг исламистских организаций сформировался своеобразный «буферный слой», образованный легальными субъектами хозяйственной и общественно-политической деятельности, с помощью которых сепаратисты задействовали финансово-экономические, информационные и инфраструктурные ресурсы. Так, например, в течение 1999 г. Управлением Федеральной Службы налоговой полиции совместно с государственной налоговой инспекцией Карачаево-Черкесской Республики проводилась проверка законности приобретения собственности, а также экономической деятельности коммерческих структур, принадлежащих общественным объединениям и движениям экстремистской направленности, либо оказывавших им финансовую поддержку. В результате было выявлено 11 предприятий, руководителями которых являлись лица, исповедывавшие радикальный ислам и оказывавшие поддержку экстремистам. Среди них: КФХ «Джан-Киши», КФХ «Агропрод», ТОО «Компания Консалтинг Лимитед», ИЧП «Шешекей», МП «Континент», МП «Джумхуриат», ПТМП «Алания», МП «Бумеранг», АОЗТ «АДС», МП «Джудуз», КЧ филиал ГНПП «МегаСофт». Владельцем двух предприятий являлся разыскивавшийся за совершение террористических актов в Москве и Волгодонске Ачимез Гочияев. УБЭП МВД КЧР была проведена проверка финансово-хозяйственной практики этих предприятий, деятельность которых была прекращена [7]. Эта же ниша используется бандподпольем и в настоящее время. Как подчеркивает Суций С.Я., и сегодня «имеется доход от бизнес-структур, непосредственно организованных террористическим подпольем (основная их масса располагается в

«своих республиках», но, очевидно, могут быть налажены производства и в других республиках Северного Кавказа, впрочем, как и в иных регионах России или в странах ближнего и дальнего зарубежья). Сюда же можно отнести прибыль от участия в различных формах криминального бизнеса (от торговли нефтепродуктами до проституции и игорного бизнеса)» [4, с. 34].

Таким образом, вследствие процесса формирования в первой половине 2000-х сетевых террористических структур северокавказского подполья, меняется и система их финансирования, которая все меньше зависит от внешних поступлений, становясь все более автономным.

Как подчеркивает дагестанский ученый Курбанов Х.Т., «...перекрытие каналов финансирования бандгрупп, хотя и важное мероприятие, но не всегда решает проблему существования и разрастания религиозно-политического экстремизма, а тем более террористических группировок, которые подпитываются определенными идейно-политическими и социо-этическими предпосылками, а также имеют автономную самоорганизацию и мобильные отряды, не нуждающиеся в стабильном и щедром финансировании. В условиях существования массовой коррупции установить, пусть и путем шантажа и угроз, контроль над несколькими фирмами и коммерческими предприятиями для террористического подполья не представляется сложным. Со слов Шамиля Басаева, они именно таким образом получают немалую финансовую поддержку от глав администраций ЧР» [8, с. 128].

Главенствующую роль внутреннего фактора финансовой подпитки терроризма выделяет в своем интервью и советник председателя Национального антитеррористического комитета ФСБ РФ, кандидат исторических наук Пржездомский А.С.: «Нам часто хочется объяснить активность террористических групп «кознями из-за рубежа». Безусловно, отмечается некоторая деятельность зарубежных центров влияния – это и финансовая подпитка, методическая, организационная помощь, инструктажи и тому подобное. Но, надо признать, что все это не является решающим фактором, который обеспечивает высокую активность бандподполья. Так, финансирование антигосударственной деятельности во многом переведено «на места». Главный источник денежных потоков, благодаря которым организуются все новые теракты – тотальный рэкет. Практически весь частный бизнес в ряде южных регионов обложен «террористическим налогом». Предприниматели и чиновники элементарно боятся за свою судьбу, инструменты защиты со стороны власти не срабатывают (случается даже, что коррумпированные представители органов власти находятся «в доле») [9].

Внутренне обусловленный характер нынешнего финансирования северокавказского терроризма подтверждает также отечественный терролог Суций С.Я. По его мнению, «...поступления идут от легальных и теневых бизнес-структур, в той или иной степени контролируемых («крышуемых») подпольем. С учетом масштаба теневой экономической деятельности в республиках Северного Кавказа, «крышевать» которую легче, чем легальное

производство, доля прибыли подполья на данном направлении может быть значительной» [4, с. 34].

Как следствие, в настоящее время важной особенностью современного северокавказского терроризма выступает то обстоятельство, что оно представляет собой устойчивую и уже достаточно независимую в финансовом плане систему, имеющую многоуровневый бюджет, состоящий из бюджетов «джамаатов», секторов, валайятов и, наконец, собственно «Имарата Кавказ» [10].

Бюджет «Имарата Кавказ» формируется из бюджетов валайятов, бюджеты валайятов – из бюджетов секторов, а они, в свою очередь, черпаются из бюджетов джамаатов. Формирование всех этих бюджетов происходит за счет т.н. «налога на джихад», который боевиками представляется в качестве одного из «столпов ислама» - закята, им исламисты облагают бизнесменов и чиновников в северокавказских республиках, а также соплеменников за их пределами. Суть системы налогообложения основана на вымогательстве, которому руководство «Имарата» придало теологическое обоснование. Сбор средств идет снизу – вверх, начиная с уровня джамаатов сел, и завершая республиками и всей зоной, подконтрольной «Имарату».

Например, в листке найденного на месте боя в Дагестане блокнота боевика под заголовком «Трофей» описывается распределение полученных вымогательством средств. Во всех случаях пятая часть идет амиру. Еще столько же тем, кто этот «трофей» добыл. Если сумма не превышает 10 тысяч долларов, оставшиеся 60 процентов идут в «общак» группы. С добычи от 10 до 20 тысяч долларов в «общак» отдается 20 процентов, а 40 – амиру сектора. Если же куш составил от 20 до 50 тысяч долларов, эти 40 процентов идут уже амиру валайята [11].

Кассой валайятов, секторов и джамаатов распоряжаются амиры этих структур. Как отмечают эксперты, эта особенность идеально работает на эффективность всей системы, так как в условиях подполья и террористической деятельности финансовая независимость подразделений террористов позволяет быстро разрабатывать и реализовывать теракты и диверсии на всех уровнях. Сбором средств при этом занимаются сами боевики, их родственники, а также сочувствующие и симпатизирующие террористам. Отказ в уплате «налога, нередко завершается казнью «виновного» [10]. Однако же, непосредственными сборщиками «закята», как правило, выступают члены бангрупп. Они же по решению шариатского судьи валайята осуществляют казни тех, кто отказывается от уплаты данного «налога».

Информирование об обязанности каждого мусульманина платить «закят» осуществляется виртуально – через Интернет, путем распространения аудио- и видеодисков, листовок и обращений, а также непосредственно через сборщиков, которые посылают «налогоплательщику» видеообращение амира валайята о налоге на джихад. В случае первого отказа от уплаты «налога» объекту налогообложения высылается предупреждение, а в случае второго

отказа принимается решение о ликвидации «строптивца» и, нередко, такого бизнесмена убивают [10].

Как правило, в реальных условиях северокавказского региона видеообращения рассылаются на флэш-картах. Одним пакетом к потенциальному «налогоплательщику» приходит и сим-карта для телефона, на которой сообщается, куда принести деньги. Например, некто Садулаев Абдулла, бывший член группировки, занимавшейся вымогательствами и убийствами в Ульяновской области, в своем видеообращении заявляет: «Меня зовут Дауд, и я являюсь шариатским судьей в валайте Дагестан. Хочу довести до тебя некоторые положения одного из важнейших столпов в исламе – «закята»... Если ты все это сделаешь, как и положено мусульманину, то от нас тебе неприкосновенность и любая помощь. Но если будешь быковать, бегать в ментовку или к кому-то еще... рано или поздно мы тебя уничтожим и возьмем еще больше с твоих наследников» [11].

Финансовым поборам со стороны террористического подполья в республиках подвергаются многие государственные (республиканские, муниципальные) структуры и учреждения, вынужденные откупаться в целях своего сохранения [4, с. 34].

Как известно, «налог на джихад» не является изобретением северокавказских радикалов, он практиковался и практикуется в аналогичных условиях повсеместно в государствах Ближнего, Среднего Востока и в Северной Африке. Например, во время советского военного присутствия в Афганистане аналогичный налог бандитам выплачивали государственные и партийные функционеры, включая министров, членов Ревсовета и Политбюро правящей Народно-демократической партии [12].

На Северный Кавказ аналогичная практика вымогательства под теологическим прикрытием пришла во время первой чеченской кампании, однако в тот период это были, скорее, единичные акты вымогательства, лишённые всякой системы и работающие на интересы конкретных бандитских группировок. Затруднительно четко определить время, когда данная практика была трансформирована в систему сбора и распределения средств, работающую в интересах всей сети. Однако впервые об этой практике, как системе, заговорили лишь в 2010 году, когда на сайте кабардино-балкарских боевиков появились первые угрозы в адрес бизнесменов, отказывавшихся платить «закят».

Как считает Ислам Текушев, именно в Кабардино-Балкарии была создана единая система налогообложения, работающая на весь «кабардино-балкарский валайт». Она была создана первым амиром республиканского валайята Анзором Астемировым, и лишь потом, после его назначением кадием «Имарата Кавказ», отработанная в республике схема была экстраполирована и наложена на все территории, где действует современное подполье. Таким образом, именно шариатский судья, кадий «Имарата Кавказ» Анзор Астемиров (мусульманское имя – Сейфуллах – «меч Аллаха»), дал теологическое обоснование данной практике. Именно он разработал и реализовал в Кабардино-Балкарии систему налогообложения, привел в движения звенья, ко-

торые заложили достаточно прочную систему финансовой подпитки сетевых структур террористов на всем Северном Кавказе. Четкое взаимодействие этих звеньев обеспечило подполью значительный приток финансов, что укрепило подполье и расширило его ряды [10].

Четкое взаимодействие всех звеньев «налогообложения» на Северном Кавказе обеспечило подполью значительный приток финансовых средств, который укрепил подполье и расширил его ряды, обеспечил независимость от ослабших внешних поступлений.

Вместе с тем, «администрация» виртуально существующего «Имарата Кавказ», как и нижестоящие сетевые структуры северокавказских террористов, поражены традиционными социальными «болезнями», свойственными государственным структурам. В частности, коррупцией. Достоянием гласности были скандалы с растратами, фиксировались даже соответствующие постановления шариатского суда по этому поводу [13].

Эксперты отмечают, что под маской сепаратизма и радикального исламизма на Северном Кавказе нередко скрывается обычный криминал, активно практикующий в последние годы рэкет. Действительно, многие «религиозные вымогатели» встали на «тропу джихада» в тюрьме. Там, например, завербовали Мурада Лахиялова – брата футболиста «Анжи»: «... в начале нулевых он плотно сидел на игле, потом его посадили, сидел за угоны автомобилей. Вышел ваххабитом и возглавил группировку «Джамаат шариат». А Омар Рамазанов, амир Шамхала, до джихада был членом самарской ОПГ, наводившей область фальшивыми деньгами. Оба уже ликвидированы, но зона и дальше выпускает в большую жизнь боевиков» [11].

Таким образом, рассмотренный в данной статье материал свидетельствует о том, что в настоящее время реальная структура финансирования террористического подполья на Северном Кавказе представляет собой разветвленную сеть, непрерывно меняющую свою географию и структуру, общий объем циркулирующих средств, долевые соотношения различных источников. Из общих тенденций последних лет можно выделить также сокращение поступлений из внешних источников и усиление внутренней финансовой подпитки терроризма, диверсификацию внутренних источников, а также постепенную финансовую «оптимизацию» деятельности бандподполья, которое в условиях жесткого прессинга со стороны государства перешло на режим самоограничения, научилось достаточно эффективно расходовать сократившиеся объемы финансовых поступлений.

Литература

1. Добаев А.И. Хавала: неофициальная система финансирования терроризма / Южно-Российское обозрение ЦСРИиП ИППК ЮФУ и ИСПИ РАН. Вып. № 65. Ростов н/Д.: Изд-во СКНЦ ВШ ЮФУ, 2010. С. 82-83, 104.

2. Всемирная конференция по организованной транснациональной преступности (Неаполь, Италия, 21-23 ноября 1994 г.); 9 Конгресс ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями (Каир, Египет, 28 апреля – 8 мая 1995 г.).

3. Степанова Е.А. Роль наркобизнеса в политэкономии конфликтов и терроризма. М.: Весь Мир, 2005. С. 203.
4. Суций С.Я. Террористическое подполье на востоке Северного Кавказа (Чечня, Дагестан, Ингушетия). Ростов н/Д.: Изд-во ЮНЦ РАН, 2010. С. 33-34.
5. Российская Федерация в международной системе противодействия легализации (отмыванию) преступных доходов и финансированию терроризма. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Спецкнига, 2007. С. 40.
6. Латов Ю.В. Экономический анализ современного терроризма. Учебное пособие. М.: Академия управления МВД России, 2007. С. 27, 40.
7. Добаев И.П. Исламский радикализм: генезис, эволюция, практика. Ростов н/Д.: Изд-во СКНЦ ВШ, 2003. С. 322-324.
8. Курбанов Х.Т. Религиозно-политический экстремизм на Северо-Восточном Кавказе: идеология и практика (на материалах Республики Дагестан). Ростов н/Д.: Изд-во СКНЦ ВШ, 2006. С. 128.
9. Пржездомский А.С. В эпицентре противостояния идеологии смерти // [Электронный ресурс] // Национальный антитеррористический комитет [Официальный сайт]. URL: <http://www.nak.fsb.ru>. Рубрика «Публикации».
10. Текушев И. Имарат Кавказ как особая исламская «этнофундаменталистская модель» [Электронный ресурс] – Режим доступа: // <http://www.bs-kavkaz.org/2012/03/>.
11. Боевой расчет. На Юге России бандформирования работают по бизнес-планам // Известия. 2011. 13 апреля.
12. Мансур А.Х. Панджшер дар дауран-е джахад (Панджшер в годы джихада). Кабул, 1994.
13. Боброва О. Как устроено подполье. Имарат Кавказ. Государство, которого нет // Новая газета. 2010. № 22. 3 марта.

*Люлька О.Ф., советник департамента
по вопросам внутренней политики аппарата
полномочного представителя Президента РФ в ЮФО*

Массовая протестная активность и социально-политическая трансформация в условиях глобализации

В статье рассматриваются особенности проявления социального протеста в современных обществах, испытывающих мощное влияние процесса глобализации. Исследуется ряд теоретических дополнений к классической теории относительной депривации. Предлагается авторская интерпретация технологии мобилизации протестной активности населения. Анализируется феномен универсализации сценариев возникновения масштабной протестной активности в различных странах.

Ключевые слова: социальный протест, протестная активность, относительная депривация, мобилизация, сетевая коммуникация, политическая трансформация, глобализация

Понятие социального протеста охватывает достаточно широкий круг явлений. К социальному протесту относят и оспаривание, отрицание всего социального порядка, принципов общественного устройства, и неприятие каких-то отдельных сторон общественной жизни, и возмущение сложившимися порядками, институтами, и выступления лишь против определенных тенденций в политике, экономике или культуре. Таким образом общее понятие социального протеста относится к явлениям, различным по своей массовости, социальным предпосылкам, групповой субъектности, силе, интенсивности и последствиям. С точки зрения общетеоретического содержания категория социального протеста предполагает обращение к еще более широким социологическим категориям, образующимся на пересечении понятий социального конфликта и дисфункциональности социальных структур.

Достаточно важный критерий отграничения протеста как типа социальной активности от других ее типов выработан в рамках политической социологии и теории политических конфликтов. Заключается он в разделении конфликтов на две формы: а) протесты и б) восстания. Под протестом при этом понимается такая форма проявления конфликта, предмет которого касается каких-то конкретных поводов, действий доминирующей стороны (власти). Протестное поведение в этом случае оказывается не очень продолжительным и включает такие организационные формы, как демонстрации, забастовки, уличные столкновения и другие действия, нарушающие общественный порядок. Восстания же, по мнению исследователей, предполагают постановку более фундаментальных вопросов – «кто правит», «с помощью каких средств» – и чаще всего предполагают переход от провокаций к непо-

средственному насилию, проявляемому одной или обеими сторонами конфликта [1]. Современные реалии, однако, показывают, что этот критерий при определенной политической и институциональной конфигурации может не работать, примером чему является российская оппозиция, постоянно обращающаяся к указанным выше «фундаментальным вопросам», однако не переходящая к протестным акциям с использованием насилия.

Исследуя социально-психологические механизмы возникновения социального протеста, Т. Гарр разработал концепцию относительной депривации, согласно которой агрессивные формы протеста связаны с крушением надежд и чаяний индивидов и социальных групп в условиях, когда возникает разрыв между фактически сложившимся уровнем потребности в каком-то благе и социальными возможностями его достижения. Такой разрыв неизбежно порождает фрустрацию, и, что характерно, одновременно у многих людей, в результате:

- а) снижения возможностей удовлетворения потребностей (в том числе ценностных экспектаций) на фоне возрастания ожиданий;
- б) снижения возможностей удовлетворения потребностей при сохранении ожиданий на прежнем уровне;
- в) возрастания ожиданий при том, что возможности их реализации воспринимаются неизменяющимися.

Если рассматривать уровень относительной депривации в динамике, она является неизменным спутником гражданской борьбы и протестного противостояния: люди могут терпеть значительные лишения, даже в сравнении с прошлыми благополучными временами, однако стоит добавить в этот набор отсутствие надежды на лучшее, на положительные изменения («потеря образа будущего») – социальный субъект (индивид или группа) впадает в апатию, отупление, отчаяние. Таким образом, как инструментальная категория понятие относительной депривации предполагает исследование как недовольства людей, так и социальных условий, которые порождают это недовольство.

Помимо относительной депривации, Т. Гарр называет еще два фактора, формирующих потенциал протеста. Во-первых, это те убеждения, оправдания (моральный горизонт), которые делают риск (а любой протест так или иначе связан с риском) оправданным, а соответствующие протестные или политические акции необходимыми. Во-вторых, это баланс между способностью недовольных людей к действию (возможностями организации и самоорганизации) и способностью правительства подавить или канализировать недовольство [2]. В кратком виде данная методологическая схема выглядит следующим образом (факторы, определяющие модель социального протеста по Т. Гарру):

- а) уровень относительных деприваций;
- б) потенциал групповой организации;
- в) соотношение ресурсов репрессий и поддержки (например, международной, этнической и т.п.).

Как отмечает сам Т. Гарр, критикуя его модель на основе метода кейс-стади с данными за более чем тридцатилетний период, различные исследователи предлагали следующие коррективы: Ч. Гилли указывал на приоритет исследования механизмов политической мобилизации, Т. Скокпол – на необходимость комплексного изучения социальной и политической структуры, С. Тарроу – на возможности возникновения и распространения массовых социальных движений [3]. Кроме того, на основе анализа эмпирических данных многие исследователи пришли к выводу, что в стабильных с социально-экономической точки зрения обществах мотивация к протесту имеет многофакторный характер и не является жестко зависимой от уровня относительной депривации (если рассматривать ее преимущественно в терминах материального благосостояния).

В современных условиях информационного и глобализированного общества возникает ряд новых вызовов данной концепции. Во-первых, это все чаще встречающееся смещение между субъектом депривации и субъектом протеста: почему, например, против эффектов глобализации протестуют образованные молодые люди в странах Запада, а не бедняки эксплуатируемого Юга. Или, почему выходцы из одной и той же близкой культурной среды выбирают различные варианты социального действия в ответ на депривирующие обстоятельства. Иными словами, речь идет о тонких механизмах, влияющих на субъективные интерпретации и субъективный выбор, на то, какие убеждения и как формируются у людей по поводу образа достойной жизни и способов его достижения.

Как отмечает сам Т. Гарр, одним из понятий, которое должно дополнить данную концепцию на современном этапе, является понятие групповой идентичности, поскольку идентичность, вокруг которой формируется групповая солидарность, связи, во многом является маркером того, что люди будут считать справедливым и несправедливым не только лично для себя, но и для себя-коллектива, своей референтной группы. К этому можно добавить еще ряд исследовательских вопросов: с кем люди, готовые на социальный протест, себя идентифицируют, и при каких обстоятельствах эта идентичность становится достаточно отчетливой для них?

Политический протест как форма социального протеста имеет своими макросоциальными предпосылками общий уровень развития и демократичности политической системы. В рамках различных типов политических режимов (демократический, авторитарный, тоталитарный) социальный протест значительно отличается по своей интенсивности и организационным формам. Общая закономерность здесь, однако, заключается в том, что те политические режимы, механизмы легитимации которых не являются достаточно устойчивыми при данных исторических и социально-экономических условиях, рано или поздно слабеют, трансформируются и рушатся вследствие чередования внешних и внутренних факторов, пока мощная волна социального и политического протеста коренным образом не изменит общественную систему.

Как указывает Т. Гарр, легитимность правительств является главной детерминантой того, будет ли народный гнев направлен против властей или будет канализирован в другого рода акции [3, с.34]. Главным источником энергии политического протеста, как правило, является насаждаемое правительством неравенство, а также репрессивная политика, которая чаще всего увеличивает сопротивление. Однако понятно, что не только активисты протеста, но и сами правительства являются важнейшими участниками процесса: одни из них правят при помощи репрессий, фактически воспроизводя условия для будущего мятежа, другие управляют при помощи политики уступок, которая вносит свой вклад в демократическое развитие и социальный мир.

Если при тоталитарном политическом режиме социальный протест первоначально уходит преимущественно в «превращенные», метафоризированные, инверсные формы, и эти режимы разрушаются под вследствие ослабления из внутренних (разложение элиты, смерть лидера, внутриэлитная конкуренция), либо внешних факторов, то авторитарные режимы, избегая опасности дестабилизации, часто стараются выстроить систему закрытой или управляемой демократии. В таких политических системах демократические институты и процедуры сохраняются, однако правящая элита контролирует процесс преемственности власти и избирательный процесс. Образцом подобного рода режимов считались в свое время Италия, Мексика, Япония. Однако под давлением социального протеста политические режимы в этих странах тем или иным образом вышли на путь демократизации. Еще одним примером является авторитарный режим в Испании, лидеры которого верили, что большие успехи в области экономики позволят сформировать консервативное большинство, не интересующееся политикой. Однако он, напротив, стал фактором эскалации социального протеста и политических конфликтов, приведших в итоге к культурным, социальным и политическим переменам [4, с.57].

В статье Е.Т. Гайдара «Авторитарные режимы: причины нестабильности» приводятся следующие примеры, когда акции протеста, постепенно заражая различные социальные группы общества, приводили к смене авторитарных режимов. Один из примеров – Тайвань конца 1970-х гг. К этому периоду в стране сложилась высокоиндустриальная экономика, в контексте которой прежние формы политического контроля постепенно становились неэффективными, поскольку несопоставимо возросло число высокообразованных горожан. Вполне успешно используемые до этого репрессии в новых условиях стали подрывать авторитет властей и одновременно увеличивать популярность гонимой оппозиции. Тема коррупции силами активистов стала предметом общественного обсуждения. Закрытие нелояльных СМИ спровоцировало митинги и столкновения с полицией. В среде интеллигенции возникает спрос на идею плюралистичной партийной системы. Оппозиционные власти сообщества, раз это невозможно в рамках существующей нормативно-институциональной системы, формируются там, где это возможно – в университетской среде. Социальный спрос на перемены начинают отстаивать

независимые депутаты, протестуя против монополии правящей партии доступными способами – бойкотом парламентских заседаний и др.

В результате десятилетнего противостояния правящая партия Гомигьдан отменяет чрезвычайное положение и разрешает существование иных политических партий [4, с.56-57]. Это один из сценариев, в которых движение общественного протеста, формирующееся и нарастающее постепенно, приводит к радикальным политическим трансформациям. В других социально-политических условиях при внешне схожих предпосылках протест может принять более экстремальные формы – примером чему является режим Батисты на Кубе и революционный протест, возглавляемый Ф. Кастро, Че Геварой и др.

В целом же логика политического протеста связана с тем, что социально-экономическая трансформация приводит к политической мобилизации широких слоев населения, и чаще всего – из поколения молодых. Социально-экономическое развитие приводит не только к росту урбанизации, но, что более важно, формирует особую социальную среду – городское общество, социальная структура которого обуславливает возникновение спроса на демократизацию. Критической может оказаться роль творческой или интеллектуальной элиты, способной выразить интересы угнетаемых слоев общества (что близко к марксовской схеме), или пассионарность студенческой молодежи.

В условиях роста протестной активности в России в конце 2011-начале 2012 года, такая социальная сила городского общества обозначила себя как «недовольные горожане» или «креативный класс». Именно эта группа населения обеспечила колоссальный прирост численности митингов и митингующих при том, разумеется, что реальный потенциал социально-политического протеста связан не только с либеральной идеологией, к которой больше всего тяготеет «креативный класс», но и с националистической, и с социалистической, и с их гибридами.

Возвращаясь к соотношению таких факторов, как характер и форма социального протеста и характер политического режима, в условиях которого осуществляется протест, отметим более или менее общее качество демократий – они лучше управляют механизмами поддержания легитимности: необходимость перевыборов заставляет политиков идти по пути компромисса. Однако демократичность политического режима отнюдь не означает отсутствие протестного потенциала или даже потенциала борьбы, потому что иные демократии бывают крайне репрессивными в отношении меньшинств (возьмем, к примеру, страны Балтии и русскоязычное меньшинство). В то время как некоторые режимы, которые могут быть квалифицированы как авторитарные, иногда настроены на долгосрочные программы социальных реформ.

Протестные движения являются важнейшим фактором трансформаций не только отдельных политических систем, но и мировой системы в целом. В своей книге «Конец знакомого мира» И. Валлерстайн, анализируя глобальные трансформационные тенденции, указывает на то, какую роль сыгра-

ли протестные движения в зарождении и разрешении противостояния между мировыми политическими и идеологическими системами. Как характерный признак социального и политического протеста И. Валлерстайн называет тесную связь антисистемного политического действия с мобилизационной мощью веры в альтернативные идеалы (либерализму или коммунизму), а также то, что лидеры мировых антисистемных движений «мобилизовали людей обещаниями надежды», получая взамен поддержку и нравственную энергию протеста [5, с.98]. Кроме того, следует добавить, что политический протест как тип социального протеста обычно является наиболее заметным из всех типов протеста – его последствия затрагивают важнейшую сферу жизни общества, а масштабы обычно намного больше, нежели при других типах социального протеста.

В работе «Альтернативный глобализм» К. Агитом подробно исследуются и систематизируются современные протестные движения, действующие в региональном и глобальном масштабе. Однако интерес представляет описание того, как впервые проявился антиглобалистский протест. Во-первых, зародился и сформировался он в США – стране, которая по всем наблюдательным данным больше всего выигрывает от глобализации. И это как раз тот феномен, о парадоксальности которого говорил Т. Гарр.

Во-вторых, начало антиглобалистских акций стало полной неожиданностью практически для всех: «Вечером 30 ноября 1999 года главной темой новостей всего мира стало совершенно неожиданное событие в Соединенных Штатах: в Сиэтле демонстранты блокировали зал заседаний, где должна была состояться генеральная ассамблея Всемирной Торговой Организации (ВТО), одного из самых влиятельных международных институтов. Решимость и многочисленность манифестантов, а также неподготовленность полиции заставили американские власти объявить чрезвычайное положение» [6, с.7].

Так возникла DAN – «DirectActionNetwork» («Сеть прямого действия») – организация нового типа, показавшая свою эффективность на еще одной громкой акции – 16 апреля 2000 г. в Вашингтоне во время проведения ассамблеи МВФ. DAN представляла собой гибкую структуру, состоящую из организованных групп людей, приехавших со всей территории США, знакомых друг с другом, однако идеально исполняющих свою роль во время скоординированных акций протеста.

Эффективность сетевых форм социального протеста была быстро оценена специалистами в области политических технологий: большинство из так называемых «цветных революций» последнего десятилетия представляют собой политические перевороты, ядром которых стала мощная сетевая протестная активность. В этих случаях западными странами была использована форма «мягкой силы», идея и технология использования которой были сформулированы в работах Дж. Ная: переход от использования военной силы и принуждения к продвижению внутренних изменений путем манипулирования нормами и ценностями граждан [7]. Политика, основанная на данном

подходе, предполагает использование поддержки объединений гражданского общества для смены режимов в авторитарных государствах максимально мирными и легитимными способами. Замечая по ходу, что далеко не всегда смена режимов даже при использовании мягкой силы происходит мирно (подтверждением чему является волна арабских революций), отметим, что цветные революции представляют собой новый тип социальных и политических изменений, основанных на комбинации массового протестного движения, инициированного при помощи «мягкой силы», и классических приемов революционного переворота.

Исследуя логику оранжевых революций как политического феномена, профессор Кембриджского университета Д. Лейн отмечает, что схожесть всех «цветных революций» в том, что они представляли собой внедрение «демократии снизу» [8]. Будучи различными по содержанию, все эти движения имели общую стратегию и черты:

- 1) массовые протесты происходили с главным требованием расширить формы участия народа в функционировании режима;
- 2) все эти движения имели конечной целью смещение действующих политических лидеров;
- 3) в центре внимания протестующих каждый раз находились предполагаемые фальсификации процедуры выборов;
- 4) основную часть участников митингов составляла молодежь, в особенности студенческая.

Однако принципиально новым в данных движениях стала роль информационного фактора – использование мобильных телефонов, Интернета – для мобилизации протеста, а также поддержка рядом местных и большинством западных СМИ. При этом Д. Лейн отмечает пикантный момент, который он, впрочем, признает не нарушающим принципы демократии: «Раскрутка и организация этих массовых манифестаций требовали значительных ресурсов: пропагандисты, музыканты, артисты и даже организаторы и участники получали зарплату и питание в течение всего процесса» [8].

Иная организационная форма, интенсивность протекания и сценарии эскалации цветных революций, на наш взгляд, не отменяют фундаментальной методологической схемы, предложенной Т. Гарром. В феномене сетевых революций мы можем найти те же действующие факторы (социально-психологическое состояние субъекта протеста, факторы поддержки, сценарии взаимодействия с правительством и т.д.): «Мобилизация народных масс на борьбу против действующего режима определяется основополагающим социально-экономическим расслоением или несбывшимися ожиданиями, которые контрэлиты превратили в политический капитал» [8, с.24]. Различия в этих структурных и психологических факторах могут объяснить успех или поражение протестных движений данного типа. Необходимо также отметить, что цветные революции носили характер своеобразной цепной реакции, в которой успех протестного движения в одной стране становился источником мотивации и мобилизации в другой.

В исследованиях социального протеста, необходимо уделять особое внимание механизмам мобилизации, поскольку эмпирический анализ примеров социального протеста показывает, что способность людей организоваться – важнейшее условие проявления открытого протеста. Чем выше уровень мобилизации в группе, городе или стране, тем шире распространяется протест. Таким образом, для того, чтобы понять, «где и как люди готовятся предпринять рискованную политическую акцию, мы должны начинать с групповых идентичностей и разделяемых обид» [3, с.33]. При анализе конкретной протестной акции также необходимо добавить элемент рационального анализа в том ключе, вносят ли данные действия вклад в достижение целей протестующей группы и каким именно образом.

Информационно-коммуникационный фактор способствует тому, что если ранее большинство протестных акций, равно как и революционных движений были специфическими для одной страны или даже одного региона, то в настоящее время мы можем видеть реализацию технологически схожих сценариев протеста, порой как будто срежессированных по упомянутой выше схеме:

а) актуализация недовольства ⇒ б) формирование протестной идентичности ⇒ в) формирование мобилизационной идентичности ⇒ г) мобилизация коллективного протестного действия ⇒ д) ресурсная поддержка.

Именно по этому сценарию, на наш взгляд, осуществлялись и оранжевые революции на постсоветском пространстве, и арабские революции последней волны.

Литература

1. Назаров М.М. Политический протест: опыт эмпирического анализа // Социологические исследования. 1995. № 1. С. 47
2. Гарп Т. Р. Почему люди бунтуют. СПб.: Питер, 2005. С. 30-31.
3. Гарп Т. Р. Почему люди бунтуют. СПб.: Питер, 2005. С. 31; См.: Tilly, Charles. From Mobilization to Revolution. – Reading, MA: Addison-Wesley, 1978; Skocpol, Theda. Social Revolutions in the Modern World. – Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1994; Tarrow, Sidney. Power in Movement: Social Movements and Contentious Politics, 2nd edn. – Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1998.
4. Гайдар Е.Т. Авторитарные режимы: причины нестабильности // Общественные науки и современность. 2006. № 5. С. 57.
5. Валлерстайн И. Конец знакомого мира: Социология XXI века / Пер. с англ. под ред. В.И. Иноземцева. М.: Логос, 2004. С. 98.
6. Агитон К. Альтернативный глобализм. Новые мировые движения протеста. М.: «Гилея», 2004. С. 7.
7. См.: Най Дж. «Гибкая сила. Как добиться успеха в мировой политике». М.:Тренд,2006.
8. Лейн Д. «Цветная» революция как политический феномен // Социология: теория, методы, маркетинг. 2010. № 1. С. 17.

Наставничество на государственной гражданской службе: институциональный аспект

В статье проанализированы подходы к определению наставничества, его задачам. Выделены модели наставничества; определены категории граждан, которые могут быть наставниками на государственной гражданской службе. Выделены положительные и отрицательные стороны института наставничества.

Ключевые слова: государственная служба, наставничество, адаптация кадров.

Развитие государственной службы в РФ сталкивается с проблемой адаптации кадров. Как показывает практика, неопытный сотрудник осваивает новую для него работу, используя метод проб и ошибок, что негативно сказывается на распределении времени и средств государственного учреждения. Решение данной проблемы возможно путем внедрения системы наставничества в целях профессионального развития как вновь принятых сотрудников, так и тех, кто претендует на новую должность [1]. Сегодня этот вопрос становится актуальным и в связи с постоянным обновлением кадрового состава государственных гражданских служащих (ежегодное обновление составляет порядка на 100 тыс. чел.).

Подготовка будущего чиновника к сложной полифункциональной деятельности является целостным, длительным и непрерывным процессом, ориентированным на формирование личностных качеств, профессиональных способностей, знаний, умений и навыков, адекватных как его личностным потребностям, так и квалификационным требованиям. В решении этой стратегической задачи существенная роль принадлежит системе наставничества, которая способна интенсифицировать процесс профессионального становления государственного служащего и формирования у него мотивации к самосовершенствованию, саморазвитию, самореализации.

Сегодня в высших эшелонах власти обсуждаются тренды, в рамках которых должна формироваться новая идеология набора чиновников. Так, Указом Президента РФ № 601 от 7 мая 2012 года «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» [2] в системе государственной гражданской службы предусмотрено внедрение новых принципов кадровой политики, в числе которых развитие института наставничества на государственной гражданской службе.

Ошибочно мнение о том, что наставничество является новым институтом. В мировой культуре понятие «наставничество» имеет древние корни и ассоциируется с человеком мудрым, обладающим способностью научить, направить, часто являющимся образцом для подражания [3]. Наставничество

представляет собой одну из старейших (традиционных) форм передачи знаний, которую с древних времен использовали ремесленники (молодые подмастерья, работая рядом с мастером, изучали профессию); служители церкви так же выступали в роли наставников – духовников, которые помогали, поддерживали, наставляли на путь истинный. Наставников, мудрецов всегда почитали и наделяли особым социальным статусом [4].

Как правило, значение термина «наставничество» связывают с английским словом «mentor» (от греч. *men* – тот, кто думает, *tor* – суффикс, обозначающий принадлежность к мужскому полу), которое в буквальном переводе означает «наставник». Ментор – персонаж древнегреческой мифологии, который был мудрым советчиком, пользовавшимся всеобщим доверием [5]. Сегодня имя Ментор часто употребляется как нарицательное, в смысле наставника или руководителя юношества.

Исследователи указывают, что термин «наставничество» в его нынешнем понимании впервые был употреблён в XVII веке. Г. Льюис рассматривает понятие «наставничество» как систему отношений и ряд процессов, когда один человек предлагает помощь, руководство, совет и поддержку другому [6].

Таким образом, в самом общем виде наставничество можно определить как способ передачи знаний и навыков от более опытного человека к менее опытному. Однако многогранность данного понятия подразумевает и достижение более отдаленных целей. Так, например, на Западе употребляют более широкий термин «mentoring», т.е. содействие обучению с долгосрочными целями, например, такими как развитие кадрового резерва.

Несмотря на глубокие корни традиции наставничества, единого устоявшегося термина для обозначения этого феномена не прижилось, и в настоящее время в менеджериальных науках зачастую на равных используются слова «супервизия» (*supervision*), «менторинг» (*mentoring*), «консультирование» (*consulting*) и «коучинг» (*coaching*). С появлением дифференцированных инструментов в регулировании занятости, в обучении и развитии персонала, вошли в обиход новые модификации наставничества: *buddying* [7], *shadowing* [8]. Но все эти процессы объединяет, как правило, наличие общего ядра: в их основе лежит парное взаимодействие двух сотрудников в рамках одной (реже разных) организации в целях управления знаниями (передачи знаний, профессиональных навыков, культуры) [4].

Сегодня, когда говорят о наставничестве, прежде всего, имеют в виду атрибут развития бизнес-среды. Это объясняется забвением советского прошлого, где институт наставничества являлся высшим достижением управления персоналом в рамках командно-административной системы («советская» модель наставничества). Наставничество в своём классическом виде существовало в советские времена (с 30-х годов прошлого века, широко распространившись к 70-м годам) на любом предприятии. Являясь важной составляющей кадровой работы, наставничество позволяло не только повысить квалификацию сотрудников, но и способствовало социализации при вхождении

новичков в коллектив. Считалось, что именно наставничество являлось залогом успешной карьеры.

Всего в мире выделяют три основные модели поощрения наставничества, которые условно определяют как «западную», «восточную» и «советскую». В отличие от «советской» командно-административной модели наставничества «восточная» модель – интровертная модель формирования ценности «гуру» как высшей ступени духовного роста человека. Наставничество в японских «кейрецу» [9] является почетной миссией, которая прочно интегрирована в менталитет. «Западная» модель – экстравертная модель формирования ценности «лидерства» как высшей ступени карьерного роста человека. Определение «ты не наставник» тождественно понятию «ты не лидер» – самой страшной карьерной претензии менеджера [10].

При этом в списке методов обучения и развития персонала бизнес структур наставничество занимает «почетное» седьмое место, уступая тренингам, стажировкам, программам MBA и т. д. Но главное, подавляющее большинство фирм использует его только как инструмент обучения и адаптации новичков, очень редко – в других целях, например для раскрытия потенциала сотрудников [11]. Отметим, что наставничество, это институт, не требующий таких материальных затрат, как использование тренингов, стажировок и т.п., при этом способствует минимизации периода адаптации молодого специалиста к рабочему процессу, процессу профессионального становления молодых специалистов, развитию их способности самостоятельно, качественно и ответственно выполнять возложенные функциональные обязанности в соответствии с занимаемой должностью; положительно влияет на состояние трудовой дисциплины и формирование позитивных ценностей, что особенно актуально в условиях современного «падения нравов». Кроме того, наставничество является действенным инструментом не только в закреплении кадров, но и в профессиональной подготовке для дальнейшего продвижения.

