ГОСУДАРСТВЕННОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ

НАУЧНЫЙ И ОБЩЕСТВЕННО-ТЕОРЕТИЧЕСКИЙ ЖУРНАЛ

Издается с 2000 г. Периодичность - 4 номера в год. №3. 2008. СЕВЕРО-КАВКАЗСКАЯ АКАДЕМИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ

УЧЕНЫЕ ЗАПИСКИ СКАГС

ОТ РЕДАКЦИИ

Период после выхода второго номера нашего журнала совпал с каникулами в высших учебных заведениях, когда замирает не только образовательная, но и научная деятельность. Но, несмотря на это, наш редакционный портфель не оскудел и журнал выходит в полном объеме.

Тематика нашего журнала определяется прежде всего реальными проблемами государственного и муниципального управления, государственной и муниципальной службы, развития политического, экономического и социального знания.

Острую проблему высветил Президент РФ Д.А.Медведев в своем вступительном слове на совещании, посвященном работе с кадровым резервом, 23 июля 2008 г. Ссылаясь на дефицит специалистов во власти, он подчеркнул необходимость обновления кадрового состава, практически провозгласив кадровую реформу.

Наиболее важным элементом совершенствования профессионализма и ответственности управленческих кадров в этом номере журнала посвящены статьи профессора А.К. Агапонова - о политической и социальной ответственности в государственном и муниципальном управлении; доцента СКАГС Л. В. Завгородней - об оценке профессиональных качеств и результатов деятельности служащих.

Будущее России зависит от обогащения практики научным знанием. Инновационная модель социально-экономического развития России может быть реализована лишь при активизации взаимодействия науки, управления и производства. Характеристике этого взаимодействия и их взаимозависимости посвящена статья профессора Н.С. Авдулова «Наука и инновации». В ней автор раскрывает роль и место научного знания, его применения в самых различных сферах жизни российского общества, анализирует факторы и условия повышения эффективности взаимодействия научного знания и практической деятельности.

Динамичность развития внешнеэкономических связей России в целом и Ростовской области в частности представляет научный интерес для ученых института мировой экономики СКАГС, готовящем кадры для внешнеэкономической деятельности в регионах Северного Кавказа. Профессором Г.П.Солодковым, кандидатами наук Э.Т. Рубинской и Э.Д. Рубинской был подготовлен и апробирован в учебном процессе спецкурс, содержание которого положено в основу представленной в журнале статьи.

В разделе «Проблемы экономики» нашли также отражение и другие актуальные проблемы современного развития экономических отношений: о налогах на недвижимость - статья кандидата экономических наук М.А Черныш; проблемы реализации механизма банкротства - статья кандидата экономических наук Р.В. Шхагошева и О.Г. Полочанской; межстрановые сопоставления национального благосостояния охарактеризованы в статье кандидата экономических наук Н.С. Шепеловой, аспирантка ИУБиП М.С. Бондарец анализирует конкурентоспособность малых предприятий

В традиционном для нашего журнала разделе «Проблемы политологии и этнополитики» опубликованы статьи, отражающие мнения авторов по поводу обсуждаемых научным сообществом в настоящее время вопросов: об институте президентства в парламентарных республиках - доцента К.В.Кудряшова, о политико-общественном контроле в сфере нанотехнологий и о политической идентичности и модели экстремистского поведения молодежи соискателей СКАГС Д.К.Ремизова и И.А.Дяченко.

В каждом номере журнала отводится место для публикаций молодых ученых. В данном номере со своими научными наработками выступают аспиранты Е.В. Дудукалов - о государственном регулировании развития национального сегмента интернета в России; О.В.Мальцева - об управлении барьерами входа на рынок как инструменте государственного стимулирования конкуренции и др.

Редакция журнала по-прежнему открыта для ученых и специалистов-практиков, желающих поделиться результатами своих исследований и опытом в сфере государственного и муниципального управления, экономики и политологии.

Авдулов Н.С., проф., д. филос. н. (СКНЦ ЮФУ)

НАУКА И ИННОВАЦИИ

На современном этапе общественного развития наука выступает одной из важнейших сфер человеческой деятельности, которая самым тесным образом переплетена со всеми другими видами общественной жизни. В условиях острой необходимости перехода страны на инновационный путь развития наука определяет перспективы экономического, социального и духовного развития общества. За последние полвека половина экономического роста достигнута благодаря научным исследованиям и созданным на их основе технологиям¹. Сегодня решающим фактором в конкурентной борьбе становится наука и умение ее эффективно использовать.

Под наукой обычно понимают «особый вид познавательной деятельности, направленный на выработку объективных и обоснованных знаний о мире»². Наука сориентирована на выявление сущностных связей и зависимостей, в соответствии с которыми предметный мир может преобразовываться усилием человеческой деятельности. В отличие от обыденного познания, наука использует особые средства и методы, располагает соответствующим понятийным аппаратом. К науке предъявляют два необходимых основных требования. В науке категорически запрещается сознательное искажение истины, какими бы соображениями это не было обусловлено. Вторым, не менее важным требованием к науке, является постоянная инновационная деятельность, непрерывный рост новых знаний. Становится очевидным, что новую экономику и более высокое качество жизни не-

¹ Российская газета. 2007. 05. 07.

 $^{^2}$ Степин В.С. Наука / Новая философская энциклопедия. М., 2001. Т. 3. С. 23.

возможно построить без науки, новых технологий и способных к творчеству людей. Научное знание предстает как непрерывный поток инноваций.

Инновациями принято считать нововведения, понимаемые в контексте общей тенденции вытеснения традиционных, арха-ичных, устаревших, кустарных форм деятельности более эффективными, рационально организованными и научно обоснованными. Инновации имеют место во всех сферах жизнедеятельности, и наряду с производственными технологиями, может идти речь о социальных, политических, управленческих, образовательных технологиях. К инновационной деятельности в полном объеме относится наука. «С позиции синергетики инновационная деятельность, связанная с рациональной организацией по субъект - объектному признаку, должна корректироваться принципом самоорганизации» 1.

Наука позволяет выделить внутренние, сущностные связи предметов, явлений, процессов и учитывать их в теоретической и практической деятельности. Наука располагает обширным арсеналом приемов, средств, методов, технологий, с помощью которых невидимое становится видимым, тайное - явным. Они позволяют отделить случайное, второстепенное от существенного, закономерного, устойчивое от преходящего, объективное от субъективного, истину от мифов.

Науку и инновации сближает то обстоятельство, что они по своей сущности представляют разновидности творческой деятельности. Как наука, так и инновации есть «социально обусловленная, целенаправленная созидательная деятельность, с которой полнее всего представляет продуктивные компоненты, присущие человеческому труду. ... Эта деятельность направлена на порождение принципиально, качественно новых, нравственно оправданных и эстетически совершенных культурных ценностей»².

Без науки любой вид деятельности может превратиться в тормоз использования инновационных технологий, развития

 $^{^{1}}$ Панарин А.С. Инновация / Новая философская энциклопедия. М., 2001. Т. 2. С. 122.

 $^{^2}$ Яценко Л.В. Творчество / Новая философская энциклопедия. М., 2001. Т. 4. С.21.

творческих способностей у молодых специалистов, в консервирование устаревших сведений, в трансляцию поверхностных, а порой и ложных представлений, от которых практика заставит отказаться.