Наставничество, являясь эффективной системой передачи опыта и знаний наиболее квалифицированными специалистами новым сотрудникам, призвано решать целый спектр задач:

- способствует минимизации периода адаптации молодого специалиста к рабочему процессу и профессиональному становлению впервые принятых на государственную гражданскую службу специалистов;

- развивает у работника интерес к профессиональной деятельности и способность самостоятельно, качественно и ответственно выполнять служебные обязанности, в соответствии с занимаемой должностью;

- положительно влияет на состояние трудовой дисциплины;

- способствует формированию позитивных ценностей – уважение к правам и достоинству человека и гражданина, добросовестность, дисциплинированность, гражданская и правовая активность, сознательное и творческое отношение к государственной службе, что особенно актуально в условиях современного «падения нравов».

Немаловажной является и мотивирующая функция наставничества, суть которой в признании профессиональных заслуг опытных сотрудников, поскольку положение наставника способствует повышению уважения в коллективе.

Рассматривая возрождение института наставничества на государственной службе (в частности на государственной гражданской службе) следует вспомнить об одном из принципов государственной гражданской службы в РФ – принципе профессионализма и компетентности государственных служащих. В этой связи наставничество на государственной гражданской службе следует рассматривать как целенаправленную деятельность руководителей структурных подразделений и наиболее опытных гражданских служащих по профессиональной подготовке гражданских служащих, назначенных на соответствующую должность государственной гражданской службы.

С целью постепенного вхождения нового сотрудника в полноценный режим работы, наставнику необходимо разработать вместе с ним индивидуальный план на весь период испытательного срока. В таком плане должен отражаться объем профессиональных знаний и навыков, необходимый новичкам для работы с учетом их образования, опыта работы. Планом могут быть предусмотрены конкретные задания с определением конкретного срока их выполнения, а также предполагаемым конечным итогом. Наставник в ходе совместной работы по плану оказывает молодому специалисту необходимую поддержку, контролирует выполнение заданий, помогает поддерживать деловые взаимоотношения с коллективом.

Перечисленные задачи невозможно осуществить без наставника-профессионала, в связи с чем следует рассмотреть «набор» необходимых качеств наставника.

Прежде всего, наставником должен быть человек, обладающий определенным опытом и знаниями. На наш взгляд наставниками могут стать граждане:

1) из числа опытных и авторитетных госслужащих, проработавших более 6 лет в своей должности. Это позволит реализовать предложение бывшего Президента РФ Д. Медведева о сокращении сроков службы на одном месте [12] (внедрение принципа ротации). По его мнению, государственные чиновники не должны работать более шести лет в своей должности, после чего они должны продвигаться по служебной лестнице, либо просто менять должность, а по достижении потолка карьерного роста – становиться наставниками новобранцев госслужбы;

2) из числа ветеранов, хорошо зарекомендовавших себя во время прохождения госслужбы, и уволенных в связи с достижением возраста предельного нахождения на госслужбе;

3) из бывших госслужащих, в настоящее время работающих в другой сфере (например, в коммерческом секторе).

Немаловажным качеством наставника является высокий уровень коммуникации. Наставник, обладающий высоким уровнем коммуникации,

стремится помочь молодому специалисту приобрести опыт, необходимый и достаточный для овладения профессией.

Следует обратить внимание и на авторитет наставника, который в совокупности с социальными установками определяет интенсивность служебной преданности как способа самоактуализации личности в иерархически организованном сообществе. Используя образ, можно представить авторитет как транслятор управленческого сигнала, а социальные установки – как радиочастоту, на которой работает «приемник» этого сигнала. В иерархической системе авторитет создает «центростремительную» силу, от которой зависит готовность индивидов подчиняться. Известны две основные формы авторитета. Руководитель может обладать прямым авторитетом. В этом случае сила его авторитета строится на трех основах: харизме, статусе, инструментах зависимости (экономических, физических и т.п.). Харизма, или личное обаяние, проявляется в том, что лидер предстает перед группой как располагающий к себе человек, способный удовлетворить ожидания группы. Успех и управление ожиданиями сохраняют его обаяние. Руководитель может обладать и наведенным (индуктивным) авторитетом (или имиджем). При этом имидж усиливает реальный авторитет. Имидж, не подкрепленный реальным авторитетом, не является действенным. Важным компонентом авторитета является статус. Г. Лебон называет статус приобретенным обаянием – тем, «которое доставляется именем, богатством, репутацией; оно может совершенно не зависеть от личного обаяния». Статус – важнейшая характеристика авторитета, а в сфере государственной службы он может играть основную роль и быть даже более значимым инструментом, чем харизма и зависимость [13].

Помимо вышеназванных качеств, наставник должен обладать навыками воспитательной работы, поскольку профессиональная адаптация молодого специалиста напрямую зависит не только от опыта и знаний наставника, но и от уровня его педагогического мастерства.

В начале XX века о проблемах наставничества размышлял К.Д. Ушинский. По его мнению, несправедлива убежденность в том, что профессиональный опыт компенсирует отсутствие теоретической подготовки; теоретические знания и опыт должны дополнять, а не замещать друг друга. Кроме того, Ушинский был глубоко убежден, что воспитание свободной, самостоятельной, активной человеческой личности является необходимым условием общественного развития, условием создания «честного и дружного общества». «Дело... воспитания... – подчеркивал он, – состоит именно в том, чтобы воспитать такого человека, который вошел бы самостоятельной единицей в цифру общества», который был бы готов к «самостоятельной жизни в обществе». «Воспитатель, – писал Ушинский, – не должен забывать, что он воспитывает не раба себе и другим, а свободного, самостоятельного человека, который со временем повиновался бы только своему разуму и совести и имел достаточно энергии, чтобы выполнять их требования и вообще достигать того, к чему стремится» [14].

Однако при всех положительных моментах данный институт в органах власти и управления развивается крайне низкими темпами. Корпоративная культура органов государственного управления строится на принципе добровольности, т.е. принято, что наставничеством занимаются почти все, более опытные сотрудники без указки руководства самостоятельно начинают обучать и наставлять новых сотрудников. Отметим, что действующие на сегодняшний день положения о наставничестве в органах исполнительной власти [15] построены по типу «выбора без выбора», т.е. назначение наставника происходит принудительно, по приказу вместо отбора. Это, отчасти, объясняется непроработанностью механизма использования данного института, а кроме того, и отсутствием служб (отделов, секторов), специализирующихся по вопросам наставничества в госструктурах. Кроме того, организационно-штатные мероприятия (направленные на оптимизацию штатной численности, как правило, в сторону ее сокращения), проводящиеся в органах государственного управления ставят под вопрос создание таких структурных подразделений.

Внедрение новых принципов кадровой политики предполагает отнюдь не любительский, а профессиональный характер института наставничества на государственной гражданской службе, поэтому необходимо придать ему официальный статус. Это возможно путем разработки и утверждения, например, «Положения о наставничестве на государственной службе», регламентирующего порядок формирования команды наставников, их правовой статус и стимулирование работы. Определяя статус наставника государственного служащего, помимо обязанностей необходимо предусмотреть и его права, в перечень которых, к примеру, могут быть включены участие в аттестационных и конкурсных комиссиях с правом совещательного голоса.

Не дожидаясь властного распоряжения в некоторых субъектах РФ работа по внедрению такой работы уже ведется. Показателен в данном случае пример Ульяновской области, где принято постановление от 11.08.2008 № 347-П «Об институте наставничества в Правительстве Ульяновской области». За лицами, принятыми на государственную гражданскую службу, было закреплено 32 наставника, которыми было разработано 33 адаптационных программы вхождения в должность (1 наставник был закреплён за 2 новичками) [16].

	Количество наставников	Количество сотрудников
2010 год	15	15
2011 год	17	18

Стоит отметить, что и наставники также нуждаются в специальном обучении. Правильный выбор формата и атмосферы обучения наставников позволит эффективнее использовать их в подготовке молодых специалистов к службе в органах государственной власти и управления. Одной из форм по-

добного обучения могут стать конференции, научно-практические семинары, которые можно проводить как очно, так и дистанционно.

Еще одним важным вопросом, возникающим при введении системы наставничества, является вопрос об оплате труда наставника. На сегодняшний день в экспертном сообществе нет единой позиции по этому вопросу. В случае отсутствия оплаты существует опасность снижения мотивации наставников и, при большом объеме постоянной работы, снижения качества выполнения функций наставничества. С другой стороны, оплата наставничества может способствовать нивелированию неформальной стороны в общении наставника и нового сотрудника, а кроме того высока вероятность формального подхода к наставничеству, выполняемому только лишь в погоне за дополнительным заработком. Решение данной коллизии возможно в нахождении баланса между материальным поощрением и созданием корпоративной культуры, где наставничество воспринимается не как дополнительные служебные обязанности, а как почетная миссия. С этой целью целесообразно ввести статусные знаки отличия для наставников, либо проводить конкурсы «Лучший наставник».

Несомненно, институт наставничества содержит достаточное количество положительных моментов, однако «у каждой медали две стороны», в связи с чем целесообразно отметить и негативные стороны. Во-первых, выполнение наставнических функций требует большого количества времени, что отрицательно отражается на выполнении основных служебных обязанностей; во-вторых, постоянный контроль наставника над стажером (новичком в профессии) снижает ответственность последнего, т.к. все недочеты в работе можно списать на неопытность; в-третьих, молодой специалист лишается возможности определения своих ошибок, т.к. за него это делает наставник.

Кроме того, рассматривая вопрос институализации наставничества необходимо осуществить поиск уязвимых мест в системе обеспечения государственной службы специалистами – профессионалами. Обращая взор на достаточное количество выпускников вузов по специальности «Государственное и муниципальное управление» необходимо отметить, что на сегодняшний день отсутствует четко сформулированный госзаказ, где были бы указаны не только учреждения и организации, которым нужны специалисты, но и перечислялись бы необходимые этим специалистам компетенции. В этих целях целесообразно создание наблюдательных советов из числа представителей тех госорганов, которые заинтересованы в таких специалистах.

Кроме того, необходимо создание конкурентной среды в госаппарате, в том числе создание преимуществ тем, кто имеет специальные дипломы по управлению. Так, по мнению В. Никонова в России необходимо введение экзаменационных испытаний, создание конкурсных квалификационных испытаний, внедрение системы повышения квалификации действующих управленцев по системе программ МРА (Master of Public Administration) [17].

Только комплексный подход к обеспечению государственной службы грамотными специалистами позволит повысить эффективность функционирования госслужбы, ее престижности.

Литература

1. Зотов М. Д., Зотова И. В. Наставничество как форма профессионального развития государственных служащих // Круглый стол на тему: «Актуальные вопросы государственного управления». Ломоносов – 2009.

2. Указ Президента РФ № 601 от 7 мая 2012 года «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» // Российская газета. № 102. 09.05.2012

3. Лапко О.Ю. Художественное воплощение наставничества в русской прозе 1920-1930-х годов: дисс. ... канд. филолог. наук : 10.01.01. М., 2009. С. 4.

4. Чеглакова Л. М. Наставничество: новые контуры организации социального пространства обучения и развития персонала промышленных организаций // Экономическая социология. Т. 12. № 2. Март 2011. С. 80.

5. Любкер Ф. Реальный словарь классических древностей. М., 2001. В 3 т. Т. 2. С. 383.

6. Lewis G. The Mentoring Manager. Strategies For Fostering Talent and Spreading Knowledge. London: Pitman Publishers. 1996.

7. Buddying (англ.) – быть товарищем, другом.

8. Shadowing (англ.) – быть тенью.

9. Кэйрэцу (в переводе с японского буквально «система», «серия», «ряд», «иерархический порядок») в Японии – крупные корпоративные конгломераты и холдинги.

10. См.: Аксенова Н., Сипатов С. Как мотивировать наставника // Кадровик. Кадровый менеджмент (управление персоналом). 2012. № 9. С. 84 - 86.

11. Ударная возгонка. Наставничество. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.rusar.ru/index.php?page=8694>

12. См.: Медведев: в стране кадровый «голод», нужно менять стереотипы о госслужбе // Новые известия. 2012. 14 март.

13. Захаров Н. Л. Система регуляторов социального действия российских государственных служащих. Дисс. ... докт. соц. наук. М., 2002. С. 219-220.

14. Днепров Э.Д. Ушинский и современность. М., 2008. С. 37.

15. См., например: Постановление Правительства Ульяновской области № 91-П от 05.03.2011 «О наставничестве в Правительстве Ульяновской области и в исполнительных органах государственной власти Ульяновской области». [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://law.ulgov.ru/news/5460.html>

16. Информация к выступлению первого заместителя Председателя Правительства А.И. Якунина для отчёта перед Общественной палатой Улья-

новской области по вопросу: «Кадровая политика, обращения граждан, перспективы развития гражданского общества».

17. Никонов В. Дефицит профессиональных управленцев – одна из главных бед России. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://old.fedpress.ru/federal/polit/vlast/id_222268.html

УДК 323/324(075/8)5

Черненко И.А., к.полит.н., доц.

Анатомия трудовых протестов в современной России: причины, формы, субъекты

В статье дается анализ наиболее значимых причин, форм, состава участников, последствий трудовых протестов, определяются риски и последствия трудовых конфликтов между работниками и работодателями.

Ключевые слова: трудовые конфликты, причины протестного движения, субъекты трудовых споров, итоги массовых протестных действий, профсоюзы.

Появление в российской общественно-политической жизни протестов, митингов и шествий рассматривается как неожиданный всплеск гражданской активности граждан. Неожиданными для общества оказались именно политические требования, прозвучавшие во время протестных митингов. Но и до декабря 2011 г. в стране проходили протестные акции, которые, правда, носили ситуативный характер. Протестовали экологи, обманутые дольщики, автомобилисты. Но больше всех протестовали наемные работники, ведь сфера трудовых отношений является одной из самых «взрывоопасных» в условиях России. Опасность, по образному выражению американского социолога Д. Скотта, изучавшего проблемы перехода от социальной пассивности к сопротивлению, заключается в том, что положение бедных и неправых людей в таких ситуациях можно сравнить с «положением человека, все время стоящего по шею в воде, когда легкой волны достаточно, чтобы он захлебнулся» [1].

В условиях рыночной экономики во всем мире индустриальные конфликты должны выполнять две положительные функции. Первая заключается в защите работников от нарушений (со стороны работодателей) трудового законодательства или трудовых соглашений. Вторая, не менее важная, – индустриальные конфликты являются способом принудительного формирования более выгодных условий трудовых контрактов.

В России же отношение к трудовым спорам, к попыткам работников защитить свои права, как правило, остается вне зоны общественного внимания, и их влияние на развитие и формирование трудовых отношений почти никак не учитывается. Под влиянием общих процессов, происходящих в российской экономике, видоизменилась вся система социально-трудовых отно-

шений. При этом для нынешнего этапа развития характерно отсутствие единого образа правил и практик трудовых отношений как вследствие глубокой «анклавизации» России, так и благодаря значительной роли неформальных отношений в процессе производства. Но конфликт остается одним из главных элементов системы трудовых отношений, меняется только его характер.

По данным мониторинга трудовых протестов Центра социально-трудовых прав, который ведется с 2008 г., в 2011-м зафиксировано 263 случая, когда работники предприятий и организаций организовывали протестные акции [2].

Это на 28 % больше, чем в 2010-м и всего лишь на 4 % меньше, чем в кризисном 2009 г.» [3].

Причины трудовых протестов. Осознание причин, ценностей и интересов, заставляющих акторов вступать в трудовой конфликт крайне важно для понимания того, как протекает конфликт, в каких формах и к каким приводит результатам. Используя классификацию Л. Козера, можно по источникам возникновения разделить конфликты на реалистические, основанные на рациональных требованиях и основаниях, и нереалистические, основанные на эмоциях, потребностях, желании выплеснуть гнев [4, с. 56]. В начале XX в., когда социологи только приступили к исследованию индустриальных конфликтов, чаще всего причинами конфликтного поведения рабочих считались не соображения издержек и эффективности, а «сантименты», т.е. эмоции и переживания. Тем самым рабочих лишали прав на реалистические требования, и вся их конфликтность объявлялась необоснованной, недостойной того, чтобы ее учитывать. К сожалению, зачастую данный подход к причинам трудовых протестов имеет место и в российской практике.

Что же на самом деле толкает российских работников на протесты, почему они, пренебрегая законом, останавливают работу, выходят на улицы, требуют внимания властей, пишут обращения в правоохранительные органы? По опросам, проводимым Центром социально-трудовых прав, в 2008-2010 гг. более половины всех протестов возникали из-за задержек заработной платы [5].

В 2011 г. ситуация изменилась – на первый план выдвинулись такие причины, как низкая зарплата и политика руководства, которая, как правило, нацелена на увольнения и ухудшение условий найма. Задержка зарплаты перестала быть суперпричиной протестов. Если в предыдущие годы на нее приходилось более половины всех протестов – 56 % в 2009 г. и 52 % в 2010 г., то в 2011 г. по этому поводу работники протестовали только в каждом третьем случае. Одновременно выросла доля протестов из-за низкого уровня зарплаты с 18 % в 2010 г., до 26 % в 2011 г. [2].

В целом же, эти три причины – невыплата зарплаты, ее низкий уровень и недовольство системой оплаты по-прежнему остаются главными поводами для протестов. В 2011 г. на долю этих трех причин приходится 69 % всех протестов (в 2010 г. – 76 %, в 2009 г. – 75 %) [2].

Другим важным структурным изменением в трудовых протестах стал значительный рост такой причины, как политика руководства, реорганизация и закрытие предприятий. За этой формулировкой стоит, как правило, борьба работников за качество своих рабочих мест. Это и попытки руководителей реорганизовать производство, например, вывести часть подразделений в аутсорсинг, раздробить предприятие. Сюда же относятся попытки организовать банкротство, изменить организационно-правовую форму таким образом, что при этом работники теряют заработок, льготы, статус и т.п. Наконец, сюда же попадают случаи конфликта с конкретными руководителями, который, в конечном счете, тоже связан с той политикой, которую проводит этот руководитель.

Это означает, что работники активизировались в вопросах борьбы за качество своих рабочих мест. Они не желают быть объектами начальственных манипуляций, игрушками в руках работодателей. Они препятствуют необоснованным, с их точки зрения, закрытиям, реорганизациям, авантюрным планам отдельных руководителей. 13 % всех протестов возникали еще и потому, что администрация отказывалась от переговоров с работниками [2]. Протест становился средством "вовлечения" работодателей в переговоры.

При изучении причин конфликтов важное значение приобретает повод конфликта, т.е. какие действия стали спусковым крючком. Многие исследователи разделяют два понятия: «предыстория протеста» и «порог терпения» [6, с. 46].

Предыстория протеста – это те события, которые были порождены противоречиями между работниками и работодателями и которые, в конечном счете, привели к формированию протеста. Предысторию протеста можно описать только ретроспективно. Не все события, вызванные противоречиями работников с работодателями, способны привести к протестам, но все протесты имеют предысторию.

«Порог терпения» – это тот предел, преодолев который работники отказываются считать сложившуюся ситуацию нормальной и приступают к ее изменению. В каждом коллективе, в каждой ситуации этот порог – свой, индивидуальный. Это даже не столько характеристика среды, сколько состояние людей, их коллективное восприятие приемлемости и нормальности ситуации. То, что для одних нормально, для других становится поводом для возмущения, и даже то, с чем вчера мирились люди, сегодня становится неприемлемым.

На начальной стадии протестов прослеживается два сценария – один стихийный, другой – организованный. Различия между ними заключаются в том, как работники входят в ситуацию протеста. Организованный протест имеет контролируемую участниками предысторию. Они фактически конструируют процедуру, оценивают позиции, готовятся и т.п. Сам факт подготовки к открытому протесту выглядит как форма диалога. Иное дело – стихийный протест. Там порог терпения преодолевается внезапно, и факторы, приведшие к такому протесту, складываются в предысторию постфактум. Иногда

можно распутать клубок событий и определить, с чего все началось, но чаще всего этим заниматься некому и некогда. Но, пожалуй, главное отличие организованного сценария от стихийного заключается в том, что в первом случае есть субъект – чаще всего это профсоюз, хотя может организоваться и другой представительный орган. Стихийный протест бессубъектен, и это оказывает существенное влияние на дальнейшее развитие протестных действий.

Формы трудовых протестов. Российское законодательство предлагает ограниченное количество форм для реализации права работников на протест. Это остановка работы по заявлению из-за более чем двухнедельной задержки заработной платы, отказ от работы, в случае, если условия труда угрожают жизни и здоровью и во время забастовки, организованной в рамках коллективного трудового спора.

Работники многих отраслей (например, транспортники, медики и др.) лишены прав на забастовку и не имеют права прибегать ни к каким другим средствам, способным вызвать остановку работ, например, к голодовкам. Но на практике набор форм, которые используются при протестах работников намного шире.

Как отмечает в своем исследовании П.В. Бизюков, в 2011 г. набор форм протеста, по сравнению с предыдущими годами, практически не изменился [3, с. 56]. Самой популярной формой протеста неизменно остается выдвижение требований. Выдвижение требований рассматривается как минимальная форма протеста. Митинги за пределами предприятия – это вторая по распространенности форма протеста, к которой прибегают работники. В 2011 г. она использовалась почти в каждом третьем протесте, практически так же, как и в предыдущие годы. Это максимально демонстративная форма протеста, на которую трудно не обратить внимание, даже если она малочисленна – уж очень большое внимание сейчас уделяется публичным акциям.

Обращение к властям и правоохранительным органам – это составление и подписание коллективных писем, обращений, жалоб с той же целью, что и на митинге – обратить внешнее внимание на кризисную ситуацию, и невозможность ее разрешения внутри предприятия.

В 2011 г. такие обращения предпринимались в каждом пятом случае, как впрочем, и в предыдущие годы. Остановка работы предприятия – классическая форма забастовки, правда, чаще всего это стихийные и незаконные забастовки. В 2011 г. их доля (16 %) была меньше, чем в 2010 г. (21%) [3, с. 128].

Кроме того, многие исследователи [7] отмечают и другие особенности российских протестных практик. Первая особенность связана с низкой долей легитимных форм протеста, а именно остановкой работы по статье из-за невыплаты зарплаты, коллективных трудовых споров без забастовки и коллективных трудовых споров с забастовкой. На долю этих форм протеста в 2008 г. приходилось 11 % от числа всех протестов, столько же в 2009, 9 % в 2010 г. и 8 % в 2011 г. [8, с. 78]. Иными словами, менее десяти процентов всех акций протеста проходят в формах, предусмотренных трудовым законодательством.

Актеры трудовых протестов. Работники и работодатели не единственные участники трудовых отношений, в них вовлечены представители власти, правоохранительных органов, общественных организаций, местных сообществ. Иногда в качестве отдельных участников рассматривают профсоюзы, выделяя позиции первичных и вышестоящих органов, работодательских организаций.

Но вот трудовые конфликты даже в своей активной протестной форме подразумевают взаимодействие всего двух сторон – тех, между которыми возник конфликт, т.е. работники (или представляющие их профсоюзы) и работодатели. Трудовой конфликт между властями и работниками, если власти не являются работодателями, вряд ли может существовать.

Данные показывают, что большая часть всех протестов до 2010 г. проходила стихийно, т.е. без участия самой близкой к работникам организации – профсоюзной первички. Но в 2010 г. по данным первых десяти месяцев доля акций, в которых принимали участие первичные профсоюзные организации, превысила долю стихийных протестов. Также за последние два года увеличилась доля вовлеченности в протесты вышестоящих профсоюзных органов. Если в 2008 г. их участие было замечено лишь в 3 % случаев, то в 2010 г. они в той или иной мере участвуют в каждом третьем трудовом протесте [3].

Но главной тенденцией, все же, является увеличение общего числа участников трудовых протестов. Уже в 2009 г. наметилась тенденция к расширению числа участников. В акциях трудовых коллективов стали участвовать молодежные движения, политические и общественные организации. Они оказывают протестующим работникам помощь при организации пикетов, акций, иногда консультируя их, помогая составить список требований, установить канал взаимодействия с властями, правоохранительными органами и работодателями. Эта тенденция тоже связана с проблемой выхода протестов за пределы предприятия из-за невозможности решения их внутри.

Большое число акторов, вовлеченных в протесты, свидетельствует об отсутствии диалога. А тенденция к их увеличению свидетельствует об ухудшении качества диалога между работниками и работодателями.

Если рассматривать трудовые протесты как форму социального конфликта, где стороны используют свой потенциал для того, чтобы, как минимум, отстоять свою позицию в социальном пространстве, а как максимум, – навязать свою волю оппоненту, то следует отметить, что работники и профсоюзы в современной России почти не имеют шансов на успех. Зафиксированная в законе процедура разрешения трудовых конфликтов почти не используется для регулирования трудовых отношений. Она сложна, громоздка и ставит работников в невыгодное положение. Главный дефект этой процедуры заключается не в ее сложности и запутанности, а в том, что она позволяет менять суть конфликта. Борьбу за интересы работников легко можно перевести в борьбу за выживание профсоюза. Малейшее нарушение – и вместо того, чтобы добиваться увеличения зарплаты, профсоюзу приходится до-

казывать, что он имеет право объявлять забастовку, выступать от имени работников.

А когда удается отстоять права юридически, то в ход идут неформальные способы давления на членов профсоюза, на активистов; их наказывают и даже увольняют по надуманным предложениям. К давлению могут быть подключены органы правопорядка, и тогда борьба становится еще сложнее. Вместо того, чтобы бороться за права и интересы работников, профсоюз начинает тратить время и силы на восстановление своих активистов, защищаться от налоговых проверок, требовать от прокуратуры, чтобы работодатель соблюдал права профсоюза и т.п.

Обобщая практику трудовых протестов, следует признать, что реально существующая система урегулирования трудовых конфликтов создана не для разрешения противоречий, а для подавления активности работников. В нынешней ситуации закон свою функцию не выполняет. Социальная грязь льется с предприятий на улицы, напряженность экспортируется, сливается с другими проблемами, генерируется в других социальных пространствах и все это оказывает разлагающее влияние на жизнь общества.

Но в этой «творческой активности», которая, как видно из результатов, проявляется обеими сторонами, кроется серьезная опасность. Поиск нестандартных решений, привлечение союзников выводит трудовой конфликт из зоны трудовых отношений. Нестандартность протеста способствует экспорту напряженности с предприятия в другие сферы. Чем больше реализованная процедура протеста отклоняется от предписанной законом, тем больше у него шансов перерасти в общесоциальный. В этой связи становится понятным социальный смысл формальной процедуры разрешения трудовых конфликтов и организации трудовых протестов. Закон должен быть таким, чтобы конфликт оставался в рамках предприятия и не выплескивался за его пределы.

Она говорит о серьезной проблеме – социальном дисбалансе, сложившемся в сфере трудовых отношений. Современный рынок труда, как и другие рынки, – это поле экономического соперничества различных субъектов и прежде всего работников и работодателей. Однако никто не забыл, чем для большинства работающих обернулись рыночные реформы в начале 1990-х. Помимо колоссального падения зарплат и снижения уровня жизни они еще и оказались вытесненными из процесса регулирования трудовых отношений, лишены возможности хоть как-то повлиять на то, что происходило на их собственном рабочем месте. Такая ситуация сложилась потому, что пришедшие к власти политики видели в работниках досадную помеху быстрым реформам, которые они проводили. Поэтому был принят закон о профсоюзах, который позволял им существовать только в беззубом и соглашательском виде, а также законодательство о забастовках, которое не позволяло проводить законные забастовки. Не было создано эффективной институциональной системы для регулирования трудовых отношений, при которой работники самостоятельно или через профсоюзы могли бы вести грамотный, открытый и

спокойный торг по поводу условий своего найма. Была оставлена возможность либо выпрашивать что-то, ссылаясь на свое бедственное положение, либо бунтовать, «требуя всего и сразу», либо мириться с ситуацией, утешая себя тем, что «бывало и хуже».

Исчезло понимание того, что наемные работники – это полноценные участники рынка, которые должны участвовать в вопросах формирования заработной платы, режимов работы, условий труда. Это не просто блажь, это жизненная необходимость, такая же, как необходимость влиять на то, что происходит с твоим жилищем, с твоим здоровьем, с твоими близкими. На работе люди проводят большую часть своей активной жизни, и от того, что человек там зарабатывает, зависит жизнь его самого и его семьи. Эта сфера не может быть отчужденной, недоступной для влияния. Если в вопросах того, как работать и сколько зарабатывать, человек чувствует себя пешкой, то он будет ею себя чувствовать и во всем остальном. Тот, кто не имеет возможности защищать свои права как работник, не станет защищать ни гражданские, ни политические права. Какой смысл бороться за партию, если невозможно организовать профсоюз?

Сложившаяся система трудовых отношений в своем нынешнем виде, вызывающем протесты у тех, кто доведен до отчаяния, и безнадежное терпение сформированы нынешней властью. Иллюзорный рост зарплаты, тут же съедаемый инфляцией и тарифами, мигранты и неустойчивая занятость, угрожающие стабильной работе, беззащитность перед начальством, особенно в условиях кризиса, перспективы увеличения пенсионного возраста, угроза «добровольной» работы по шестьдесят часов и многое другое – вот основные параметры российских современных трудовых отношений.

Литература

1. Scott J.C. The moral economy of the peasant: rebellion and subsistence in southeast Asia. Yale University Press, New Haven and London, 1976.

2. Бизюков П.В. Тенденции развития трудовых отношений в России. Стенограмма выступления от 19 июня 2012 г. на Шестой ежегодной конференции Ассоциации НП «Юристы за трудовые права» // spb.eqida.ru/node/277.

3. Бизюков П.В. Как защищают трудовые права в России: Коллективные трудовые протесты и их роль в регулировании трудовых отношений. М.: Центр социально-трудовых прав, 2011.

4. Козер Л.А. Функции социального конфликта / Пер. с англ. О.А. Назаровой; Под общ. ред. Л.Г.Ионина. М.: Идея-Пресс, Дом интеллектуал. книги, 2000. С. 56.

5. Мониторинг ЦСТП: трудовые протесты в России за май 2012 г. // www.trudprava.ru/ibp.php?id=1

6. Герасимова Е.С. Законодательство России о коллективных трудовых спорах и забастовках: проблемы и направления совершенствования // www.trudprava.ru/ibp.php?id=1; Соболев Э. Социально-трудовые отношения в

российской экономике: конфликт интересов или поиск согласия. М.: Институт экономики РАН. 2007. С. 46.

7. Трудовые права в период кризиса: нарушения, ответственность, возможность изменения ситуации (Материалы вводной презентации на заседании Общественного Совета г. Москвы от 28 сентября 2009 г.)// www.trudprava.ru/index.ph?id=1718spid=2018

8. Олимпиева И.Б. Российские профсоюзы в системе регулирования социально-трудовых отношений: особенности, проблемы и перспективы исследования. Серия «Научные доклады: независимый экономический анализ, № 216. М., Московский общественный научный фонд; Центр независимых социологических исследований, 2010. С. 78.

УДК323

*Давтян М.Г., ст. препод.,
Кондратенко Е.Н., к.полит.н.*

Политическая культура в России и проблемы её формирования в современных условиях

В статье анализируются особенности политической культуры современного российского общества, обуславливается необходимость выработки механизмов формирования демократической политической культуры.

Ключевые слова: политическая культура, политические ценности, модернизация, демократические преобразования, формирование ценностей.

Актуальность проблемы подтверждается возрастанием роли политической культуры как одного из критериев демократического государства XXI века. Успех трансформационных процессов также связан с возрастанием личностного фактора в политике, увеличением возможностей творческого самоопределения личности в политической деятельности.

Придавая огромное значение феномену политической культуры, американский социолог К. Дойч утверждает, что успех модернизационных процессов не в структурных изменениях в экономике, а в изменении в системе ценностей. Зачастую внедряемые в процесс трансформации политические институты не приживаются во многом из-за несоответствия типу политической культуры страны. Это происходит потому, что авторитаризм за время своего существования преобразует культуру настолько, что вместо демократических механизмов воспроизводятся такие, что не соответствуют этой демократии. Да и в целом в условиях нерешенности старых и возникновения новых социально-экономических проблем российские граждане слабо рефлексируют по поводу политики и заняты в основном решением вопросов своего повседневного существования.

Политическая культура представляется нам как система фундаментальных ценностей, чувств, знаний, которые придают и содержание, и форму

политическому процессу. Политическая культура есть кодекс поведения между властью и гражданами, она есть средство достижения целей в соответствии с правилами политической игры.

Родоначальниками теории политической культуры, как известно, считаются американские политологи Алмонд Г.А. и Верба С. По их мнению, политическая культура есть система исторически сложившихся убеждений, ценностей и установок, норм, а в некоторых случаях и типичных моделей поведения, связанных с политической сферой, которая, сформировавшись на протяжении истории под влиянием традиционных политических институтов данного общества, существенно влияет на их дальнейшее формирование, характер и развитие [1]. Изучив особенности функционирования политической системы, Алмонд далее совместно с Пауэллом доказали значение политической культуры как способа существования политической системы [2]. В рамках формирования политической культуры и появления у индивида политической идентичности, существенное значение имеют практики политической социализации, в результате которых гражданин позиционирует себя в политической деятельности.

Становление человека политического, безусловно, происходит в результате раскрытия реализации социоприродных свойств человека, которые являются предпосылкой его политического становления.

В свою очередь, политика – это то пространство, которое формирует, регулирует, преобразует, приводит в определенную систему потребности человека, рождает элиту, правителей. Политика необходима для персонального протекания человеческой жизни, и в ней особое место отводится политической власти. Благодаря именно ей, активная часть общества закрепляет в политической культуре свои ценности, нормы, «узаконивая» формирование своей общности для утверждения и реализации своих политических интересов. Граждане принимают декларируемые лидером, элитой цели, ценности, программы и выстраивают свою деятельность в соответствии с ними. Со своей стороны, деятельность лидера, элиты должна способствовать консолидации общества и росту самосознания, что является сутью, константой политической культуры. В демократическом государстве граждане должны осознавать свою способность влиять на решения, принимаемые властью. Человек, принимающий участие в политике, должен получать от этого участия как прагматическое, так и эмоциональное вознаграждение. Такое сбалансированное включение в политику является характеристикой политической культуры процветающего демократического государства. Эту сбалансированность и должны обеспечивать элиты, так называемые «демократические правила извне». Очевидным является то, что никакой процесс модернизации не может быть успешным без активного осознанного политического участия граждан в этом процессе.

На практике политическая культура означает наличие у граждан навыков и умений пользоваться правом свободно выбирать своих достойных представителей в различные структуры демократического общества, их убе-

жденность в том, что участие в электоральных процессах – единственная легитимированная возможность донести до власти свои потребности и запросы и единственный способ контролировать власть путем выдвижения в нее своих представителей. В этом отношении политическая культура означает наличие способности у политических акторов к солидарному действию, к самоорганизации и публичному обсуждению интересующих общество проблем.

С точки зрения проблематики статьи, в число важнейших функций политической культуры входят такие из них, как:

- функция мировоззренческой ориентации с отражением ее в политическом действии;
- политическая социализация;
- агрегация политических интересов;
- артикуляция и согласование политических интересов в процессе политической деятельности.

Так, В.И. Шаховский отмечает, что концептуализация политического опыта россиян в значительной степени эмоциональна: в политической речи зачастую доминируют не соображения логики и стратегии аргументации, а экспрессия, причем в основном негативная. При этом между политическим дискурсом и повседневной речью происходит обмен характерными признаками: если первый претерпевает «бытовизацию», выраженную, в частности, в эмотивных характеристиках, то бытовая речь рядовых граждан проходит стадию повышенной политизации [3].

Указанный дискурс характерен для большинства стран мира, что, впрочем, не означает отсутствия иных специфических проявлений формирования политической культуры большей части населения.

Сегодня Россия оказалась перед необходимостью копирования базовых ценностей европейской демократии, таких, как собственность, законность, гражданственность. Это, несомненно, важнейшие социальные приоритеты, однако проблема состоит в том, что эти фундаментальные категории демократии не только прошли различный путь развития в Европе и в России, но по-разному воспринимаются общественным сознанием – они иначе укоренены в исходных образах коллективного бессознательного. Отмечаемое многими исследователями определенное сходство политических процессов в России и на Западе, сопряженных с падением уровня доверия к традиционным институтам власти, имеет, по-видимому, принципиально разную природу [4].

Так, анализируя историю представительной власти, начиная с Земских соборов XVI века, Ю. Пивоваров приходит к выводу, что в России господствует «самодержавная политическая культура», а парламентская форма правления исторически нехарактерна и неприемлема: «Все эти соборы нужны были власти для того, чтобы, во-первых, в форме «совета со всей землей» легитимировать собственные решения и, во-вторых, «восполнить недостаток рук», т.е. повысить свою административную эффективность». В нашей стране господствует самодержавная политическая культура, – делает вывод историк. «Ее ключевая характеристика – властечетричность. Причем власть должна

писаться с большой буквы – «Власть». Она главное действующее лицо исторического процесса, в ходе которого лишь меняет свои наименования – царь, император, генсек, президент» [5].

Данные выводы подтверждаются результатами социологических исследований. Так, В.К. Левашовым, на основе социологических опросов о рейтингах политических лидеров и партий отмечается, что политическое сознание российских граждан сохраняет ряд характерных черт, которые являются следствием особенностей формирования и традиций политической культуры российского гражданского общества. Во-первых, политическое сознание российских граждан традиционно моноцентрично, в нем доминирует, как правило, эмоциональный образ одного или немногих политических лидеров. Это может быть царь, президент или генеральный секретарь с атрибутами почти абсолютной власти. В условиях жесткой, зачастую смертельной внешней и внутренней политической конкуренции русская, российская, советская политическая культура поднималась и развивалась политическими институтами в форме режимов единоличной власти. Они оказывались объективно эффективными с точки зрения удержания власти и защиты суверенитета страны политическими и очень часто военными средствами. На протяжении многих веков российское общество на большей части своего политического маршрута привыкало верить и идти за одним вождем, военачальником, политическим лидером. Как правило, такой тип политических отношений, основанный на вере, в случае неудачной внутренней политики, военных поражений и личных лишений подданных или граждан (что неизбежно, так как все ресурсы в государстве сосредотачиваются в одних руках в центре) сменяется не менее сильным иррациональным чувством неверия в правящую политическую элиту [6].

Во-вторых, низкий политический рейтинг политических партий свидетельствует не только о социальной неэффективности российской политической элиты, ее замкнутости на собственных интересах, но и отсутствии традиций рационального отношения граждан к демократическим институтам и политической системе в целом. Авторитарная модель взаимоотношений общества и государства и сопутствующие ей светские и религиозные тоталитарные идеологии на длительных промежутках времени, особенно в мирные периоды развития, воспроизводят атмосферу государственной анемии и социального застоя. Авторитарное государство в условиях отсутствия политической конкуренции обречено жиреть, а гражданское общество тощать. В перепадах политических настроений граждан от надежд к отчаянию система социально-политических отношений продолжает флуктуировать в любви и ненависти граждан к государству. В таких традициях социально-политической жизни – рациональный смысл и процедура демократического процесса остаются проблематичными и требуют неординарного политического умения элиты, немалых усилий и ресурсов для своего укоренения.

О специфике российской политической культуры, пассивной по своему характеру, утверждает В.О. Рукавишников, отмечая апатию граждан, не-

желание участвовать в политической жизни при деловом высоком уровне интереса к политике. Срабатывает специфическая характеристика российской власти – довлеть над обществом, самодержавно решать проблемы, усиливать свои позиции в обществе. Налицо авторитарный характер власти, патернализм, персонификация народом политических отношений, отсутствие должного уважения к законам. По-прежнему велика пропасть между народом и властью [7].

Так, 75 % россиян считает, что рядовому гражданину добиться справедливости невозможно. Лишь 30 % граждан твердо ориентируются на модель либерально-демократических ценностей, включающих в себя ориентацию на собственные силы, неприятие авторитаризма, понимание свободы как набора определенных политических прав [8].

Преобладающая часть граждан считает, что российские власти не раз дискредитировали себя тем, что их политические заявления носили лишь декларативный характер. По данным исследовательского проекта «Политический атлас современности», реализуемого МГИМО и Институтом общественного проектирования, с точки зрения демократических процедур Россия занимает пока 98-е место (Польша, к примеру, 33-е) [9].

В политической культуре российского общества в целом интенсивно идет процесс дифференциации, «общечеловеческие» ценности интересуют все меньшее число граждан, все отчетливее прослеживается корпоративный характер локальных субкультур, когда одни общественные группы выигрывают на том, от чего страдают другие (скажем, финансисты от инфляции, производители от дефолта и т.п.). Политическая культура общества в целом все более принимает мозаичный характер, что уже само по себе затрудняет самореализацию как пресловутое «служение обществу», успешная самореализация в политике становится возможной только в рамках корпоративного и, как правило, эгоистичного интереса. Институт лоббирования, основанного на клановой солидарности, становится одним из ведущих способов реализации политических интересов и притязаний. Идеи созидания гармоничного «нового общества» становятся неактуальными.

И все же в социальных установках политической культуры начался качественный сдвиг: все большее число россиян под социальной справедливостью понимают не «уровнировку», а равенство возможностей и правовую защищенность, кроме того, в целом одобряется внешняя и оборонная политика, происходит, как нам кажется, возврат к семейным ценностям.

При всей неструктурированности общественно-политических воззрений российская политическая культура отличается неантагонистичностью, и ни одна из субкультур не настроена на радикальную ломку сложившегося порядка. И это очень важно.

Итак, политической культуре российского человека присущи следующие черты:

- информационная ограниченность;

- государственно-патерналистская ориентированность восприятия государства, власти;
- приоритетность эмоционально-оценочной составляющей;
- значительная противоречивость;
- нетолерантность;
- пассивность.

Безусловно, есть необходимость качественного изменения политической культуры. При этом следует иметь в виду, что для политической культуры любого уровня существует два относительно самостоятельных класса объектов. Первый носит устойчивый характер, он представлен базовыми политико-мировоззренческими, правовыми, религиозными, идеологическими и моральными нормами, которые, по сути дела, характеризуют культуру данного общества в целом. Они составляют то философское основание картины мира, которое определяет цивилизационную специфику данного общества, и в большей или меньшей степени разделяется всеми его членами. Скажем, сюда относятся представление о природе власти и ее назначении в обществе; представления о том, что такое общество вообще; представления о природе и назначении человека в мире; представления о смысле жизни и естественных правах личности; представления о справедливости и благе и т.д. Вопрос о таких фундаментальных основаниях политической культуры глубоко исследован в специальной литературе, начиная от знаменитой работы М. Вебера и заканчивая современными исследованиями [10].

Большей частью такие фундаментальные конструкты, образующие вместе с наукой духовную культуру общества, представлены в политической культуре опосредованно, однако они задают своеобразную познавательную призму восприятия, которая оказывает влияние на формирование более конкретных, отражающих реальную жизнь представлений утилитарно-прагматического характера. Последние связаны практикой политической жизни и отражают политико-мировоззренческие интересы и властные притязания разных социальных групп и слоев: элиты, гражданского общества.

Свое предназначение в качестве инструмента консолидации общества и его переустройства политическая культура может выполнить лишь при условии преодоления конфронтационности различных в ней направлений, взаимодействия их на основе общей объединяющей идеи, поиски которой сегодня активно предпринимаются всеми политическими силами. В силу объективных обстоятельств Россия всегда будет испытывать потребность в сильном, эффективном государстве, что не может не сказаться на политической культуре. В демократическом государстве власть ограничивают граждане, защищающие частный или групповой интерес и действующие в рамках гражданского общества. Поэтому антиэтатизм в политической культуре должен быть направлен не на разрушение государства, а на ограничение его экспансионистских тенденций, преодоление патерналистских ожиданий и развитие способности к самоорганизации.

С точки зрения А. Ахиезера, «общество не может обеспечить свое существование в усложняющемся мире, не вовлекая в процесс диалогизации все большее число людей. Центральная задача политологии в постсоветском обществе – искать пути воспроизводства либеральной культуры, социокультурный фундамент которой пока еще слаб, совершенствуя на этой основе общество и государство, способствуя достижению базового консенсуса, преодолению раскола между всеми элементами нравственного схематизма. А для этого необходимы определенные нравственные основания - прежде всего развитие гуманизма (который в свое время не был воспринят духовной элитой из византийской культуры), христианская идея любви, вытеснение на периферию культуры агрессивности, ненависти, убеждения, что «мир лежит во зле», мироотреченности (последняя была активно воспринята из византийского наследия) [2].

Происходящие политико-культурные изменения дают основания полагать, что в постсоветской России может сформироваться гражданская культура, которая будет носить смешанный характер, т.к. нельзя двигаться вперед, отрицая все, что было создано предшествующими поколениями. Основными источниками такой культуры могут стать современная политическая практика, которая через правовые акты будет приобретать легитимный характер; западная политическая культура, являющаяся источником необходимых ценностей; национальная традиция, корректирующая формирующуюся политическую культуру.

Одним из базовых принципов развития и модернизации политической культуры является ее органическая связь с предшествующими политическими традициями. Известно, что коллективная память оказывает значительное влияние на последующие поколения, причем на политическое поведение современников оказывают влияние события и традиции, наиболее значимые для страны. Отсюда следует, что далеко не все западные либеральные ценности адекватно воспринимаются гражданами России. Социальные и политические ожидания их в большей степени будут зависеть от успеха проводимых в стране реформ демократических преобразований.

Современной России только предстоит формирование национальной идеи, адекватно характеризующей состояние нашего общества и перспективы его развития. Отсутствие в стране четких целей политического развития и дефицит ценностных ориентиров ведет к неготовности и неспособности значительной части россиян интегрироваться в систему новых политических и экономических отношений. Важно, на наш взгляд, чтобы восторжествовали принципы либерального консерватизма, ибо без свободы нет развития человека и общества, а без умеренного консерватизма невозможно сохранить все ценное, что уже накоплено в прошлом. Наиболее эффективный путь видится в соединении модернизации России со здоровым консерватизмом, национальной самоидентификацией [8].

Основными механизмами управления развитием политической культуры современного российского человека являются:

- философский, обосновывающий развитие политической культуры как фактора дальнейшей демократизации российского общества;
- экономико-финансовый, обеспечивающий полноценное государственное финансирование мероприятий, нацеленных на развитие политической культуры россиян, привлечение для этих целей различных внебюджетных средств;
- идеологически-правовой, пропагандирующий ценности гражданского общества, обеспечивающий правовые условия для участия в реализации политических решения и т.д.;
- кадрово-организационный для подготовки специалистов по политическому просвещению и воспитанию россиян, позволяющему им активно участвовать в социально-политических процессах;
- информационно-научный для обеспечения российского человека всей полнотой знаний о политической ситуации в стране, поддержки и публикации материалов в СМИ по проблемам взаимоотношения человека и политики в современном российском обществе [11].

Литература

1. Алмонд Г.А., Верба С. «Гражданская культура». (Jabriel A., Almond, Siolney Verba. The Civic culture. Political attitudes and democracy in different nations. Princeton (n.v.), 1963.
2. Пивоваров Ю.С. Политическая культура: Методологический очерк. М., 1996.
3. Шаховский В.И. Голос эмоции в русском политическом дискурсе // Политический дискурс в России: Материалы рабочего совещания 29 марта 1998 г. М., 1998. Вып. 2.
4. Седов Л.А. Вверх по лестнице, скользящей вниз от 2005 к 2006: ожидания, настроения, страхи // Независимая газета. 2006. 13 января.
5. Пивоваров Ю. Русская власть и публичная политика. Заметки историка о причинах неудачи демократического транзита // Полис. 2006. № 1.
6. Левашов В.К. Интеллектуальный потенциал общества: социологическое измерение и прогнозирование // Социологические исследования. 2008. № 12.
7. Рукавишников В.О., Холман П., Эстер П. Политические культуры и социальные изменения: Международные сравнения. М., 1998 (с. 198).
8. Карпова Н.В. Особенности формирования политической культуры в условиях российских трансформаций // Вестник МГУ. Серия 18. Социология и политология. 2007. № 4.
9. Мельвиль А.Ю. Одна или много? Путь от авторитаризма к демократии оказался извилистым // Независимая газета. 2006. 18 апреля.
10. Вебер М. Политика как призвание и профессия / Вебер М. Избранные работы. - М.: Прогресс. 1990; Putnam R. The Beliefs of Politicians. Ideology, Conflict and Democracy in Britain and Italy. New Haven. London. 1973.
11. Сабиров А. Своеобразие политической культуры человека в современном российском обществе // Власть. 2012. № 5.

*Абрамова И.Е., д. полит. н., проф.,
Пономаренко Т.В., к. полит. н.*

**Формирование жизненных стратегий сельской молодежи:
тенденции и возможности государственного влияния**

В статье рассмотрены актуальные проблемы социальной политики по обеспечению занятости сельской молодежи.

Ключевые слова и словосочетания: сельская молодежь, государственная социальная политика, молодежная политика на селе, социально-трудовая сфера села.

Разработка концептуальной модели любого направления социально-экономической политики должна в обязательном порядке включать программы, ориентированные на такую социально-демографическую группу, как молодежь. Опыт модернизации общественной жизни развитых стран показывает, что молодежь в силу особенностей своего возраста и маргинальности социального положения выступает самой динамичной, наиболее пластичной, восприимчивой к изменяющимся условиям социально-демографической группой. Молодежь легче всего адаптируется к новым социальным условиям, и потому ее социальное положение и самочувствие является важным индикатором социальных перемен. Поэтому принятие молодежью реалий нового социально-экономического строя послужило для многих исследователей показателем прохождения «точки невозврата» на пути реформ. Так, в обследовании, проведенном по теме «Развитие капитализма в России» в 1995 г., выяснялось отношение жителей России к развитию капитализма. Во всей совокупности респондентов положительно отнеслись к капитализму 1/5 опрошенных, отрицательное отношение к нему выразили 58 %. Углубленный анализ показал существование зависимости позитивных ответов с возрастом. Ответ «да» в группе 18–24 года дали в два с лишним раза больше людей, чем в среднем по всей совокупности, и почти в 8 раз больше, чем среди самых пожилых [1, с. 274].

Особенность молодежной социальной группы в том, что ее мысли и образ жизни определяют будущее, причем настолько близкое, чтобы политики проявили интерес к ее жизни. Как считает выдающийся российский социолог В.А. Ядов, тип культуры, тип мышления современной молодежи, тех, кому сейчас 16–20 лет, станет типичным для нашей страны лет через 25, а не через многие поколения. [2, с. 35].

Ошибка современных социально-реформаторских концепций является отношение к молодежи как пассивной переходной группе между общностями людей подросткового и взрослого зрелого возраста, как объекту воспитательного и идеологического воздействия со стороны общества. Это отно-

шение унаследовано от коммунистической эпохи, когда социальную активность молодежи ограничивали восприятием коммунистической идеологии, созданной классиками марксизма-ленинизма, и воплощением этих идей в жизнь. Современная наука, рассматривая молодежь как переходное, промежуточное положение между возрастными когортами или социальными ролями, как состояние подготовки к замещению уходящих поколений, тем не менее, идет дальше в оценке ее роли в социальной жизни. Так, исследованиями последних лет выявлен генерационный сдвиг в ценностных системах различных поколений – произошло изменение в оценке роли и значения личности, повышение ее активности, самостоятельности, ее субъектности. Данный генерационный сдвиг оказал заметное влияние на деятельность молодежи во всех сферах жизнедеятельности, определив ее активность в процессах социальных реформ. Необходимым условием такой трансформации стало обретение молодежью свободы, которая способствовала самоутверждению каждого молодого человека и всей социально-демографической группы [3, с. 94].

Сегодня российское общество переживает период сложных социальных трансформаций, ломки старых отношений, изменения поведенческих моделей и ценностных систем. Можно с уверенностью сказать, что устойчивость развития сельских территорий, успех реформы АПК, в большой степени связан с тем, впишется ли молодежь в новые структуры сельскохозяйственного производства, найдет ли возможность создать семью, растить детей, иметь интересную работу, т.е. связать свою жизнь с селом.

В настоящее время одной из важнейших социальных проблем села является бегство молодежи в город. Молодежь до 30 лет составляет около половины потока мигрантов из села. Из села в город в этой возрастной группе переезжают в 2-3 раза больше по сравнению с уровнем миграции сельчан в целом.

Базовой проблемой, определяющей как миграцию, так и условия жизни на селе является проблема занятости молодежи. По данным мониторинга занятости сельской молодежи Южного федерального округа, проводимого учеными ВНИИЭиН (г. Ростов-на-Дону) [4], в численности сельских безработных доля молодежи в изучаемых регионах значительна: она колеблется от 28% в Краснодарском крае до 34,4 % в Ставропольском крае. Самую многочисленную группу во всех регионах составляет молодежь в возрасте 18-24 лет: от 60 % в Ростовской области и Краснодарском крае до 65 % в Ставропольском крае. Безработица среди сельской молодежи во всех изучаемых регионах имеет «женское лицо» в силу специфики сельского труда и сложившейся экономической ситуации. Единственно результативный способ решения проблем безработицы – это политика стимулирования создания новых рабочих мест, что возможно только в условиях экономического роста, ускоренного развития агросферы. Отраслевые программы создания и сохранения рабочих мест в АПК – это совершенно новая форма регулирования развития трудовых ресурсов села и рабочих мест в условиях рыночных отношений. Но основное решение должно связываться с развитием территориальных (регио-

нальных) программ содействия занятости населения. Однако, как показывает анализ, село в территориальных программах практически не представлено.

Важно отметить, что на современном этапе развития сельских территорий при сокращении общей численности безработных выявлен рост доли сельской безработной молодежи. Это говорит, в первую очередь, о слабой конкурентоспособности молодежи по сравнению с другими группами трудоспособного населения. Действительно, молодежь обладает рядом недостатков, которые резко снижают ее конкурентоспособность на рынке труда. Среди них: отсутствие достаточной квалификации после окончания учебного заведения; нежелание работодателей нести финансовые и организационные расходы, связанные с профессиональным обучением молодых работников; идеалистические представления молодежи о жизни и работе; завышенные требования молодых людей к условиям труда и первоначальному размеру заработной платы; отсутствие уверенности в своих силах.

На фоне этих недостатков выделяются существенные преимущества, определяемые возрастными характеристиками: у молодежи самый длительный период предстоящей трудоспособности; она обладает лучшими показателями физического здоровья и выносливости; сравнительно высокий общеобразовательный уровень современной молодежи; обладает высокой миграционной мобильностью; лучше овладевает новыми знаниями и умениями [5, с. 42-43].

Преимущества молодежи на рынке труда обусловлены ее динамичностью, обучаемостью, что позволяет молодежи легко менять место жительства в поисках лучшей работы или способа устроиться в жизни. Одним из важнейших факторов выбора места работы является размер материального вознаграждения – заработная плата. Для сельской молодежи это существенный фактор, поскольку по данным исследований работающая сельская молодежь в возрасте 25-29 лет довольно низко оценивает материальное положение своих семей [6, с. 81].

Так 64,3 % опрошенных молодых людей оценила материальное положение своих семей как неудовлетворительное. О полном достатке не заявил никто. Естественно, что факторы, определяющие выбор места работы сельской молодежи, значительно отличаются в зависимости от оценки своего материального положения. Если для возрастной группы молодежи 18-24 года хорошая оплата важна для 14,3 %, то для возрастной группы 25-29 лет она важна для 33,3 %, поскольку этот возраст – возраст создания семьи и принятия ответственности за ее материальное положение. Не смотря на то, что значимость хорошей оплаты выделили не более трети молодежи, тем не менее, нынешняя работа не устраивает большинство (почти 62 %) именно по этому показателю. Условия труда не устраивают менее 8 % опрошенной молодежи. Содержание труда и возможности самосовершенствования на реальном месте работы не беспокоят никого.

Важно отметить, что неудовлетворенность молодежи оплатой труда не связана с каким-то особым рыночным прагматизмом. Пожелания сельской молодежи достаточно скромны.

Приведенные данные показывают, что основное направление реформирования социально-трудовой сферы села и молодежной политики лежит в области роста заработной платы и повышения доходности сельскохозяйственного труда. Треть опрошенных связала собственную неудовлетворенность с тем, что их работа не соответствует специальности, что косвенно свидетельствует о неудовлетворительности системы профессиональной подготовки молодежи. Еще одним фактором, играющим ключевую роль в молодежной политике, является жилищный вопрос. Поэтому развитие сельского жилищного строительства является важнейшей программой, направленной на развитие АПК. Жилье для молодых специалистов – составная часть национального проекта «Развитие АПК», которая способна решить социально-демографические вопросы села. Жилищное строительство составляет важнейшую, но не единственную, часть проекта решения социально-трудовых проблем молодежи. Кредитование строительства жилья предполагает работу с достаточно высокой заработной платой – заем необходимо отдавать, даже если большая часть долга будет списана по каким-либо основаниям. С другой стороны, молодые специалисты, формулируя причины своего нежелания ехать в село, несколько лукавят. Проблемы с жильем в городе их не останавливают. Следовательно, необходимо принимать во внимание весь социально-трудовой и социально-культурный комплекс и учитывать в процессе выработки концепции аграрной политики. Практически все проводимые социологами исследования показывают, что сельская молодежь очень чувствительна к социально-экономическим условиям. Современная молодежь, в отличие от молодежи прежних лет не согласна жить в режиме трудовой мобилизации, не согласна мириться с низкой заработной платой и отсутствием нормальных социальных условий. Высокая зарплата и бытовые удобства, развитая социально-культурная инфраструктура являются целью молодежи, уезжающей на постоянное место жительства в город.

Таким образом, мы возвращаемся к проблеме обеспечения устойчивого развития сельских территорий: молодежь не будет уезжать из села в том случае, если будет вполне определенная перспектива работы и цивилизованной по современным меркам жизни. Современные технологии строительства способны предложить молодой крестьянской семье жилье, о котором в городе могут только мечтать достаточно обеспеченные люди. А развитие современных средств связи, личного и общественного транспорта, строительство транспортных магистралей вносят в сельский быт ощущение включенности в современную жизнь.

Поэтому социальную политику села необходимо конструировать как комплекс мер, направленных на улучшение жизни сельской местности. При этом на наш взгляд, при разработке программ социально-экономического развития сельской местности и комплекса молодежных программ необходи-

мо найти вариант диалектического объединения государственной помощи. Поскольку экономика села в настоящее время слаба и не способна только за счет рыночного регулирования без вмешательства государства обеспечить развитие экономики и социальной сферы, и самоуправления сельской территории.

Один из вариантов обеспечения молодежи доходным делом является организация крестьянского фермерского хозяйства. Однако создание фермерских хозяйств молодежью наталкивается на ряд практических трудностей: отсутствие средств, отсутствие знаний и опыта.

Основной способ в рыночном обществе получения средств для ведения бизнеса – это кредиты. Целевым назначением кредитов, выдаваемых лицам, ведущим ЛПХ, является развитие производства, переработки и реализации сельхозпродукции как условия роста уровня жизни и обеспечения занятости сельского населения. Главное, что кредит могут получить граждане России с 18 лет, имеющие личное подсобное хозяйство и зарегистрированные в похозяйственной книге в сельской администрации. Правда, для получения кредита требуются поручители, что в условиях нынешнего разгула кредитного мошенничества существенно ограничивает возможности получения кредита. Но в развитии сельского самоуправления следует обратить внимание на формирование механизмов поддержки и защиты поручителей, а также процедуры общественного контроля над заемщиком, что будет способствовать укреплению доверия и нормализации отношений в сельском сообществе. Таким образом, за счет формирования норм рыночного соглашения (нормы доверия, симпатии, рационализма и утилитаризма) будет происходить укрепление рыночных институтов и рыночной социокультурной среды в сельском сообществе.

Данные социологических исследований подчеркивают большую степень прагматизма молодежи по сравнению с взрослым населением. Молодые люди больше, чем население в целом, ориентируются на такие ценности, как свобода, деньги, собственность, индивидуализм. Именно молодежь выступает активной силой становления рыночных отношений. Хотя в отношении ценности труда происходит значительная трансформация: ценность труда отмечают 45 % молодых респондентов и 57 % населения в целом [6, с. 59, 75].

Изменение отношения к ценностям труда является довольно опасной социокультурной тенденцией, особенно на фоне нарастания прагматизма и увеличения значения ценности досуга. Возрастание значимости досуга для молодых людей по сравнению с ценностями труда в последнее время стала тенденцией не только для российской молодежи, но и мировой мегатенденцией.

Тревогу вызывает и нарастание других, более серьезных антисоциальных явлений среди молодежи, таких как алкоголизм и наркомания, рост преступности. Возросло число официально зарегистрированных случаев хро-

нического алкоголизма особенно среди молодых. Для молодежи раннего возраста особенно значим рост «пивного» алкоголизма.

Исследование потребления молодежью психоактивных веществ, проведенное в июне 2011 г. Центром социологических исследований министерства образования Российской Федерации «Девиация подростков и молодежи: алкоголизм, проституция, наркомания» показало, что 81,8 % молодых людей потребляют алкоголь, 75,9 % опрошенных пьют пиво [7, с. 100].

Рост среди молодежи потребления наркотиков коррелирует с великолепной информированностью российской молодежи в отношении наркотиков. Начиная с 15-летнего возраста, резко возрастает количество знающих о существовании галлюциногенов; молодые люди старше 16 лет чаще называют снотворные и седативные средства.

Алкоголизм и наркомания ведет к нарастанию количества преступлений на селе. По данным МВД Российской Федерации, треть преступлений совершается в состоянии алкогольного опьянения, более половины – лицами без постоянного источника дохода. Безработная молодежь часто решается на воровство или грабеж, поскольку нет даже сезонной работы.

Причин широкомасштабного пьянства немало. Но одна из главных причин является ощущение безысходности. Люди не знают, как можно изменить свою жизнь к лучшему.

На наш взгляд, нарастание антисоциальных явлений в среде сельской молодежи явилось результатом того, что в течение многих десятилетий ее социально-экономические проблемы не решались, да и по сей день решаются не системно, фрагментарно. С началом проведения рыночных реформ сельская молодежь оказалась в наиболее проигрышном положении. Система мероприятий аграрной политики по обеспечению занятости и образования молодежи способны кардинально изменить ситуацию аграрной сфере.

Литература

1. Рывкина Р.В. Экономическая социология переходной России. Люди и реформы. М.: Дело. 1998. С. 274.
2. Ядов В.А. Политическая институционализация российского общества // Мировая экономика и международные отношения. 1998. № 3. С. 35.
3. Ручкин Б.А. Молодежь и становление новой России // Социологические исследования. 1998. № 5. С. 94.
4. Рекомендации по обеспечению занятости сельской молодежи. Ростов н/Д.: ВНИИЭиН, 2001.
5. Полякова Н. Незанятая молодежь: социально-экономический портрет и поведение // Человек и труд. 1999. № 4. С. 42-43.
6. Клямкин И.М. Советское и западное: возможен ли синтез // Политические исследования. 1994. № 5. С. 81; № 4. С. 59, 75.
7. Арэфьев А.Л. Поколение, которое теряет Россия // Социологические исследования. 2011. № 8. С. 100.

Интернет-технологии и формирование «электронной» демократии

В статье анализируются тенденции расширения политического участия граждан в государственном и муниципальном управлении посредством использования «Интернет-технологий». Показано влияние сетевой политики на состояние гражданского общества и возможности контроля со стороны населения за деятельностью публичных органов власти. Проанализирована позиция высших лиц государства в вопросе формирования «электронной» демократии.

Ключевые слова: интернет-технологии, «электронная» демократия, сетевая политика, политические акторы, политическая блогосфера, контроль народа, органы государственного и муниципального управления, партийные элиты

Распространение инновационных технологий дало толчок исследованиям, формулирующим новые научные концепции о способах использования информационно-коммуникационных технологий с целью оптимизации осуществления государственных функций. Прежде всего, на основе информационно-коммуникационных технологий предполагается повышение уровня участия рядовых граждан в процессе обсуждения и принятия управленческих решений. В политическую науку введены в активное употребление термины «электронная демократия» («е-демократия»), «кибер-демократия» и т.п.

Развитие инновационных интернет-технологий послужило поводом и для дискуссий о модернизации демократических процессов. Некоторые исследователи предполагают, что в рамках интернет-коммуникаций возможно сформировать принципиально новую форму социально-политической организации общества. Так, Дж. П. Барлоу убежден, что виртуальное пространство Интернета является основой качественно иного общества, в котором торжествуют действительная свобода и прямая демократия [1]. Интернет-коммуникации позволяют рядовым акторам интернет-сообщества обнародовать свою точку зрения по любым политическим вопросам без цензуры и каких бы то ни было ограничений. Во всемирной паутине формируется свободный, независимый и главное многосторонний дискурс по любым социально-значимым вопросам. Это, по мнению ряда исследователей, позволяет воплощать в жизнь элементы народовластия. Таким образом, политические интернет-коммуникации способствуют эффективной взаимосвязи власти и общества.

Самое главное, что обозначенные тенденции властью не только были услышаны, но и взяты на вооружение. Так В.В. Путин в своей статье «Демо-

кратия и качество государства», говоря о новых механизмах участия граждан, подчеркивает необходимость реагировать на запросы общества, которые все более усложняются и в условиях "информационного века" – приобретают качественно новые черты. Как отмечает В.В. Путин: «Огромное, постоянно возрастающее число российских граждан уже привыкло получать информацию мгновенно, "нажатием кнопки"... А значит, демократия должна иметь механизмы постоянного и прямого действия, эффективные каналы диалога, общественного контроля, коммуникаций и "обратной связи"» [2]. Далее, в частности, отмечено: «Интернет-демократия должна быть встроена в общий поток развития институтов прямой референдумной демократии. Особенно широкое применение она должна получить на муниципальном и региональном уровне. В каждом муниципалитете должны проходить не только прямые выборы глав и депутатов муниципального собрания... Необходимо, чтобы граждане на городском, муниципальном уровне могли голосовать, выносить на местные референдумы или интернет-опросы свои острые проблемы, выявлять узкие места и способы их расширить» [2].

Важной составляющей позитивного потенциала Интернет-коммуникаций является и возможность решить ряд проблем, стоящих перед органами исполнительной и законодательной власти. Современная Россия испытывает колоссальные проблемы с коррупцией в органах власти, которая создает прямые препятствия для нормальной деятельности политических институтов, экономического и культурного развития общества. Коррупцированные чиновники находятся под влиянием коммерческих и даже криминальных сообществ, тогда как рядовое население лишено возможности влиять на принимаемые решения. В этом контексте Интернет-коммуникации становятся одним из важных средств, позволяющих обеспечить прозрачность деятельности органов власти, а также ускорить процесс обратной связи между государственными органами власти и управления и общественностью. При введении в управленческую практику Интернет-технологий уменьшится возможность для чиновников брать взятки, а заинтересованных лиц – их давать, что будет способствовать минимизации коррупции в структурах власти и, в конечном итоге, декриминализации российского общества. Следует перенять позитивный опыт государств, в которых развиваются различные модели «электронного правительства». В первую очередь, это Сингапур и Япония, где достаточно активно развивается практика использования электронных средств коммуникаций для улучшения деятельности правительственных структур.

Так, в Японии еще в 2001 г. была введена стратегия компьютеризации управленческих структур. «Основной задачей электронного правительства Японии стало обеспечение нового способа осуществления административных функций посредством информационных сетей, обеспечивающих работу национальных и муниципальных учреждений в режиме «он-лайн» в надлежащем объеме, с полным контролем за поступающей и проходящей информацией. Все транзакции должны были осуществляться в режиме реального вре-

мени как между правительственными учреждениями, так и между правительством и гражданами или фирмами» [3].

С развитием информационно-коммуникационных (сетевых) технологий начался новый этап развития демократии. Теперь, используя современные технологии связи (с помощью сервиса моментальных сообщений или интернет-голосования), можно получить реальную возможность вовлечения в процесс принятия значимых политических решений практически всех активных граждан, что создает условия для подлинного и эффективного народного контроля за деятельностью государственных и муниципальных органов власти.

О целесообразности и необходимости народного контроля специалисты и ученые говорят давно [4], но только развитие и массовое распространение информационно-коммуникационных технологий позволяют качественно и полноценно осуществлять контроль социума за деятельностью органов государственной и муниципальной власти.

Уже сейчас чиновники обязаны прислушиваться к «гласу народа» при разработке законов и инструкций. Все ведомства, разрабатывающие нормативные документы, обязаны проводить антикоррупционную экспертизу своих проектов, как с помощью самих чиновников, так и при участии независимых экспертов. Каждое министерство (ведомство), разработавшее проект нормативного документа, обязано разместить его на собственном официальном сайте для осуществления общественной экспертизы.

Другой достаточно интересный прецедент использования Интернета для общественного участия в принятии важнейших государственных решений был продемонстрирован в процессе обсуждения проекта федерального закона «О полиции». Проект федерального закона был размещен МВД России 7 августа 2010 года на специально созданном портале (<http://zakonoproekt2010.ru/>). Поручение разместить проект закона «О полиции» дал тогда Президент России Дмитрий Медведев. Рабочее название документа было «О милиции», однако Медведев предложил переименовать милицию в полицию и разместить готовящийся закон в сети «Интернет» для обсуждения с общественностью. Таким образом, законопроект обсуждали не только представители политических организаций, но и полтора миллиона человек, из которых 33 тысячи дали конкретные отклики, а более 20 тысяч из них были приняты к рассмотрению. В результате, в законе каждая статья была подвергнута уточнению, а 10 статей были фактически переписаны заново [5]. Удачный опыт получил свое развитие, и на суд общественности на специализированном сайте в сети «Интернет» был представлен также проект федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» [6].

Прецедент общественного обсуждения законов вызвал широкий резонанс и неоднократно обсуждался в СМИ. Так, вопрос об эффективности «Интернет-демократии» обсуждался с экс-спикером Государственной Думы Российской Федерации Б. Грызловым 15 января 2011 года. Отвечая на вопрос журналиста «Как вам этот эксперимент с Интернет-демократией?»,

Б.Грызлов заметил: «Сейчас этот формат развивается при обсуждение закона об образовании. Этот формат себя оправдал, безусловно. Никакое сообщество экспертов не может заменить миллион жителей России, всегда найдется то, что эксперты вовремя не сообразили, не сопоставили, не пришли к каким-то логическим выводам. У нас народ гениальный, поэтому обязательно мы будем использовать это всенародное обсуждение» [7].

Как можно судить, идеи доминирования непосредственной демократии приобретают второе рождение. Народ, тем самым, может осуществлять политическую власть и реализовывать политическую волю напрямую. Каждый гражданин получает возможность непосредственно участвовать в управлении государством.

В рамках построения открытого информационного общества значимыми являются проекты трансляции в сети «Интернет» актуальных событий. В свое время Д.А. Медведев, занимая пост Президента Российской Федерации, одобрил идею транслировать заседания Госдумы напрямую через интернет. Несмотря на тот факт, что идею первый заместитель председателя ЦК КПРФ И. Мельников высказал еще 12 мая 2009 года, реализация данного проекта ждет своего часа [8].

Заметим, что при реализации указанного проекта более половины россиян получают возможность не только наблюдать за процессом законотворчества, но и писать в интернет-дневники и блоги своим депутатам, лидерам политических партий и чиновникам высшего звена. Востребованной в процессе модернизации демократических процедур является и возможность обратной связи пользователей информационно-коммуникационной сети с представителями политических элит. Так, например, бывший Председатель Совета Федерации РФ, а ныне руководитель политической партии С.М. Миронов на протяжении многих лет практически ежедневно пишет отчет в интернет-дневнике и доступен для пользователей портала «Одноклассники», где регулярно публикует фотографии и новые информационные заметки. Заметим, что одним из наиболее активных пользователей «живых журналов», является Д.А. Медведев, который не только знакомится с политическими интернет-коннотациями, но и нередко реагирует на них, как в сети «Интернет», так и в реальной жизни, выступая на различных мероприятиях, либо принимая определенные политические решения с учетом «он-лайн» дискуссий на основе интернет-коммуникаций.

Считаем целесообразным заметить, что на пресс-конференции 11 мая 2011 года в Московской школе управления «Сколково» Д.А. Медведев заявил: «Мне, как президенту, повезло, потому что я получаю информацию не только из дайджестов, которые заботливыми руками делает администрация президента, за что ей спасибо, но и непосредственно от людей через Сеть, через блоги, через Твиттер, через любые другие ресурсы. И, как вы знаете, там режут правду-матку. До меня этого никто не смотрел, потому я уверен, что я не оторвался от «земли», и в этом смысле это мне не грозит. И я считаю, что так должен будет поступать любой другой руководитель, который придет

после меня, потому что таковы законы информационной жизни в сегодняшнем мире» [9, с. 4].

Сеть «Интернет» действительно позволяет гражданам открыто высказывать свое мнение и обеспечивает мгновенное распространение политических коннотаций среди интернет-сообщества, что способствует получению оперативной картины политической дискуссии руководителями государства. Возможность прямой коммуникации практически всех членов интернет-сообщества с представителями власти открывает новые перспективы для функционирования демократии. Об эффективности подобного общения говорил Президент РФ и на встрече с ведущими российскими и зарубежными политологами: «Я некоторое время назад ввёл такую систему общения, когда люди могут написать на мой президентский сайт любое обращение, если оно имеет хоть какой-то гран содержания. Это обращение, естественно в автоматическом режиме, рассылается по тем структурам и ведомствам, которые отвечают за этот вопрос. И, зачастую, происходит так, что обращением на информационный сайт Президента начинают грозить чиновникам, а чиновники на это начинают реагировать. То есть написать, таким образом, Президенту – это уже определённая коммуникация, которая может иметь последствия. Да, не всегда, конечно, после этого вопрос разрешается по существу. Но это совсем другая коммуникативная форма, и она подчас приносит очень интересные результаты. Поэтому я думаю, нас ждёт очень интересное будущее, и демократия будет приобретать новые формы, но от этого не станет менее актуальной» [10].

Примечательно, что уже в качестве Председателя Правительства Д.А. Медведев продолжил активно пропагандировать развитие интернет-демократии и в ноябре 2012 года предложил создать механизм электронной демократии, который позволит аккумулировать инициативы граждан, высказанные путем интернет-коммуникаций и претворять их в жизнь [11].

Позиция высшей политической элиты России подтверждает целесообразность нововведений, продиктованных информатизацией общества, и позволяет говорить об инновационном аспекте развития демократических форм участия граждан в политической жизни общества. Как справедливо утверждает М. С. Вершинин: «...Анализ роли Интернета в качестве гаранта демократии является одним из самых перспективных направлений политической теории. Современные информационные технологии изменяют не только форму осуществления демократических процедур, но с их внедрением меняется и сама суть развития социальных процессов» [12, с. 81].

На наш взгляд, новые технологии интернет-коммуникации выводят демократию на более высокий качественный уровень, предоставляя не только возможность для обмена информацией и прямого доступа к ней, но и резко сужая возможности существования авторитарных режимов правления.

Станислав Турунок справедливо напоминает, что: «открытие новой эры предсказывались учеными (футурологами) с 60-х годов прошлого столетия. Новые информационные технологии позволили развивать новые формы

коммуникации. Если изобретение письменности обеспечило регулярность и преемственность общения и накопления знаний, книгопечатание способствовало его широкому распространению, радиосвязь способствовала моментальной передаче данных, а телефон позволил сделать эту передачу двухсторонней связью, телевидение в свою очередь позволило создать визуальный образ, распространяемый массовому зрителю, сетевые компьютерные коммуникации представляют собой очередное фундаментальное, качественное изменение в самом способе человеческого общения, позволяющее использовать все былые достижения вкупе с новыми возможностями многосторонней коммуникации» [13].

Открытые публичные дебаты, продолжает С. Турунок «(многосторонняя коммуникация) - это демократический синтез диалоговых и монологических форм коммуникации. Смысл многосторонней коммуникации в том, что каждый индивид, получающий информацию посредством того или иного канала, в равной мере способен принять участие в полном и идентичном контексте общественной дискуссии, имеет возможность слышать и быть услышанным. Виртуальное пространство компьютерных сетей, таким образом, открывает уникальные возможности, способные придать новое качество демократическому политическому процессу» [13].

Идея Сети как публичного пространства и форума для политических дискуссий легла в основу многочисленных рассуждений о «е-демократии». Представление о публичной сфере как о форуме, где можно вести коммуникативно-рациональный диалог, свободный от идеологии, нашла одного из наиболее влиятельных сторонников в лице философа Юргена Хабермаса. Хотя среди исследователей до сих пор идут споры о роли и месте сетевых технологий в политике, все большее число авторов говорит о «ключевой» роли сети во всевозможных цветных революциях и свержении авторитарных и тоталитарных режимов. Построение демократии в современном мире неразрывно связано с применением сети «Интернет», и с этим уже трудно спорить.

Более двух десятилетий назад Р. Даль особо отмечал, что информационно-коммуникационные технологии играют основную роль в формировании «передового демократического общества, в котором политические решения опираются на мнения и суждения народа» [14, с. 339]. Это еще более актуально сегодня.

В последние годы развитию демократии способствуют интернет-коммуникации в «блогосфере». Пользователи сети «Интернет» стали активными акторами политических событий, благодаря массовому распространению «веб-блогов». Блогеры все активнее влияют на политические процессы в Российской Федерации, во многом благодаря политическим коннотациям, содержащимся в блогосфере. Если раньше публикации в блогах мало кто читал, то в современных реалиях они перепечатываются СМИ, обсуждаются на форумах и размещаются в рейтингах на специализированных порталах. Таким образом, метко подмеченные нюансы политически значимых явлений

быстро находят общественный резонанс и вынуждают власть и представителей политической и административной элиты страны реагировать на политические коннотации размещенных в блогах сообщений.

Говоря о демократии без границ, Б. В. Макаров утверждает, что процесс формирования демократического общественного мнения включает два элемента: во-первых, доступ к информации, во-вторых, способность ее анализировать и принимать решение [15]. Очевидно, что «Интернет» обеспечивает неслыханный прежде доступ к информации и расширяет возможности коммуникации. Возникает идея виртуального общества, которое благодаря сети «Интернет» способно преодолеть традиционный иерархизм реальной власти.

Примечательно, что в заключительной части своего известного исследования Мануэль Кастельс прогнозирует понижение статуса государства в информационную эпоху: «Оно (государство – Г. А.), множится в форме местных и региональных правительств, которые покрывают мир мозаикой своих проектов, создают свои электораты и ведут переговоры с национальными правительствами, мультинациональными корпорациями и международными агентствами» [16, с. 509]. Эра глобализации экономики, по мнению Кастельса ведет к локализации политики; и то, чего недостает местным и региональным правительствам во власти и ресурсах, они восполняют гибкостью и сетевой деятельностью. «Что же касается людей, – замечает Кастельс, – они есть и будут все более и более удалены от коридоров власти и разочарованы в разрушающихся институтах гражданского общества. Они будут все более индивидуальны в своем труде и жизни, конструируя собственный смысл на основе своего опыта и, если они удачливы, реконструируя свою семью – их скалу в этом бурлящем океане неизвестных течений и неконтролируемых сетей» [16, с. 509].

Столь объемная цитата приведена не для того, чтобы солидаризироваться с позицией «маститого» ученого. Полагаем, что имеет право на существование и противоположная парадигма, обоснование которой предложено далее.