Без научного объяснения любое изучаемое явление рождает таинственность, мистицизм, невежество. Наполнить практику научным содержанием означает освоить не только результаты новейших исследований, но и в полном объеме предоставить историю новых открытий, методы познания, трудный путь поиска и достижения истины. При этом важно обращать внимание на все разнообразие взглядов, подходов, концепций, методологических и мировоззренческих установок. К сожалению, приходится считаться с тем, что в современном обществе все отрасли знаний и практического опыта политизированы и идеологизированы. В силу этих и других обстоятельств умалчивается наличие целых научных теоретических учений, таких как фрейдизм или марксизм. Ведь каждая научная доктрина сохраняет в себе огромный познавательный потенциал, который помогает глубже, полнее воспринимать те или иные стороны человеческой практики, может служить испытанным инструментом для постижения новых истин. В силу политической и идеологической зашоренности, а порой и элементарного невежества, незнания, непонимания, перестраховки критикуется не суть того или иного учения, а его поверхностные интерпретации. Вместо научных аргументов зачастую используются политические и идеологические соображения.

Научное содержание любого вида деятельности предполагает в полной мере учет тех существенных изменений, которые происходят в последнее время в сфере науки. В достаточной степени обоснованным считается, что интенсивное применение научных знаний практически во всех сферах жизни общества, настоящая революция в средствах хранения и получения знаний меняет сам характер научной деятельности. «Наряду с дисциплинарными исследованиями на передний план все более выдвигаются междисциплинарные и проблемно-ориентированные формы исследовательской деятельности. Если классическая наука была ориентирована на постижение все более сужающегося, изолированного фрагмента действительности, выступающего в качестве

предмета той или иной научной дисциплины, то специфику современной науки конца XX века определяют комплексные исследовательские программы, в которых принимают участие специалисты различных областей знания»¹.

Естественно, в инновационном процессе научный подход исключает фрагментарность, изолированность одной науки от другой, разрыв связей и взаимодействий различных отраслей знания. Как в науке, так и в инновационном процессе должны постепенно стираться жесткие разграничительные линии между картинами реальности. Системность и историзм обеспечивают научное содержание деятельности во всех сферах жизни общества. Наука не равнозначна знанию какой-нибудь специальности. Научный подход означает «умение связно представлять себе широкую картину мира, умение видеть науки не только в их достижениях, но и в их связях друг с другом; умение видеть прошлое в его развитии к сегодняшнему дню; умение чувствовать интерес и любознательность к будущему, вырастающему из этого прошлого»². Без науки нельзя освоить целостную картину мироздания, а без целостной картины мира нельзя понять ее детали, нельзя достигнуть того всестороннего развития интеллекта, какое необходимо, чтобы мыслить самостоятельно, инновационно, творчески, конструктивно.

«Для того, чтобы в реальной ситуации открыть в предмете новые стороны (грани, свойства и т.д.), открыть - в смысле чувственно воспринять (увидеть, услышать и т.п.), необходимы два условия: или сам предмет должен «повернуться» к субъекту новой стороной или субъект должен переместиться в пространстве и времени, чтобы занять по отношению к предмету новую точку зрения»³. Не случайно, известный авиаконструктор А.Н. Туполев, описывая творческий процесс рождения новой идеи, говорил: «Надо на вещи, на собственную работу мысли, взглянуть непривычным взглядом. Надо взглянуть чужими глазами, подойти к ним по-новому, вырвавшись из обычного, привычного круга». Эту же мысль в развернутом виде изложил в свое время философ Э.В. Ильенков: «Способность смотреть на окружаю-

¹ Степин В.С. Теоретическое знание. М., 2003. С. 321.

² Шагинян М. Очерки разных лет. М., 1977. С. 458.

³ Басин Е.Я. Творчество и эмпатия // Вопросы философии. 1987. №2.

щий мир глазами другого человека приобретает собственно творческий, продуктивный характер лишь при условии, что человек обладает умением «принимать близко к сердцу» интерес другого человека, его запросы к действительности, его потребности. Это значит уметь сделать всеобщий «интерес» своим личным и личностным интересом, потребностью своей индивидуальности, ее пафосом. То, что в других выступало в виде «намека», «тенденции», приобретает в акте творчества характер нового, интегрального образа. Работа творческого воображения (напомним, что «воображение» мы рассматриваем как эмпатию) организована и регулируется формами, которые, как и категории логики, имеют «универсальный» характер и представляют собой продукт длительной «дистилляции»¹.

Место и роль науки в инновационной деятельности не ограничивается лишь познавательными функциями. Наука содержит колоссальный нравственный, эстетический, гуманистический, воспитательный потенциал. Работа ученых имеет первоначальное значение для всего человечества. В моральном плане это обстоятельство изменило облик нашего времени. В плане социальном от него зависит, выживет человечество или погибнет, а также при каких условиях оно выживет и как погибнет. Чаши добра и зла в руках ученых. На плечах науки, знания, образования лежит небывалая ответственность. Незнание, непонимание, невежество не несут никакой ответственности за все то, что происходит в мире, не испытывают угрызения совести. Наука вносит в жизнь истину, красоту, добро, делает жизнь каждого более содержательной, более осмысленной, более счастливой: «Из всех людей, среди которых я жил, - пишет Чарлз Перси Сноу, - ученые - самые счастливые. Они были как-то бодры и жизнерадостны... Причины этого не так уж просты. Отчасти это объясняется самой природой научной работы: ее полный успех только в ней самой, она сама по себе является источником счастья. Ученые скорее удовлетворяются своей судьбой, чем другие умные люди. Они меньше думают о затруднениях в личной жизни. Поскольку они не могут избавиться от них и изменить что-нибудь, они не обращают на них внимания. Но когда они думают о людях, то они думают главным образом о том, что можно изменить,

¹ Басин Е Я Там же

а не о том, чтобы примириться с действительностью, потому что в этом случае их помыслы обращены не к личным, а к социальным условиям существования»¹.

Выдающиеся ученые всегда обращали внимание на нравственное значение и роль науки в развитии общества. В предисловии к книге М. Бертло «Наука и нравственность», французского химика, одного из творцов синтетической химии, К.А. Тимирязев, в частности, писал: «Наука в своем непрерывном поступательном движении обогащала человечество материально и нравственно, так как, в конце концов, успех в том и другом направлении идет рука об руку с ростом знаний, не говоря уже о том, что успех нравственности порою находится в прямой зависимости от успехов материальных». Он видел в науке оружие осуществления в жизни активной морали, которая ставит своей задачей «уменьшение неправды, зла и страдания»².

Подлинная наука призвана препятствовать возникновению таких ситуаций, когда самодовольная посредственность позволяет торжествовать над умом и талантом, подлость и низость над честностью и благородством. Перед наукой всегда стояла задача распознавать и преодолевать ложь, невежество, заблуждения, идеологические стереотипы, а затем познавать истину, открывать новые знания, вносить свет в темные углы человеческого бытия. Постижение истины чаще всего связано с пересмотром широко распространенных суждений, отказом от обычных представлений и поэтому прямо или косвенно ставит ученого в ситуацию выбора, требующего порой смелости, мужества и благородства. «Ученый может ошибаться, - пишет академик В.С. Степин, - но не имеет права подтасовывать результаты, он может повторить уже сделанное открытие, но не имеет права заниматься плагиатом. Институт ссылок, как обязательное условие оформления научной монографии и статьи призван не только зафиксировать авторство тех или иных идей и научных текстов. Он обеспечивает четкую селекцию уже известного в науке и новых результатов. Вне этой селекции не было бы стимула к напряженным поискам нового, в науке возникли бы бесконечные

¹ Сноу Ч. П. Портреты к размышлениям. М., 1985. С. 281.

² Толстых В.И. Наука и нравственная ответственность ученого // Вопросы философии. 1967. № 4. С. 79.

повторы пройденного и, в конечном счете, было бы подорвано ее главное качество - постоянно генерировать рост нового знания, выхода за рамки привычных и уже известных представлений о мире» 1 .

Можно сослаться и на другие свидетельства о незаменимой роли науки в жизни общества. Качество, уровень, эффективность любой деятельности, можно без всякого преувеличения сказать, зависит в решающей степени от науки, ее наукосоизмеримости. Наукоемкость определяет ее качество и эффективность, требует постоянных усилий в деле интеграции науки и практики. Эта задача приобретает особую актуальность.

Престиж науки и статус ученого в нашей стране сильно принижен, что сказывается на развитии инновационной экономики, на качество подготовки специалистов, на уровне мировоззренческой культуры. В США ученый в списке престижных профессий занимает второе место после врача, опережая юриста, банкира, архитектора, министра. В нашей стране ученый находится в конце второго десятка. В России вкладывается в фундаментальную науку в сорок раз меньше, чем в Китае, в семнадцать раз меньше, чем в США. Известно, что тьма распространяется быстрее света. По сведениям ВЦИОМ, две трети опрошенных затруднились указать хотя бы одну фамилию отечественного ученого. С. Королева назвали всего 10%, Ж. Алферова -8%, А. Сахарова - 6% из числа участников опроса. Недофинансирование, невнимание, непонимание роли науки в обществе в целом и в производстве в частности тормозит развитие инновационной экономики, порождает отставание в деле технического прогресса, лишает человеческую деятельность широты, фундаментальности и ориентиров на подлинные человеческие ценности.

Неслучайно в науке, как и в других сферах жизни, заметные масштабы приобрело такое позорное явление, как взяточничество, плагиат, подготовка диссертаций за деньги, двоемыслие, безнравственность, которые естественно снижают вес науки в обществе. А ведь, по сути, истину, как и любовь, совесть, не покупают - покупают ложь, имитацию чувств, бесчестие. Сужение доли науки, истины в жизненном пространстве ведет к переори-

¹ Степин В.С. Наука /Новая философская энциклопедия. М., 2001.

ентации в подготовке специалиста: с творца, новатора, созидателя на специалиста-потребителя, приспособленца, разрушителя. Многие выпускники учебных заведений не хотят, да порой и не могут работать по специальности, багаж их знаний не соответствует требованиям времени.

В последнее время заметно улучшилось отношение органов власти к науке. Это выразилось в том, что возрос объем финансирования, устранены барьеры, теперь И исследовательские институты могут заниматься преподавательской деятельностью, а вузы - пользоваться материальнотехнической базой научных учреждений, существенно обновляется материальная база науки. Только в рамках Министерства образования и науки РФ создано 56 центров коллективного пользования современным научным оборудованием. Расходы федерального бюджета на гражданскую науку в 2008 г. составили 125 млрд руб., а с учетом внебюджетных источников - около 200 млрд руб. Принято решение о повышении зарплаты действительным членам РАН до 50 тыс. руб. в месяц, а членамкорреспондентам - до 25 тыс. руб. в месяц¹.

Вместе с тем государственное финансирование не коснулось технического персонала научных учреждений - библиотекарей, музейных работников, архивистов. По словам академика С. Глазьева, Россия до сих пор остается единственной страной в мире, где количество ученых постоянно сокращается². Средний возраст академиков РАН превышает 70 лет. Даже профессора МГУ, получающие гораздо больше, чем в других университетах страны, имеют зарплату вдвое меньшую, чем зарплата машиниста метро, и примерно в 10 раз меньше, чем зарплата американского профессора³.

В сфере экономики, как и в других сферах общественной жизни, отсутствуют мотивационные механизмы использования научных знаний, обоснованные критерии наукоемкого производственного процесса. Нигилизм по отношению к науке проявляется и в том, что при подготовке важных законов, решений, программ редко обращаются к научным аргументам. Недаром в

¹ Талант на импорт // Российская газ. 2008. № 116. 13.02.

² Там же.

³ Там же.

них избыточно много погрешностей, отрицательно влияющих на все стороны общественной жизни.

Если творческое мышление не поощряется ни в школе, ни в вузе, ни на производстве, ни обществом в целом, то способности творческих личностей обычно гаснут. Давно известно, что участие человека в созидательном, инновационном процессе пробуждает в нем стремление сохранить и приумножить результаты творчества других людей, а в итоге обеспечивает инновационный путь развития общества.

По мнению известного политолога А. Ципко, «в любом НИИ или КБ все зависит от двоих-троих «умников», которые создают собственную группу и двигают дело вперед. А откуда им сейчас взяться в нужном количестве, если за годы реформ люди привыкли, что слава и богатство приходят к тем, кто удачно поучаствовал в приватизации, получил в 1990-е годы «нефтяную скважину в личное пользование», сделал себе состояние буквально «на халяву». Не пойдет умный и талантливый молодой человек в технический вуз, чтобы после долгих лет изучения сложных предметов вроде сопромата, теории машин и механизмов, начертательной геометрии, высшей математики получать в 10 раз меньше своего сверстника, работающего в банке или риэлторской конторе. А если в автодорожные или машиностроительные институты идут «худшие», те, кто даже математику не в силах освоить, - чего вы хотите со всеми этими заклинаниями об инновациях? Здесь нужно очень многое исправлять, начав буквально с нулевой отметки»¹.

Далее автор не без основания отмечает важную роль средств массовой информации как в повышении приоритета науки, так и в усилении ее влияния на инновационный процесс: «Ну почему стоит только включить «Евроньюс», и каждые полчаса тебе рассказывают о новых научных достижениях и технологиях, о разных венгерских и польских Кулибиных, что-то там изобретающих? А по нашим каналам «скачут» только разнокалиберные примадонны с голыми ляжками? И мне уже совершенно не кажется странным, что лучшие студенты лучших вузовтого же знаменитого Бауманского - курса с третьего оказывают-

 $^{^{1}}$ Ципко А. Что такое инновационное общество // Российская газ. 2008. №29. 12.02.

ся «купленными на корню» западными работодателями и быстро уезжают туда, где есть не только хорошая база для исследований, но и их труд, их интеллект востребованы и уважаемы. На мой взгляд, именно об этом нужно в первую очередь подумать, начиная какой бы то ни было разговор об инновациях. Добиться того, чтобы бизнес получил гарантии на будущее и имел реальные стимулы для долгосрочных инвестиций в науку, чтобы инженерные профессии обрели в обществе ценность, а политическая стабильность внушала людям не просто «спокойствие», а уверенность в будущем страны. Это, кстати, и будет лучшая «инновация» - если говорить о переходе от слов к продуманным делам»¹.

Естественно, наука не может быть единственным универсальным способом преодоления всех наших бед, решения всех современных проблем. Но ясно одно: всякая деятельность должна быть наукоемкой, зрячей, осмысленной глубоко и всесторонне, а приоритет научных знаний должен быть не просто декларацией, а острой, насущной потребностью.