Нелишне здесь упомянуть, что еще в 50-х годах прошлого века российский ученый – футуролог И.А. Ефремов доказывал, что существенным механизмом управления делами грядущей земной цивилизации будет так называемый «Контроль Чести и Права», а также и то, что в будущем не будет ни простонародья, ни толпы, ни правителей, а в качестве главного закона будет признаваться лишь желание человечества, выраженное через суммирование мнений посредством точных машин» [17, с. 231, 235; 18, с. 95].

Своеобразным индикатором оправданности предвидения отечественного мыслителя явился феномен «цепной реакции» (то, что в атомной энергетике называют также «триггерной» реакцией) развития интернет-общества. Последнее характеризуется и как электронное, или виртуальное, и как информационное (сетевое) общество.

Одним из ярчайших исследователей демократии является немецкий политолог Р. Михельс. В своем труде «Социология политической партии в условиях демократии», он обосновал анализ политической элиты положением о том, что «общество не может существовать без господствующего или политического класса, хотя элементы его подвергаются обновлению», и что наличие третьего класса – «постоянно действующий фактор социальной эволюции» [19, с. 340]. Исследуя политические элиты, Р. Михельс не мог обойти вниманием элиты политических партий, которые, по его мнению, очень быстро превращаются из руководителей партийной организации в вождей – властителей, забывших, что в первую очередь они служат народу.

Главный довод исследований Михельса заключается в том, что не-олигархическое управление большими организациями невозможно технически. Но ведь технические препятствия рано или поздно могут быть преодолены. Михельс не был знаком с возможностями современных (и будущих) ЭВМ. Возможна ли демократия и неолигархическое управление большими организациями, если технические препятствия для этого преодолены, если существует развитая система прямой и обратной связи между руководителями и членами больших организаций – проблема, которая еще ждет своего решения [20, с. 38]. Однако сегодня, по нашему убеждению, настает именно то время, когда проявляются и закрепляются ростки нового разрешения этой проблемы.

Конечно, переход к неолигархическому управлению на государственном уровне не может быть мгновенным, но решительные шаги по организации участия рядовых граждан в государственном управлении наблюдаются во всем цивилизованном мире. Важной особенностью участия граждан в государственном управлении служит контроль со стороны граждан за принятием политически значимых решений, о проявлениях которого мы говорили выше.

Отдельного внимания заслуживает деятельность Центральной избирательной комиссии Российской Федерации в «виртуальном пространстве». Помимо того, что ее интернет-ресурс является очень информативным, на нем постоянно обновляются обращения Председателя ЦИК России В.Е. Чурова к пользователям интернет-сайта ЦИК России. В период проведения избирательных компаний на сайте базируется вся необходимая гражданам информация, включая всевозможные статистические выкладки.

Основным элементом народовластия в современном обществе является институт выборов, модернизация которого является ключевым звеном в процессе построения общества нового типа.

Во всем цивилизованном мире активно ведутся эксперименты по проведению выборов через всемирную сеть «Интернет». Даже в традиционно консервативной Великобритании правительство лейбористов не жалеет денег на проведение интерактивных выборов, затраты на которые обходятся королевской казне в десятки миллионов фунтов. Причем многие британские

политики утверждают, что “e-voting” (голосование через Интернет) – это демократия будущего.

Не отстает от мировых процессов и Россия. «Интернет» уже сегодня, активно используется и для гражданского контроля за проведением избирательных компаний. Так в пункте 9 статьи 80 Федерального закона «О выборах Президента Российской Федерации» записано следующее: «Введенные в государственную автоматизированную информационную систему данные об участии избирателей в выборах Президента Российской Федерации, о предварительных и об окончательных итогах голосования должны быть оперативно доступны (в режиме "только чтение") абонентам информационно-телекоммуникационных сетей общего пользования (в том числе сети "Интернет") в порядке, устанавливаемом Центральной избирательной комиссией Российской Федерации» [21].

Публикация в сети «Интернет» (на сайте ЦИК РФ) информации о предварительных и об окончательных итогах голосования позволяет не только оперативно информировать граждан о подсчете голосов, но и обеспечивает эффективный механизм гражданского контроля за проведением подсчета голосов избирателей. Это делает выборы более прозрачными и открытыми для общественности.

В идеале развитие сетевых технологий должно способствовать эффективному осуществлению народовластия в государствах с развитой сетевой инфраструктурой, что в свою очередь будет способствовать консолидации общества и развитию гражданских прав и свобод.

Таким образом, становится очевиден тот факт, что сетевая политика (то есть политика, осуществляемая благодаря использованию информационно-коммуникационных сетей общего пользования (преимущественно сети «Интернет»)) способствует развитию инклюзивной политической системы (т.е. политической системы, при которой население может быть включено в политическую жизнь посредством различных форм политического участия). Это, безусловно, сказывается и на консолидации общества, различные сообщества с легкостью распространяют свои идеи, находят сторонников и единомышленников.

Это имел в виду и В.В. Путин, когда в ходе оглашения ежегодного Послания Федеральному Собранию РФ в апреле 2007 г. отметил, что стремительное расширение национального информационного пространства оказывает благотворное воздействие на развитие демократических институтов и процедур.

В июле 2010 года, отвечая на вопросы участников конференции, спросивших, что надо делать для того, чтобы пресечь коррупцию в регионе. В.В. Путин ответил: «Что делать? Вешать надо, наверное! Но это не наши методы. Нужно сделать абсолютно прозрачными расходы: здесь нечего скрывать, надо открывать федеральный бюджет. Когда неправильно расходуются бюджетные средства, надо сразу вывешивать в интернет. Люди должны знать, сколько и на что тратят соответствующие структуры власти народных

денег. Что такое бюджет? Это народные деньги. Надо идти по направлению усиления деятельности правоохранительных органов, потому что очень важно создать условия общественного неприятия коррупции» [22] (подчеркнуто мною – Г.А.).

Подобный народный контроль за расходами бюджетных средств предлагался неоднократно, и не только политическими деятелями, но и общественными учеными. Однако впервые на таком высоком уровне публикация в интернете злоупотреблений рассматривается как основной метод борьбы с этими злоупотреблениями. Очевидно, политическая элита России уже осознала весь потенциал влияния глобальной сети интернет на умы социума.

Д. Медведев на встрече с активом «Единой России» 28 мая 2010 года подчеркнул: «Я абсолютно уверен, думаю, вы со мной тоже согласитесь, что грядёт эпоха возвращения в известной степени от представительной демократии к демократии непосредственной, прямой, при помощи интернета. Мы все привыкли к тому, что классически, ещё когда я в университете учился, мы рассматривали так называемую представительную демократию как высшую форму демократии, потому что есть депутаты, они представляют волю народа, они грамотные люди, действительно мотивированные на депутатский труд. Но народ, он же не очень опытный, и когда демократия осуществляется прямо и непосредственно, как во времена вече, проходят самые абсурдные решения, поэтому представительная демократия лучше всего. Это устаревшее представление. С учётом того, какой уровень образования у наших граждан и вообще в мире, я абсолютно уверен, что элементы прямой демократии, не только обсуждение животрепещущих вопросов, не только социологии, не только просто дискуссии в блогах, а именно прямой демократии, они будут появляться в нашей жизни. Это, конечно, будет зависеть от того, насколько точно будет верифицироваться воля вплоть до элементарного электронного голосования. Но это достижимо, это сегодня уже можно делать, а что говорить о будущем. Поэтому уверен, что в будущем – и политикам нужно к этому готовиться – количество такого рода демократических институтов будет увеличиваться, а это усложняет работу политиков, потому что одно дело просто так мозги пудрить, а другое дело, когда это связано с прямым волеизъявлением избирателей» [23].

Заметим, что обозначенная тема в персональном блоге [24] Д.А. Медведева вызвала оживленную дискуссию, собрав более 300 комментариев.

Подытоживая вышесказанное, можно с уверенностью утверждать, что сетевые технологии уже сегодня активно функционируют не только в системе политического и государственного управления, но и в избирательном процессе. Интернет-сообщество получает невиданные ранее возможности для развития демократии и прежде всего непосредственной демократии. В ходе реализации интернет-технологий широкие слои населения, так же как и отдельно взятая личность, получают возможности высказывать свои мнения по политически значимым инициативам, равно как и непосредственно участвовать в процессе принятия политически значимых решений, что позволяет го-

ворить о новом способе обеспечения непосредственной (прямой) демократии, т.н. «электронной («е») демократии».

В заключение можно сделать следующие выводы. Сетевые технологии сегодня успешно функционируют в системе политического и государственного управления. Интернет-сообщество получает невиданные ранее возможности для развития демократии и прежде всего непосредственной демократии.

Благодаря электронным средствам массовой информации создаются обширные возможности для огласки фактов коррупции и противоправного поведения чиновников, общество получает возможность наблюдать и открыто критиковать те действия представителей власти, которые идут вразрез с общественными интересами. В частности, благодаря Интернету, рядовые граждане все активнее вовлекаются в политический процесс, что позволяет совершенствовать деятельность общественных организаций и повышает их влияние в общегосударственном масштабе. На основе интернет-коммуникации любой активный актор интернет-сообщества способен в кратчайшие сроки войти в число политических контр-элит. Таким образом, Интернет-коммуникации выступают важным средством демократизации политической системы современного российского общества, что обуславливает необходимость более внимательного отношения к ним со стороны органов власти и политических партий. В современных условиях Интернет уже не только средство агитации и пропаганды, коммуникации с гражданами, но и особое виртуальное пространство, в которое могут в будущем переместиться многие политические институты современного общества.

Литература

1. Барлоу Дж.П. Декларация независимости киберпространства // Интернет-журнал "Эйдос". - 1999. - 20 декабря. Доступ: <http://www.eidos.ru/journal/1999/1220> свободный.

2. Путин В.В. Демократия и качество государства. Газета "Коммерсантъ", №20/П (4805), 06.02.2012

3. Перевозкин Ю. Электронное правительство. Часть 1: что, где, почему? // http://pc.uz/publish/doc/text38817_elektronnoe_pravitelstvo_chast_i_chno_gde_pochem

4. Акопов Л.В. Государство, подконтрольное народу: (политико-правовая ретроспекция). Ростов-на-Дону: «Полиграф», 1994.

5. Подобные цифры озвучил в своем интервью в программе «Вести»

Борис Грызлов 15.01.2011. 20:40

6. <http://zakonoproekt2011.ru/edu/01-12-2010>

7. Грызлов: в деле Ходорковского нет политической подоплеки. Вести+ 15.01.2011 20:40. [Электронный ресурс].

<http://www.vesti.ru/doc.html?id=420759>

8. Медведев поддержал идею транслировать заседания Госдумы через интернет. РИА Новости. [Электронный ресурс].

<http://www.rian.ru/politics/20090512/170854591.html>

9. Симметричные ответы. Российская газета 19 мая 2011. №106(5482).
10. Встреча с ведущими российскими и зарубежными политологами. Ярославль. 10 сентября 2010. [Электронный ресурс] Доступ: <http://www.kremlin.ru/news/8882> свободный.
11. Медведев поручил разработать механизм электронной демократии. Голос России. 9 ноября 2012. [Электронный ресурс] Доступ: http://rus.ruvr.ru/2012_11_09/Medvedev-poruchil-razrabotat-mehanizm-jelektronnoj-demokratii/ свободный.
12. Вершинин М.С. Политическая коммуникация в информационном обществе. – СПб.: Изд-во Михайлова В. А., 2001 – С. 81
13. С. Турунок. Интернет и политический процесс. [Электронный ресурс]. Доступ: <http://www.rubricon.ru> свободный. Дата обращения: 21.02.2009
14. Dahl R.A. Democracy and its Critics. New Haven, 1989.
15. Макаров Б.В. Демократия и Интернет. // Технологии информационного общества - Интернет и современное общество: Материалы Всероссийской объединенной конференции. Санкт-Петербург, 20-24 ноября 2000 г. - СПб.; 2000.
16. Кастельс Мануэль. Информационная эпоха. Экономика. Общество. Культура. Пер. с англ. Под науч. ред. проф. О. И Шкаратана М., Государственный университет – высшая школа экономики, 2000.
17. Ефремов И.А. Туманность Андромеды. – М., 1961.
18. Ефремов И.А. Час Быка: Научно-фантастический роман. – 2-е издание. М.: Изд-во МПИ, 1988.
19. Michels R. Political Parties. A Sosioiological Study of the Oligarchical Tendencies of Modern Demokracy. N. Y. 1962.
20. Ашин Г. К., Понеделков А. В., Игнатов В. Г., Старостин А. М. Основы политической элитологии: Учеб. Пособие. М.: «Издательство ПРИОР», 1999.
21. Федеральный закон. «О выборах Президента Российской Федерации» // РГ. 16 января 2003 г. № 6 (3120)
22. Путин: Вешать за коррупцию – это не наш метод. 6 июля 2010. Взгляд. [Электронный ресурс]. Доступ: <http://vz.ru/news/2010/7/6/416344.html> свободный.
23. Альтернативы модернизации страны не существует. 28 мая 2010. Официальный сайт Президента России. [Электронный ресурс]. Доступ: <http://президент.рф/news/7885> свободный.
24. Videоблог Президента РФ: Грядёт эпоха возвращения непосредственной демократии. [Электронный ресурс]. Доступ: <http://blog.kremlin.ru/post/81> свободный.

Экономические аспекты российского элитогенеза

В статье освещаются проблемы российского элитогенеза, проводится дифференциация экономической элиты, исследуется взаимосвязь экономической элиты с другими видами элит. Рассматриваются особенности элитогенеза в переходный период, делается вывод о несоответствии российских элит своему статусу и перекосах в условиях трансформации политической системы.

Ключевые слова: Экономическая элита, бизнес-элита, политическая элита, элитогенез, политический процесс, политическая система, экономические факторы.

Современный политический процесс связан с противоборством и конкуренцией элит не только в политическом, но и экономическом пространстве. Особенностью современного взаимодействия элит и элитарных групп является экономический детерминизм современного элитогенеза. В круговороте элит в современном российском обществе наибольшее распространение получил переход элит из экономической в политическую и наоборот.

В обществе сложилось определенное представление о властвующей элите, и оно носит в основном негативный характер, так как зачастую представители элиты не в полной мере соответствуют статусу лучших, а определяются по своему статусному или экономическому базису.

Рассматривая российский ракурс на экономическую элиту, важно разобраться в самом понятии «элита», определить генезис современных российских элит, их роль в политическом процессе модернизации общества.

Несмотря на относительную молодость элитологического направления политологии, теория элит имеет давние корни. Классически считается, что основателями теории элит выступали В. Парето и Г. Моска. Н. Макиавелли пытался анализировать «самостоятельность» политики, противопоставляя ей мораль. Он одним из первых отметил, что все основные конфликты разворачиваются между элитами: меньшинством, удерживающим власть, и меньшинством, идущим к власти. Выделяя экономический ресурс могущества, он определял его как один из источников власти наряду с политической силой и военной мощью. Отличительным качеством масс, считал Макиавелли, – ее «неспособность к быстрым решениям и движениям и ограниченность желаний» [1].

Известно, что Г. Моска ввел в научный оборот понятие «правлящего класса», а термин «элита» вошел в оборот политической науки благодаря В. Парето. Г. Моска, рассматривая политическое взаимодействие, не в полной мере выделял экономические основания, акцентируя внимание на принципах

передачи политической власти. Он выделял автократический и либеральный типы управления. При первом власть передается сверху вниз, при втором – делегируется снизу вверх [2]. В. Парето акцентировал внимание на круговороте элит и важное значение уделял психическим факторам мотивации, определяя термин «элита» как превосходство. Элита разделяется им на две части: «правлящую» и «неправлящую» [3].

Р. Михельс рассматривал «психологию массы» как «...совокупность психических свойств массового обывателя», среди которых доминируют «политическая индифферентность, некомпетентность, потребность в руководстве, чувство благодарности вождям, создание культа личности вождей...» [4].

Обобщенное определение элите дали А. Свани, Дж. Мэнор, Э. Куинн, Э. Райс: «элиты по определению – люди, которые контролируют большую долю материальных, символических и политических ресурсов общества, чем любая другая страта общества. Они занимают высшие посты в иерархии статуса и власти, полученные ими аскриптивно (по предписанному статусу) или ресептивно (благодаря собственным заслугам). Элита – те люди, которые занимают высшие властные позиции, контролируют большую часть собственности и имеют наивысший престиж» [5].

Заостряя внимания на политических ресурсах власти, в современной элитологии не в полной мере рассматривается ее экономическая подоплека. Желая опровергнуть концепцию К. Маркса, построенную на экономическом детерминизме, его противники ввели свои определения элиты, сужая многогранность элитизма, так как элитарные концепции всегда являлись отражением объективного исторического процесса [6].

Необходимо отметить, что именно Маркс связывал власть с экономическим господством, которое для него означало собственность на средства производства. Например, буржуазия – господствующий класс. Внутри этого класса образуется политическая верхушка, зависящая от этого класса. При этом классовое единство оказывается сильнее внутренних противоречий. Эта верхушка объединяется, дабы не допустить в свой состав представителей другого класса. Она рекрутируется из правящего класса. По Марксу, господствующим классом является класс собственников. Деление на классы связано с наличием или отсутствием экономического капитала.

Ф. Энгельс наряду с определяющей ролью экономического базиса подчеркивал активную роль «политической надстройки». В.И. Ленин предвосхитил позднейшую критику сугубо экономической интерпретации сущности политических процессов, когда написал, что «политика имеет свою объективную логику, независимо от предначертаний тех или иных лиц или партий», хотя в систему его взглядов входили и тезисы о «политике как концентрированном выражении экономики», и о партиях как «сосредоточении деятельности классов антагонистов в борьбе за коренные – т.е. материальные – интересы, от чего и должны отталкиваться их программы» [7].

В марксистской парадигме концепт элиты не присутствует вообще или выступает в качестве названия для групп людей, имеющих высшие позиции в политической сфере. Этот термин имеет явно вторичный характер [8].

У марксистов были серьезные теоретические противники. Еще в начале XX века М. Вебер противопоставил марксизму крупнейшую по интеллектуальному потенциалу и одну из самых известных в науке концепций политики – сферы деятельности человека и общества в целом. По Веберу, люди и их объединения делятся на три разряда: «политиков по случаю» (рядовые избиратели), «политиков по совместительству» (партийные активисты) и «профессиональных политиков» (государственные деятели, чиновники, освобожденные партийные функционеры). Политика в виде сферы общественной жизни формируется лишь с возникновением государственно-административного аппарата как «штаба политического предприятия» всего общества, занимающегося контролем над властью и ее распределением.

Марксистские мнения о политике как о проявлении классовой борьбы стимулировали развитие целого ряда влиятельных концепций, построенных на рассмотрении политической сферы сквозь призму столкновения противоположных интересов или взглядов так называемого конфликтологического понимания. Важным аспектом этих концепций являются отношения господства и подчинения, а не собственности. Г. Ласуэл, одним из первых применивший методику бихевиоризма в политологии, объяснил политику исходя ее из микроуровня [9].

В современной элитической парадигме экономическая стратификация вторична, а главный признак разделения общества находится в политической сфере. Концепт элиты играет ту же роль, что у Маркса класс собственников. Элитисты заменили марксову дихотомию «собственники – рабочие» дихотомией «элита – массы» [10].

Тем не менее, О. Крыштановская считает, что существует проблема первичности экономического и политического в различные эпохи развития человечества, что для марксистского анализа важнейшими категориями являются «экономическая гегемония и собственность», а для элитического – «власть, государство и политическое доминирование». По ее утверждению, бесспорным фактом остается то, что «обе плоскости общественного бытия существуют всегда и везде, и они связаны друг с другом» [11].

В современной политической науке чаще применяется функциональный подход к выбору определения «элита». Элита есть категория лиц, осуществляющих управление обществом [12].

Поэтому в элитологии обычно выделяют несколько видов элит. Наиболее популярным является деление на политическую, экономическую, военную, научную, культурную, религиозную, спортивную и другую элиты. Так взаимодействуя между собой, они могут находиться в состоянии либо соподчинения, либо конкурентной борьбы.

Особое внимание заслуживает современный российский элитогенез. Переход от одной социально-политической и экономической систем к другой

ознаменовал трансформационные преобразования как в структуре элиты, так и ее качественного состава. Рассматривая современную российскую экономическую элиту, необходимо отметить, что она распадается на две основные группы: руководители государственных предприятий и негосударственных структур. Многие исследователи к экономической элите причисляют, крупных бизнесменов, капитанов индустрии, финансовых магнатов, несомненно, являющихся незаурядными творческими личностями, наделенными прозорливостью, инициативой и предприимчивостью, другие относят всех успешных представителей бизнеса.

В научных исследованиях широкое распространение получил термин «бизнес-элита», который имеет непосредственное отношение к коммерческому сектору и только опосредованно затрагивающий государственный. Хотя граница между этими группами все более стирается по формальному признаку в связи с массовым акционированием хозяйственных структур.

Генезис российской бизнес-элиты, которая еще полностью не институализировалась, имеет корни в политической, хозяйственной и социальной жизни бывшего СССР. В перестроечный и постперестроечный период именно номенклатура, «красные директора», партийная и политическая элита приватизировали большинство государственной собственности, в то время как начинающим честным предпринимателям достались лишь крохи от огромного пирога советского народного хозяйства.

Необходимо отметить, что особенностью российского элитогенеза является его криминальный оттенок. Так одним из инкубаторов в «лихие девяностые» для бизнес-элиты выступали преступная среда и теневая экономика.

В аналитическом докладе «Экономическая элита России в зеркале общественного мнения» отмечается, что «в современной России, где подавляющая часть населения вынуждена в основном адаптироваться к происходящим без ее участия переменам, на формирование социальных представлений и умонастроений граждан в значительной степени влияют поведение и образ экономической элиты». К представителям экономической элиты россияне склонны относить тех, кто обладает большим весом в определенной отрасли экономики и оказывает влияние на формирование политики страны.

Необходимо признать, что заинтересованность российской экономической элиты в реализации социальных программ понимается населением, скорее, как чисто абстрактное пожелание, чем как специальная цель и готовность приложить усилия для ее достижения. Характеризуя российскую экономическую элиту как активную социальную силу, большинство россиян выдвигает на первый план ее сугубо эгоистические устремления. Даже среди симпатизирующих нынешней элите групп респондентов (молодые, обеспеченные) доля выразивших убеждение в том, что она будет добиваться увеличения своих богатств, невзирая на низкий уровень материальной обеспеченности работников собственных предприятий, приближается к 60%, а в нижних социальных слоях общества эта цифра вплотную подходит к 85% [13].

Рассматривая элитогенез российской экономической элиты, Г. Галиуллина структурировала ее на 3 группы [14]:

Первая группа - «*Старые медведи*». Это представители советского истеблишмента, имевшие доступ к немереным богатствам социалистического хозяйства. Сегодня они возглавили акционерные общества, банки, фонды и т.д.

Вторая группа - «*Осторожные львы*». Это наиболее уважаемая часть экономической элиты, сколотившая капитал умеренно рискованными операциями, наиболее интеллектуально развитая её часть. Это элита, имеющая в основном университетское образование, ряд ее представителей имеют учёные степени, а также привлекают для консультаций учёных и высококлассных специалистов.

Третья группа - «*Молодые волки*». Эта группа представителей экономической элиты соответствует названию своими аппетитами, энергией и всепроникающей мобильностью. Их характеры и повадки сформировались в безумной чехарде крушения старого мира и его морали.

Анализируя структуру элит советского и постсоветского периода можно выделить как структурные, так и качественные изменения. Например, по данным О.Крыштановской, «ельцинская» элита во многом отличалась от «брежневской» и даже «горбачевской». При либерализации экономики прежде всего произошло омоложение элиты: правительственная и региональная элита помолодела почти на 10 лет. Ельцинская элита оказалась самой образованной по сравнению с предыдущими советскими элитами. Процент лиц, имеющих высшее образование, в целом по элите составлял 94%, а в таких субэлитных группах, как партийная элита, правительство и высшее руководство – 100% (тогда как в брежневской элите в целом – 88,8, в горбачевской – 84,1%). Президентская команда на две трети состояла из докторов наук. Можно сказать, что Ельцин приближал к себе молодых, блестяще образованных московских политологов, экономистов, юристов. Высоким был также процент имеющих ученую степень в правительстве и среди лидеров партий [15].

Изменился не только уровень, но и характер образования. Брежневская элита была технократической. При Горбачеве процент технократов снизился за счет роста доли лиц, имеющих высшее политическое или партийное образование. При Ельцине резкое снижение удельного веса технократов сопровождалось ростом доли гуманитариев в элите, особенно экономического и юридического профиля.

В условиях демократической модернизации, сторонники теории «плюралистической демократии» утверждают, что ни один класс или группа населения не обладает монополией власти. Социально-политический процесс предстает как конкуренция и компромисс между множеством «заинтересованных групп». Взаимная конкуренция этих групп страхует общество от того, чтобы одна из них стала доминирующей элитой.

Леворадикальные идеологи, напротив, доказывают, что так называемая «плюралистическая демократия» есть в действительности господство

элиты финансового капитала. Под влиянием их критики (в частности, книги Р.Миллса «Властвующая элита») элитаризм вынужден был трансформироваться. Результатом этой трансформации стала теория «элитного плюрализма», согласно которой власть в западном обществе принадлежит не одной элите, а скорее комплексной системе специализированных элит [16].

Авторы данной теории (в частности, С.Келлер, Р.Даль) утверждают, что настоящая политическая элита не может быть еще и экономической и социальной, сфера каждой из элит ограничена ее компетенцией, а взаимная конкуренция заставляет их чутко реагировать на мнение избирателей. Кроме того, политическая, экономическая, культурная и военная элиты выполняют функции «ограничения», «сдерживания» по отношению друг к другу. Взаимные разногласия и равновесие элит обеспечивают сохранение демократических свобод. Тем самым теория «элитного плюрализма» стала по существу разновидностью концепции «плюралистической демократии». К сожалению в российской политической практике присутствуют и олигарх во власти и чиновник в бизнесе, что говорит о незрелости российской элиты, которую целесообразно назвать протоэлитным образованием.

Таким образом, можно заключить, что современная бизнес-элита России является результатом последовательного вовлечения (вхождения) в предпринимательство под воздействием социально-политических событий различных слоев общества, отличающихся как социальным опытом, так и социальной подвижностью в структуре общественного производства.

Тенденции, происходящие в общероссийской бизнес-элите, имеют место и на региональном уровне, где процесс активизации «номенклатуры» и прежде всего «хозяйственного генералитета» носил более выраженный характер [17].

В заключение необходимо отметить, что в российском элитогенезе экономическая элита формировалась в тесной связке с политической, хозяйственной и криминальной. Учитывая коррупционный, а зачастую и уголовный характер формирования российского капитализма, напрашивается вывод о естественности коррупционных отношений в современном обществе.

Литература

1. Алексеев А.С. Макиавелли как политический мыслитель. М., 1980.
2. Моска Г. Правящий класс // Социологические исследования. 1994. № 12. С. 97-117.
3. Осипова Е.В. Социологическая система Вильфредо Парето //История буржуазной социологии XIX — начала XX века/ Под ред.И.С. Кона. М.: Наука, 1979.С.309-33.
4. Семигин Г.Ю. Антология мировой политической мысли chrome://newtabhttp/www.gumer.info/bibliotek_Buks/Polit/Sem/11.php;
5. Понеделков А.В., Самыгин С.И., Старостин А.М. и др. Основы политологии. Ростов н/Д., 2007. С 57-69.
6. Артюхин О.А., Семенов А.В. Элиты общественных организаций современной России: генезис и тенденции развития. Монография. Ростов н/Д: СКАГС, 2008. С. 26-31.
7. Мельвиль А.Ю. Концепция «Политология». М., 2004. С.25.

8. Ашин Г. Курс истории элитологии.
http://www.gumer.info/bibliotek_Buks/Polit/Aschin/index.php;
9. Игнатов В.Г., Понеделков А.В., Старостин А.М. Элитологическая парадигма в политической науке /Элиты и будущее России: взгляд из регионов. Вып. 1. Сб. материалов науч.-практич. конф. Ростов н/Д.: СКАГС, 2007. С 5-8.
10. Понеделков А.В. Политико-административные элиты России. Ростов н/Д.: СКАГС, 2005. С 62-71.
11. Крыштановская О.В. Современные концепции политической элиты и российская практика //Мир России. 2004. № 4. С. 3-34.
12. Понеделков А. В. Элита (Политико-административная элита: проблемы методологии, социологии, культуры). Ростов н/Д., 1995. С. 110.
13. Источник: Экономическая элита: победители или заложники? // Известия. 23.06.2004. <http://www.izvestia.ru/news/291399>.
14. Галиуллина Г. Региональная экономическая элита или субъект хозяйствования и управления // Трансформации российских региональных элит в сравнительной перспективе. М., 1999. С 56-75.
15. Крыштановская О.В. Трансформация бизнес-элиты России: 1998-2002
<chrome://newtabhttp://www.isras.ru/files/File/Socis/2002-08/Kryshtanovskaya.pdf>
16. Борзихина И.В. Единая элита или множественность элит?
<chrome://newtabhttp://kulturoznanie.ru/politology/edinaya-elita-ili-mnozhestvennost-elit/#more-190>
17. Куколев. И. В. Формирование бизнес-элиты
chrome://newtabhttp://ecsocman.hse.ru/data/147/721/1216/004_Kukolev.pdf

УДК 336.2

Дьяконова Ж.Г., асп.

Налоговый потенциал Южного федерального округа (ЮФО): пути совершенствования

В статье проанализированы наиболее эффективные направления совершенствования налогового и экономического потенциала ЮФО.

Ключевые слова: налоговый потенциал, экономический потенциал, налоговая система, налоговое администрирование.

Субъекты России неоднородны по составу, структуре и обеспеченности финансовыми ресурсами, т.е., неоднородны по уровню экономического развития. Поэтому поиск объективного показателя, который применялся бы для распределения и перераспределения финансовых ресурсов привёл к появлению и широкому использованию такого понятия, как «налоговый потенциал». Этот показатель имеет большое значение для региональных органов власти, так как величина налогового потенциала определяет величину доходов регионального бюджета, и, следовательно, возможности осуществления региональными органами власти своих функций.

На основе анализа величины налогового потенциала, его фактического использования, повышается научно-методологическая обоснованность принимаемых решений по управлению регионом, в частности, в сфере налоговой политики. В связи с этим, объективная оценка налогового потенциала, знания факторов и механизмов формирования налогового потенциала могут существенно повысить эффективность мер, принимаемых государством для стабильного развития регионов и сгладить неравномерности в социально-экономическом развитии территорий. Этим объясняется актуальность исследований в этой области.

Налоговый потенциал страны (региона) зависит от величины общего экономического потенциала, который определяется производительными силами и производственными отношениями. Именно поэтому прежде чем оценить налоговый потенциал региона, необходимо проанализировать его экономический потенциал, характеризующийся производительными силами и производственными отношениями соответствующего региона. После определения экономического потенциала, можно делать выводы о степени реализации налогового потенциала.

Экономический потенциал представляет собой совокупную способность экономики страны (субъекта), ее отраслей, предприятий осуществлять производственно – экономическую деятельность, выпускать продукцию, товары,

услуги, удовлетворять запросы населения, общественные потребности, обеспечивать развитие производства и потребления. Экономический потенциал страны (территории) определяется ее природными ресурсами, средствами производства, трудовым и научно – техническим потенциалом, накопленным национальным богатством. Уровень экономического потенциала определяет финансовые возможности региона.

По мнению ряда ученых, таких как С.В. Барулина, Н.Д. Матрусова: налоговый потенциал представляет собой потенциальную способность региона аккумулировать денежные средства в бюджет. Как справедливо отмечает в своих трудах Архипцева Л.М. налоговый потенциал, как инструмент налогового регулирования используется для решения следующих задач [1, с. 21-24]:

корректировка пропорций расширенного воспроизводства; оптимизация уровня налоговой нагрузки на экономику;

оценка степени эффективности существующих и планируемых к введению налогов;

определение состава и структуры системы налогообложения;

разработка направлений налоговой политики.

Важно учитывать взаимосвязь, которая позволяет обеспечить системное видение потенциальных финансовых возможностей соответствующей территории, включающих налоговый, бюджетный и финансовый потенциал.

На формирование структуры налогового потенциала региона оказывает влияние комплекс факторов: экономических, политических, правовых, социальных и пр. Все это необходимо учитывать при определении налогового потенциала региона.

При оценке налогового потенциала, требуется учесть его взаимосвязь с бюджетным и финансовым потенциалом. Налоговый потенциал, прежде всего, отражает совокупность налогооблагаемых ресурсов и объемы поступления налогов. Бюджетный потенциал включает в себя как налоговые, так и неналоговые доходы. Финансовый же потенциал наиболее широкое понятие, включающее в себя не только налоговые и неналоговые доходы, но и финансовые потоки (инвестиции, кредиты, лизинг и пр.). Таким образом, налоговый потенциал является неотъемлемой частью финансового потенциала.

ЮФО обладает мощным экономическим потенциалом за счет имеющейся природно – климатической, ресурсно – сырьевой базы, благоприятного геополитического месторасположения, кадрового и научного потенциалов. В округе основными бюджетобразующими отраслями является сельское хозяйство, машиностроение, пищевая и химическая промышленность. По всем экономическим показателям Краснодарский край и Ростовская область являются лидерами среди других субъектов округа. В целом за период 2000-20010 гг. объем ВРП в ЮФО увеличился почти в 6 раз – с 329,7 млрд до 1988 млрд руб. [2]. По темпам роста общего объема ВРП в этот период лидерами были Волгоградская область, Республика Адыгея и Ростовская область, где стабильно превышался среднероссийский показатель. Несмотря на относительно высокий рост производства ВРП в расчете на душу населения в субъ-

ектах ЮФО, сохраняется разрыв в его величине между самими субъектами округа. Данное обстоятельство свидетельствует о том, что регионы ЮФО находятся на разном уровне социально – экономического развития, и, как следствие, дифференцированы и по уровню налогового потенциала.

В ЮФО обладают достаточно высоким налоговым потенциалом Волгоградская область, Краснодарский край и Астраханская область.

На 1 февраля 2010 г. в консолидированные бюджеты Южного федерального округа поступило 14 млрд руб. налоговых и неналоговых доходов, что составляет 115,1 % от объемов поступлений на 1 февраля 2009 г. (темп в среднем по Российской Федерации 95,9%). Рост поступлений налоговых и неналоговых доходов зафиксирован во всех регионах. Наибольший рост поступлений налоговых и неналоговых доходов зафиксирован в следующих субъектах Южного федерального округа: Астраханская область (рост на 191,2 %), Республика Калмыкия (рост на 46,4 %), Республика Адыгея (рост на 15,8 %), Ростовская область (рост на 13,9%), Волгоградская область (рост на 9,4 %), Краснодарский край (рост на 6,9 %) [3].

Несмотря на положительную динамику ряда показателей, налоговый потенциал региона не реализуется в полном объеме из-за существующих недостатков и различных факторов, влияющих на него:

Разный уровень социально-экономического развития региона, как следствие, разные финансовые возможности (экономический фактор).

Несправедливое разграничение доходов между уровнями бюджетной системы и недостаточность собственной доходной базы региональных и местных бюджетов (экономико-политический фактор).

Недостаточность фискальных полномочий у региональных и местных органов власти (политический фактор).

Низкое качество контроля (налогового администрирования) за поступлением налогов и сборов (правовой фактор).

Низкий уровень налоговой культуры и социальной ответственности граждан (социальный фактор).

Для решения выше перечисленных проблем, интересна в этом плане позиция Никитковой У.О., которая в своих работах отмечает повышение роли налогов в обеспечении финансовой самостоятельности местных бюджетов, именно она предлагает разграничить доходы между уровнями бюджетной системы, выделив среди них общие налоги в виде налога на прибыль и НДС.

Обобщая практику и для устранения существующих недостатков в целях совершенствования налогового потенциала для обеспечения устойчивого, сбалансированного роста экономики ЮФО, можно предложить следующее:

1. Выровнять уровень социально-экономического развития регионов ЮФО не только за счет перераспределения нормативов отчислений в пользу менее развитых регионов, но и предоставить им больше автономии для наращивания собственного доходного и налогового потенциалов. Разработать ряд региональных целевых программ для развития в отстающих регионах приоритетных отраслей экономики. Создавать благоприятные условия для инве-

стиционной деятельности, в том числе посредством налогового стимулирования. В процессе разграничения доходов по вертикали бюджетной системы РФ наряду с подразделением налогов на федеральные, региональные и местные в бюджетно-налоговом законодательстве необходимо предусмотреть общие налоги, с установлением долговременных отчислений в бюджеты разных уровней. Исходя из принятых в мировой практике принципов разграничения доходов между уровнями бюджетной системы, а также с учетом специфики социально-экономического развития РФ к общим налогам следует отнести такие значимые доходные источники, как НДС и налог на прибыль. Предполагаемая структура позволит в значительной степени обеспечить реализацию расходных полномочий, закрепленных за соответствующими уровнями власти, за счет собственных источников доходов.

Предполагаемая структура разграничения налоговых доходов между бюджетами разных уровней РФ [4, с. 27-35]

Общие налоги	Федеральные налоги и сборы	Региональные налоги	Местные налоги
1. НДС 2. Налог на прибыль организаций	1. Акцизы 2. Налог на добычу полезных ископаемых 3. Государственная пошлина 4. Система налогообложения при выполнении соглашений о разделе продукции 5. Сборы за пользование объектами животного мира и пользование объектами водных биологических ресурсов	1. НДФЛ 2. Транспортный налог 3. Налог на имущество организаций 4. Единый налог по упрощенной системе налогообложения 5. Водный налог 6. Налог на игровой бизнес	1. Земельный налог 2. Налог на имущество физических лиц 3. Единый сельскохозяйственный налог 4. Единый налог на вмененный доход

2. В практику налогового регулирования доходов субъектов Федерации ввести механизм дифференцированных ставок и нормативов отчислений общих налогов, с применением единых критериев дифференциации. Равный подход к субъектам Федерации при формировании модели налогового федерализма заключается в установлении не единых нормативов отчислений от совместных налогов, а в едином методе их исчисления. Установление дифференцированных нормативов и ставок отчислений от регулирующих налогов в зависимости от специфики региона (численность и плотность населения, бюджетная обеспеченность, налоговый потенциал и др.) позволит не только снизить потребность в трансфертах, но и регулировать инвестиционно-инновационную деятельность. Необходимо также установление дополнительных повышенных нормативов отчислений от общих налогов тем регио-

нам, которые обеспечивают рост производства в налогооблагающих секторах экономики [5, 4-11].

3. Совершенствование действующего бюджетного и налогового законодательства РФ в области расширения фискальных полномочий региональных и местных органов власти при одновременном повышении их ответственности за эффективное использование налогового потенциала, обеспечение единства налогового пространства и соблюдение федерального законодательства. Предоставление региональным и местным органам власти прав по регулированию всех элементов по региональным и местным налогам обеспечит конституционные права и реальную самостоятельность территориальных образований в формировании финансовой основы субъектов Федерации. Требуется приступить к инвентаризации установленных федеральным законодательством льгот по региональным и местным налогам и оценке их эффективности. Речь идет, в первую очередь, о льготах по налогу на имущество организаций и по земельному налогу. Возможная отмена таких льгот – это не только переход к более справедливому способу распределения собственных налоговых доходов между субъектами РФ и муниципальными образованиями, но и способ повышения налоговой автономии региональных и местных властей, а значит – и ответственности за принимаемые ими решения. Также необходимо выявить те льготы, которые наиболее актуальны в целях модернизации производства и внедрения инноваций. Необходимо ускорить процесс введения налога на недвижимость взамен налога на имущества и земельного налога.