¹ Там же.

Агапонов А.К., д. полит. н., проф. СКАГС

ПОЛИТИЧЕСКАЯ И СОЦИАЛЬНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ В ГОСУДАРСТВЕННОМ И МУНИЦИПАЛЬНОМ УПРАВЛЕНИИ

Основным результатом первого этапа проведения административной реформы, как известно, явилась реализация мер как на федеральном, так и на региональном уровне по структуризации и функциональному упорядочению деятельности органов исполнительной власти и связанных с ней унитарных предприятий и государственных учреждений, позволивших четко определить сферы ответственности органов исполнительной власти, оптимизировать их состав и механизмы функционирования и исключить коллизии между функциями выработки, реализации и контролем политики в государстве¹.

В то же время цели и задачи реализуемой концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006 – 2008 гг. и план мероприятий по ее проведению не предусматривают конкретных мер и направлений по повышению конституционноправовой и административной ответственности в этих органах политико-административной власти.

Следует отметить, что нынешний президент РФ Д.А. Медведев, соблюдая преемственность намеченного курса, делает акцент на повышение ответственности Правительства РФ прежде всего в выполнении федерального бюджета и реализации приоритетных национальных проектов в социальной сфере на инновационной основе.

Ответственность в управлении как форма реализации контроля выступает как в виде внешнего проявления (требования соблюдения норм и правил), так и внутреннего (самооценки, заключающейся в способности участника управленческого процесса сознательно, решая стоящие перед ним задачи, свободно

¹ См.: Логунов А.Б. Административная реформа в Российской Федерации: основные этапы реализации. Аналитический вестник Совета Федерации. 2006. № 22. С. 41 – 42.

выбирать вариант решения, утверждать своей деятельностью те или иные нравственные ценности).

Социальная ответственность, являясь качественным аспектом сущности социальных отношений, эволюционирует в зависимости от содержания естественноисторического процесса на различных его этапах. Высокая социальная активность общества была характерна, к примеру, в нашей стране в отдельные периоды, считавшиеся судьбоносными, имела своим основанием прежде всего осознание высокой ответственности.

Социальная ответственность является методологически искомой рассматриваемой научной категории, в широком смысле ее значения, является основанием всех видов ответственности, в том числе политической и собственно социальной, то есть связанной с социальными отношениями в сфере жизнеобеспечения, существования, воспроизводства и развития самого человека. Любая ответственность всегда социальна, так как она выражает уровень отношений между людьми в социуме.

Уточним понятие политической ответственности субъекта государственно-властных отношений.

В.Н. Савин определяет политическую ответственность государственной власти как ответственность государственной власти и должностных лиц перед народом, населением соответствующей территории за «несоответствие их деятельности мандату доверия, выражающееся в их неспособности вырабатывать и осуществлять политику, принимать решения с пользой для блага люлей»¹.

Нами понимается политическая ответственность как осознание ответственной зависимости политического лидера, субъекта властных отношений от государства, гражданского общества, политической организации, населения в деятельности по осуществлению коллективно выработанного курса, выполнению предвыборной программы, обещаний перед электоратом, неуклонное следование в своей деятельности конституционным положениям и политико-правовым нормам.

Как подчеркивает И. Барциц, «ответственность властей, как Федерации, так и субъектов Федерации, выступает как обяза-

¹ Савин В.Н. Ответственность государственной власти перед народом // Государство и право. 2000. № 12. С. 64.

тельное условие утверждения в России институтов правового государства и системы народовластия»¹.

Но «Политическая ответственность невозможна без политического контроля за органами власти со стороны общества, который осуществляют прежде всего различные политические партии и движения и главным образом политическая оппозиция. Народ на выборах, выражая свою политическую волю, также осуществляет контроль за «управляющими»².

Политическая ответственность зачастую реализуется как конституционно-правовая ответственность, хотя выше мы отмечали сущность собственно политической ответственности. «Более того, – в связи с этим указывает О.В. Лучин, всякая политическая ответственность, если она соотносится по каким-либо параметрам с Основным Законом, не может ему противоречить и существовать вопреки конституционной ответственности»³.

Как отмечает В. Коновалов: «Политическая ответственность – это ответственность субъектов политики перед народом либо перед господствующим в обществе классом за нормотворческую и нормоприменительную деятельность, приводящую социальные нормы и механизмы их реализации в соответствие либо с волей и интересом господствующего класса, либо с оптимальными общественными интересами, объективными потребностями общественного развития.

В ретроспективном аспекте политическая ответственность не из специфических мер взыскания. Взыскание есть наступление неблагоприятных последствий как ответной реакции.

Поэтому она сопряжена с различными видами ответственности, для наступления политической ответственности применимы санкции любых видов ответственности — моральной и различных видах юридической ответственности»,

По мнению ученых СКАГС: «Политическая ответственность как ответственность, имманентная политическим отношениям, должна характеризовать обратную связь между субъектом и объектом политического управления, качество которой обу-

_

¹ Барциц И. Ответственность власти // Власть. 2000. № 1. С. 10.

² Там же С 12.

 $^{^{3}}$ Лучин О.В. Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации. М., 2002. С. 282.

словливает его эффективность. Но политическое управление, являясь специфическим видом социального управления как системы и явления, содержит такие же общие и необходимые для функционирования элементы, как и у других видов управленческой деятельности. При их реализации важную роль играет субъективная значимость ответственности, как необходимого качества, характеризующего региональные органы политической власти и политических лидеров».

Политическая ответственность, будучи разновидностью социальной ответственности, не обладает чертами юридической ответственности; сферой ее применения является политическая деятельность, в большинстве случаев политическая ответственность имеет основанием нарушение норм морали, существующих в государстве обычаев, наличие недостатков при осуществлении государственной власти (например, аморальный поступок, некомпетентность, политическая некорректность и т.п.). так, отставка министра вследствие его несогласия с официально проводимой политикой не обладает такими чертами, как «нарушение прежде всего юридических норм, без чего невозможны меры принуждения, реализация санкции правовой нормы», в связи с чем не представляется возможным признать такого рода отставку санкцией конституционно-правовой ответственности.

В литературе высказана точка зрения о том, что «конституционно-правовая ответственность есть политическая ответственность, но не любая, а та, которая приобретает конституционные формы». Действительно, конституционно-правовая ответственность имеет четко выраженное политическое содержание и по основам, и по кругу субъектов, и по мерам воздействия на них.

Основательными и эффективными факторами дальнейшего повышения ответственности региональной политической власти в политико-административной деятельности являются установленные федеральными законами «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах, организации законодательных (представительных) и исполнительных органов власти субъектов Российской Федерации» от 11 декабря 2004 г. № 154 — ФЗ и «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ), порядок замещения должности руководителя субъекта РФ по представлению Президента Российской

Федерации и определения дополнительных оснований и мер конституционно-правовой ответственности органов государственной власти в субъектах РФ.

Разработанная процедура замещения должности руководителя субъекта РФ предусматривает ответственность как регионального законодательного органа, так и Президента РФ за юридически обоснованное и рациональное введение во власть высшего политического руководителя региона.

Существенной мерой повышения ответственности региональной политической элиты явился предусмотренный законом роспуск законодательного (представительного) органа субъекта РФ при принятии им конституции (устава), закона или иного нормативного правового акта, противоречащего Конституции РФ, федеральным конституционным законам и федеральным законам при невыполнении определенных условий судебных органов.

В отличие от ранее существующего порядка реализации такой меры конституционно-правовой ответственности Федеральным собранием путем принятия соответствующего федерального закона теперь это возможно Указом Президента РФ.

Другим важным моментом повышения ответственности региональных политико-административных органов власти явилось введение конституционно-правовой ответственности высшего должностного лица субъекта РФ в виде отрешения его от должности Президентом РФ в связи с утратой доверия Президента РФ и за не надлежащее исполнение ими своих обязанностей.

В связи с этим принижена роль законодательной (представительной) региональной власти по поводу отрешения от должности руководителя субъекта РФ. Региональный парламент в связи с вышеуказанным может лишь ходатайствовать перед Президентом РФ об отрешении губернатора (президента республики) в связи с выражением ему недоверия.

Несмотря на очевидную позитивность законодательных новаций в повышении ответственности региональной политико-административной элиты и укреплению вертикали власти, возникали и продолжаются острые научные и политические споры по поводу оснований отрешения от должности руководителя субъекта РФ.

К примеру, И.И. Конкина в связи с формулировкой «утрата доверия» дискутирует: «Недоверие — моральная категория, и, следовательно должно использоваться в праве с большой осторожностью, поскольку является очень субъективной. С ее введением решение вопроса об устранении от должности единоличным государственным органом может использоваться как мера политического давления для обеспечения принудительного единоначалия»¹.

Не всегда достаточно может аргументироваться и такое основание как «за ненадлежащее исполнение ими своих обязанностей», – констатирует В. Кузьмин, приводя пример по отрешению от должности губернатора Корякского автономного округа Указом Президента РФ 9 марта 2004 г. за ненадлежащее исполнение обязанностей и плохое обеспечение населения энергоносителями. Причем никаких противоправных действий губернатором не совершалось, что косвенно подтверждает и факт отсутствия в отношении его уголовного дела².

А.А. Кондрашов считает, что рассматриваемая санкция как отрешение от должности высшего должностного лица, эволюционировала из института конституционно-правовой ответственности в меру политической ответственности, применяемую исключительно по усмотрению Президента России, которую можно оценивать как лишь особую властно-организованную санкцию (меру политической ответственности). Эта модель ограничивает основные права субъектов РФ по формированию органов госвласти, самостоятельному применению мер конституционно-правовой ответственности в системе законодательной и исполнительной власти субъектов³.

 $^{^{1}}$ Конкина И.И. Новый механизм приведения к власти глав субъектов РФ: проблемы и сомнения // Конституционное и муниципальное право. 2005. № 3. С. 25.

 $^{^2}$ См.: Кузьмин В. Первый отставной //Российская газета. 2004. 10 марта.

 $^{^3}$ См.: Кондрашов А.А. Позитивная ответственность органов государственной власти в конституционном законодательстве Российской Федерации //Конституционное и муниципальное право. 2006. № 4. С. 25.

Солидаризируясь с вышеуказанными позициями, В.А. Черепанов уточняет, что законом установлена правовая возможность применения конституционно-правовой ответственности к законодательному органу в отсутствие состава правонарушения, а также не прописан юридический состав конституционных правонарушений, за совершение которых губернатор может быть отрешен от должности, а под «утратой доверия» можно подразумевать утрату политической лояльности действующему Президенту¹.

В этой ситуации возрастает доля гражданского общества, консолидации его институтов в дальнейшем развитии демократии и повышении роли общественного контроля, что в немалой степени зависит от региональных политических элит, осуществляющих политико-административное управление субъектами РФ.

Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления имеет определенную и политическую составляющую, то есть является частью политической ответственности, которая «выражается в осознании ответственной зависимости политического лидера, субъекта властных отношений от государства, гражданского общества, политической организации, населения в деятельности по осуществлению коллективно выработанного курса, выполнению предвыборной программы, обещаний перед электоратом, неуклонное следование в своей деятельности конституционными положениями и политикоправовым нормам».

Как уже было отмечено выше, 131 Федеральный закон обозначает местное самоуправление как форму осуществления народом своей власти, обеспечивающей самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций.

Таким образом, местное сообщество, делегировав власть органам местного самоуправления, делегирует и большую часть ответственности.

¹ См.: Черепанов В.А. Реформа государственной власти в субъектах Российской Федерации //Закон и право. 2005. № 4. С. 12 – 13.

Исполнение муниципальной властью законодательства, предвыборных обещаний, намеченного политического курса, намерения и действия ее по решению муниципальных задач и проблем населения является обратной связью в управлении, на первом этапе которого субъектом политического процесса является народ, а объектом кандидаты на выборные должности местного самоуправления.

Получив право власти от местного сообщества, органы местного самоуправления трансформируются в субъект политического процесса, но не теряют зависимость от настроения, пожеланий и воли населения.

Местное сообщество же, в свою очередь, изначально как субъект, а затем, как и объект управления, наделяя властью и передавая ответственность муниципальным органам, берет на себя ответственность управляемых.

Вместе с тем, являясь источником власти, местное сообщество, в определенной мере, также несет некоторую ответственность за ответственность муниципальной власти, как бы странно это не звучало. Здесь имеется в виду отношения населения к действиям органов самоуправления в процессе их работы, а так же во время выборов муниципальной власти.

В настоящее время развитие местного самоуправления в Российской Федерации сталкивается с различными проблемами, одной из которых является низкая социальная активность жителей в сфере местного самоуправления.

Считаем, исходя из субъектов, перед которыми наступает ответственность, следует выделить ответственность органов местного самоуправления и их должностных лиц перед населением муниципального образования, перед физическими и юридическими лицами, перед государством в интересах населения муниципального образования (в частности, в случае нарушения ими Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, конституции (устава), законов субъекта Российской Федерации, устава муниципального образования), перед государством в интересах самого государства в целом (в случае ненадлежащего осуществления указанными органами и должностными лицами переданных им отдельных государственных полномочий).

По мнению А.А. Уварова, «юридическая ответственность органов местного самоуправления перед своими жителями может реализовываться и в результате нарушения общих принципов их взаимоотношений. Поэтому в устав муниципального образования следует включить и такие общие принципы взаимодействия органов местного самоуправления с населением, которые заключаются в приоритете законных интересов граждан, учете их мнения при принятии решений, подотчетности и подконтрольности жителям органов и должностных лиц местного самоуправления.

«Разумеется, что в уставах необходимо предусмотреть обязанность органов и должностных лиц местного самоуправления руководствоваться этими принципами при принятии своих решений, а в случае, если эти решения все-таки противоречат данным принципам, нести за это предусмотренную уставом и другими нормативными правовыми актами муниципального образования ответственность. Данные положения об ответственности, закрепленные в уставах муниципальных образований, ликвидируют возможные проблемы в правовом регулировании механизма ответственности и позволят жителям защитить свои законные интересы и права».

Позитивная ответственность есть осознание и воспроизведение личностью в своем поведении необходимости выполнения долга. Юридическая ответственность представляет собой разновидность негативной ответственности. Это реагирование государства в лице должностных лиц или органов на правонарушение и обязанность правонарушителя претерпевать неблагоприятные последствия.