4. Повысить качество налогового администрирования и налогового контроля. Необходимо усилить контроль за перечислением всех налогов.

5. Повысить налоговую культуру и налоговую грамотность налогоплательщиков и налоговых органов; создать институты пропаганды социальной ответственности граждан за уплату налогов.

Названные меры направлены на наращивание налогового потенциала региона и укрепления их финансовой базы для обеспечения устойчивого и сбалансированного роста экономики ЮФО и ее социальной направленности.

Литература

1. Ли-фу Н.С., Никулкина И.В., Скрыбина Н.М. Укрепление налоговой базы региональных и местных бюджетов в условиях кризиса // Финансы. 2010. № 5. С. 21-24.

2. Правительство Ростовской области. Официальный сайт. [Электронный ресурс]. Режим доступа: www.donland.ru

3. Территориальный орган Федеральной службы государственной статистики по Ростовской области. Официальный сайт. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://rostov.gks.ru>

4. Никиткова У.О. Повышение роли налогов в обеспечении финансовой самостоятельности местных бюджетов // Финансы. 2009. № 10. С. 27-35.

5. Пинская М.Р. Вопросы налогового федерализма в концепции федеративных финансов // Налоги и налогообложение. 2011. Январь. С. 4-11.

Трудоустройство мигрантов в контексте управления миграционной политикой

В статье рассматриваются проблемы трудовой адаптации мигрантов и переселенцев, специфики дифференциации отдельных групп мигрантов, предпочитающих трудоустроиваться в определенных сферах деятельности, делается вывод о необходимости совершенствования политики государства в направлении трудоустройства мигрантов.

Ключевые слова: миграция, трудоустройство, адаптация мигрантов, миграционная политика.

Проблемы трудоустройства мигрантов и переселенцев занимают важное место в общем направлении государственной миграционной политики, поскольку, с одной стороны, государство заинтересовано в дополнительной рабочей силе, но, с другой стороны – недоработки в сфере трудоустройства мигрантов могут повлечь за собой целый ряд негативных для российского социума последствий, включая рост преступности и правонарушений, совершаемых нетрудоустроенными мигрантами, увеличение количества бездомных и безработных, что будет провоцировать распространение националистических настроений в обществе.

Важнейшая общая особенность трудовых миграций из стран СНГ состоит в том, что большинство приезжих так или иначе, но приобретают нелегальный статус. С одной стороны, появление незаконных мигрантов можно объяснить возможностью проникнуть в Россию, пользуясь прозрачностью границ. По некоторым оценкам, этим шансом регулярно пользуется до 1/3 нелегально находящихся в России мигрантов [1, с. 33]. Но, с другой стороны, еще чаще нелегалами становятся после законного пересечения границы. Экспертные оценки итогового соотношения легальных и нелегальных иммигрантов нередко заметно отличаются друг от друга, но все они подтверждают преобладание, по крайней мере, до середины 2000-х годов, нелегальной иммиграции над легальной.

Так, весной 2009 г. руководитель Следственного комитета при Генпрокуратуре РФ А. Бастрыкин в своем выступлении обратил внимание на крайне высокий уровень нелегальной миграции, подчеркнув, что находящиеся на незаконных основаниях на территории РФ граждане иностранных государств совершают значительное количество преступлений, что представляет собой потенциальную угрозу социальной стабильности и национальной безопасности страны [2].

Следует отметить, что, наряду с представителями рабочих профессий, значительную часть мигрантов составляют бывшие представители интеллигенции, не сумевшие трудоустроиться на родине или не желающие трудиться

там за мизерную заработную плату. Крайне высок процент и лиц, не обладающих профессиональной квалификацией. В особенности это касается мигрантов из стран Центральной Азии, Закавказья, которые прежде были заняты в сельскохозяйственном производстве.

Большая часть мигрантов, как отмечает Е. Назарова, в целом справляется с решением проблемы трудоустройства, находя работу в сферах строительства, жилищно-коммунального хозяйства, розничной торговли. Решаема и проблема приобретения жилья и прописки или временной регистрации. В то же время образованной и квалифицированной части мигрантов крайне тяжело трудоустроиться по специальности, что препятствует практическому применению ими своего образовательного и профессионального потенциала [3].

В силу слабого знания русского языка, норм законодательства, отличного от коренного населения менталитета, большая часть мигрантов, прибывающих на территорию России, сосредоточивается в определенных сферах деятельности, которые не предполагают в качестве основных критериев для трудоустройства российское гражданство, наличие профессионального образования, знание русского языка. Причем не всегда эти сферы деятельности являются низкооплачиваемыми даже по меркам коренного населения, являются непрестижными, что и объясняет нежелание многих местных жителей устраиваться на работу в данные отрасли.

На протяжении двух последних десятилетий массового притока мигрантов из сопредельных государств на территорию России происходит определенная дифференциация отдельных групп мигрантов по видам их трудовой деятельности. Так, турки-месхетинцы и курды, прибывшие на территорию России после межнациональных столкновений в Фергане в 1989 г., практически полностью заняты в сфере сельского хозяйства и торговле сельскохозяйственной продукцией. Это объясняется тем, что и турки-месхетинцы, и курды – аграрные по типу хозяйствования этнические группы, с самого начала обосновались в наиболее пригодных именно для сельского хозяйства регионах страны – Краснодарском и Ставропольском краях, Республике Адыгея, Ростовской области, ряде областей Поволжья и Черноземья. Поэтому они занялись овощеводством, скотоводством, достаточно быстро создав вполне конкурентоспособные хозяйства [4, с. 24].

В конце 1980-х – начале 1990-х гг., в Россию устремился поток мигрантов из Азербайджана. Будучи достаточно образованными и обладая развитыми деловыми качествами, азербайджанцы сосредоточились в сфере розничной и оптовой торговли, прежде всего продуктами, цветами, а также в сфере общественного питания. Этому способствовало и то, что многие имели наличные средства для поднятия собственного бизнеса, поскольку до распада Советского Союза работали в высокооплачиваемой отрасли нефтегазовой промышленности [5]. Выходцы из других республик Закавказья – Армении и Грузии частично занимаются квалифицированным трудом в сфере строительства, но в значительной степени также концентрируются вокруг сфер торгов-

ли и общественного питания. Данная трудовая направленность диаспор закавказского происхождения позволяет им оставаться наиболее обеспеченной, на фоне остальных мигрантов, группой.

Мигранты из республик Центральной Азии, прежде всего из Таджикистана, Узбекистана и Кыргызстана, оседают в городах, где трудоустраиваются, в первую очередь, в сфере строительства или на предприятиях жилищно-коммунального хозяйства. В отличие от турок-месхетинцев и курдов, прибывших в Россию после изгнания из Узбекистана полными семьями и рассчитывающих на долговременное проживание в стране, более поздние волны миграции из Центральной Азии представлены в значительной степени временными мигрантами, которые ставят своей целью заработать в России определенный финансовый капитал.

Многие из них – выходцы из наиболее отсталых в экономическом и культурном отношении регионов своих республик: так, значительную часть выходцев из Таджикистана, оседающих в России, составляют представители памирских народностей, прежде занимавшиеся почти исключительно сельским хозяйством в специфической местности Горного Бадахшана [6, с. 8-10; -8]. Через определенное время данная категория мигрантов покидает пределы Российской Федерации, возвращаясь на родину, либо продолжает «жить на два дома», работая в России, но имея семью и проводя свободное время на родине.

На постоянное место жительства, как отмечает О.И. Брусина, «в нашу страну приезжает, прежде всего интеллигенция – выходцы из городской среды с высшим образованием, для которых жизнь в мегаполисах привычна, как и владение русским языком. Эти люди в той или иной мере обладают правовыми знаниями, им легче собрать и подготовить необходимые документы, легализовать свое пребывание [9].

Следует также отметить, что среди лиц с высшим и средним профессиональным образованием, прибывающих на территорию РФ, весомую часть составляют русские и русскоязычные, решившие переселиться в Россию из сопредельных государств по причине национальной дискриминации представителей некоренных национальностей. Безусловно, у данной группы мигрантов в наименьшей степени возникают проблемы с трудоустройством, поскольку отсутствует языковой барьер, существует определенная квалификация и при решении проблем с документами и получением российского гражданства данная категория мигрантов может рассчитывать на должности даже в государственных структурах, в том числе в управленческом сегменте.

Как отмечает М.С. Пальников, «в позднесоветский период в союзных республиках было сосредоточено около трех десятков миллионов человек, для которых Россия являлась исторической родиной. Научно-техническая и творческая интеллигенция, рабочие и специалисты высокой квалификации, в свое время по разнарядке направлявшиеся в союзные республики для развития их экономики, образования и культуры, работники разных профессий, переселявшиеся туда в качестве обычных трудовых мигрантов, – именно они

вместе с их семьями образовали первые миграционные потоки, возникшие уже в годы горбачевской перестройки под влиянием усилившихся этнократических настроений местных элит и проявлений национализма» [5].

Вместе с тем, присутствие на территории РФ значительного количества временных мигрантов, которые не намерены оставаться в стране на постоянное место жительства и не рассматривают ее в качестве «новой родины», создает определенную опасность для социального порядка, в том числе в плане осложнения криминогенной обстановки в городах. Криминальная активность мигрантов во многом зависит от их трудоустройства: подражаясь на временные и сезонные работы с отсутствием оформления, возможным обманом со стороны работодателя, мигранты оказываются перед вполне реальной перспективой остаться без средств к существованию, что может толкнуть их на путь преступных и противоправных действий.

В 2010 г. экс-начальником ГУВД Москвы генералом В. Колокольцевым было заявлено о том, что мигрантами из стран ближнего зарубежья и ряда российских регионов совершается до 70 % преступлений в столице, причем значительную часть среди них составляют тяжкие преступления – убийства, изнасилования, грабежи и разбои [7].

Проблемы, возникающие у мигрантов в сфере трудоустройства, во многом инспирируются работодателями, которым гораздо выгоднее использовать труд нелегальных мигрантов и мигрантов с временной регистрацией, поскольку они фактически оказываются беззащитными перед законом, не в состоянии потребовать выплаты недоплаченных или невыплаченных денег за работу, готовы жить в любых условиях, которые им предоставляет работодатель. В то же время наблюдается и тенденция к появлению в среде мигрантов посредников и предпринимателей из числа соплеменников, которые получают немалый доход, выступая по сути продавцами – поставщиками рабочей силы из родных республик. Как правило, роль посредников играют более образованные и обладающие соответствующими деловыми качествами мигранты, которые успели обзавестись в России постоянным местом жительства, регистрацией или даже российским гражданством. Они же являются лидерами диаспор и иных национальных сообществ, выполняют посреднические функции в случае конфликтов с правоохранительными органами – полицией, миграционной службой.

Специалисты неоднократно обращают внимание на необходимость совершенствования политики по трудоустройству мигрантов, в том числе и в плане стимулирования официальных фирм – посредников, которые бы могли заниматься поставками рабочей силы в страну. По мнению экс-заместителя главы ФМС МВД В. Поставнина, отсутствие развитой системы посредничества в сфере трудоустройства приносит колоссальные убытки государственному бюджету, поскольку данная сфера деятельности в настоящий момент практически полностью отдана «теневому» сектору – национальным диаспорам, незарегистрированным фирмам, криминальным сообществам [8]. Между тем, введение официальных посреднических услуг во многом облегчит и

процесс приобретения мигрантами документов, необходимых для временной работы на территории Российской Федерации, а также оптимизирует систему контроля за въезжающими и перемещающимися по стране мигрантами.

В последние годы руководство страны стремится упорядочить политику привлечения трудовых мигрантов и их направления в те отрасли, которые в наибольшей степени нуждаются в рабочей силе. Решение данной задачи требует оптимизации государственной миграционной политики, введения жесткого контроля не только над процедурами разрешения на въезд и трудоустройство мигрантов на территории Российской Федерации, но и над дальнейшей трудовой деятельностью мигрантов в стране.

Необходимо создать надлежащие условия для обеспечения выгодной государству и обществу миграции. Наиболее оптимальная модель повышения эффективности управления миграционными процессами представляет собой привлечение на долгосрочное проживание с возможным предоставлением российского гражданства и постоянной регистрации мигрантов с высшим образованием или высокой профессиональной квалификацией в наукоемких отраслях промышленности и науки, владеющих на достаточном уровне русским языком. Приоритетные права въезда на территорию РФ, в получении регистрации и российского гражданства должны получить русские и русскоязычные граждане бывших постсоветских республик, за счет привлечения которых возможно существенное восполнение российского населения без изменения этнокультурного баланса, сложившегося в стране в настоящее время.

Лица, занятые неквалифицированным или малоквалифицированным трудом, должны привлекаться лишь в качестве временной рабочей силы, и по окончании заключенного трудового договора покидать пределы Российской Федерации. При этом, государству необходимо взять на себя обязанности по регулированию условий жизни и заработной платы данной категории мигрантов, чтобы работодатели, руководствуясь целью экономии расходов на работников средств, не создавали искусственной безработицы для коренного населения, не желающего получать оплату по сниженным расценкам.

Проблемы трудоустройства мигрантов занимают важное место в общем контексте управления миграционной политикой Российской Федерации и нуждаются в скорейшем решении в интересах укрепления социальной стабильности и национальной безопасности российского государства.

Литература

1. Григорьев М., Осинников А. Нелегальные мигранты в Москве. М., 2009. С. 33.
2. Богданов В. Криминальная миграция // Российская газета. 2009. № 4916. 22.05.
3. Назарова Е. Проблемы трудоустройства переселенцев и беженцев // http://old.nasledie.ru/oboz/N05_99/5_16.HTM
4. Турки-месхетинцы в Краснодарском крае. Исследования. // Составитель – М.В. Савва. Краснодар, 2007. С. 24.

5. Пальников М.С. Иммиграция в Россию из постсоветских республик. Часть 1. // http://www.perspectivy.info/srez/val/immigracija_v_rossiju__iz_postsovetsk_ih_respublik_chast_pervaja_2009-07-16.htm

6. Каландаров Т.С. Памирские мигранты-исмаилиты в России. Исследования по прикладной и неотложной этнологии ИЭА РАН. М., 2005. С. 8-10.

7. Гирфанов В. Колокольцев: 70% преступлений в Москве совершают мигранты // http://www.infox.ru/accident/crime/2010/09/07/70__pryestuplyenyi_v.phtml

8. Поставнин: при трудоустройстве мигрантов в России надо шире вводить институт посредников // <http://www.rosbalt.ru/moscow /2011/08/10/878061.html>

9. Брусина О.И. Проблемы интеграции среднеазиатских мигрантов в России // <http://www.baromig.ru/experts/stati-o-migratsii/problemy- integratsii-sredneaziatskikh-migrantov-v-rossii.php>

УДК 338.24.01

Епинина В.С., ст. препод.

Формирование эффективного механизма взаимодействия органов публичной власти и населения

В статье обоснована эффективность публичного управления, достигаемая через функционирование партисипативного механизма, предполагающего три диапазона степени привлечения населения к участию в решении государственно-общественных вопросов.

Ключевые слова: партисипативный механизм, публичное управление, административная реформа, взаимодействие власти и населения, участие граждан в повышении эффективности публичного управления.

Одним из важнейших условий ускорения социально-экономического развития любой современной страны является реформирование системы публичного управления через ее комплексную модернизацию. В настоящее время стадии практической реализации достигла большая часть мероприятий, обозначенных в Концепции административной реформы в РФ [1] в качестве стратегических задач ее реализации. Однако по ряду приоритетных направлений работы только начинают осуществляться. Прежде всего, это касается мер, направленных на оптимизацию взаимодействия органов исполнительной власти с гражданским обществом и развитие форм участия гражданского общества в разработке и принятии решений органов исполнительной власти.

Характер развития управленческих и социально-экономических процессов в России, отражающий в настоящее время и общемировые кризисные тенденции, периодическая неспособность государственного аппарата получать информацию от общества и адекватно на нее реагировать, обострение недоверия между властью и гражданами [2, с. 38], уверенность значительной части членов общества в том, что существующая официальная структура публичного управления не только не способствует консолидации общенациональных интересов, но и реализации различных индивидуальных интересов и потребностей [3, с. 136], разочарованность населения действиями вла-

стей по причине низкой социальной ориентированности государства и декларативности провозглашаемых целей и задач, чрезмерная бюрократизация государственных органов, высокий уровень коррупции, пренебрежение интересами общества – требуют формирования нового, более целостного, перспективного и эффективного механизма взаимоотношений между государством и населением. Общий характер функционирования этого механизма должен заключаться в расширении практики привлечения граждан в процесс принятия и реализации государственных решений, что позволяет обозначить его как партисипативный механизм. Через активизацию прозрачного и общедоступного процесса обратной связи данный механизм призван обеспечить эффективное использование своих ресурсов (экономических, финансовых, технических, информационных, политических, дипломатических, интеллектуальных, инновационных, организационных и др.) для решения социально-экономических проблем и более точное определение приоритетов государственной политики.

Опыт Великобритании, США, Испании, Норвегии и многих других стран показывает, что чем активнее реализуется партисипативный подход к функционированию системы публичного управления, тем шире вовлеченность граждан в дела государства, успешнее развитие и политической, и экономической сфер [4, с. 62].

Вопрос участия населения в управлении – это вопрос установления меры такого участия, обеспечения эффективности функционирования механизма и совершенствования форм взаимодействия систем власти и населения [5]. В современном публичном управлении партисипативный механизм отличается высокой степенью сложности и многообразием форм партисипативных отношений органов публичной власти с населением.

В основе формирования партисипативного механизма в публичном управлении лежат особенности организации процесса взаимодействия и направленности деятельности, в соответствии с собственными актуальными задачами при принятии управленческих решений, двух акторов – органов публичной власти и населения.

К органам публичной власти относятся органы законодательной, исполнительной и судебной власти на всех уровнях публичного управления. В их задачи входит:

- предоставление полной и актуальной информации, равного и свободного доступа к ней для всех представителей гражданского общества;
- проведение опросов общественного мнения;
- наглядная демонстрация фактов влияния общественного мнения на принимаемые решения и законопроекты;
- сбор информации (через обратную связь) о работе механизма взаимодействия, контроль над государственными организациями по ключевым показателям эффективности их деятельности;
- установление тесной связи между органами публичной власти с целью обмена опытом и выработки лучшей практики.

Под населением в данном случае понимаются отдельные граждане РФ (активная часть гражданского общества), экспертное и профессиональное сообщество, партии (общественные организации), бизнес-сообщество. Они решают следующие задачи:

- осуществляют активный вклад в работу государства;
- комментируют предложения по инициативам и законопроектам, выносят собственные инициативы на общее рассмотрение;
- подают жалобы о ненадлежащей работе органов публичной власти;
- ведут блоги, микроблоги и участвуют в опросах;
- обеспечивают обратную связь в работе механизма взаимодействия (в том числе через он-лайн-платформу).

Целостность партисипативного механизма в системе публичного управления обеспечивается комплексной системой взаимообратной связи органов публичной власти с населением, функционирующей с учетом принципов концепции транспарентной деятельности государственного аппарата и предназначенной осуществлять на всех уровнях публичного управления разработку и принятие совместных согласованных решений, нацеленных на повышение эффективности публичного управления и качества жизни населения.

Процесс функционирования партисипативного механизма в публичном управлении может быть дифференцирован на две составные части – модели партисипативного механизма, имеющие специфическое устройство, состоящие из актора – инициатора взаимодействия и актора, вступившего в сотрудничество, и соответствующие двум векторам направленности взаимодействия:

1) «сверху – вниз» – инициатором возникновения партисипативных отношений через привлечение населения к участию в публичном управлении выступают органы публичной власти;

2) «снизу – вверх» – инициатива принятия участия в публичном управлении принадлежит непосредственно населению.

Управление взаимоотношениями на базе определенной модели партисипативного механизма направлено на установление, поддержание и развитие, а также прекращение, в случае необходимости, взаимодействия, что позволяет достичь целей акторов за счет взаимного обмена и выполнения принятых обязательств. Для органов публичной власти принятие модели взаимодействия предназначено для лучшего понимания и решения комплекса проблем и социально-экономического характера, и бизнес-среды. Для населения следование определенной модели партисипативного механизма предоставляет возможность отстаивания своих интересов, защиты прав в рамках управления открытыми отношениями на профессиональной основе.

В процессе функционирования партисипативного механизма каждый из акторов взаимодействия распоряжается качественным, функциональным набором инструментов (арсеналом инструментов), соответствующим всем нормам и стандартам партисипативного взаимодействия.

В том случае, если инициатором взаимодействия являются органы публичной власти федерального, регионального или муниципального уровня публичного управления (то есть вектор взаимодействия «сверху – вниз»), степень привлечения населения к участию в решении государственно-общественных вопросов может иметь значения в трех различных диапазонах:

- равняться 0 %;
- находиться в диапазоне от 0 до 50 %;
- превышать 50 %.

Первое значение степени привлечения населения к участию в публичном управлении означает самостоятельное принятие органами публичной власти управленческого решения, без привлечения к этому процессу населения, и наблюдается при использовании таких инструментов, как «защита интересов», «информирование», «встречи с населением», когда происходит только информирование населения о принятом решении.

При «выявлении общественного мнения» и «консультациях», а также в случае обмена информацией при «встречах с населением» органы публичной власти взаимодействуют с населением с целью получения информации от наиболее заинтересованной части населения о его интересах, мобилизации общественного мнения. Поэтому степень привлечения населения находится в диапазоне от 0 до 50 % и отражается в принятии решений органами публичной власти с учетом полученных данных (решение отвечает данным интересам).

При «партнерстве (сотрудничестве)» органы публичной власти совместно с населением (отдельными представителями) обсуждают проблему, вырабатывают и принимают общее согласованное решение, что соответствует третьему диапазону степени привлечения населения к участию в публичном управлении – свыше 50 %.

Модель партисипативного механизма, инициируемая населением (то есть организация процесса осуществляется «снизу – вверх»), предусматривает обязательное обеспечение органами публичной власти условий для включения активных граждан в процесс подготовки и реализации решений по устранению проблем в публичном управлении, что обуславливает отсутствие нулевой степени участия населения в публичном управлении.

Инструмент «участие в деятельности органов публичной власти» соответствует инструменту «партнерство (сотрудничество)» в модели партисипативного механизма, организованного по инициативе органов публичной власти, и поэтому предполагает степень привлечения населения к участию в публичном управлении свыше 50 %.

Следует учитывать, что ни одна из инициатив граждан не может быть реализована без поддержки представительных и исполнительных органов власти. Поэтому остальные инструменты данной модели предполагают принятие органами публичной власти решения с учетом мнения населения, то есть степень привлечения населения к участию в публичном управлении находится в диапазоне от 0 до 50 %.

В целом формирование в системе российского публичного управления представленного партисипативного механизма создает требуемые условия для решения такой задачи административной реформы, как повышение эффективности взаимодействия органов исполнительной власти и гражданского общества. Необходимо отметить, что в сфере публичного управления эффективность является неременным атрибутом, и изменения в системе управления, равно как и создание теоретических моделей этих изменений, осуществляются с целью повышения этого показателя [6, с. 8]. Во главу угла в публичном управлении поставлены задачи повышения условий и качества жизни населения, рационального расходования имеющихся бюджетных средств (повышения экономической отдачи) и противодействия (снижения) коррупции. Поэтому целесообразно говорить о следующих видах эффективности публичного управления: социальной, экономической, социально-экономической (см. табл.).

Эффективность публичного управления
как результат функционирования партисипативного механизма

Виды эффективности публичного управления	Цели публичного управления	Результаты публичного управления, достигаемые благодаря функционированию партисипативного механизма
Социальная	Повышение степени удовлетворенности населения условиями и качеством своей жизни, минимизация транзакционных издержек	Обеспечение повышения качества жизни, соответствие результатов решений ценностям, целям, потребностям как власти, так и населения, формулировка четких правил взаимодействия власти и общества и контроль за их исполнением, повышение уровня доверия к центральному правительству, местной администрации и к реализуемым ими решениям, увеличение степени возможности участия населения в процесс принятия решений
Экономическая	Максимально рациональное расходование имеющихся бюджетных средств, повышение экономической отдачи, эффективности и результативности бюджетных расходов	Эффективный общественный контроль за необоснованным расходованием бюджетных средств, получение оптимальных результатов управления при минимальных затратах ресурсов, сокращение затрат на содержание госаппарата, решение текущих вопросов и определение задач на перспективу, оказание качественных госуслуг
Социально-экономическая	Противодействие (снижение, контроль) коррупции, повышение потенциала государства	Повышение уровня функционирования всей системы публичного управления, привлечение населения к более активной борьбе с коррупционными стратегиями,

		<p>уменьшение коррупции, достижение более открытой, прозрачной, ответственной, внешне подотчетной работы органов публичной власти, доступность и свободный обмен информацией, объективная оценка работы министерств и ведомств, обеспечение гражданам комфортных условий существования, повышение уровня удовлетворенности граждан предоставляемыми госуслугами, соответствие государственных решений интересам различных групп населения</p>
--	--	---

Эффективность государственной службы выражается в расширении возможностей активной гражданской жизни членов общества, их участия в управлении общественными делами и самоуправлении. Она обеспечивается отлаженной системой государственных органов, способностью артикулировать и защищать в законном порядке общественные интересы, реализовывать государственную социально-экономическую политику [7, с. 19]. Функционирование партисипативного механизма призвано способствовать выявлению проблемных вопросов в различных сферах (например, здравоохранение, охрана общественного порядка, экология, жилье, жилищно-коммунальное хозяйство, образование, поддержка малого бизнеса, безработица, трудоустройство и др.) и содействовать повышению эффективности всей управленческой системы. Эффективность публичного управления повышается через активизацию созидательного участия населения в решении актуальных вопросов публичного управления, оптимальное использование ресурсов при достижении максимального результата, улучшение уровня жизни населения, активизацию общественного контроля за деятельностью территориальных органов исполнительной власти.

Эффективность функционирования партисипативного механизма тем выше, чем больше вложения органов публичной власти и общества в наращивание потенциала взаимодействия для поиска и реализации качественных способов организации административно-государственного управления. Ключевым фактором повышения потенциала государства через функционирование партисипативного механизма является создание эффективной системы норм и правил, проясняющих условия взаимодействия и ограничивающих риски различного рода. Поэтому чем выше эффективность, тем меньше затраты власти и общества на транзакционные и иные издержки взаимодействия.

Значимость партисипативного механизма как особого инструмента решения проблем системы публичного управления возрастает благодаря организации принятия оптимальных решений и достижения поставленных целей. Помимо решения специальных задач, данный механизм должен обеспечить:

- своевременное получение и адекватную реакцию госаппарата на поступающую от общества информацию;
- повышение открытости и прозрачности деятельности органов публичной власти;
- создание условий для участия граждан в управленческом процессе страны;
- более органичное и интегрированное взаимодействие органов публичной власти с населением;
- принятие адекватных и эффективных решений;
- осуществление более эффективной работы государства на благо своих граждан (повышение эффективности по всем направлениям).

Применение в системе российского публичного управления партисипативного механизма позволит добиться значительных успехов по восстановлению и укреплению управляемости в Российской Федерации, избежать типичных ошибок в организации и деятельности органов исполнительной власти, минимизировав негативные последствия осуществляемой оптимизации, обеспечить транспарентность и подотчетность публичного управления гражданскому обществу с целью борьбы с необоснованными расходами бюджетных средств и глобальным ростом уровня коррупции, контролировать и оценивать эффективность и результативность деятельности системы органов исполнительной власти и их должностных лиц (особенно в части оказания ими публичных услуг населению), улучшить качество жизни населения. Поэтому упрочение взаимоотношений между органами власти и населением должно стать приоритетной задачей в деле реформирования и совершенствования управления социальными и экономическими процессами развития в российских регионах.

Литература

1. Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006-2010 годах (в ред. распоряжения Правительства РФ от 09.02.2008 № 157-р, Постановления Правительства РФ от 28.03.2008 № 221) [Электронный ресурс]: Распоряжение правительства РФ от 25.10.2005 № 1789-р // http://www.fas.gov.ru/legislative-acts/legislative-acts_50334.html.
2. Вурматов В. Институциональный смысл открытого правительства // Власть. 2012. № 8. С. 36-40.
3. Пушкарев Е. Критерии эффективности политико-правового взаимодействия в управлении // Власть. 2010. № 12. С. 135-139.
4. Кайль Я.Я., Епинина В.С. Актуализация партисипативного подхода к формированию системы публичной власти в современной России // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. 2012. №33. С. 57-63.
5. Заборова Е.Н. Участие граждан в управлении городом [Электронный ресурс] // <http://www.isras.ru/files/File/Socis/2002-02/Zaborova.pdf>.
6. Якунин В.И., Сулакшин С.С., Тимченков А.Н. Теоретические аспекты проблемы эффективности государственного управления // Власть. 2006. № 8. С. 7-14.
7. Игнатов В., Понделков А. Эффективность государственной службы // Государственная служба: теория и организация. 2008. № 8. С. 19-23.

Государственно-частное партнерство и его роль в социально-экономической модернизации страны

В статье рассматриваются основы государственно-частного партнерства, преимущества и проблемы его развития, его место и роль в социально-экономическом развитии страны

Ключевое словосочетание: государственно-частное партнерство.

Реализация Стратегии развития Российской Федерации на период до 2020 года (далее – Стратегия развития), сталкивается с определенными проблемами, обусловленными различными факторами. Их решение связано, прежде всего, с качеством публичного управления, недостаточным взаимодействием государственного и частного секторов и нехваткой финансовых ресурсов.

Поэтому государство использует различные возможности для реализации стоящих перед ним задач. Естественно, что для этого в последние годы стала более широко использоваться такая форма вовлечения ресурсов и достижений современного менеджмента в частном секторе, как государственно-частное партнерство (ГЧП), сложившаяся и доказавшая свою жизнеспособность форма взаимодействия государства и экономики во многих странах, проявляющая себя как «характерная черта смешанной экономики».

В последние годы ГЧП, имеющее свою специфическую правовую, экономическую, социальную базу, выступающее как равноправное сотрудничество государственных и частных структур, взаимно дополняющих друг друга, активно пробивает себе дорогу.

Инициатором конкретных форм ГЧП, его целей и задач, направлений деятельности, как правило, выступает государство, структуры исполнительной власти. Именно цели и задачи, проблемы и сложности, порождаемые его обязательствами перед обществом.

Бизнес только откликается на эти инициативы. При этом изначально будет определено целесообразность участия в иницилируемом государством партнерстве, оценка инвестиционной привлекательности, ожидаемой эффективности.

Государство, приглашая бизнес к сотрудничеству, заинтересовано в использовании присущих частному предпринимательству мобильности, высокой эффективности использования ресурсов, склонности к инновациям.

Сотрудничество с бизнесом «на равных» (насколько позволяет партнерство в рамках осуществления ГЧП-проектов) предоставляет возможность реализовать весь потенциал социальной ответственности государства и бизнеса в полной мере, улучшив социально-экономический климат в регионе. Подчеркнем, что в данном случае речь не идет о выполнении частным сектором всех ранее выполнявшихся государством обязательств. Участие пред-

принимателей в рамках осуществления ГЧП-проектов заключается в предоставлении возможности применения сравнительным преимуществом бизнеса и помощи государству и обществу в решении социально значимых проблем.

Как всякое новое явление, государственно-частное партнерство пробирует себе дорогу через преодоление непонимания его перспективности и чиновниками, и предпринимателями.

Согласно исследованию агентства «The Economist Intelligence Unit» активному участию бизнеса в социальных программах мешает недостаточная поддержка властей [1]. Государственные служащие недооценивают важность партнерских отношений бизнеса и власти в целом и управления проектами в частности, акцентируя внимание на финансовой стороне вопроса. 62 % участвующих в исследовании бизнесменов сомневаются в компетентности органов власти в области государственно-частного партнерства (далее – ГЧП). Около 33,3 % считают, что сотрудники государственных органов вообще не знают, для каких целей используется механизм ГЧП. В то же время 81 % респондентов связывают перспективы развития государственно-частного партнерства с необходимостью прямого государственного финансирования [2].

Если государство обязано быть социально ответственным, то предприниматели в своей деятельности преследуют иную цель: получение прибыли. Соответственно, основным индикатором социальной ответственности бизнеса выступают уплата налогов и выплата достойной заработной платы.

Однако социальная ответственность не ограничивается оплатой труда. Немаловажными являются снижение уровня безработицы, здоровье и безопасность труда, поддержка малообеспеченных слоев населения, строительство школ и детских садов, борьба с загрязнением окружающей среды и т.д. Важнейшим участником в решении перечисленных проблем призвано быть и предпринимательство.

Мировой практикой признано, что одним из наиболее эффективных инструментов взаимодействия публичного и частного секторов в решении социально-экономических задач является государственно-частное партнерство. Единое толкование термина ГЧП отсутствует, но большинство специалистов акцентирует внимание на направленности ГЧП-проектов на решение именно общественно значимых проблем [3, с. 19-27].

В связи с тем, что в литературе и реальной практике встречается неодинаковое понимание сути ГЧП, весьма важным является однозначное определение понятий, характеризующих его. В данной работе будет использован подход к определению его признаков В.Ф. Уколовым:

- стороны партнерства должны быть представлены как государственным так и частным секторами экономики;
- взаимоотношения сторон государственно-частного партнерства должны носить партнерский, т.е. равноправный, характер;
- стороны государственно-частного партнерства должны иметь общие цели и четко определенный государственный интерес;

– стороны государственно-частного партнерства должны объединить свои вклады для достижения общих целей;

– взаимоотношения сторон государственно-частного партнерства должны быть зафиксированы в официальных документах (договорах, контрактах и др.);

– стороны государственно-частного партнерства должны распределять между собой расходы и риски, а также участвовать в использовании полученных результатов [4, с. 358-359].

Следовательно, государство не может оставаться в стороне от общеэкономических и социальных вопросов, а бизнес разделяет ответственность за социальную обстановку и благополучие людей.

Во многих исследованиях указывается на необходимость конкретизации на законодательном уровне прав и обязанностей каждого партнера, хотя бы в общем виде с последующей их доработкой при согласовании условий контракта. На практике права и обязанности участников партнерства, распределение рисков закрепляются в каждом отдельном договоре. По нашему мнению, необходимо законодательно определить своеобразную матрицу, отражающую диспозитивные правила распределения хотя бы основных рисков, прав и обязанностей сторон (потому что каждый проект уникален). Данная мера позволит смягчить неизбежно возникающие противоречия между бизнесом и властью, так как каждый участник партнерства стремится получить как можно больше прав, пытаясь при этом взять на себя как можно меньшее количество обязательств. Указанная мера поддержит стремление российского бизнеса к сотрудничеству с государством, позволит сократить количество времени, затрачиваемого на принятие решений о партнерстве бизнеса и власти.

При анализе распределения прав и обязанностей сторон в государственно-частном партнерстве многие специалисты отмечают важность не столько распределения затрат, сколько рисков. Государство должно выступать гарантом, институциональным образцом реализации социальной политики, чутко реагирующим на любые изменения в обществе. Соответственно, реализация социальной ответственности бизнеса в рамках государственно-частного партнерства возможна только в случае, когда и само государство является социально ответственным партнером. Публичная власть собственным примером и транспарентностью своих действий должна показать бизнесу значимость инвестирования в социальные проекты. Серьезным стимулом послужит предоставление предприятиям льгот, возможности участия в тендерах, снижение административных барьеров для компаний, активно участвующих в социальных программах, иной государственной поддержки. «Государственный рубль должен служить катализатором для частной инициативы, способствовать росту деловой активности, усиливать конкурентные возможности отечественного бизнеса» [5].

В мировой и российской практике встречаются различные формы ГЧП: государственные контракты с инвестиционными обязательствами частного

сектора; аренда государственного имущества, концессии (концессионные соглашения), соглашения о разделе продукции и т.д., что обусловлено характером решаемых в рамках партнерства конкретных задач социально-экономического развития.

Примером взаимодействия власти и бизнеса может служить решение совместно принятое правительством Свердловской области, профсоюзом Богословского алюминиевого завода (БАЗ) и генеральным директором ОК «РУСАЛ». Государство поддержит модернизацию предприятия льготным кредитом Внешэкономбанка на 25 млн долл. На два года будут снижены вдвое тарифы на электроэнергию. При нынешней стоимости энергии модернизация просто не возможна. «РУСАЛ» взял на себя обязательства не сокращать рабочих, все высвобождаемые во время модернизации люди будут обеспечены другой работой. Кроме того, ВЭБ готов включить Краснотурьинск (где находится БАЗ) в программу по развитию моногородов [6].

В данном случае господдержка позволит создать на старом предприятии, современное производство с выпуском продукции глубокой степени переработки, не зависеть от колебаний цен на мировом рынке, а бизнес принял на себя ответственные социальные обязательства. Это пример того, как в сложных социально-экономических условиях государство, бизнес и профсоюзы согласившись на компромисс, пошли навстречу друг другу, что снизило уровень последствий кризисных ситуаций. (Завод находился на грани закрытия). В условиях функционирования ГЧП решаются не только производственные задачи, получения прибыли, возрастания налоговой базы и выплаты достойной заработной платы, но и другие социальные проблемы.

Преимущества государственно-частного партнерства тесно сопрягаются с указанными выше интересами социально ответственных компаний: улучшение имиджа организации, государственная поддержка предпринимательства, создание новых рабочих мест, распределение рисков. Со стороны государства положительными моментами являются рост налоговых поступлений в бюджет при одновременном снижении государственных расходов, увеличение валового регионального продукта, получение масштабных проектов в собственность, возможность более точного долгосрочного планирования бюджета. По сути, партнерство бизнеса и власти в рамках реализации ГЧП-проектов и есть соблюдение социальной ответственности обеими сторонами. В данном случае бизнес – партнер и помощник государства в осуществлении национальных приоритетов.

В последние годы области применения различных форм ГЧП стремительно расширяются; развиваются и сами формы партнерств.

Но, как часто в жизни бывает, «рядом с добром уживается зло». Нередки еще случаи когда в процессе проектирования, оформления договоренностей, и реализации проектов из-за неопытности, непрофессионализма, и недобросовестности некоторых партнеров и слабости контроля со стороны государства и общества, риски просчетов на стадии проектирования и необязательности предпринимателей на этапе реализации проектов оказываются

слишком велики. Выявилась тенденция к сильному удорожанию проектов по сравнению с их первоначальной стоимостью. Темп удорожания достигает 20 % в год [7]. Это проявлялось при строительстве объектов связанных с подготовкой саммита АТЭС, Олимпстроем и другими крупными проектами.

Так, в список объектов, строительство которых почему-то обошлось на порядки дороже, чем планировалось вошел новый терминал аэропорта Владивостока. По сообщению пресс-службы ОАО «Международный аэропорт Владивосток», стоимость строительства терминала составила около 7 млрд руб., хотя изначально оговаривалась сумма около 3 млрд руб. Причем на момент открытия саммита в терминале выявлено много существенных недоделок.

Счетная палата РФ по результатам проверки сделала заключение о превышении сметы финансирования строительства объектов саммита АТЭС во Владивостоке почти в пять раз год [8, с. 3].

В России имеется большой потенциал для развития многих форм государственно-частного партнерства и повышения его роли в социально-экономическом развитии страны. Накопленный зарубежный и отечественный опыт создает основу для дальнейшего совершенствования взаимовыгодного и ответственного распределения полномочий сторон, не ущемляя интересов каждой из них.

Однако для дальнейшего развития государственно-частного партнерства и повышения его эффективности еще предстоит многое сделать. Изучение литературы и практики позволяет сделать вывод о необходимости накопления и систематизации опыта создания и реализации партнерских проектов, развития конкурентной среды на рынке партнерских проектов, расширения нормативной правовой базы создания и функционирования партнерств, обеспечения мониторингового анализа результативности этапов реализации партнерских проектов.