Согласно этому подходу, ответственность депутатов представительных органов местного самоуправления, реализуется, во-первых, как позитивная ответственность, то есть ответственная деятельность по решению вопросов местного значения; вовторых, как негативная ответственность — ответственность депутатов перед населением в результате утраты доверия, перед государством — в случае нарушения действующего законодательства, перед физическими и юридическими лицами — в порядке, предусмотренном действующим законодательством.

К сожалению, сегодня вопросы ответственности в целом, а муниципально-правовой ответственности в частности, не имеют

достаточной нормативно-правовой базы ни на одном уровне власти, из чего следует, что размытость механизма применения мер ответственности, отсутствие санкций и самое главное – правовой базы приводит к самоуспокоенности народных избранников всех уровней, которая, к сожалению, переходит в самоуспокоенность и как следствие приводит к различным нарушениям.

Политическая модернизация, подразумевающая национальную интеграцию, т.е. становление и укрепление наряду с региональными традиционными, религиозными, рядовыми, этническими, политическими авторитетами единых общенациональных общероссийских авторитетов, востребует повышение авторитета ответственной за свои действия и решения региональной элиты.

В общественном сознании актуальным остается вопрос о соответствии декларативности ответственности элиты в государственной политике ее реальному воплощению в конкретной политико-административной деятельности.

Об ответственности органов власти в альтернативе: декларирование ее элитой или реальность, пока доминирует в большей степени первое, чем второе 1 (см. табл. 1, данные приведены в %).

Таблица 1

Считаете ли ответ- ственность скорее декларативным, чем реальным аспектом деятельности власти	Декларативный.	Реальный	Затрудняюсь ответить
На федеральном	51,9	22,5	15,6
уровне			
На региональном	57,8	27,9	14,4
уровне			
На муниципальном	54,2	31,0	15,0
уровне			

Тенденция реальности осуществления ответственности пока повышается по мере перехода на более низкий уровень вла-

 $^{^1}$ См.: Агапонов А.К. Технологии формирования и повышения ответственности региональных органов власти. Ростов н/Д., 2005. С. 14.

сти по вертикали. Разрыв между двумя последующими социологическими показателями примерно одинаков – около 4%.

К примеру, административно-политические органы власти Северного Кавказа сегодня занимают промежуточное положение между властью Центра, местными элитами и населением. Поэтому в их менталитете, с одной стороны, отражаются общефедеральные подходы, ответственность перед Центром. Но, с другой, нельзя не учитывать действия как местных социальных и политических интересов, так и своеобразия региональной ментальности.

В обществе в настоящее время устойчиво мнение, что осуществляемое назначение руководителей регионов и муниципальных образований создает для них не только ситуацию подконтрольности и подотчетности вышестоящим органам, но и реальной возможности освобождения от должности по определенным основаниям.

Вместе с тем, в связи с возрастанием роли партий в формировании органов власти повышается и их политическая ответственность за делегирование своих представителей.

Поэтому, по мнению экспертов, в органе власти другими формами воздействия чисто политико-идеологического характера, относящимися к внугрипартийной деятельности или содержащими моральный аспект ответственности перед своими партийными коллегами или избирателями, однако имеющими практическое значение, могут быть: публичное признание лидера о своей политической несостоятельности — 37,5%, смещение его с поста решением коллегиального органа партии — 24,7. Эксперты также предложили такие меры реализации политической ответственности (1,15 — 2,4% мнений), как «создание вокруг лидера политической нетерпимости», «решение суда», «организация показательных процессов» и др. 1

Таким образом, очевидна актуализация необходимости реализации политической ответственности руководителей, занимающих политические, выборные должности.

Особую политическую ответственность взяла на себя правящая партия «Единая Россия» за реализацию национальных, социальных и ряда других федеральных проектов, объявив их программными в своей политической деятельности.

¹ См.: Агапонов А.К. Технологии формирования и повышения ответственности региональных органов власти. С. 17.

Сегодня в правовом поле российской государственности имеются достаточные основания для реализации политической, конституционной и других видов ответственности по отношению к субъектам власти, хотя они и нуждаются в дальнейшем совершенствовании. Важным фактором повышения ответственности остается общественное мнение, которое является производным от сознания интеллигенции и ответственности СМИ. В то же время и каждый орган политико-административного управления имеет свои внутренние факторы повышения ответственности государственных и муниципальных служащих.

Анализ эффективности форм повышения ответственности служащих региональных и муниципальных политико-административных органов власти по данным указанного социологического опроса показал следующее (см. табл. 2) 1 .

Таблица 2

пов		
1.	Подконтрольность	40,0
2.	Административная ответственность	33,3
3.	Дисциплинарные взыскания	28,9
4.	Снижение уровня материального стимулирования	51,1
5.	Отчет в коллективе	44,4
6.	Отчет на уровне руководства	31,1
7.	Собеседование с руководителем	22,2
8.	Другое	0

Приведенные данные социолого-политологического анализа позволяют сделать вывод о том, что ответственность является важнейшим качеством руководителя, лидера, субъекта политико-административного управления.

Для усиления ответственности следует повышать роль отчетности глав исполнительной власти и депутатов регионального уровня за свою деятельность, за решение определенных проблем и вопросов, принимать по ним резолюции и постановления

¹ См · Там же С 22

оценочного характера, а в случае невыполнения – более радикальные меры.

Следует эффективнее использовать средства обеспечения реальной гласности деятельности депутатов, руководителей властных органов, особенно, в принятии политических решений.

Политическая ответственность как уже отмечалось, является одним из видов социальной ответственности в широком плане, и она наступает в связи с неудовлетворительной реализацией социальной политики, отражающей неспособность политикоадминистративных органов власти обеспечивать конституционное право граждан на достойную жизнь.

Социальная ответственность как ответственность перед гражданским обществом, коллективами, «предполагает моральные и юридические санкции со стороны общества, отдельных его слоев, которые не позволяют снижать жизненный уровень населения до недопустимых пределов. Минимальная заработная плата, минимальный прожиточный уровень, потребительская корзина, бюджет семьи, душевое потребление являются показателями социальной ответственности, ее низкого уровня, что предполагает обратные санкции со стороны общества, вплоть до гражданского неповиновения. В цивилизованных странах наблюдается тенденция в сторону повышения социальной ответственности, в то же время снижение ее уровня свидетельствует о кризисе власти, слабой управляемости и ведет к социальному напряжению, политической нестабильности» ¹.

Генезис социальной ответственности адекватен началу социализации человека, происходящей, прежде всего, в процессе коллективного труда, осуществляемого людьми как сознательными существами. Объективная необходимость кооперации труда обусловила элементарное распределение трудовых усилий многих работников, прямо не связанных в процессе производства, но, стремящихся к достижению определенного коллективного результата, требовала управленческого воздействия, которое, прежде всего, было связано с распределением обязанностей, ус-

¹ Социальные технологии: Толковый словарь /Отв. ред. В.Н. Иванов. Москва – Белгород: Луч – Центр социальных технологий. 1995. С. 178.

пешное выполнение которых обеспечивало реализацию поставленной задачи.

Сегодня объективная сторона социальной ответственности элит непосредственно связана с осуществлением социальной политики, реализацией национальных проектов в социальной сфере.