Литература

1. Из России с любовью. Национальный вклад в глобальный контекст КСО. Исследование агентства «The Economist Intelligence Unit», 2008. – 32 с. // <http://www.undp.ru/download.php?985>
2. Воротников А.М., Королев В.А. О развитии государственно-частного партнерства в российских регионах. // Недвижимость и инвестиции. Правовое регулирование. 2010. № 2 (43) // http://dpr.ru/journal/journal_41_15.htm (дата обращения 05.09.2011).
3. Варнавский В. Государственно-частное партнерство в России: проблемы становления // <http://www.strana-oz.ru/?numid=21&article=988>. Дерябина М. Государственно-частное партнерство: теория и практика // <http://instituciones.com/general/1079-gosudarstvenno-chastnoe-partnerstvo.html> Воротников А.М. О развитии государственно-частного партнерства в российских регионах // Недвижимость и инвестиции. Правовое регулирование. 2010. № 2 (43). С. 19-27.
4. Уколов В.Ф. Взаимодействие власти, бизнеса и общества: Учебник / В.Ф. Уколов. М.: ЗАО Изд-во «Экономика». 2009. С. 358-359.
5. Бюджетное послание Президента Российской Федерации о бюджетной политике в 2013-2015 гг. // <http://события.президент.рф/документы /15786>

6. Российская газета. 2012. 18 сентября.
7. Государственно-частное партнерство: теория и практика. {Электронный ресурс} <http://institutiones.com/general/1079-gosudarstvenno-chastmoe-partnerstvo.html>
8. Новая газета. 2012. 10 сентября. № 102. С. 3.

УДК 323

Шепелева Ю.Л., асп.

Гендерные аспекты лидерства в рамках политологических исследований

Статья посвящена проблеме гендерной специфики феномена политического лидерства и политической власти, как объекта политологических исследований. Автором предпринята попытка анализа становления гендерных исследований в политической науке в её историческом развитии.

Ключевые слова: гендер, лидерство, политическое лидерство, гендерная асимметрия, гендерное неравенство.

Проблемы политического лидерства находятся на одном из центральных мест в исследовательском спектре современной политологической науки. В условиях демократизации политического процесса в современном мире изучение специфики политического лидерства, в том числе и в его гендерном аспекте, приобретает особую актуальность, что связано, в первую очередь, с необходимостью преодоления гендерного дисбаланса в органах государственной исполнительной и законодательной власти на всех уровнях, а также в руководящих структурах политических партий и общественных движений. Для многих стран мира, в том числе и для России, характерно преимущественно «мужское лицо» политического лидерства, что связано как с сохранением консервативных и традиционалистских установок в социуме, так и с объективными социально-экономическими условиями, создающими определенные препятствия для занятия женщинами руководящих постов, их выдвижения на парламентских выборах в качестве кандидатов в депутаты и т.д.

Проблемы соотношения власти и гендера занимают значимое место в современном социально-гуманитарном знании. Одной из ключевых задач, стоящих перед современными политологами в сфере гендерных исследований, является определение возможностей участия женщин в политической власти. Отметим, что маскулинизация политической сферы и, соответственно, гуманитарных дисциплин, эту сферу исследующих, относится к эпохе Нового времени и связана с распространением в европейских странах протестантизма. По мнению исследователей, европейская Реформация способствовала более прочному утверждению мужского господства, поскольку культивирувавшиеся протестантизмом ценности включали в себя и незыблемость авторитета отца – главы семейства, который и представлял его интересы в публичной сфере [1, Р. 4-27].

Согласно основным положениям пуританского протестантизма, в браке женщина должна руководствоваться тремя целями: деторождением,

уклонением от греховных соблазнов и, наконец, помощью и поддержкой мужа. Признавая женщину равной мужчине в вопросах веры и спасения, протестантские теологи, тем не менее, требовали полного подчинения женщины во всех остальных сферах, включая, разумеется, и область политики. В то время как от мужчин все в большей степени требовалось проявлять экономическую и политическую активность, позиционировать себя в качестве активных членов общества, предписываемые женщинам установки носили полностью домашний и религиозный характер (по формуле: «дети – хозяйство – церковь») [2].

Начиная с XVIII в. и вплоть до XX в. политические идеологии, оправдывая неравноправное положение мужчин и женщин, активно использовали естественнонаучные изыскания эпохи, которые указывали на якобы изначальное, «от Природы», гендерное неравенство. Отмечается «две ведущие тенденции. Одна из них – ускорение темпов дифференциации задач в экономике и управлении, что влечет за собой необходимость их централизованной координации: по мере того, как общества становятся более сложными, власть «стекается» наверх и в общем – в руки немногих мужчин, а большинство женщин остается внизу. Вторая историческая тенденция состоит в попытках оправдать лишение женщин власти и авторитета сведением гендерных различий в некую систему оппозиций, снабженных ярлыками «мужское» и «женское». Качества, якобы присущие женщинам, противопоставляются «мужским»: женщины определяются как пассивные, мужчины – как активные, женщины описываются как эмоциональные, мужчины – как интеллектуальные, женщины полагаются «по природе» заботливыми, мужчины – «по природе» честолюбивыми» [3].

В XX в. женщинам в большинстве стран мира были официально предоставлены равные политические и экономические права с мужчинами, что в еще большей степени актуализировало вопрос о том, почему, если формально женщины и мужчины равны, последние в большей степени считаются пригодными для выполнения лидерских функций, политической власти.

Значительный вклад в изучение проблемы о подчиненном положении женщин в социуме внесли исследователи, работающие в сфере культурной антропологии. Так, Джоан Хубер связывает подчиненное положение женщин с выполнением функций по обеспечению семьи, рода пропитанием, которые в обществах собирателей и земледельцев еще могут выполняться обоими полами, но в кочевых или охотничьих обществах, где добыча пищи связана с постоянным отсутствием вне дома и, следовательно, предполагает необходимость освобождения от обязанностей по уходу за детьми, женщина полностью исключается из социально-политической сферы [4]. Вместе с тем, технологический прогресс, значительно улучшает положение женщины по сравнению с другими эпохами. При этом преодоление подчиненного положения, в котором находится женщина, Д. Хубер видит в освобождении женщины от домашнего труда.

Основные положения теоретиков культурной антропологии вызывают немало критики, но все же стоит отметить их влияние на современные политологические исследования по проблемам женского лидерства.

Так, не вызывает сомнений тот факт, что решающая роль женщин в воспроизводстве новых поколений служит объективным препятствием (или рассматривается таковым) для участия в управленческой деятельности. Социальное противоречие между материнской и семейной функцией женщины, с одной стороны, и стремлением ее к участию в производственной, управленческой и иной деятельности, с другой, не вполне преодолимо на практике. На этой почве продолжает сохраняться консервативно-патриархальный стереотип отношения к женщине, существующий в массовом сознании, который с трудом приемлет ее способность к политическому лидерству, к самостоятельному принятию государственных решений. Часть ученых, политиков, граждан, считающих главной функцией женщины рождение и воспитание детей, работу на дому, отрицательно относятся к ее приходу в сферу управления.

В то же время гендерную асимметрию в современной политике можно рассматривать и как отражение асимметрии в экономикообразующих и высокотехнологичных отраслях производства, где до настоящего времени мужчины сохраняют абсолютное численное преимущество. Между тем, изоляция женщин от высокотехнологичных производств представляет собой современную вариацию их изоляции от обработки металла в архаичных обществах, которая, как отмечает Хубер, стала началом «исторического поражения» женщин. Конечно, женщины являются необходимой составляющей современного производственного процесса, но эта необходимость оттесняет их на второстепенное положение, подобно положению женщин как матерей и жен воинов в войнах прошлого [5, Р. 17].

Энтони Гидденс обращает внимание на проблемы гендера в контексте изучения социальной стратификации, подчеркивая зависимость социального положения в обществе и пола. Исследователь пишет, что «гендер сам по себе является одним из ярчайших примеров стратификации. Нет таких обществ, в которых в ряде сфер социальной жизни мужчины не обладали бы большим богатством, влиянием и статусом, чем женщины» [6].

Изучение проблемы «гендер и власть» продолжилось во второй половине XX в. в контексте феминистской политической теории, ставшей ответом на классические политологические концепции, которые обвинялись феминистскими критиками в андроцентризме. Как известно, современная феминистская теория не является единым целым и включает в себя множество направлений и этапов развития.

Классический феминизм, называемый также «первой волной» феминизма, включает в себя такие направления, как либеральный, социалистический (марксистский) феминизм, суфражизм. Классический феминизм доминировал в женском движении, начиная с середины XIX в. вплоть до второй

половины XX в., и ставил своей целью обеспечение равных прав мужчин и женщин, в том числе и в политической сфере.

Так, представители либерального направления в феминизме основной целью своей деятельности видели борьбу за право на образование и труд, право на собственность, а также право избирать и быть избранными в органы государственной власти. По мнению идеологов данного направления, изменить зависимый статус женщины в обществе может лишь установление формального юридического равноправия, которое, помимо всего прочего, принесет пользу и всему обществу в целом. Находясь в числе самых уязвимых социальных групп населения, женщины только тогда смогут самореализоваться, когда получат равные с мужчинами гражданские и политические права.

Либеральным феминизмом были заложены концептуальные основы юридического и политического равенства, которые получили дальнейшее развитие в последующие периоды. Однако, на данном этапе своего развития, феминизм касался лишь проблем конкретных прав женщин: на труд и равную оплату труда, конкретные политические и гражданские права, чего было явно недостаточно.

Социалистический феминизм берет свое начало во второй половине XIX в. В этот период в Западной Европе и Северной Америке происходили бурные процессы развития капитализма, индустриализации, социального реформирования, изменения структуры семьи, вовлечения женщин в экономическую жизнь. Основными источниками для формирования идеологии социалистического феминизма послужили работы К. Маркса, Ф. Энгельса, А. Бебеля, А. Коллонтай и К. Цеткин.

Концепции социалистического феминизма в значительной мере продолжают марксистскую традицию. В качестве основной причины эксплуатации женщины представляется половое разделение труда. С точки зрения социалистического феминизма, патриархат и капитализм взаимно укрепляют и поддерживают друг друга и создают исторически специфические формы женского угнетения. Основой подавления женщин при капитализме является их экономическая эксплуатация как оплачиваемых работников и угнетение как матерей и домохозяек.

После второй мировой войны сущность феминизма изменилась: он приобретает более радикальный характер.

Фактически, радикальные феминистки продолжили дискурс Мишеля Фуко, обратившись к исследованию гендерных аспектов власти. Согласно данной концепции, вся история человечества представляет собой утверждение власти мужчины, осуществляемое с помощью крови и насилия. Женщина же представляет собой «добычу» наравне с драгоценными металлами, земельными угодьями или рабами, что фактически лишает ее роли самостоятельного человека, могущего выступать в качестве равного с мужчиной игрока мировой политики и т.д. В первоначальном значении власть – это власть мужчины над женщиной, имеющая место в рамках семьи, и шире – в рамках общества, где женщина выступает добычей или наградой для муж-

чины за проявление последним каких-либо ценных качеств в своем поведении.

Как отмечает Г. Соловьева, критикуя позицию радикальных феминисток относительно соотношения гендера и власти, «мужская власть над женщиной – феномен конкретно исторический. Сами же мужчины – Ницше, Фуко, Деррида – деконструировали маскулинную структуру насилия, создав проект новой альтернативной онтологии, преодолевшей господство. А если феномен мужской власти – преходящее явление, то снимается основной аргумент радикалок в пользу негативности власти как таковой» [7]. В целом, по мнению исследователя, власть представляет собой достаточно позитивный феномен, который является продуктом человеческого общества, созданным с целью упорядочения социальной жизни, и не может носить ни маскулинных ни феминных характеристик.

«Вторая волна» женского движения охарактеризовалась дискуссиями по многим проблемам, которые в феминистском контексте приобрели совершенно иную окраску. Обсуждаемые вопросы связаны как с историей, так и с современным состоянием общества. Дело в том, что раньше не проводился анализ общества с точки зрения гендерной дифференциации.

Родоначальницей «второй волны» женского движения считается Симона де Бовуар. В своей книге «Второй пол» она исходит из двух основных постулатов: во-первых, мужчина, считая себя существом творческим, субъектом, превратил женщину в пассивное существо, в объект; во-вторых, не существует такого явления, как женская природа, и все признаки женственности поэтому являются искусственными.

Наиболее обстоятельной критике современную систему политической власти, которая исключает женщин, не предоставляя им возможностей для занятия руководящих позиций, подвергает радикальный феминизм «второй волны» женского движения. Представители радикального феминизма расширили и углубили критику гендерного неравенства, попытавшись выявить причины неравноправия. К. Миллет в работе «Сексуальная политика» подчеркивает политический характер гендерных отношений в современном обществе, обращая внимание на узурпацию политической власти мужчинами, проявляющуюся, в том числе, и в огромной гендерной асимметрии на руководящих и управленческих должностях. Как подчеркивала Миллет, «деспотизм патриархата, предписывающего нам темперамент и роли, не вызывает у нас вопроса о правомерности подобной регламентации. Не рождают в нас серьезного вопроса и взаимоисключающие, противоречивые полярные качества, подводимые под категории «мужественности» и «женственности»... Если говорить об организации подчинения, то патриархат как правящая идеология не имеет себе равных; наверное, ни одна система никогда не имела столь полного контроля над своими субъектами» [8, с. 126].

К. Мак-Киннон считает сам институт государства в том виде, в каком он существует в настоящее время, феноменом «мужского мира», поскольку и объективность в мире носит андроцентристский характер. Радикальные

феминистки обвиняли в гендерной дискриминации и современное левое движение, которое декларировало гендерное равноправие, но на практике не выходило за пределы традиционной андроцентристской модели политической организации. Как пишет Л. Попкова, «незыблемость гендерной иерархии и патриархальных институтов в идеологической системе левых студенческих организаций неизбежно привели к формированию собственного феминистского понимания сексуальных политик, направленных на женское освобождение» [9].

Иными словами, радикальный феминизм рассматривает в качестве подлинного освобождения лишь полную ликвидацию мужского господства во всех сферах жизни общества, что потребует кардинальной трансформации всех социальных и политических институтов. Без освобождения от власти патриархата, по мнению сторонников данной концепции, любые рассуждения о природе женского лидерства и возможных путях преодоления гендерной асимметрии во власти оказываются беспочвенными. Равным образом, как и попытки либеральных феминисток выстроить гендерное равенство по модели «уподобления женщин» мужчинам, с принятием поведенческих установок последних. Радикальные феминистки, находившиеся, в том числе, и под влиянием концепций постмодернистских философов, предложили понимание женского пути в политике как основанного на различии мужской и женской природы.

Отдельное направление в феминистской теории представляют сторонники «черного феминизма», распространившегося среди афроамериканского и иного неевропейского населения США и Европы и акцентирующего внимание не только на гендерном дисбалансе женщин и мужчин во власти в современном мире, но на особо угнетенном и подчиненном положении женщин из неевропейских обществ. «Черная женщина», по мнению сторонников этой концепции, несет двойное бремя угнетения – расового и гендерного, что актуализирует потребность в скорейшем решении проблемы гендерно-расового неравноправия в современном мире.

Гайятри Спивак, соединяя феминизм с антирасизмом, обращает внимание на присущее западной традиции практически полное исключение женщин Востока и Юга, а также неевропейских групп населения США и Европы, из политического процесса. По мнению Спивак, в данном случае гендерный дисбаланс в современной политике приобретает расистскую составляющую: если со «своей» женщиной европейские и американские мужчины еще готовы поделиться определенным количеством власти, допустив ее в исполнительные и законодательные органы власти, то «чужая женщина» испытывает двойную дискриминацию [10].

Значительная часть исследований в рамках феминистских политологических концепций посвящена развенчанию представлений о якобы изначальной аполитичности и «незаметности», которые присущи женщинам в соответствии с их биологической природой. Наибольшей критике подвергается бихевиористская концепция в политологии, которая, по мнению феминистки

нисток, не оставляет для подавляющего большинства женщин места в политической жизни, тем более в роли политических лидеров. Между тем, еще в 1970-е – 1980-е гг. практические исследования показали, что женщины по степени склонности к политической деятельности ничем не уступают мужчинам. Единственное исключение – меньший уровень политической активности тех женщин, которые помимо профессиональной деятельности на работе вынуждены полностью вести домашнее хозяйство, что не оставляет им свободного времени и физических ресурсов для занятия политической или общественной деятельностью.

Подобной позиции придерживается и одна из ключевых фигур в радикальном феминизме С.Файрстоун [11]. По мнению исследователя, деторождение снижает мобильность женщины, ставит ее в материальную зависимость от мужчины как от источника дохода, по крайней мере, на момент деторождения и воспитания ребенка в раннем возрасте. Причем продление детства способствует и увеличению временного отрезка зависимости женщины от мужчины. Мы можем добавить, что поскольку в случае разводов подавляющее большинство детей остается с матерями, то одинокие матери оказываются в полном проигрыше по сравнению с отцами, так как вынуждены не только полностью брать на себя обязанности по ведению домашнего хозяйства и уходу за ребенком, но и его содержание, что не оставляет времени и иных ресурсных возможностей для конкурентной борьбы за лидерские позиции. Но данный момент может быть преодолен в процессе постепенных трансформаций, происходящих в современном мире в сфере ролевого поведения полов.

К тому же, как показывают исследования, семейные проблемы являются причиной ухода из законодательных и исполнительных органов власти не только для женщин, но и для мужчин. При этом, и для женщин, и для мужчин семейные приоритеты часто оказываются более важными, чем уровень заработной платы в административных структурах, который позволяет или не позволяет им занимать руководящие должности и вообще работать в государственных учреждениях.

Сегодня женщины обладают политическими правами, но их полное вхождение в мир политики по-прежнему остаётся делом будущего, пока остаётся актуальным главное препятствие - маргинальность положения женщин в обществе. Не секрет, что даже в прогрессивных странах большая часть женского населения убеждена в том, что их участие в политике может и должно выражаться исключительно в голосовании на выборах. Из истории известно, что в США первой организацией после того, как женщинам были предоставлены политические права, стала Лига избирательниц.

Пытаясь выйти за рамки замкнутого круга традиционно предписываемых им ролей, женщины нередко маргинализировались. Причина – конфликт противоречий между требованиями, предъявляемыми к женщинам и к политикам. Идя в политику, женщины вынуждены идти и на отказ от некоторых норм своей традиционной роли. При этом новая для неё группа, состоя-

щая преимущественно из мужчин, не принимает нового члена, к тому же стремится поставить в подчиненное положение, отстаивая свою доминанту. В результате многим женщинам приходилось отказываться от политической карьеры, при этом возвращение к предыдущей роли для амбициозных и целеустремлённых личностей тоже оказывалось непростым.

Таким образом, требования, которые предъявляются к женщинам-политикам, мало чем отличаются от тех, что предъявляются остальным женщинам-профессионалам. То есть женщин-политиков тоже оценивают по двум шкалам на предмет соответствия двум позициям - феминности и политики. Причём для соответствия стандартам политики необходимо практически полностью исключить черты феминности. Эта попытка соответствовать двум взаимоисключающим параметрам приводит к тому, что очень немногие женщины достигают вершин политической карьеры. Их путь к руководящим постам гораздо длиннее, чем у мужчин.

Необходимо отметить, что проблема соотношения гендера и власти является одной из наиболее сложных и деликатных тем исследования в современной политологии. Классический политический дискурс отводил женщине подчиненную роль в обществе, обосновывая изоляцию женщин от участия в политической деятельности, в особенности на руководящих позициях, естественными различиями между полами, социокультурной традицией или религиозными догматами. Политическая эмансипация женщин в XX в., становление феминистской политической теории и развитие феминистского движения актуализировали необходимость пересмотра данного подхода, поставив в центр внимания проблемы обеспечения подлинного гендерного равенства в модернизирующемся обществе.

Феминистские идеи оказали огромное влияние на мировые политические процессы и политику отдельно взятых стран. С каждым годом проблема политических прав, реального участия женщин политических процессах, а так же достижение гендерного равенства во всех сферах жизни общества привлекает к себе внимание все большего количества ученых. Результаты, которые уже достигнуты в сфере преодоления гендерного неравенства во многом достигнуты благодаря борьбе женщин за свои права в рамках феминистского движения. Историко-методологический анализ и осмысление концепции феминизма позволяет нам сформировать более четкое представления о механизмах формирования существующей гендерной асимметрии в политической сфере и механизмах его преодоления.

В последнее время интерес ученых-политологов к гендерному аспекту власти, как за рубежом, так и в России, неуклонно растет.

Так, в учебнике А.Гидденса, переведённом на русский язык, содержится три раздела, посвящённых гендерной проблематике, в том числе участию женщин в политике. В сегодняшней западной политической науке более громко заявляют о себе постмодернизм и феминизм, в рамках которых и рассматривают проблемы участия женщин в политике. Они оказались источ-

ником вдохновения при изучении так называемых новых политических движений и распада старого мирового порядка.

Голоса самих женщин все более отчётливо слышны в исследованиях по политической теории (Нельсон, Пейтман, Шанлей, Батлер). В частности Кэрол Пейтман была избрана президентом Международной ассоциации политических наук (IPSA) с 1991 по 1994 гг. и много сделала для популяризации феминистской теории политики, прежде всего в области международных отношений. Она считает, что поскольку женщины отодвинуты на обочину мировой политики, они могут предложить своё видение мира с позиций, выходящих за рамки традиционных государственно-центристских отношений западного типа. Поскольку феминистские подходы основаны на опыте женщин, чьи жизненные условия не принимались в расчёт при построении теории, они могут способствовать расширению эмпирической базы наших исследований [12]. По мнению Сандры Хардинг, возрастает объективность политологии, когда используется взгляд с позиций женщин, являющихся аутсайдерами в обществе. Она полагает, что поскольку маргинальные группы меньше заинтересованы в сохранении статус-кво, их знание с меньшей вероятностью будет искажено желанием узаконить существующие структуры власти [12, с. 431].

Ориентируясь на западную традицию, известный российский политолог Е.Б. Шестопал в своих последних книгах рассматривает проблемы лидерства, избирательного процесса, учитывая фактор пола, а также включает раздел "феминистская политическая теория". В публикациях, посвящённых лидерству и связям с общественностью, появляются разделы, связанные с имиджем женщины [13, с. 87-126]. В хрестоматии "Психология и психоанализ власти", изданной под редакцией Д.Я. Райгородского, присутствует 12 текстов женщин-политологов [14]. В политическую энциклопедию включен раздел "Феминизм", написанный О.Здравомысловой [15, с. 553].

В рамках российских гендерных исследований существуют работы, посвящённые участию женщин в политическом процессе, о женщинах-политических лидерах, которые восполняют пробелы в академической политологии (С. Айвазовой, Г. Силласте, Е. Здравомысловой, А. Тёмкиной, В. Константиновой, В. Успенской, Е. Кочкиной, И. Жеребкиной, Н. Степановой, Н. Шведовой). Однако важен диалог между представителями гендерной теории и академической науки, чтобы гендерный дискурс из маргинального превратился в официальный.

В заключение необходимо сказать, что становление гендерных исследований в политологии имеет большое теоретическое и практическое значение, поскольку женщины в современном обществе стали не только объектом политики как важный элемент электората и адресатом целенаправленных государственных программ, но и активными и влиятельными участниками самого политического процесса и государственного управления. Анализ гендерных аспектов в контексте политологических исследований, в том числе осмысление концепции феминизма, позволяет сформировать более четкое

представления об особенностях формирования существующей гендерной асимметрии в политической сфере и механизмах ее преодоления.

Литература

1. Hanley S. Engendering the State: Family Formation and State Building in early Modern France // French Historical Studies, 1989. Vol. 16. 1. P. 4-27.
2. Faure C. Democracy Without Women: Feminism and the Rise of Liberal Individualism in France. Bloomington, 1991.
3. Репина Л.П. Пол, власть и концепция «разделенных сфер»: от истории женщин к гендерной истории // <http://articles.excelion.ru/science/filosofy/12417395.html>
4. Huber J., "Comparative Gender Stratification" in Janet Saltzman Chafetz ed., Handbook of Sociology of Gender (New York: Kluwer Academic/Plenum, 1999).
5. Enloe C., Does Khaki Become You? The Militarization of Women's Lives. London: Pluto Press, 1983. P. 17.
6. Гидденс Э. Гендер и стратификация // Гидденс Э. Социология // http://society.polbu.ru/giddens_sociology/ch72_i.html
7. Соловьева Г. Гендер и деконструкция территории политики // Гендерные исследования, гендерная политика и женское движение в странах Центральной Азии: попытка диагноза: Мат. науч.-практ конф. / Под ред. С.М. Шакировой, Н.У. Шеденовой, М.А. Ускембаевой. Алматы, 2005.
8. Миллет К. Теория сексуальной политики // Феминизм и гендерные исследования. Тверь, 1999. С. 126.
9. Попкова Л. Теория и практика современного феминизма: женское движение в США // <http://www.owl.ru/win/books/articles/popkova.htm#11>
10. Ильин И.П. Постмодернизм: от истоков до конца столетия. М., 1998. С. 107.
11. Firestone S. The Dialectic of Sex: The Case for Feminist Revolution (New York: William Morrow, 1970).
12. Политическая наука. Новые направления/ Под ред. Е.Б.Шестопал. М., 1999. С. 431.
13. Алёхина Е.А., Горбачёв М.И., Колесникова Т.И. и др.. Ключ к власти. М., 1999. С.87-126.
14. Психология и психоанализ власти / Под ред. Д.Я. Райгородского. Самара, 1999.
15. Политическая энциклопедия / Под ред. Г.Ю. Семигина М., 1999. Т.2. С. 553.

УДК 351:321

Плохова В.В., асп.

Проектное управление как способ реализации инновационной политики государства

В статье описывается политическое значение оптимизации и рационализации сферы государственной службы в ретроспективе, настоящем времени и перспективе развития нашего государства, даются рекомендации по переходу учреждений государственных и муниципальных органов власти на проектную модель управления.

Ключевые слова: проектное управление, оптимизация государственной политики, методы управления, система образования.

Процесс оптимизации государственного управления приобретает все большую актуальность в связи со становлением и развитием российской государственности. Сегодня много говорится об оптимизации непосредственно численности гражданских и муниципальных служащих, однако на наш взгляд в оптимизации нуждается не только численность, но и вся система государственной службы, так как она является целостным живым организмом, в котором все элементы взаимосвязаны, и ее эффективность зависит от многих факторов, в том числе – рационализации процесса управления. Политическое значение повышения эффективности государственного управления состоит в совершенствовании системы государственной службы, что, в свою очередь, способствует выполнению задач построения российской государственности, стабильного развития России, обеспечения национальной безопасности страны.

В современном словаре по политологии дается два следующих определения данного понятия. Рационализация (лат. *rationalis* -разумный) – 1) исторический процесс утверждения в различных сферах форм организации и правил деятельности людей, исходящих из абстрактных принципов и ведущих к повышению эффективности этой деятельности; 2) процесс повышения эффективности функционирования организаций, процедур деятельности людей путем их продуманной перестройки [5, с. 461].

Понятие «рационализация», обозначавшее множество взаимосвязанных процессов, посредством которых каждый аспект человеческого действия становится предметом расчета, измерения и контроля, было ключевым в веберовском анализе современного капитализма. М. Вебер выделил несколько сфер применения понятия рационализации.

Согласно М. Веберу, рационализация в политике предполагает следующее — упадок традиционных норм легитимности и замену харизматического лидерства партийной машиной; в науке — упадок индивидуального новаторства и развитие практики коллективных исследований, координируемых экспериментов и государственной политики в отношении науки; в обществе в целом — распространение бюрократии, государственного контроля и администрирования. [1, с. 128].

В трудах Вебера основу социального порядка в обществе составляют только социально ориентированные и рациональные действия, а задачей членов организации следует считать понимание ими собственных целей и последующую оптимизацию собственной деятельности. Таким образом, рациональность является высшим смыслом и идеалом любого предприятия или учреждения, в том числе учреждений государственной службы, а идеальная организация характеризуется предельно рациональными технологиями, коммуникациями и управлением.

Предметом нашего исследования является рационализация государственного управления. В целом, рационализация, представленная как рациональность, - основная стратегия исполнения власти. Так же, как политическая

наука, следуя Макиавелли и Людвигу фон Рохау, различает формальную политику и реальную политику (Realpolitik), данные по Альборгу указывают на необходимость изучать политику, управление, планирование и современность (modernity), различая формальную рациональность и рациональность реальную. Свобода использования «рациональности» и «рационализации» в интересах власти - критически важный элемент обеспечения для власти возможности определять реальность и сущностная черта рациональности власти [13, с. 64].

На наш взгляд, следует рассмотреть понятие и процесс рационализации в контексте активно развивающейся инновационной проблематики. Она, в свою очередь, озвучена во всех посланиях Президента РФ Федеральному Собранию с 2006 по 2012 гг., а также практически во всех программных выступлениях политического руководства государства, посвященных различным сферам жизни граждан, однако результативность государственной политики в инновационной сфере крайне низка. Несмотря на имеющиеся результаты, сложно утверждать, что Россия полностью встала на путь инновационного развития. В первую очередь потому, что эффективное государственное управление инновационными процессами практически отсутствует.

В настоящее время в основе государственного и муниципального управления большинства развитых стран лежат теория и методология управления проектами и проектного управления, которые в нашей стране могут способствовать инновационному развитию политики государственного управления. Необходимо отметить, что в отечественной литературе термин «проектное управление» зачастую ошибочно отождествляется с термином «управление проектами». Основное различие между этими понятиями в объекте управления: объектом проектного управления являются организации, перешедшие на идеологию управления проектами в целом, а объектом управления проектами являются конкретные проекты (программы) [3, с. 58].

В рамках направления развития проектного управления утверждены национальные и международные стандарты, сформирована определенная соответствующая законодательная база. Поэтому в данной статье автором предлагается рассмотреть проектное управление в качестве одного из возможных перспективных направлений рационализации политики государственного управления в России.

Поскольку принципы и особенности менеджмента распространяются не только на предприятиях и в бизнес-среде, а и на все виды социального управления – от управления семьей до государственного управления, то здесь необходимо упомянуть о некоторой имеющейся специфике.

Наряду с общим менеджментом, принципы, методы и функции которого приемлемы для любого предприятия в целом, выделяют разновидности менеджмента, которые базируются на использовании специфических форм и методов управления разными функциональными сферами или видами деятельности предприятия: производственный, финансовый, проектный, инновационный, менеджмент качества, риск-менеджмент и другие [2, с. 41].

Остановимся на определении проектного менеджмента. Генеральный директор Евразийского Центра Управления Проектами Плагин В.С. даёт ему следующее определение. Проектный менеджмент – это средство решения стратегических задач, это будущее предприятия, региона, страны.

Нельзя не согласиться с тем, что перспективу существования всякой организации определяет ее развитие. Ввиду этого в современной практике управления развитием наиболее широкое распространение получили нормативный и проектный методы.

В основе нормативного метода управления лежат нормативные правовые акты, регулирующие отношения между субъектами территориального развития. Развитие в этом случае осуществляется посредством применения законодательства активной частью субъектов территориального развития. Этот метод управления рассчитан на заинтересованность субъектов и их активность.

Проектный метод управления развитием основан на принятии специальных планов, проектов и программ развития. Указанные документы, как правило, принимаются (утверждаются) нормативными актами. Поэтому проектный метод по существу является разновидностью нормативного с той лишь особенностью, что действие нормативного акта (программы) в этом случае ограничено во времени. Проектный метод в части достижения конечных результатов является более эффективным, так как при его применении создаются благоприятные условия для более активного и направленного участия субъектов территориального развития в процессе достижения поставленных целей [4, с. 27].

Однако область менеджмента, получившая название «Управление проектами» и «Проектное управление», в условиях перехода к инновационной модели развития становится предметом пристального внимания российских ученых, специалистов и руководителей как коммерческих организаций, так и органов исполнительной власти всех уровней государственного и муниципального управления. Причина тому - мировое признание управления проектами как современной философии эффективного и результативного менеджмента. Управление проектами охватывает те сферы общественной, государственной и производственной деятельности, в которых создание продукта или услуги реализуется как уникальный комплекс взаимосвязанных целенаправленных мероприятий при определенных требованиях к срокам, бюджету и качеству ожидаемого результата. Стремительно развиваясь на протяжении нескольких десятилетий, проектное управление сегодня является синтетической дисциплиной, объединяющей методы, средства и лучшие практики нескольких различных областей знаний экономики и менеджмента. В то же время она имеет собственные методологии, инструментарий и стандарты [3, с. 58].

Анализ литературы и существующей практики показывает, что реализация перехода государственной или муниципальной организации на проектную модель управления может осуществляться путем:

1) передачи отдельным функциональным подразделениям организации особых полномочий (или функций) и ответственности за реализацию различных частей проекта или программы;

2) создания специальных комитетов или комиссий, целевых рабочих групп, координационных центров (центров управления проектами);

3) выделения руководителя (менеджера) проекта с полной властью и, соответственно, ответственностью за результаты и создания команды управления проектом из специалистов функциональных и производственных подразделений организации.

На текущий момент для государственных и муниципальных структур, организованных по функциональному принципу, наиболее эффективным, на наш взгляд, является третий подход, согласно которому менеджеры проектов отвечают в целом за интеграцию всех видов деятельности и ресурсов, относящихся к данному проекту (программе) [3, с. 59].

Сегодня много говорят об эффективности проектов, рассматривая их как варианты мягких реформ в управлении [10, с. 27-32], однако существующий опыт вскрывает и типичные проблемы, требующие определенной осторожности и взвешенности, дозирования в их применении. Как отдельный элемент управления проект может остаться непонятым и непризнанным эпизодом, чрезмерное же увлечение проектными методами несет реальную угрозу стихийности в системе управления. Поэтому внедрение и использование данного метода в практику государственного и муниципального управления требует системности подхода.

Если рассматривать советский период истории нашего государства сквозь призму современной терминологии, то существовавшую тогда систему управления можно назвать проектно-ориентированной, что в то время было феноменальным явлением. Однако из-за отсутствия гибкости, наличия строгой ограниченности идеологическими рамками, система не смогла долго просуществовать и реализоваться в полной мере, что, в свою очередь, не позволило продолжить государственную политику в русле проектного управления.

На данный момент в Российской Федерации проектное управление, в современном его понимании, получило большее развитие и зарекомендовало себя в качестве одной из основных форм эффективного менеджмента в коммерческих структурах, однако в государственных структурах проектное управление широкого применения не получило до сих пор. На наш взгляд методам и принципам проектного управления незаслуженно не уделяется должного внимания, поскольку, как показала практика, на сегодняшний день такой механизм позволяет получить наибольшие политические и управленческие результаты, максимально оптимизируя при этом расходование ресурсов.

Не так давно в Российской Федерации был принят ряд приоритетных национальных проектов – «Доступное и комфортное жилье», «Здоровье», «Качественное образование», «Развитие агропромышленного комплекса», которые «пронизывали» все уровни государственного и муниципального

управления. Однако, в целом, говорить об успешности их реализации сложно. Это обусловлено рядом причин.

Зачастую внедряемые проекты становятся лишь дополнительной нагрузкой и «приложением» к уже существующему функционалу руководителей, у которых он обычно и без того не бывает маленьким. Поэтому такая иерархия распределения ответственности не всегда может быть правильной и оправданной.

На наш взгляд, проект становится эффективным управленческим средством в том случае, если он является клиенто-ориентированным (то есть ориентированным на интересы граждан) и все текущие процессы осуществляются посредством эффективных коммуникаций в проектной команде. Это означает, что в ходе проектной деятельности и сопутствующих ей коммуникативных процессов есть закономерности, которые необходимо учитывать. Все это и определяет успешность и результативность проектного замысла.

Повышение мотивации субъектов территориального развития для участия в программе, в частности, связано с тем, что принятию (утверждению) программы предшествует период ее разработки, в течение которого может быть проведена процедура согласования интересов всех ее потенциальных участников с приоритетными целями социального развития данной территории. Проектный метод позволяет концентрировать публичные ресурсы на стратегических направлениях развития. Доля ресурсов, выделяемых органами публичной власти на решение задач территориального развития, в конечном счете определяется исходя из соотношения приоритетов внутренней и внешней политики государства [4, с.22-31].

Мотивационный фактор очень важен в работе государственных и муниципальных служащих. Для повышения их интереса к участию в том или ином проекте, необходимо при его разработке учитывать мотивационную составляющую. Мотивацией для участников может стать возможность повышения своей квалификации, профессиональная самореализация, экономические стимулы. Посему в проектную команду необходимо включать специалистов различного уровня, а также оптимальной численности, для которых участие в проекте не будет дополнительной «нагрузкой», а станет дополнительной возможностью проявить свои профессиональные знания, навыки и умения, с учетом имеющегося опыта.

Сегодня в число квалификационных требований, необходимых для исполнения должностных обязанностей государственными гражданскими служащими включается такой пункт, как знание основ проектного управления. К числу органов, уже утвердивших такие требования в 2012 году, можно отнести:

- ✓ Федеральную службу по надзору в сфере образования и науки [6];
- ✓ Федеральную службу по интеллектуальной собственности [7];
- ✓ Федеральную службу исполнения наказаний [8];
- ✓ Федеральную антимонопольную службу [9];
- ✓ другие.

Эффективность применения проектного метода в государственном управлении во многом зависит от знаний, умений и навыков людей, реализующих его. Главными характеристиками современных государственных служащих можно признать: профессионализм; вектор и силу мотивационной направленности личности; стремление к освоению новых высот профессионализма деятельности и личности, саморазвитию и достижению вершин – акме; развитое инновационное мышление направленное на повышение эффективности деятельности, достижение оптимальным образом запланированных результатов и, что немаловажно, и уже неоднократно подчеркивалось в данной статье - осуществление эффективного проектного управления.

10 марта 2009 года Д.А. Медведевым был подписан Указ №261 «О федеральной программе «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009-2013 годы)» [12], вводящий требования внедрения на государственной службе эффективных технологий и современных методов кадровой работы с целью формирования высококвалифицированного кадрового состава государственной службы, обеспечивающего эффективность государственного управления, развитие гражданского общества и инновационной экономики. В числе важнейших задач названы внедрение эффективных управленческих, информационных, кадровых технологий, обеспечивающих результативность профессиональной служебной деятельности, формирование современного кадрового резерва, создание системы мотивации карьерного роста и многие другие задачи, направленные на повышение эффективности государственной службы.

Поэтому в настоящее время соответствующие требования предъявляются и к выпускникам ВУЗов, стремящимся в будущем работать в области государственного и политического управления, что отражено уже в законодательных актах на федеральном уровне. Будущий бакалавр должен уметь выявлять и оценивать проектные возможности в профессиональной деятельности и формулировать проектные цели; использовать современные методы управления проектом, направленные на своевременное получение качественных результатов; уметь определять уровень рисков и управление бюджетом проекта; принимать участие в реализации программ организационных изменений и разрабатывать проекты социальных изменений; уметь работать с проектной документацией, а также оценивать экономические, социальные, политические условия и последствия осуществления государственных программ и проектов.