Как известно, социальная сфера и политика, осуществляемая в ней, являются производными по отношению к другим сферам и политикам, прежде всего политической и экономической. В то же время именно условия жизни населения, уровня социальной его защиты и гарантий являются первопричиной борьбы за политическую власть как со стороны «управляющих», так и «управляемых». Да и большинство конфликтов возникает по социальным причинам.

Поэтому в цивилизованных странах наблюдается тенденция в сторону повышения социальной ответственности, в то же время снижение ее уровня свидетельствует о кризисе власти, слабой управляемости и ведет к социальному напряжению, политической нестабильности.

Социальная ответственность, как уже отмечалось, отражает и собственно социальные отношения, обусловливающие развитие и функционирование социальной сферы, являющейся объектом активной социальной политики. В контексте реализации социальной политики руководящими кадрами авторами ответственность рассматривается как субъективно-объектная связь человеческого фактора и социальной политики, важнейшая черта стиля работы руководителей, критерий оценки их отношений к реализации курса на коренные социальные обновления в обществе¹.

Анализируя генезис ответственности в государственной службе, В.Л. Романов отмечает: «Поднимаясь до высших уровней государственной службы, социальная ответственность приобретает официальную нормативную юридическую форму и регламентируется законами, постановлениями, инструкциями и иными актами.

29

 $^{^{1}}$ См.: Агапонов А.К. Власть и ответственность. Ростов н/Д., 2002. С. 55.

Этот вид ответственности распределяется сверху вниз соответственно распределению должностных полномочий» ¹.

Выражая отношение к реализации социальной политики, социальная ответственность может трансформироваться в политическую, когда неудовлетворительное состояние социальной сферы может служить причиной смены политической власти и даже политического строя. Анализируя события 85-90-х гг., следует отметить, что не реальное осуществление политического плюрализма, а недовольство населения страны ухудшающим состоянием социальной сферы стало решающим фактором ухода КПСС с политической арены и распада СССР. Лидеры демократического движения лишь умело воспользовались этим². В настоящее время слабая социальная защищенность большинства населения России (и ностальгия по социальной политике прошлого) выражается в довольно активной поддержке блока народно-патриотических сил и КПРФ.

Таким образом, состояние социальной сферы является условием и фактором завоевания, удержания или утраты политической власти, а низкий уровень социальной ответственности вызывает возрастание ответственности политической.

Конечно, государство как политическая организация и возникло как явление социальное. Рассуждая о сущности государства, Г.В.Ф. Гегель подчеркивал: «Его дело сводится вообще в отношении к крайности единичности как множества индивидуумов к двум моментам: во-первых, к тому, чтобы сохранить эти индивидуумы в качестве лиц и тем самым сделать право необходимой действительностью, и затем к тому, чтобы задействовать их благу, в котором каждый, прежде всего, заботится о себе, но которое имеет, однако также и, безусловно, всеобщую сторону — охранять семью и руководить гражданским общест-

¹ Романов В.Л. Социальная ответственность государственной службы /Эффективные технологии и системе государственного и муниципального управления. Майкоп — Ростов н/Д.: Изд-во СКАГС, 1999. С. 306.

² См.: Агапонов А.К. Социальная ответственность политической элиты /Политико-административная элита в системе властных отношений / Сб. докл. научно-практ. конф. Ростов-на-Дону, 10-11 сент. 1996 г. Вып. 3. Ростов н/Д., 1996. С. 37.

вом; во-вторых, в том, чтобы и право, и благо, и весь образ мыслей и действительность единичного существа, стремящегося стать центром для себя, снова свести к жизни всеобщей субстанции и в этом смысле в качестве свободной мощи положить предел развитию подчиненных ей сфер и удержать их в субстанциальной имманентности»¹.

Ни в коем случае не упрощая сложности определяемой великим философом сущности государства, отметим, прежде всего, связь, а значит, и ответственность между всеобщностью и индивидуумом, выражающуюся правом и необходимостью, а также и взаимной ответственностью. Но государство, как социальный по своей природе институт, не сразу стало социальным по своей сущности функционирования, то есть если не обеспечивающим достойную жизнь, то, по крайней мере, стремящимся к этому. Это произошло не сразу, и дело не только в экономических предпосылках или идеологических надстройках, адекватных определенным периодам развития цивилизации или типам политических государств. Дело в объективных условиях, требующих осуществления подлинной по своей сущности социальной политики, «сильной» или «активной», как ее формулировали политические деятели эпохи перестройки.

Развивающаяся рыночная конкуренция, выражающаяся в формах острой борьбы за существование и выживание сильнейших, дифференцирующая общество на почти полярные по материальному достоянию части, и становление демократии, способствующей возрастанию роли государства как выразителя общенациональных интересов в социальном и экономическом регулировании жизнедеятельности людей как амортизатора социальных противоречий частью капиталистического уклада обусловили необходимость формирования в конце XIX в. у нового социального уклада при сохранении рыночной экономики — социального государства. Этот термин впоследствии вошел в конституции ряда стран, а в 1993 г. в Конституции Российской Федерации было закреплено, что Россия является социальным государством.

¹ Гегель. Энциклопедия философских наук: М., 1977. С. 351.

Понимание необходимости социальной ответственности государства за своих граждан не сразу стало составной частью государственной политики стран рыночной экономики.

Общегосударственные концепции социальной политики прямо или косвенно принудили или мотивировали бизнес и менеджмент быть социально ответственными.

Социальная ответственность, как принято считать в бизнесе, в отличие от юридической, подразумевает определенный уровень добровольного отклика со стороны организации на социальные проблемы общности. Этот отклик имеет место по отношению к тому, что лежит вне определяемых законом или регулирующими органами требований или же сверх этих требований.

Реализуя упоминавшееся уже конституционное положение о России как «социальном государстве», органы власти должны занимать более активную позицию в вопросах социальной политики. Эффективность института ответственности за государственную социальную политику обеспечивается не только действенной обратной связью и четкими санкциями, реализацией ответственности, но самим политическим решением, его научной обоснованностью, ресурсообеспеченностью, адекватностью действующим в обществе и государстве законам и нормативным актам.

Проанализируем это на примере реализации национальных проектов. К примеру, в республиках, краях и областях ЮФО функционируют:

- на региональном уровне президент или губернатор области; коллегия администрации области; заместители губернатора области, ответственные за реализацию проектов; подчиненные им профильные подразделения;
- на муниципальном уровне органы местного самоуправления (Советы народных депутатов и главы муниципальных образований);
- совещательные и консультативные органы совет при президенте или губернаторе области; советы при их заместителях; советы при главах муниципальных образований; рабочие группы. В заседаниях рабочих, совещательных и консультативных органов принимают участие ученые, специалисты, представители общественных организаций.

Постоянное освещение в средствах массовой информации хода реализации проектов, прозрачность расходования средств на эти цели дает возможность населению оценивать эффективность проделанной работы. В целом система гласности, созданная в ЮФО, предусматривает контроль по линии законодательной и исполнительной власти, политических партий, общественных организаций, профсоюзов и граждан. Очень важно, что население региона не только следит, но и готово участвовать в реализации этих проектов.

В условиях становления партийной системы России важную роль в повышении ее социальности как государства должны играть, как уже отмечалось, политические партии, как находящиеся у власти, так и в оппозиции.

Социальная политика в их деятельности должна быть не только мотивирующим моментом в борьбе за голоса избирателей, непременным атрибутом партийных программ и манифестов, а одним из основных и конкретных направлений политической деятельности.