При квалификации «магистр» функции государственного и муниципального служащего усложняются, меняются виды профессиональной деятельности. К ним относятся организационно-управленческая, административно-технологическая, консультационная, информационно-аналитическая, научно-исследовательская и педагогическая деятельность. Но, как и у бакалавра, среди видов профессиональной деятельности остается и проектная. Речь идёт, в том числе, о стратегических и междисциплинарных проектах, проектах в различных отраслях бюджетного сектора и в отдельных организа-

циях. Магистр в области государственного и муниципального управления должен уметь составлять прогнозы развития организаций и учреждений, отдельных отраслей и предприятий, прогнозировать развитие регионов; разрабатывать программы социально-экономического развития федерального, регионального и местного уровня; обосновывать результаты исполнения социально-экономических программ с использованием методов проектного анализа; разрабатывать технико-экономическое обоснование и определять вероятность эффективности инвестиционных проектов, прежде всего в социальной сфере [11].

Таким образом, подготовка служащего в области проектно-инновационной деятельности становится важнейшей составной частью профессиональной деятельности, которая должна идти в ногу с существующими требованиями, одновременно ориентируясь как на мировые тенденции, так и на возникающие в нашем государстве. При этом, конечно, не следует забывать о том, что квалификацию специалистов необходимо постоянно повышать, используя при этом современные методы и технологии.

Таким образом, как показывает все выше изложенное, проектное управление действительно может стать одним из возможных перспективных направлений рационализации государственного управления, но при условии его грамотного внедрения и организации мотивации коллектива. На наш взгляд, такая технологизация работы государственных органов позволит значительно повысить эффективность их деятельности.

Литература

1. Аберкромби Н., Хилл С., Тернер Б.С. Социологический словарь. — М.: Экономика, 2008.
2. Гуринов В. Задачи инновационного социального менеджмента на предприятии. // Власть. 2007. № 7. С. 41-45.
3. Давыдов А. Структурные механизмы реализации проектного управления в органах власти. // Власть. 2009. № 5. С. 58-60.
4. Лапин В. Актуальные вопросы устойчивого и комплексного социально-экономического развития муниципальных образований. // Муниципальная власть. 2009. № 1. С. 22-31.
5. Мельник В.А. Современный словарь по политологии. — Мн.: Книжный Дом, 2004.
6. Приказ Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки (Рособрнадзор) от 5 июня 2012 г. № 709 «Об утверждении квалификационных требований к профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей федеральными государственными гражданскими служащими Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки». / Российская газета №150 (5823) от 4.07.2012 г.
7. Приказ Федеральной службы по интеллектуальной собственности от 18 мая 2012 г. № 64 «Об утверждении квалификационных требований к профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей федеральными государственными гражданскими служащими Федеральной службы по интеллектуальной собственности». / Российская газета №156 (5829) от 11.07.2012 г.
8. Приказ Федеральной службы исполнения наказаний (ФСИН России) от 5 июня 2012 г. № 305 «О квалификационных требованиях к профессиональным зна-

ниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей федеральными государственными гражданскими служащими Федеральной службы исполнения наказаний». / Российская газета №156 (5829) от 11.07.2012 г.

9. Приказ Федеральной антимонопольной службы от 3 июля 2012 г. № 456 «Об утверждении квалификационных требований к профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей федеральными государственными гражданскими служащими Федеральной антимонопольной службы». / Российская газета №186 (5859) от 15.08.2012 г.

10. Родни Тернер Дж. Руководство по проектно-ориентированному управлению / Пер. с англ. под общ. ред. Воропаева В.И. - М.: Издательский дом Гребенникова, 2007. С. 27-32.

11. Саркисян Ю. Проектная компетентность государственных и муниципальных служащих как объект социологического анализа. // Власть. 2011. № 5. С.123-127.

12. Указ Президента РФ от 10 марта 2009 г. № 261 «О федеральной программе «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009-2013 годы)» (с изменениями и дополнениями) // Информационно-справочная система Консультант-Плюс [Электронный ресурс: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=133921>]

13. Флиивберг Б. Рациональность и власть: еще раз о кейс-стади. // Социологические исследования. 2007. №1. С. 62-70.

УДК 338.1

Куликова Ю.П., соиск.

Направления и формы совершенствования инновационной деятельности в высшей школе РФ

В статье представлена авторская модель взаимодействия инновационной системы национального образования и рыночной экономики в период модернизации, приведено описание одного из условий инновационного развития высшей школы в субъектах РФ – системной региональной политики в области образовательной, научной и инновационной деятельности.

Ключевые слова: инновации, инновационная политика, инновационное развитие, модернизация экономики, управление инновационным развитием.

В программных документах и заявлениях Правительства РФ высшим учебным заведениям отводится ключевая роль при переходе на инновационный путь развития. Это объясняется необходимостью подготовки высококвалифицированного человеческого капитала для обеспечения задачи модернизации страны, что может быть обеспечено качественным функционированием системы высшего образования. Высшие учебные заведения представляют собой наиболее благоприятную среду для интеграции науки и образования. При этом, как отмечалось ранее, развитие высшего образования должно быть согласовано с общими задачами социально-экономического развития, а деятельность высших учебных заведений интегрирована в инновационные процессы на уровне национальной и региональных инновационных систем.

С целью обеспечения эффективности управления требуется выявление основных связей, определяющих влияние высшего образования на инновационную систему страны и влияющих, в свою очередь, на развитие высшей школы. Это дает возможность учитывать их интересы для более целенаправленного и результативного взаимодействия.

Общая модель взаимоотношений между вузами и другими участниками национальной инновационной системы в условиях модернизации экономики РФ представлена на рисунке. Использование модели обеспечивает возможность системного подхода к интеграции вузов в национальную инновационную систему.

Если представить инновационные процессы, протекающие в инновационной системе, в виде упрощенной линейной модели, то основная система связей будет «образование-наука-бизнес», а дополнительная будет включать органы власти, интегрирующие элементы, инновационную инфраструктуру (эти субъекты создают рамочные и операционные условия инновационного процесса).

В Российской Федерации к органам власти, осуществляющим государственное регулирование сферы образования, относятся Президент РФ, Правительство РФ, министерства, ведомства, департаменты. Их основными функциями являются стратегическое планирование, мониторинг, нормативно-правовое регулирование образовательной, научно-исследовательской и инновационной деятельности. Органы власти принимают участие в финансировании деятельности образовательных и научных учреждений. Они могут выступать инициаторами как процессов объединения вузов (федеральные университеты), так и процессов межвузовской кооперации, оказывая различные виды поддержки.

При Президенте РФ созданы совещательные и консультативные органы по вопросам развития образования и науки.

В 2012 г. создан Совет при Президенте РФ по экономике и инновационному развитию РФ (расформирована Комиссия при Президенте РФ по модернизации и технологическому развитию экономики России) – совещательный орган, образованный в целях обеспечения взаимодействия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, общественных объединений, научных и других организаций при рассмотрении вопросов, связанных с модернизацией экономики и инновационным развитием. В соответствии с задачами Совета к его компетенции можно отнести подготовку предложений и координацию деятельности, в том числе по межвузовскому взаимодействию и развитию связей высшей школы с органами власти, предпринимательским и экспертным сообществами.

Социально-экономические условия

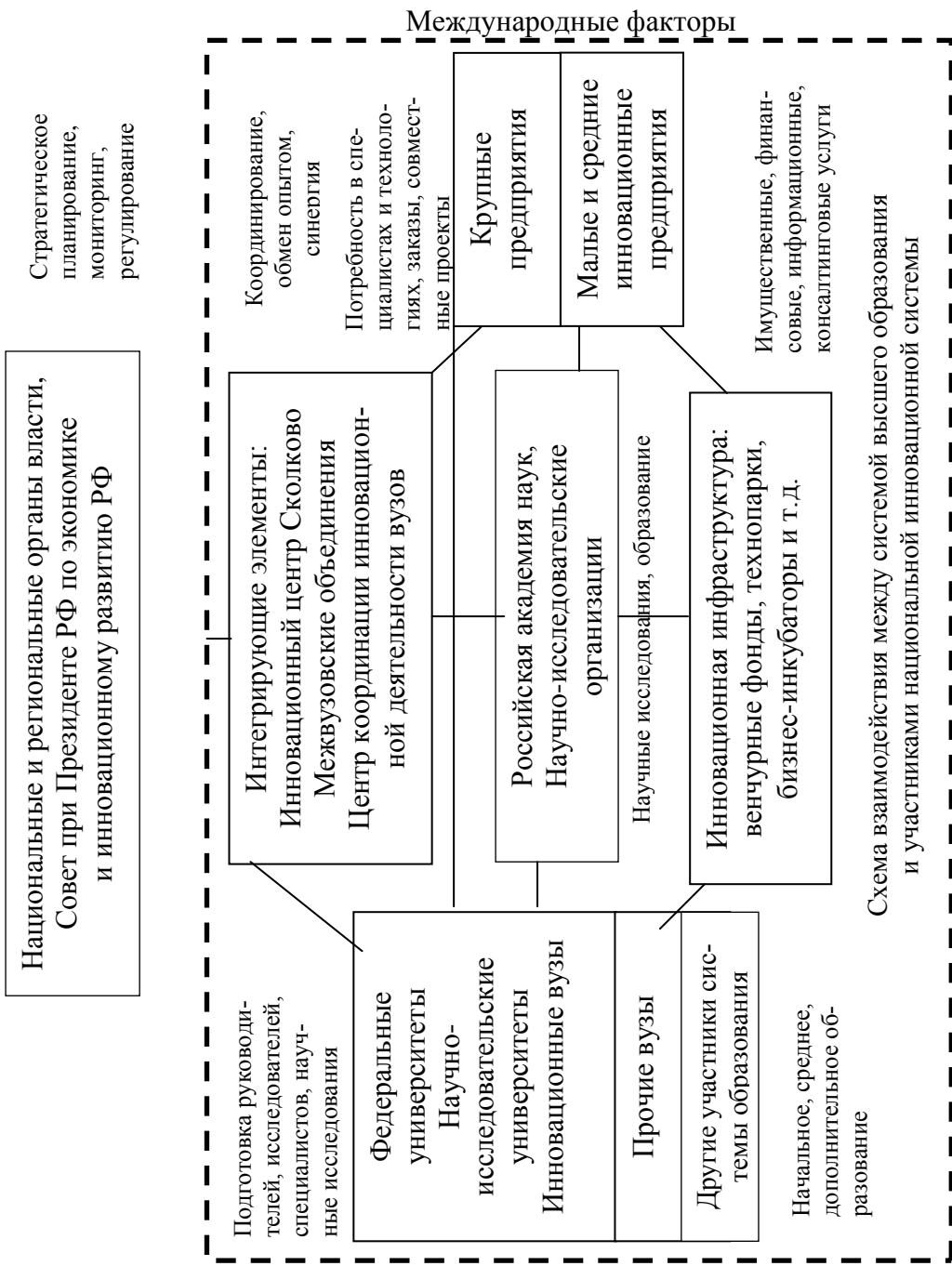


Схема взаимодействия между системой высшего образования и участниками национальной инновационной системы

Федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере образования, научной, научно-технической и инновационной деятельности, является Министерство образования и науки РФ. Министерство образования и науки разрабатывает и реализует программы развития высшей школы, в том числе на основе интеграции образования и науки. Министерство также может стать разработчиком программы интеграции высшей школы в национальную инновационную систему РФ и мероприятий, содействующих развитию межвузовского взаимодействия, для повышения эффективности использования образовательного и научно-исследовательского потенциала системы высшего образования [1].

Сфера образования в рамках инновационной системы обеспечивает подготовку трудовых ресурсов разной степени квалификации, а также профессиональное и творческое развитие личности. При этом типы учебных заведений подразделяются на дошкольные учреждения, общеобразовательные учреждения, учреждения профессионального образования (включая учреждения высшего профессионального образования), другие типы учреждений (школы-интернаты, учреждения дополнительного образования детей и т.д.).

Одним из направлений развития сотрудничества российских высших учебных заведений с международными партнерами является установление отношений с уже существующими международными объединениями. Реализация данного направления может осуществляться в рамках совместных программ, которые могут быть представлены в виде совместных публикаций, участия в совместных исследованиях, проведение форумов и т.д. С учетом низких показателей цитируемости российских ученых по гуманитарным дисциплинам, в том числе экономическим, важность приобретает развитие студенческих и преподавательских обменов в данной области. При этом в международных отношениях могут выступать как отдельные вузы, так и их объединения. Так одной из перспектив развития консорциума вузов Томской области является установление партнерских отношений с вузами Китая. Основой для участия российских вузов в многосторонних межвузовских объединениях зарубежных стран могут стать консорциум российских, белорусских и казахстанских вузов, а также университетская сеть АТЭС [2].

Стратегической перспективой развития международных отношений российских вузов является участие ведущих университетов в глобальных исследовательских консорциумах, что возможно после реализации задачи увеличения количества российских вузов, входящих в мировые рейтинги университетов.

На примере университетской сети АСЕАН и ряда других международных организаций среди основных проблем международного взаимодействия вузов можно выделить общие проблемы, возможности решения которых определяются на межправительственном уровне:

- неформальная организация ряда партнерств (на основе многосторонних соглашений университетов), что создает сложности при выборе форм и механизмов решения финансово-экономических вопросов. На практике основными источниками финансирования международных партнерств в сфере высшего образования являются: членские взносы, доходы от публикаций, бюджетное финансирование (гранты, субсидии), средства донорских организаций, средства партнеров по диалогу, доходы по контрактам, доходы от конференций и реализации образовательных программ;

- отсутствие единой нормативно-правовой базы для взаимного признания дипломов, совместных дипломов, учета результатов совместной научно-исследовательской деятельности всеми государствами-участниками;

- несовпадение образовательных стандартов, требований к вузам и систем контроля над качеством образования государств-участников, что обусловлено историческими различиями систем образования;

- различия государственной политики в целом и в области высшего образования;

- необходимость использования прогрессивных средств коммуникации для преодоления территориальной отдаленности вузов требует доступа к интернет-линиям высокой пропускной способности.

Вузами-участниками международных партнерств должны решаться следующие проблемы, обусловленные международным характером взаимодействия:

- определение законодательных основ деятельности, что выражается в выборе организационно-правовой формы и страны регистрации (например, Всемирная сеть университетов зарегистрирована в Великобритании как компания с ограниченной ответственностью, неформальный Университет Арктики планируется преобразовать в фонд);

- определение вида диплома – двойной, совместный, дополнительные сертификаты;

- система контроля качества образования во всех вузах-участниках;

- организационные и финансово-экономические вопросы академической и преподавательской мобильности (взимание платы за обучения, условия контрактов и т.д.)

- поддержание равной активности участников международного партнерства и баланса их интересов (более развитые страны часто выступают в роли донорами);

- определение языка обучения и общения [3].

Инновационное развитие высшей школы, в том числе на основе межвузовского взаимодействия по рассмотренным направлениям, требует решения проблемы координации деятельности вузов и создания общего информационного поля в системе высшего образования.

Недостаточная степень координации во многом обуславливает низкий уровень инновационной активности в сфере высшей школы, что отражается

на результирующих показателях деятельности высших учебных заведений. В 2009 г. научные исследования и разработки осуществляли 45 % вузов. Треть малых инновационных предприятий при вузах, созданных в соответствии с Федеральным законом № 217, не осуществляют реальной деятельности. По данным социологических опросов более 50 % выпускников вузов не работают по специальности, что отражает несоответствие полученного образования потребностям рынка труда.

Одной из основных проблем в области управления инновационным развитием высшей школы РФ является отсутствие единой и актуальной информационной базы учета инновационных образовательных программ, научно-исследовательских проектов и инновационных предприятий при вузах в высшей школе. Это затрудняет оценку инновационного развития в системе высшего образования, а следовательно и оценку участия вузов в реализации задачи модернизации. Непрозрачность информации снижает возможность контактов между потенциальными партнерами [4].

С учетом изложенного для обеспечения масштабной задачи модернизации экономики РФ необходимо скоординированное использование интеллектуального потенциала, материально-технической базы и распределения финансирования вузов.

В настоящее время в данной области существует ряд разрозненных информационных ресурсов:

- База данных хозяйственных обществ, созданных на базе высших учебных заведений, при ФГБНУ Центр исследований и статистики науки;
- PUNet.ru – федеральная университетская компьютерная сеть России, созданная в 1994 г. в рамках государственной программы как IP-сеть, объединяющая региональные сети, а также сети крупных научно-образовательных учреждений;
- региональные ресурсы, аккумулирующие информацию о инновационных разработках вузов;
- общие ресурсы сети (например, Портал «Инновации и предпринимательство» при НДП «Альянс-Медиа» содержит базу данных по инновационным проектам российских предприятий).

Однако существующие ресурсы ограничены с функциональной точки зрения, с точки зрения охвата и актуализации материалов, а также не предоставляют системной информации о деятельности высшей школы.

Поэтому с целью содействия интеграции вузов в национальную инновационную систему автором предложено расширить проект Министерства образования и науки РФ по созданию базы данных хозяйственных обществ, учрежденных при вузах (База данных учета уведомлений о создании научными и образовательными учреждениями хозяйственных обществ).

Базу данных необходимо включить в полнофункциональный Интернет-портала, способный выступить информационной площадкой для взаимодействия малых инновационных предприятий, научно-исследовательских

коллективов, инвесторов, организаций инновационной инфраструктуры и других участников инновационной деятельности.

Целью формирования Интернет-портала инновационного развития высшей школы является обеспечение мониторинга инновационных проектов вузов и создание условий для повышения роли системы высшего образования в социально-экономическом развитии страны на основе предоставления актуальной и полной информации всем заинтересованным участникам.

Основными субъектами информирования выступают: органы власти; общественные организации; представители сферы образования и высшего образования (руководство, преподаватели, сотрудники, студенты); представители инновационной инфраструктуры; предприятия реального сектора экономики; международные партнеры.

Следует обеспечить наличие на Интернет-портале следующих информационных блоков:

- реестр малых инновационных предприятий, созданных на базе вузов;
- образовательные проекты;
- инновационная инфраструктура;
- участие вузов в государственных проектах;
- новостной блок - информация о ключевых событиях инновационной сферы;
- мониторинг доступных программ и конкурсов по реализации образовательных и научно-исследовательских проектов.

Для поддержания Интернет-портала и обеспечения согласованного участия вузов в реализации задачи модернизации страны предлагается создание Центра координации инновационной деятельности вузов, выполняющего аналитические, информационные, консалтинговые и координационные функции.

При создании Центра может быть учтен опыт Европейского центра по стратегическому управлению университетами (European Centre for Strategic Management of Universities) и Координационного Центра кадровой поддержки инновационной деятельности в Московской области.

Европейский центр по стратегическому управлению университетами основан в 1986 г. как международная некоммерческая ассоциация. Современная цель – содействие повышению конкурентоспособности вузов на основе стратегического управления для реализации задач стратегии развития Европейского Союза на период до 2020 г. Центр предлагает программы развития управления, бенч-маркетинг и участвует в образовательных программах в сфере управления.

Координационный Центр кадровой поддержки инновационной деятельности в Московской области создан в 2006 г. как структурное подразделение Академии социального управления (на основании приказа Министерства образования Московской области). Цель центра – координация систем-

ной деятельности по обеспечению квалифицированными кадрами инновационного развития Московской области.

Первоначально Центр координации инновационной деятельности вузов может быть создан на конкурсной основе на базе одного из ведущих российских вузов. В последующем Центр может быть преобразован в организационно-правовую форму некоммерческого партнерства.

Создание центра будет способствовать повышению числа участников инновационной деятельности из числа вузов, своевременному выявлению кадровых потребностей социально-экономического развития, поиску партнеров в научно-исследовательской, образовательной и инновационной деятельности, повышению эффективности инновационной инфраструктуры вузов [5].

Цель Центра координации инновационной деятельности может быть сформулирована как координация системной деятельности высшей школы по интеграции в национальную инновационную систему для реализации задач модернизации экономики РФ на основе:

- формирования и развития системы кадрового обеспечения инновационной деятельности на основе интеграции науки и образования;
- формирования и развития инновационной инфраструктуры и систем управления инновационной деятельностью вузов;
- поддержки реализации национальных проектов в области образования и научных исследований;
- формирования системы информационно-аналитического обеспечения сотрудничества между вузами и участниками национальной инновационной системы;
- содействия развитию инновационного предпринимательства при высших учебных заведениях;
- содействия развитию международного сотрудничества [6].

Задачи межвузовского центра координации инновационной деятельности могут включать:

- информационное обеспечение инновационного развития высшей школы посредством поддержки единого информационного портала;
- изучение, обобщение и распространение положительного опыта в области нормативно-правовых, организационно-управленческих и финансово-экономических основ инновационной деятельности вузов;
- обеспечение справочной информацией органов государственной власти, высших учебных заведений и участников инновационной деятельности по запросам;
- обеспечение аналитической информацией органов государственной власти и высших учебных заведений по запросам, в том числе маркетинг образовательных услуг по подготовке кадров для осуществления и сопровождения инновационной деятельности;
- консультирование и проведение экспертизы проектов межвузовского взаимодействия и других видов стратегических партнерств;

- консультирование и проведение экспертизы стратегических и нормативных документов вузов в области воздания систем управления инновационной деятельностью и систем менеджмента качества;
- участие в формировании нормативно-правовой базы в области инновационной деятельности вузов посредством подготовки предложений в законодательные и нормативные акты;
- координация и научно-методическое обеспечение создания и развития инновационной инфраструктуры высшей школы;
- координация и сопровождение национальных и международных научно-исследовательских и образовательных проектов;
- содействие в организации участия вузов в национальных и выставках и ярмарках;
- содействие в организации межвузовских конференций, семинаров, круглых столов и т.д.;
- содействие проведению согласованных мероприятий вузов на рынке международных образовательных услуг (координация, объединение ресурсов, идей и т.п.);
- координация и содействие программ академической мобильности в области обмена научными и научно-педагогическими кадрами, студентами, аспирантами [7].

Таким образом, организации межвузовского взаимодействия могут выступить органичным элементом национальной и региональных инновационных систем и явиться одним из инструментов инновационного развития высшей школы РФ в условиях модернизации экономики. При этом развитие межвузовского сотрудничества на региональном, национальном и международном уровнях расширяет возможности отдельных высших учебных заведений по повышению эффективности деятельности на основе интеграции науки и образования. В качестве одного из способов координации инновационного развития высшей школы в Российской Федерации может быть рассмотрено создание Центра координации инновационной деятельности вузов.

Литература

1. Евгеньева А. Консорциум томских вузов и НИИ – по любви или по расчету? // Томский обзор. 24.11.2011. URL: <http://obzor.westsib.ru/article/357690>
2. Критерии университета инновационного типа // Национальный исследовательский Томский политехнический университет: официальный сайт. URL: <http://past.tpu.ru/html/innov-criteria.htm>
3. Положение о Координационном Центре кадровой поддержки инновационной деятельности. М.: ГОУ ВПО МО «Академия социального управления», 2006. URL: <http://ckp.momos.ru/rdocs/>
4. Путин В.В. О наших экономических задачах // Ведомости Власть. 30.01.2012. URL: <http://www.putin2012.ru/events/149>
5. Рейтинг инновационной активности в России в 2011 г. // Ассоциация инновационных регионов России: официальный сайт. URL: [i-regions.org>events/Reiting2.doc](http://i-regions.org/events/Reiting2.doc)

6. Российский инновационный индекс / Под ред. Л.М. Гохберга. М.: Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», 2011.

7. Стерлигов И. Треть малых предприятий при вузах существует лишь на бумаге// Наука и технологии России: 02.08.2011. URL: http://www.strf.ru/material.aspx?d_no=41450&CatalogId=223&print=1

УДК 338.2

Гранкина Н.Г., асп.

Необходимость государственного стимулирования перехода современных компаний к социально ответственной модели поведения

В статье продемонстрированы проблемы обеспечения государственного регулирования реализации корпоративной социальной ответственности. Представлены возможные механизмы стимулирования государством деятельности компаний, реализующих социально ответственную модель поведения в России.

Ключевые слова: корпоративная социальная ответственность, стейкхолдер, филантропический маркетинг, государственное регулирование социальной ответственности бизнеса, информационная асимметрия.

Эффективность деятельности бизнеса современных компаний во многом зависит от степени их вовлеченности в решение приоритетных задач, стоящих перед обществом. К числу таких задач следует отнести снижение уровня безработицы, повышение уровня жизни населения, улучшение качества функционирования системы образования и здравоохранения, охрану окружающей среды.

Решению социально значимых задач, как отмечает ряд исследователей (например, Л.И. Полищук, С.В. Белова, С.В. Туркин) может способствовать реализация концепции социальной ответственности бизнеса. Её можно охарактеризовать как достаточно новое явление, ставшее логичным развитием существовавших ранее маркетинговых концепций (производственной, товарной, сбытовой и социально – этической). В данной связи следует отметить, что процесс интенсивного развития и осознания обществом сущности корпоративной социальной ответственности (КСО) в мировой практике носил стремительный характер, занял не более 50 лет и продолжается в настоящее время.

Данный процесс затронул и Россию. В нашей стране руководство ряда компаний, осознав значимость социально ответственного поведения, изучает позитивный опыт зарубежных бизнес - структур по данному направлению и адаптирует его к российским условиям. Весьма продуктивной, в этой связи, представляется корпоративная социальная ответственность.

Понятие корпоративной социальной ответственности (КСО) весьма обобщенное, и его интерпретации варьируются в широких пределах - от благотворительности до создания рабочих мест и строгого соблюдения установленных законов и правил. Наиболее полно и четко суть КСО отражает следующее определение: «социальная ответственность — это обязательства организации, учитывающие принятую ею ответственность за решение социальных проблем своего персонала, местного населения и общества в целом». [1] Иными словами, КСО есть средство частного урегулирования нерыночных отношений между компаниями и стейкхолдерами — лицами и институтами, оказывающими влияние на то, как компания осуществляет свою деятельность.[2] При этом можно сделать вывод о том, корпоративная социальная ответственность выступает средством контроля создаваемых компанией экстерналий.

Известно, что стандартное решение проблемы экстерналий - государственное регулирование. Социально ответственная компания не только подчиняется обязательным к исполнению требованиям государства, но и учитывает интересы стейкхолдеров сверх этих требований. Таким образом, складывается ложное впечатление, что социально ответственные компании ограничивают себя и жертвуют достижением коммерческих целей, исходя из социальных, этических или природоохранных мотивов. На самом деле корпоративная социальная ответственность стимулирует компании к тому, чтобы социально ответственное поведение в конечном итоге отвечало её собственным интересам компании в их традиционном понимании, обеспечивая бизнесу коммерческий успех и устойчивое развитие за счет социально полезных дел. Осуществить это возможно в нескольких вариантах, каждому из которых соответствует определенная разновидность КСО.

Первый вариант заключается в том, что потребности компании и общества совпадают. При этом те или иные действия бизнес - структуры, диктуемые производственной или коммерческой необходимостью, создают побочный общественный выигрыш.[3] В данном случае компания может представлять свои действия как проявление социальной ответственности, но, строго говоря, таковыми они не являются. Выигрыш общества представляет собой не более чем положительную экстерналию от деятельности, преследующей собственные цели.

Второй вариант – так называемый "филантропический маркетинг". В данном случае компания связывает продвижение на рынок своей продукции с определенным благим начинанием, отчисляя на эти цели часть выручки. Такая благотворительность "продается в комплекте" с основной продукцией компании, что в ряде случаев позволяет получить дополнительную прибыль.[4]

Наконец, в третьем варианте КСО диктуется стратегическими соображениями: вызвать благоприятную для компании ответную реакцию стейкхолдеров или предотвратить исходящую от них угрозу бизнесу. В конечном итоге такое поведение, как показывает практика, оборачивается материаль-

ным выигрышем компании. Благоприятным для компании эффектом от «стратегической КСО» может являться:

- увеличение продаж и прибыли, проникновение на новые рынки;
- доступ к факторам производства;
- формирование групп лояльных потребителей;
- повышение удовлетворенности деятельностью компании сотрудников, деловых партнеров и иных стейкхолдеров.

При этом используются два основных инструмента социальной ответственности: во-первых, компании модифицируют в интересах стейкхолдеров свою производственную и коммерческую деятельность, во-вторых, осуществляют социальные инвестиции для поддержки различных общественных проектов, регионального и городского развития и пр.

Практика стимулирования реализации принципов КСО в отечественных условиях сдерживается тем, что российское общество является не настолько открытым, чтобы механизм классической модели КСО не давал сбоев. В значительной степени этим фактом, подчеркивает Л.И. Полищук, объясняются многие грустные перекосы в развитии КСО в России.[5] В их числе можно выделить следующие:

- подход к социальному инвестированию является бессистемным;
- налоговые поступления в региональные бюджеты часто замещаются благотворительными пожертвованиями; [6]
- пожертвования собираются выборочно по непредсказуемым правилам;
- расходование собранных средств является крайне непрозрачным;
- понимание КСО политизировано, оно не является органичной составляющей общего бизнес - поведения компаний.

По вышеперечисленным причинам возникает ряд значимых проблем:

- инвестированные для реализации стратегии КСО средства расходуются далеко не всегда эффективно;
- консервируется устаревшая структура социальной сферы;
- возникает сомнение в способности властей четко осознавать и представлять действительно значимые интересы общества.

Проблемы еще более обостряются в условиях моногородов — территориально замкнутых, лишенных развитой инфраструктуры населенных пунктах, занятость населения и доход бюджетов которых обеспечиваются немногочисленными предприятиями. Важность проблемы подчеркивают следующие цифры:

- по данным Экспертного института в 2006 г. моногородами можно было назвать 332 поселка городского типа и 467 городов. В них проживало порядка 25% городского населения страны (25 млн. чел.).[7]

– по оценкам Института региональной политики в современных условиях около 40% городов России можно отнести к моногородам. На их долю приходится примерно 40% ВВП страны.[8]

– по данным ВЦИОМ 65% опрошенных из числа жителей моногородов считают, что основной проблемой, которую должен решать бизнес, является создание новых рабочих мест; но лишь 24% отметили, что бизнес этим действительно занимается.

Проблема моногородов обусловлена, по меньшей мере, двумя факторами. Во-первых, переход от плановой социалистической системы хозяйствования к рыночной привел к тому, что спрос на продукцию градообразующих предприятий, имевшийся «по умолчанию» в плановой системе, сменился рыночным спросом и, следовательно, стал более чем когда-либо подвержен высоким рискам. Во-вторых, низкая мобильность рабочей силы приводит к накоплению невостребованных человеческих ресурсов.

Обе эти причины практически не могут быть устранены усилиями частного предпринимателя. Только государство обладает социальной мотивацией, бизнес же мотивируется исключительно — доходностью акционерного капитала.[9]

Известно, что КСО и государственное регулирование деятельности предприятий – институты, призванные решать очень сходные задачи. Ведение социально ответственного бизнеса – явление, которое должно быть продиктовано частными соображениями каждой компании. Но на этапе вхождения трансформируемой экономики России в зону устойчивого роста, роль государства в определении приоритетов корпоративной социальной ответственности становится более значимой. Однако следует признать, что в современных условиях при всей своей важности и необходимости государственное регулирование менее эффективно по сравнению с корпоративной ответственностью, что обусловлено рядом обстоятельств.

Первое и наиболее важное обстоятельство связано с ограниченностью законодательной базы РФ, регулирующей социально ответственное поведение российских компаний. В ходе проведенного автором исследования было выяснено, что начало активной фазы развития корпоративной социальной ответственности бизнеса в России связано с формированием и озвучиванием данной проблемы президентом РФ В.В. Путиным.

Исследования в данном направлении в России начались в 2000 – 2002 гг., в то время как в странах с развитой экономикой социальная ответственность бизнеса в качестве его поведения утвердилась в 70-х гг. XX в. Государства ЕС тесно связывают социально-экономическое развитие с расширением социальной ответственности коммерческих организаций. Именно такой подход – к экономическому росту через социальную ответственность как фактор устойчивого развития – положен в основу принятой в 2000 г. Лиссабонской стратегии как программного документа социально-экономического развития Евросоюза. В этот же период в России была принята Социальная хартия российского бизнеса, в которой впервые системно была сформулирована обще-

ственная роль, миссия, ценности и цели корпоративной ответственности. Хартия представляет своего рода стандарт ответственного подхода к ведению бизнеса для российских компаний.[10]

Однако следует отметить, что кроме данного документа в России в современных условиях не принят специальный законопроект, который содержал бы положения, устанавливающие конкретные обязанности социального поведения компании перед обществом. Законодательная база, призванная регулировать данный вопрос, представлена перечнем статей в отдельно взятых законах РФ. Например, частные вопросы, относящиеся к социальной ответственности предприятия перед его персоналом, прописаны в трудовом кодексе РФ. Частично вопросы социальной ответственности компании перед государством и обществом присутствуют в налоговом кодексе РФ. Общеизвестными законами, регулирующими социально ответственное поведение компании перед обществом, учитывающими экологическую обстановку является Федеральный закон от 10.01.2002 N 7-ФЗ (ред. от 21.11.2011, с изм. от 07.12.2011) «Об охране окружающей среды» и Федеральный закон от 04.05.1999 N 96-ФЗ (ред. от 19.07.2011) "Об охране атмосферного воздуха". В остальном регулирование социальной ответственности предприятий осуществляется органами местной государственной власти. Примером весьма действенного законодательного регулирования является проект Закона Республики Саха (Якутия) "О социальной ответственности бизнеса".

Совершенно иная ситуация сложилась на Западе. Одним из наиболее удачных примеров нормативного закрепления социальных обязательств является опыт правового обеспечения социальной ответственности коммерческих организаций Дании. Вслед за Великобританией 16 декабря 2008 г. в Дании был принят Закон (Act amending the Danish Financial Statements Act (Accounting for CSR in large businesses)), обязывающий с 2009 г. все крупные коммерческие организации в дополнение к финансовой представлять отчетность о своей деятельности в области социальной активности и конкретной деятельности в данном направлении. Распространяется Закон на все коммерческие организации, показатели деятельности которых характеризуется повышением двух из следующих параметров: общая сумма активов/пассивов в 143 млн. датских крон; чистый доход - от 286 млн. датских крон; среднесписочная численность рабочих, занятых полный рабочий день, составляет не менее 250 человек.). Высокий уровень жизни в Дании, таким образом, обеспечивается не только за счет деятельности государства, но во многом является результатом социальной деятельности коммерческих организаций. При этом, согласно данным Евростата, в 2010 г. налоговая нагрузка в Дании составила 48,7% ВВП (в среднем по ЕС – 39,8% ВВП). [11]

Второе обстоятельство - информационная асимметрия. Речь идет о ситуации, при которой у регуляторов недостаточно данных для принятия верных решений. Данное явление связано с тем, что процесс государственного регулирования, особенно в государствах с переходной экономикой обеспечивает успешное решение лишь сравнительно простых задач. В итоге регули-

рование может применяться там, где в этом нет необходимости, подавляя без нужды рыночные стимулы и сигналы, и, наоборот, оставлять без внимания реальные проблемы.

В ряде европейских стран проблема информационной асимметрии решается при помощи открытой и достоверной социальной отчетности. Масштабность этих процессов к началу нового века привела к пониманию необходимости раскрытия в приложениях к бухгалтерским отчетам компаний корпоративной информации об их взаимодействии с окружающей средой и проводимых мероприятиях, направленных на охрану природы. В соответствии с требованиями действующего международного стандарта в области экологического менеджмента ISO 14001, документация по экологической политике компании не должна быть коммерческой тайной и подлежит раскрытию в ее социальном отчете. Сегодня уже невозможно представить сколь угодно значимую западную компанию, которая не была бы проводником принципов корпоративной социальной ответственности, декларирующих добровольное решение компаний участвовать в оздоровлении природы и защите окружающей среды. Этот подход, сформулированный в государственной доктрине социальной ответственности бизнеса, получил широкое распространение в Европе, США, Японии, а в настоящее время обсуждается и в России.

В современных условиях требования к "открытости" отчетности не ограничиваются уже только экологическим блоком. Речь идет о распространении принципов "прозрачности" на два других блока взаимодействия компаний с обществом: экономический, включающий в себя, данные о заработной плате, производительности труда, создании рабочих мест, расходах на новые технологии и научные исследования и социальный, содержащий, например, сведения о безопасности производства, условиях труда, здоровье персонала, текучести кадров, соблюдении трудового права.

В России данные проблемы являются достаточно ярко выраженными. Информационная асимметрия в российской экономике весьма высока. Это происходит отчасти вследствие быстрых экономических и социальных перемен, отчасти ввиду недостаточной прозрачности частного и государственного секторов экономики. В то же время практика государственного регулирования вызывает нарекания и жалобы на нецелевое применение регулятивных инструментов, коррупцию и некомпетентность.

Третье обстоятельство заключается в неспособности государства эффективно распоряжаться регулируемыми полномочиями, в том числе своевременно и точно выбирать инструменты регулирования и профессионально применять их. Для этого необходимы опыт и квалификация, прозрачность и подотчетность принятия решений регулируемыми органами, беспристрастная и эффективная система разрешения споров. Важно то, что регулятивные полномочия должны быть распределены между уровнями государственной власти соответствующим образом. Большинство требующих регулирования проблем - локальные по своей природе. Наделяя соответствующими функ-

циями региональные и местные органы власти, можно обеспечить необходимую гибкость регулирования и сократить информационную асимметрию по сравнению с централизованным режимом. Это означает, что чрезмерная централизация регулирования также усиливает потребность в КСО для исправления недостатков в применении официальных инструментов.

Потребность в неформальных механизмах усилилась вследствие возросшей централизации административных и налогово-бюджетных полномочий в России. Хотя региональные и местные органы власти остаются ответственными за экономическое развитие и благосостояние на подведомственных территориях, их бюджеты и регуляторные функции были существенно урезаны. Идея КСО привлекает возможностью сократить разрыв между полномочиями и ответственностью и получить новый источник средств для финансирования социальных программ.

В российской модели КСО органам власти принадлежит значительно более активная роль одного из основных "заказчиков" социальной ответственности. Выступая в качестве "заказчика" и партнера бизнеса в вопросах социальной ответственности, государство должно дополнить традиционные инструменты экономической политики - официально установленные налоги и правила - неформальным регулированием и налогообложением на индивидуальной основе.

Изложенные реалии современной ситуации, сложившейся в России, свидетельствуют о наличии имеющего место противоречия: КСО как бы противопоставляется государственному регулированию, как более совершенная альтернатива сглаживания социальных проблем. Авторское мнение состоит в том, что государственное регулирование не должно быть препятствием ведения социально ответственного бизнеса. Однако его здоровое и эффективное функционирование не представляется возможным без вмешательства со стороны государства. Меры, применяемые государственными органами власти, должны носить не регулирующий, а в большей степени стимулирующий характер.

Для решения задачи успешного стимулирования перехода бизнес – структур в России к модели социально ответственного поведения региональные администрации должны быть заинтересованы в создании положительного имиджа предприятий, работающих на территории региона. Средствами, призванными помочь им в этом, являются следующие:

- региональные конкурсы и премии, стимулирующие компании к проявлению социальной ответственности;
- информационная поддержка мероприятий компаний, реализуемых в рамках социальных программ региона и самих компаний;
- субсидирование финансирования осуществления процедур и проведения мероприятий, направленных на повышение социальной ответственности компаний, действующих в регионе;

- финансирование и организационная поддержка семинаров по обмену опытом, учебных семинаров в области менеджмента, в том числе и в социальной сфере;

- методическая помощь региональным компаниям в контексте совершенствования взаимодействий «работодатель — работник»;

- финансирование подготовки специалистов, компетентных в области реализации социально ответственного бизнеса.

Планирование и реализация мероприятий, направленных на развитие социальной ответственности компаний, базирующихся в регионе, должны осуществляться по понятным и прозрачным правилам в рамках политики поддержки предприятий в сфере социальной ответственности. Поскольку общих рекомендаций для разработки таких правил не имеется, в каждом регионе могут действовать свои правила, адаптированные с учетом территориальной, социальной и экономической специфики региона.

Для того чтобы эффективно реализовывать вышеперечисленные мероприятия, государственным органам необходимо вести постоянный мониторинг и контроль за деятельностью предприятий, особенно имеющих весомое значение в экономической и социальной жизни региона. Практика показывает, что к контрольным показателям должны относиться не только цифры официальных отчетов, но и результаты разного рода опросов работников и населения (анкетирования, глубинных интервью), адаптированных к специфике предприятия.

Среди прочих информативными являются следующие показатели:

- уровень доверия к администрации (предприятия или региона);
- прогресс, достигнутый в решении социально значимых проблем [12];

- уровень удовлетворенности социальной обстановкой;

- осведомленность опрашиваемых о социальных программах и

т. д.

Сбор данных целесообразно поручить независимым экспертам. Анализ полученных в результате опросов данных должен быть двухступенчатым.

На первом этапе формируется описательная качественная и количественная картина социальной обстановки на предприятии: например, удовлетворенность персонала, осведомленность работников о социальных программах предприятия, приоритетные проблемы в социальной сфере являются неудобство доставки к месту работы и отсутствие столовой и др.

На втором этапе анализа выясняются факторы, влияющие на уровень и динамику изменения того или иного контрольного показателя, например, пол, возраст, образование, уровень заработной платы и т.д. Выяснив характер влияния, работодатель может скорректировать социальную политику путем воздействия на управляемые факторы, например, обеспечить системное повышение квалификации персонала, реализовать программу ротации кадров и подготовки кадрового резерва и т.п. [12]

Другая важная составляющая мониторинга — оценка возможностей участия населения региона в реализации социальных программ, иницируемых социально ответственными компаниями. Имеются в виду структура профессий, профессиональный уровень, наличие дополнительного образования, возможность профессионального роста и т.п. Иными словами, необходима оценка потенциала мобильности населения региона.

Резюмируя все вышесказанное, правомерно сделать следующие выводы.

1. Социально ответственная модель поведения современных компаний стимулирует компании к тому, чтобы их социально ответственное поведение обеспечивало бизнесу коммерческий успех и устойчивое развитие. Осуществить это возможно в нескольких вариантах. Первый вариант заключается в том, что потребности компании и общества совпадают. Второй вариант — "филантропический маркетинг". В третьем варианте корпоративная ответственность диктуется стратегическими соображениями. При этом используются два инструмента социальной ответственности: модификация деятельности компании в интересах стейкхолдеров и осуществление социальных инвестиций для поддержки общественных проектов.

2. Практика стимулирования реализации принципов КСО в отечественных условиях сдерживается тем, что российское общество является не настолько открытым, чтобы механизм классической модели КСО не давал сбоев. Проблемы более обостряются в условиях моногородов, что обусловлено двумя факторами: во-первых, переходом к рыночной системе хозяйствования; во — вторых, низкая мобильность рабочей силы, которая приводит к накоплению невостребованных человеческих ресурсов. Роль государства в определении приоритетов корпоративной социальной ответственности становится более значимой. Однако следует признать, что при своей важности и необходимости государственное регулирование представляется пока недостаточно эффективным по сравнению с корпоративной ответственностью.

3. Реалии современной ситуации, сложившейся в России, свидетельствуют о наличии имеющего место противоречия: КСО по ряду позиций противопоставляется государственному регулированию, как более совершенная альтернатива сглаживания социальных проблем. Государственное регулирование уже в ближайшей перспективе должно обеспечивать комплекс стимулов социально ответственного бизнеса. Его эффективное функционирование не представляется возможным без вмешательства со стороны государства. Меры, применяемые государственными органами власти, должны носить побуждающий и стимулирующий характер.

4. Для реализации системы мер, активно стимулирующих социальную ответственность бизнес - структур в российских условиях, необходима дополнительная сила, обеспечивающая баланс социально-экономических интересов и рисков. Этой силой должна стать местная администрация, реализующая соответствующие законы и подзаконные акты, принятые в порядке утверждения социально ответственного поведения компаний в качестве нор-

мы. Учитывая ситуацию, сложившуюся в российских условиях, очевидна целесообразность проведения корпоративной реформы с концентрацией прав в едином органе управления. Требуют усовершенствования нормы административного, криминального и хозяйственного законодательства, которые сейчас практически не обеспечивают соответствующего контроля, вследствие чего нет системного противодействия правонарушениям, которые присутствуют в сфере корпоративных отношений.

Литература

1. SA 8000, ISO 26000.
2. Полищук Л.И. Корпоративная социальная ответственность или государственное регулирование: институциональный анализ с приложением к России: Препринт. — М.: ГУ ВШЭ, 2009.
3. См., например: Reinhardt F. Market Failure And the Environmental Policies of Firms. Economic Rationales for "Beyond Compliance" Behaviour // Journal of Industrial Ecology. 1999. № 1.
5. Polishchuk L., Firsov E. Doing Well by Doing Good: An Industrial Organization Perspective of Corporate Philanthropy // Higher School of Economics. Moscow: SU-HSE Publishers, 2007.
6. Полищук Л.И. Бизнесмены и филантропы. — Pro et Contra, 2006
7. По данным фонда «Институт экономики города», до 70% компаний так или иначе получили от властей разнарядки на участие в различных благотворительных начинаниях
8. <http://ria.ru/economy/20090622/175109568.html>
9. <http://www.kariera.idr.ru/articles/>
<http://www.expert.ru/columns/2009/06/08/raznoe/comments>
10. <http://futurefactor.ru/socialnaya-otvetstvennost-biznesa/>
11. <http://wsclan.narod.ru/referat/ref4.html>
12. http://www.cfin.ru/anticrisis/macroeconomics/government_program/csr.shtml

Сидоренко И.Н., к.ист. н., доц.

**Государственная служба России:
развитие и управление человеческим капиталом
Национальный форум 1-2 ноября 2012 г.**

В рамках реализации Указа Президента Российской Федерации №601 от 7 мая 2012 г. «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» Российской академией народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ 1 и 2 ноября был организован Национальный видеофорум «Государственная служба России: развитие и управление человеческим капиталом».

Особенностью этого мероприятия является то, что он в режиме онлайн проходил как на площадке РАНХ ИГС при Президенте РФ, так и на дискуссионных площадках ряда ее филиалов (в том числе и на дискуссионной площадке в Ростове-на-Дону, на базе Южно-Российского института-филиала РАНХ и ГС). В Москве среди участников и гостей Форума были представители Администрации Президента РФ, Аппарата Правительства РФ, Минтруда и соцзащиты, Минэкономразвития, Минфина, Правительственной комиссии «Открытое правительство», органов государственной власти субъектов Российской Федерации, ведомств по управлению госслужбой иностранных государств, бизнес-корпораций и многие другие. На местном уровне в мероприятиях Форума приняло большое число представителей научного сообщества и практических работников органов власти. Например, в Ростове-на-Дону в дискуссиях участвовали более 150 человек. В их числе ученые ряда донских вузов, представители Правительства и министерств Ростовской области, Республики Адыгея, Краснодарского края.

Интерес к Форуму объясняется, прежде всего, исключительной актуальностью вопросов, вынесенных на его обсуждение, а именно - определение стратегических приоритетов и вызовов на пути построения современной системы управления человеческим капиталом государственной службы России.

Пленарное заседание, которое транслировалось на все площадки, открыл ректор РАНХ и ГС при Президенте РФ В.Мау, обозначив важнейшую миссию мероприятия для государственных служащих, зачитал приветственное послание Премьер-министра РФ Д.Медведева. В приветствии отмечалось, что современной России нужны хорошо образованные, ответственные и компетентные чиновники, квалифицированные специалисты, которые способны решать задачи развития страны, открыто работать в интересах всего

общества. Премьер подчеркнул, что рекомендации форума будут способствовать решению этих практических задач.

Председатель Госдумы С.Нарышкин, открывая дискуссию, отметил, что нерешенность проблем в современном госаппарате «чревата немалыми рисками как для развития государства, так и всего общества». Он напомнил, что в последние годы были приняты многие знаковые решения, которые определили современные контуры госслужбы России. «Однако жизнь не стоит на месте и совершенствование нормативной базы, ликвидация остающихся правовых пробелов и противоречий по-прежнему на повестке дня». С.Нарышкин рассказал о работе Государственной Думы над перспективными проектами, направленными на повышение качества государственной службы. Он призвал ученых, экспертов, представителей гражданского общества к широкому диалогу, профессиональному разговору по всему спектру проблем, имеющихся в сфере национальной кадровой политики.

Директором департамента государственной службы и кадров правительства РФ А. Сороко и зам. начальника Управления президента РФ по вопросам государственной службы и кадров С.Савченко были раскрыты ключевые моменты механизмов реализации Указа Президента РФ № 601, основные направления деятельности государства по созданию условий для повышения эффективности деятельности и авторитета государственных служащих.

Московский опыт повышения квалификации, карьерного продвижения по служебной лестнице, формирования действенного резерва, определения и реализации принципов ротации, мотивации эффективного труда чиновников стали предметом выступления руководителя аппарата мэра и правительства Москвы А.Раковой.

Каждый из выступавших на площадке РАНХ и ГС представителей министерств и служб, образовательных учреждений, руководителей международных организаций раскрывая позиции представляемых ими организаций, высказывал предложения по совершенствованию механизма формирования корпуса государственных служащих и повышения эффективности государственной службы.

В Ростове-на-Дону обсуждение вопросов, вынесенных на форум, продолжалось на региональной дискуссионной площадке в Южно-Российском институте-филиале РАНХ и ГС. Дискуссии прошли на пленарном заседании и в 2-х секциях.

Доклад заместителя директора ЮРИФ РАНХ и ГС профессора А.М.Старостина на пленарном заседании был посвящен вопросам инновационного подхода к управлению персоналом, задействованию и апробации новых управленческих идей, концепций, которые еще не вполне устоялись и не стандартизированы в теории и практике управления, новой ориентации самой управленческой деятельности, которая в качестве важного фактора собственного развития делает ставку на поисковый, экспериментальный подход и тем самым выходит в более широкий (неоклассический) контекст. Задачу

управления новой формации докладчик видит в том, чтобы определить эти границы и найти новые методы, технологии, подходы, которые эффективны за пределами обозначенных границ.

Руководитель Ведомства по управлению государственной службой Ростовской области Н. И. Финогенов в своем выступлении сосредоточился на эффективных технологиях и современных методах кадровой работы, направленных на повышение профессиональной компетентности государственных служащих.

Доцент Р.К.Овчаренко представил на обсуждение участников дискуссии социологические аспекты разрешения проблем реформирования государственной службы, повышения качества кадрового состава и кадрового потенциала государственных органов.

Профессор Т.В.Игнатова, вступив в дискуссию с ранее прозвучавшими суждениями и предложениями, высказала мнение о том, что общественное устройство экономики, с одной стороны, имеет прямое влияние на деятельность человека, с другой – налицо влияние некоторых трансцендентных факторов на поведение человека, в нашем случае – на поведение госслужащего. Ею были высказаны предложения по учету региональной специфики при решении вопросов формирования резерва управленческих кадров.

Профессоры И.Р. Бугаян и О. Ю. Мамедов обратили внимание на необходимость улучшения экономической и философской подготовки кадров для системы государственного управления.

Активное участие в обсуждении вопросов управления государственной службой, эффективности использования человеческого капитала на государственной службе, роли дистанционного образования управленцев в их профессиональном и личностном развитии и других приняли аспирант Б.Асатрян, студенты В.А. Васильев, Ю. Зопунян, А.Кислова, О.Куйданова, О.Мишурина и др.

Итогом обсуждения стали выработанные участниками ростовской площадки национального форума рекомендации:

1. Предусмотреть создание во всех субъектах РФ ведомства по управлению государственной гражданской службой;

2. Создать орган по управлению государственной службой на федеральном уровне (предусмотренный Федеральным законом «О государственной гражданской службе РФ»);

3. Расширить внедрение инновационных технологий при подборе персонала на государственную службу (НК-менеджмент, центры оценки и др.);

4. Предусмотреть адекватную оплату независимым экспертам, членам комиссии по урегулированию конфликта интересов на государственной службе;

5. Усилить работу по толерантному воспитанию персонала государственной службы, формированию у них чувства ответственности перед гражданским обществом;

6. Увеличить ассигнования федерального, регионального, местного бюджетов на переподготовку кадров государственной службы, обеспечение непрерывного образования;

7. Способствовать развитию ценностно-мотивационных основ государственной службы, переводу их на более высокие мотивационные уровни;

8. Направить усилия творческих коллективов РАНХиГС на разработку и внедрение концепции управления человеческим капиталом.

НАШИ АВТОРЫ

Абрамова Ирина Евгеньевна – доктор политических наук, кандидат исторических наук, профессор, Азово-Черноморская государственная агроинженерная академия (г. Зерноград). Тел. 8 928 151 35 60

Abramova I.E. – Doctor of Political Science, Candidate of Historical Sciences, Professor, the Azov-Black sea State Agro-Engineering Academy, Zernograd. Tel. 8 928 151 35 60

Акопов Григорий Леонидович – кандидат политических наук, доцент, директор Ростовского филиала Московского государственного технического университета гражданской авиации (МГТУ ГА). Тел. 8(863)-252-67-78.

Akorov G.L. – Candidate of Political sciences, associate professor, Director of Rostov Branch of Moscow State Technical University of Civil Aviation. Tel. 8(863)-252-67-78.

Бабанов Андрей Борисович – кандидат экономических наук, доцент Южно-Российского института-филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ. Тел. 8(863)-240-44-83

Babanov A.B. – Candidate of Economics associate professor, the South Russian Institute of the Federal State Educational Institution of Higher Professional Education «The Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration». Tel. 8(863)-240-44-83

Бадалянц Сергей Викторович – аспирант кафедры «Социология» Южно-Российского института-филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, заместитель начальника отдела по реализации молодежной политики Донского государственного технического университета.

Тел. 8-928-279-77-05

Badalians S.V. – post – graduate of the Chair of the South Russian Institute of the Federal State Educational Institution of Higher Professional Education «The Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration», deputy of the department of the Youths policy of Rostov-on-don Technical university. Tel. 8-928-279-77-05

Бечвая Мария Раджевна – ассистент кафедры экономики ФГАОУ ВПО «Южный федеральный университет» (г. Таганрог). Тел. 8(8634)37-17-42.

Bechvaya Mariya – assistant to the chair of Economics : «Southern federal University» Taganrog. Tel. 8(8634) 37-17-42.

Боровская Марина Александровна – доктор экономических наук, профессор, ректор ФГАОУ ВПО «Южный федеральный университет» (г. Ростов-на-Дону).

borovskaya-ma@yandex.ru

Borovskaya M.A. – Doctor of Economics, Professor, rector of Southern Federal University (Rostov-on-don). borovskaya-ma@yandex.ru

Гранкина Надежда Геннадьевна – аспирант кафедры теории рынка Южного федерального университета (г. Ростов-на-Дону). Тел. 89285830844.

Grankina N.G. – post – graduate of the Chair of Market Theory of Southern Federal University. Tel. 89285830844.

Давтян Маргуша Гаригеновна – старший преподаватель кафедры политологии и этнополитики Южно-Российского института-филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ. Тел. 8 (863)-269-62-09

Davtyan M.G. – the senior lecturer of the chair of Politology and Ethnopolity of the South Russian Institute of the Federal State Educational Institution of Higher Professional Education «The Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration».

Tel. 8 (863)-269-62-09

Добаев Игорь Прокопьевич – доктор философских наук, профессор Южного федерального университета (г. Ростов-на-Дону). Тел. 8-918-555-44-44

Dobaev I.P. – Doctor of Philosophy, professor of the South Federal University. Tel. 8-918-555-44-44

Добаев Андрей Игоревич – кандидат экономических наук. Тел. 8-918-555-44-44

Dobaev A.I. – The candidate of Economics. Tel. 8-918-555-44-44

Дьяконова Жанна Геннадьевна – аспирант Южно-Российского института-филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ. Тел. 8-928-146-44-13

Dyakonova Z.G. – post- graduate of The South Russian Institute of the Federal State Educational Institution of Higher Professional Education «The Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration». Tel. 8-928-146-44-13

Епинина Вероника Сергеевна – аспирант, старший преподаватель кафедры «Менеджмент» Волгоградского госуниверситета. Тел. 8-909-378-57-78

Epinina V.S. – post- graduate, senior lecturer of the Chair of Management of Volgograd State University. Tel. 8-909-378-57-78

Зинченко Геннадий Павлович – Заслуженный деятель науки РФ, доктор философских наук, профессор, заведующий кафедрой социологии Южно-

Российского института-филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ. Тел. 8(863)-240-97-19
Zinchenko G.P. - Honorary Scientist of Russian Federation, PhD (Philosophy), associate professor of the Department of Coziologi of Science of South-Russian Institute-branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration.
Tel. 8(863)-240-97-19

Змяк Сергей Сергеевич - кандидат экономических наук, доцент Южно-Российского института-филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ. Тел. 8(863)-240-23-51
Zmiak S.S. – Candidate of Economics, associate professor of The South Russian Institute of the Federal State Educational Institution of Higher Professional Education «The Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration». Tel. 8(863)-240-23-51

Игнатов Владимир Георгиевич – Заслуженный деятель науки РФ, доктор экономических наук, профессор, заведующий кафедрой государственного и муниципального управления Южно-Российского института-филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ. Тел. 8(863)-269-62-53
Ignatov V.G. – Honorary Scientist of Russian Federation, Doctor of Economic Science, Professor, Head of Cathedra of Government and Municipal Management of South institute - branch of Russian Academy of National Economy and state service under the President of Russia. Tel. 8(863)-269-62-53

Иванова Людмила Леонидовна – кандидат политических наук, начальник отдела молодых ученых Южно-Российского института-филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ. Тел. 8(863)-203-63-11
Ivanova L.L – candidate of Political sciences, The South Russian Institute of the Federal State Educational Institution of Higher Professional Education The Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration. Tel. 8(863)-203-63-11

Кюрджиев Сергей Пантелеевич – кандидат экономических наук, доцент Южно-Российского института-филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ. Тел. 8(863)-240-68-03
Kyurdzhiev S.P. – Candidate of Economic Sciences, associate professor of the South Russian Institute, a branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Head of the Chair of Economics, Finance and Environment.
Tel. 8(863)-240-68-03

Коломиец Наталья Викторовна – доктор философских наук, профессор Южно-Российского института-филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, кафедра «Философия и методология науки». Тел. 8-918-599-59-59

Kolomietz N.W. – Doctor of Philosophy, Professor of the South Russia Institute - branch of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, the Chair of Philosophy and Methodology of Science. Tel. 8-918-599-59-59

Кондратенко Евгения Николаевна – кандидат политических наук, старший преподаватель кафедры политологии и этнополитики Южно-Российского института-филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ. Тел. 8 (863)-240-27-75

Kondratenko E.N. – Candidate of Political Sciences, the senior teacher of the Chair of Politology and Ethnopolity of the South Russian Institute, a branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration. Tel. 8(863)-240-27-75

Куликова Юлия Павловна – соискатель ученой степени кандидата экономических наук, Финансово-Технологическая академия. Тел. (495) 790-49-92

Kulikova J.P. – Degree Applicant of Economic Sciences (post-graduate), the Academy of Finance and Technology. Tel. (495) 790-49-92.

Курников Ефим Васильевич – кандидат экономических наук, доцент Южно-Российского института-филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ. Тел. 8(863)-263-19-37

Kurnikov E.V. - Candidate of Economic Sciences, Assistant professor of the South Russian Institute, a branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration. Tel. 8(863)-263-19-37

Люлька Ольга Федоровна – советник департамента по вопросам внутренней политики аппарата полномочного представителя Президента РФ в ЮФО. Тел. Т. 8-928-18-45-9-55

Lyulka O.F. – the counselor of the home policy department in the apparatus of a presidential plenipotentiary in the SFD. Tel. 8-928-18-45-9-55

Магомадов Хасан Умарович – кандидат экономических наук, доцент кафедры налогообложения и бухгалтерского учета, факультета экономики Южно-Российского института-филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ. Тел. моб. 8-918-523-03-23

Magomadov K.U. – candidate of Economic Sciences, the associate professor of the chair of taxation and bookkeeping calculation, faculty of Economics of the South Russian Institute, a branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration. Tel. 8-918-523-03-23

Мамонтова Юлия Павловна – аспирант Южно-Российского института-филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ. Тел. 8-919-883-54-88

Mamontova Y.P. – post-graduate of the South Russian Institute, a branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration. Tel. 8-919-883-54-88

Марадудина Виктория Федоровна – аспирант Южно-Российского института-филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ. Тел. 8-918-512-29-95

Maradudina V.F. – post-graduate of the South Russian Institute, a branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration. Tel. 8-918-512-29-95

Масыч Марина Анатольевна – кандидат экономических наук, доцент кафедры экономики, ФГАОУ ВПО «Южный федеральный университет» (г. Таганрог). Тел. 8(8634)37-17-42

Masych M.A. – candidate of Economic Sciences, Federal State-Owned Autonomous Educational Establishment of Higher Vocational Education “Southern Federal University”, Associate Professor of Economics, Taganrog. Tel. 8(8634) 37-17-42

Некрасов Виталий Николаевич – доктор экономических наук, профессор, Почетный работник высшего профессионального образования РФ, заведующий кафедрой менеджмента Южно-Российского института-филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ.

Тел. 8(863)-269-62-07

Nekrasov V.N. – doctor of Economic Sciences, professor, honorary member of the higher professional education of the RF, the head of the chair of management of the South Russian Institute, a branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration. Tel. 8(863)-269-62-07

Носко Борис Петрович – кандидат экономических наук, доцент, начальник управления инноваций в органах власти Правительства Ростовской области.

Тел.: 8(951)508-45-30

Nosko B.P. – candidate of Economic Sciences, associate professor, the head of the department of innovations in the authorities of Rostov region. Tel: 8(951)508-45-30

Павлюкова Антонина Викторовна – кандидат экономических наук, доцент Ростовского филиала МГУТУ им К.Г. Разумовского. Тел. 8(863)-250-60-91.

Pavlukova A.V. – candidate of Economic Sciences, associate professor of Rostov branch of MSUTM in the name of K.G. Razumovskiy. Tel. Тел. 8(863)-250-60-91.

Плохова Виктория Владимировна – аспирант Южно-Российского института-филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ. Тел. 8-918-538-57-63

Plochova V.V. – a post-graduate of South-Russian Institute-branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration. Tel. 8-918-538-57-63

Полуянов Евгений Владимирович – кандидат экономических наук, помощник заместителя Губернатора Ростовской области – главный специалист Правительства Ростовской области. Тел.: 8(918)532-70-20

Poluyanov E.V. - PhD in Economics, deputy governor assistant – main specialist, the Government of the Rostov region. Tel: 8(918)532-70-20

Пономаренко Тамара Вячеславовна – кандидат политических наук, Азово-Черноморская государственная агроинженерная академия (г. Зерноград). Тел. 8 906 184 36 58

Ponomarenko T.V. – Candidate of Political Sciences, Azov-and-Black Sea State Agro-engineering Academy, Zernograd. Tel. 8 906 184 36 58

СклярOVA Елена Алексеевна – доктор философских наук, доцент кафедры философии и методологии науки Южно-Российского института-филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ.

Тел. 8-951-522-50-25

Sklyarova E.A. – PhD (Philosophy), associate professor of the Department of Philosophy and Methodology of Science of South-Russian Institute-branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration. Tel. 8-951-522-50-25

Точиев Иса Бесланович – руководитель аппарата Народного собрания Республики Ингушетия, соискатель Южно-Российского института-филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ. Тел. 8-928-790-50-06

Tochiev I.B. – the head of the people assembly personnel department of Ingushetia, an applicant of the South Russian Institute of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration. Tel. 8-928-790-50-06

Умаров Джамбулат Вахидович – аспирант Пятигорского государственного лингвистического университета (г. Пятигорск). Тел. 8-918-555-44-44

Umarov D.V. – a post graduate student of Pyatigorsk State Linguistic University, Pyatigorsk. Tel. 8-918-555-44-44

Шепелева Юлия Леонидовна – аспирант Южно-Российского института-филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ. Тел. 8-903-438-61-91

Shepeleva Y.L. – a post graduate of South-Russian Institute-branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration. Tel. 8-903-438-61-91

Черненко Ирина Александровна – кандидат политических наук, доцент кафедры профсоюзного движения, гуманитарных и социально-экономических дисциплин Кубанского института социэкономии и права (филиал) ОУП ВПО «Академия труда и социальных отношений» (г. Краснодар), докторант кафедры политологии и этнополитики ЮРИФ РАНХиГС при Президенте РФ. Тел. 8-918-258-86-84

Chernenko I.A. – Candidate of Political Sciences. Assistant professor of the Department of trade-union movement, humanitarian and socio-economic disciplines of Kuban Institute of Social Economy and Law (branch) of Academy of Labour and Social Relations.

Tel. 8-918-258-86-84

Чумаков Александр Александрович – доктор экономических наук, профессор кафедры менеджмента Южно-Российского института-филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ. Тел. 8-928-775-60-99

Chumakov A.A. – PhD (economics), Professor of the department of Management of South-Russian Institute-branch of the Presidential Academy of National Economy and Public Administration. Tel. 8-928-775-60-99

ABSTRACTS

Kolomietz N.W. Modern concept of cultural typology.

The article analyses the formation of the modern concept of cultural typology as a fundamental methodological problem of the modern philosophy of culture. The paper presents the selection criteria and a set of major indicators of the concept of modern cultural typology. The author brings forward the arguments for creating cognitive typology of culture. Key words: culture, typology of culture, modern concept, the typological approach, cognitive typology of culture.

Ignatov V.G., Kyurdzhiev S.P. The budget flows in the interaction system of different governance levels

The article argues that the redistribution of financial resources between the budget system levels should be enhanced by the mechanism of budget qual-levelling. Key words: interbudget relations, budget sustainability; budgeting, result-oriented.

Nosko B.P., Poluyanov E.V. Basic stages of establishing e-government in Russia: a normative and historical approach

The article focuses on basic stages of establishing e-government in Russia and outlines long-term perspectives for administrative reform in Rostov region. Key words: e-government, the concept of administrative reform, a system of inter-agency electronic interaction (SMEV), Information Society, providing public and municipal services in the electronic form.

Zinchenko G.P., Tochiev I.B. Municipal management as a civil society institution.

The article dwells on the role of municipal management in strengthening civil society institutions. Key words: municipal management, civil society, relations between the state and civil society.

Nekrasov V.N., Mamontova Y.P. Public and private partnership in stimulating the post-crisis economic growth in Russia

The authors analyse the current economic climate and describe a number of measures to further improve the forms of public and private partnership. Key words: public and private partnership, institutions, economic growth, financial-economic crisis.

Chumakov A.A. Settlement and cash clearing operations as an aspect of bank management

The article analyses the possibility of adapting settlement and cash operations to the changed financial market in Russia and contains recommendations aimed at developing effective tools for a banking sector.

Key words: bank management, business processes, settlement and cash operations, non-price competition, bank client policy.

Zmiyak S.S. State policy on the labour market: problems and prospects at the regional level

The article focuses on the need for further improvement of state policy concerning the labour market within the framework of developing strategies to provide better employment opportunities in the region for the period up to 2020. Key words: labour market, employment, unemployment, state policy, employment assistance schemes.

Borovskaya M.A., Masych M.A., Bechvaya M.R. Industrial relations: major approaches and definitions

The article presents the basic components of industrial relations system and analyses the major indicators of regulating industrial relations, in particular, the ratio of the average monthly nominal added salary of employees in organizations to the median salary level in different business areas across Russia. Key words: industrial relations, industrial relations regulation, relations in the workplace, business activities, human potential.

Kurnikov E. Innovative determinants of Russia's participation in the global customs, transport and logistics process

The article discusses the issues of international air shipment, which determine the "e-freight" technology adaptation by the industry members for purposes of increasing their efficiency and competitiveness on the global transport services market. Key words: customs, transport and logistics process; international air shipments; e-document circulation; "e-freight" technology.

Magomadov Kh.U. The rating estimation of municipal formations when calculating the tax potential of municipalities (based on taxation practice of Rostov region)

The article proves the need for local administrations to apply the rating system when estimating municipalities tax potential and the extent of realizing the declared tax indices for each financial year. Key words: tax potential, municipal formations, tax passport, methods of calculating tax potential, municipal revenues, the ranking of municipal formations.

Pavlukova A.V. The efficiency of enterprise innovation development restructuring

The article dwells on qualitative criteria of innovative development of the industrial enterprises. The study is based on specific features of the industry. Key words: innovations, economic benefit, re-structuring, criterion, strategic factors, the innovative project, a recoupment, net profit, project cost, yield of capital investments.

Babanov A.B. Measuring and monitoring the innovation environment in the territories of Southern Federal District of RF

The article focuses on the analysis of innovation activities in Southern Federal District which involves the integral indicator and Rash Measurement Models. The author applies Rash Unidimensional Measurement Models developed by prof. Andrich as a software tool for measuring of latent variables. Key words: innovation environment, socio-economic development of the state, international ratings, global competitiveness index, innovation potential, business environment, Rash Unidimensional Measurement Models.

Sklyarova E.A. The political elite in the era of the Old Order

The article dwells on the role of nobility in shaping public consciousness of the New Times. It analyses the transformation of Western European public consciousness in the 18th century. Key words: political elite, noble aristocracy, public opinion, lifestyle, way of thinking.

Dobaev I.P., Dobaev A.I., Umarov D.V. Transformation of terrorism financing in the North-Caucasus

The article outlines the basic sources of financing terrorist formations worldwide, the transfer to the network principles of organization and gives the broad picture of reduction in outer sources and diversification of inner sources of terrorism financing in the North Caucasus. Key words: Jeehad, Zakat, Imarat Caucasus, Islamism, radical Islamism, North Caucasus, Terrorism, Terrorism Financing, Hawala, Extremism.

Lyulka O. Mass protest activity and socio-political transformation in the context of globalization

The article dwells on specifics of social protest in modern society under globalization and developments to the classical theory of relative deprivation. The author offers his own interpretation of technology of mobilizing public protest potential and analyses the phenomenon of universal scenarios for large-scale protest activity in various countries. Key words: social protest, protest activity, relative deprivation, mobilization, political networking, political transformation, globalization.

Ivanova L.L. PhD political science Guidance in public civil service: institutional aspect

The article analyses different approaches to defining coaching / guidance and its tasks. The author singles out different guidance models and the type of civil servants who can be involved in coaching and describes positive and negative aspects of guidance practices. Key words: public service, guidance, adaptation of personnel.

Chernenko I.A. Anatomy of industrial action in modern Russia: causes, forms, subjects

The article analyses major causes, types and make-up of participants of industrial action and defines the risk and effects of labour disputes between employers and employees. Key words: labor conflicts, causes of protest movement, subjects of labor disputes, effects of mass protest actions, trade unions.

Davtyan M.G., Kondratenko E.N. Political culture in Russia and the problems of its creation in the present conditions

The article analyses specific features of political culture in modern Russian society and proves the need to create tools for developing democratic political culture.

Key words: political culture, political values, modernization, democratic changes, bringing up values.

Abramova I.E., Ponomarenko T.V. Shaping life strategies of young people in rural areas: trends and opportunities for state involvement

The article dwells on urgent problems of social policy aimed at improving employment situation for young people in rural areas. Key words and word-combinations: rural youth, social policy of the state, state policy regarding young people in rural areas, social-labor sphere of rural areas.

Akopov G.L. Internet technologies and creating e-democracy

This article analyses the current trend of greater citizen participation in federal and municipal management and administration by use of Internet technologies. The author describes the effect of net politics on civil society, the possibility of public control of state agencies and the attitude of major statesmen to establishing e-democracy. Key words: Internet-technologies, “e-democracy”, net-politics, political blogs, political actors, state management, civil society, public control, party elites.

Dyakonova Zh.G. Tax potential of the Southern Federal District (SFD): ways of improvement

The article analyses the most effective ways of improving tax and economic potential of the Southern Federal District. Key words: tax potential, economy potential, tax system, tax administration.

Badaliants S.V. Employment of migrant workers in the context of migration policy management

The article focuses on workplace adaptation of migrant workers and immigrants, the specific make-up of migrants who prefer to seek employment in particular type of jobs and the need to improve state policy aimed at providing employment for migrants. Key words: migration, employment, adaptation of migrants, immigration policy, migrant workers.

Epinina V.S. Creating effective tools for interaction between public au-

thorities and population.

The article proves effectiveness of public administration based on participatory model consisting of three degrees of public involvement in dealing with matters of great state and public interest. Key words: participatory mechanism, public administration, administrative reform, interaction between government and population, citizen participation in improving the efficiency of public administration.

Maradudina V.F. Public and private partnership and its role in the social and economic modernization of the country

This article focuses on the fundamentals and benefits of the partnership between the state and business community, the problems of its development and its role in the country's social and economic development. Key words: public and private partnership, private sector; social responsibility, public authorities.

Shepeleva Y.L. Gender aspects of leadership in the framework of politological research

The article dwells on the gender specifics of political power and political leadership phenomenon viewed as an object of politological research. The author attempts to analyse the history and development of gender research as a part of political science evolution. Key words: gender, leadership, political leadership, gender asymmetry, gender inequality.

Plokhova V.V. Project management as a way of innovative state policy implementation

The article describes political significance of improving the efficiency of public service sphere viewed in retrospective, its current stage and perspective of this nation's development. It gives recommendations on switching state agencies and institutions and local administrative bodies to the project management model. Key words: project management, improving the efficiency of government policy, methods of government administration, educational system.

Kulikova Y.P. Guidelines and forms of improving innovation activities in higher education in the Russian Federation

The article presents the author's model of the interaction between the innovation system of national education and market economy in the period of modernization and describes one of the prerequisites for innovative development of higher education across the Russian Federation – the system of regional policy in the field of education, science and innovation. Key words: innovation, innovation policy, innovation development, modernization of the economy, the management of innovation development.

Grankina N.G. Enhancing social responsibility of modern companies: the need for measures of state encouragement

The article focuses on the state regulation measures aimed at enhancing corporate social responsibility and describes ways and methods of encouraging socially responsible businesses operating in Russia.

Key words: corporate social responsibility, stakeholder, philanthropic marketing, state regulation of business social responsibility, information asymmetry.

CONTENTS

TOPICAL ISSUES	6
ACTUAL	7
Kolomietz N.W., PhD in (Philosophy) Professor. Modern concept of cultural typology	7
MANAGEMENT ISSUES	13
Ignatov V.G., Merited Worker of Science of the RF, PhD in (Economics), Professor, Kyurdzhev S.P., Candidate of science (Economics) The budget flows in the interaction system of different governance levels	13
Nosko B.P., Candidate of science (Economics), Assistant Professor, Poluyanov E.V., Candidate of science (Economics) Basic stages of establishing e-government in Russia: a normative and historical approach	22
Zinchenko G.P., PhD in (Philosophy) Professor, Tochiev I.B., Head of Administration of People's council of the Republic of Ingushetya Municipal management as a civil society institution.....	29
ECONOMIC ISSUES	36
Nekrasov V.N., PhD in (Economics) Professor, Mamontova Y.P., post-graduate Public and private partnership in stimulating the post-crisis economic growth in Russia	36
Chumakov A.A., PhD in (Economics) Professor. Settlement and cash clearing operations as an aspect of bank management	44
Zmiyak S.S., Candidate of science (Economics), Assistant Professor, Senior researcher State policy on the labour market: problems and prospects at the regional level... 50	50
Borovskaya M.A., PhD in (Economics) Professor, Masych M.A., Candidate of science (Economics), Assistant Professor, Bechvaya M.R., Lecturer.....	62
Kurnikov E.V., Candidate of science (Economics), Assistant Professor. Innovative determinants of Russia's participation in the global customs, transport and logistics process	68
Magomadov Kh.U., Candidate of science (Economics), Assistant Professor The rating estimation of municipal formations when calculating the tax potential of municipalities (based on taxation practice of Rostov region)	76
Pavlukova A.V. Candidate of science (Economics), Assistant Professor. The efficiency of enterprise innovation development restructuring	84
Babanov A.B., Candidate of science (Economics), Assistant Professor. Measuring and monitoring the innovation environment in the territories of Southern Federal District of RF.....	91

POLITOLOGY AND ETHNOPOLITICS **101**

Sklyarova E.A., PhD in (Philosophy), Assistant Professor.
The political elite in the era of the Old Order..... 101
Dobaev I.P., PhD in (Philosophy) Professor, Dobaev A.I., Candidate of science
(Economics), Umarov D.V., post-graduate
Transformation of terrorism financing in the North-Caucasus..... 107
Lyulka O.F., Councillor of Interior Affairs department of the Administration
Plenipotential Representative of the RF president in SFD
Mass protest activity and socio-political transformation in the context of
globalization122
Ivanova L.L. Candidate of science (politics), assistant professor
Guidance in public civil service: institutional aspect 130
Chernenko I.A., Candidate of science (Politics), Assistant Professor.
Anatomy of industrial action in modern Russia: causes, forms, subjects..... 138
Davtyan M.G., Senior Lecturer, Kondratenko E.N., Candidate of science (Poli-
tics)
Political culture in Russia and the problems of its creation in
the present conditions..... 145
Abramova I.E., PhD in (Politics), Professor, Ponomarenko T.V., Candidate of
science (Politics)
Shaping life strategies of young people in rural areas: trends and opportunities for
state involvement..... 153
Akopov G.L., Candidate of science (Politics), Assistant Professor
Internet technologies and creating e-democracy 159
Artyukhin OA, candidate of political sciences, Bolshakov EM, graduate
Economic aspects of Russian elitogeneza171

FROM YOUNG RESEARCHERS **178**

Dyakonova Zh.G., post-graduate
Tax potential of the Southern Federal District (SFD): ways of improvement..... 178
Badalians S.V., post-graduate
Employment of migrant workers in the context of migration policy
management..... 183
Epinina V.S., Senior Lecturer.
Creating effective tools for interaction between public authorities
and population 188
Maradudina V.F., post-graduate.
Public and private partnership and its role in the social and economic
modernization of the country..... 195
Shepeleva Yu.L., post-graduate
Gender aspects of leadership in the framework of politological research.....200

Plokhova V.V., post-graduate	
Project management as a way of innovative state policy implementation.....	209
Kulikova Yu.P., Junior Researcher	
Guidelines and forms of improving innovation activities in higher education in the Russian Federation	217
Grankina N.G., post-graduate	
Enhancing social responsibility of modern companies: the need for measures of state encouragement	226
SCIENTIFIC LIFE	236
Sidorenko I.N., Candidate of science (History), Assistant Professor.	
Public service in Russia: management and development of human capital	236
OUR AUTHORS	240
ABSTRACTS	247
CONTENTS	252

**ГОСУДАРСТВЕННОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ.
УЧЕНЫЕ ЗАПИСКИ СКАГС.**

**НАУЧНЫЙ
И ОБЩЕСТВЕННО-ТЕОРЕТИЧЕСКИЙ ЖУРНАЛ**

№ 4. 2012

Редактор – Т.В. Лозовая

Подписано в печать 15.06.2012. Формат 70x100 1/16.
Офсетная печать. Бумага писчая. Объем 14,5 п.л.

Тираж 200 экз. Заказ № 1059/

ЮРИФ РАНХ и ГС

344007 г. Ростов-на-Дону, ул. Пушкинская, 70.

Отпечатано в типографии ООО «Альтаир»

Ростов-на-Дону, пер. Ахтарский, 6.