В арсенале партийной работы немало технологий повышения ответственности за социальную политику представителей партий в государственных и муниципальных органах власти. Это отчеты, публичные политические акции, совещания по обсуждению социальных проблем и путей их решения в партийных СМИ, заявления партийных функционеров по поводу проблемных ситуаций в социальной сфере.

Но, к сожалению, пока, кроме критических выступлений партийных лидеров, других конкретных мер по повышению ответственности правительственных чиновников, представляющих партии, не наблюдается.

Одним из главных факторов усиления контроля за деятельностью органов власти по осуществлению социальной политики и повышению ответственности государственных служащих является усиление борьбы с коррупцией. Причем приоритетным направлением здесь является совершенствование и усиление действующего законодательства.

В.Д. Зорькин, председатель Конституционного суда РФ, считает: «Прежде всего нужно восстановить в уголовном законодательстве институт конфискации. Исключение его из Уголовного кодекса вызвало резкую и оправданную критику за рубежом (из-за этого принят ряд решений Европейского суда по правам человека против России).

Как подчеркивает депутат Государственной Думы РФ от КПРФ Валерий Рашкин, «Единая Россия в качестве партии власти обязана, кроме прочего, нести моральную и политическую ответственность за те 278 возбужденных в 2005-2006 гг. уголовных дел в отношении глав муниципальных образований и депутатов законодательных собраний субъектов РФ, о которых – в ответ на депутатский запрос КПРФ – официально сообщило Главное управление по надзору за оперативно-розыскной и уголовно-процессуальной деятельностью Генеральной прокуратуры РФ. Рынок деловой коррупции превзошел в 2005 г. доходы федерального бюджета в 2,7 раза (по оценке Фонда ИНДЕМ»). Тогда как рынок бытовой коррупции в России вырос за 2004-2005 гг. с 2,8 млрд до 3 млрд долларов 1.

За последние несколько лет были лишены своих полномочий несколько сенаторов. Некоторые из них покинули верхнюю палату по причинам, прямо или косвенно связанным с криминальными делами.

В связи с этим важным направлением антикоррупционной деятельности должен стать анализ эффективности реализации национальных проектов, особенно в субъектах РФ, где особенно остро стоит решение актуальных проблем в сферах агропромышленного комплекса, здравоохранения, образования, строительства доступного и комфортного жилья. Важным фактором борьбы с коррупцией должна стать прозрачность властей государственного и муниципального управления, которая должна удовлетворять следующим условиям:

- открытости (информация о деятельности органов власти, о процедурах принятия решений открыто и доступно для граждан; заседания, где принимаются решения открыты и доступны для граждан; осуществляется периодическая отчетность власти перед гражданами;
- понятности, то есть, открытая информация, открытые процедуры должны быть понятны и достоверны;
- возможность влияния граждан и организаций на доступную и понятную информацию;

А реально это возможно при широком участии общественности и населения в определенных организационных формах, и прежде всего — достаточно опытных и авторитетных экспертов—

¹См.: Рашкин В. Единая Россия и коррупция ІІ. М., 2007.

аналитиков. К сожалению, общественная экспертиза пока не получила государственного статуса, но это может произойти после принятия соответствующих законов или нормативных актов. Используя общественную экспертизу, можно установить соответствие деятельности органов власти и управления, принятым политическим решением, и, при необходимости, реализации политической ответственности.

Технологии участия граждан в административном управлении предполагают:

- информирование заинтересованных групп граждан и их объединений о содержании готовящегося решения;
- учет их конструктивных предложений, касающихся содержания и методов решения проблемы (включая общественную экспертизу предполагаемых администрацией проектов);
- опосредованные формы контроля за ходом реализации решения и его результатами 1 .

Важной формой общественного воздействия на структуры муниципальной власти, как отмечалось выше, являются сходы, собрания и конференции граждан, которые являются руководящим органом территориального общественного самоуправления и могут рассматривать не только текущие (тактические) вопросы социального развития территории, но и общую стратегию.

Таким образом, необходима дальнейшая актуализация проблемы ответственности в деятельности аппаратов государственной и муниципальной власти, что должно сопровождаться дальнейшим совершенствованием технологий формирования и повышения ответственности. Это, безусловно, будет способствовать эффективности деятельности государственных и муниципальных служащих в реализации социальной политики.

Решающую роль в этом процессе может и должна Общественная Палата Российской Федерации. Важно то, сто она не может существовать вне системы доминирующих во властном пространстве тенденций, главная из которых — повышение

 $^{^1}$ Комаровский В.С. Реформирование государственной службы в России и на Западе: итоги и уроки // Административная реформа (региональный уровень): российский и европейский отчет /Сб. докл. на российско-германской конф. Отв. ред. В.Г. Игнатов. Ростов н/Д., 2005. С. 196.

управляемости всеми социально-экономическими процессами из одного центра власти. Задача Общественной Палаты — помочь властной системе обрести большую устойчивость и легитимность через организацию каналов обратной связи с различными группами граждан.

Как известно, существенным фактором, снимающим противоречия между властью, профсоюзами, работодателями и наемными работниками во всем мире является социальное партнерство.

Однако, «у нас, к сожалению, сегодня отношение властных структур к российской трехсторонней комиссии как институту социального партнерства, как к пятому колесу в телеге. ...Это очень плохо, потому что многих конфликтов и негативных ситуаций власть могла бы избежать»¹.

Политическая власть страны ответственна за то, что минимальная пенсия и заработная плата значительной части активного населения ниже прожиточного минимума. И это является серьезным источником социальной напряженности в обществе. И снять ее должна эффективная система социального страхования, позволяющая дифференцированно улучшить социальную защиту как льготников и бюджетников, так и работников на предприятиях.

Бизнес-элиты несут ответственность перед обществом, в котором функционируют, помимо и сверх обеспечения эффективности, занятости, прибыли и не нарушения закона. Поэтому организации должны направлять часть своих ресурсов и усилий по социальным каналам. А инициировать и контролировать эту деятельность должны органы государственной и муниципальной власти, соответствующих территорий.

Формирующаяся на этой основе точка зрения, в значительной мере определяемая общественными ожиданиями, сводится к тому, что коммерческие организации должны ответственно действовать в таких многочисленных сферах, как защита среды обитания, здравоохранения и безопасность, гражданские права, защита интересов потребителя и т.п.

¹ Исаев А. Партия и правительство допустили ряд ошибок //Политический журнал. 2005. № 31. С. 73.

Социальная ответственность бизнеса в любой стране связана с особым типом принятия решений, в первую очередь с рациональным выбором того, как использовать ресурсы. При этом рациональность экономического действия не обязательно сводится к эгоистическому интересу (индивида, компании).

Не случайно, в начале 2000-х гг., как отмечает ученые М.В. Курбатова и С.Н. Левин, после выхода российской экономики из кризиса, на повестку дня встал вопрос о социальной ответственности российского бизнеса.

В это время, с одной стороны, крупный российский бизнес инициировал ряд социальных программ. С другой, российская власть предъявила свой счет бизнесу, потребовав от него более активного участия в решении социальных проблем¹.

Как известно, в основные принципы социального менеджмента входит и «принцип ответственности за результаты социального управления» 2 .

В последнее время все чаще входит в практику сотрудничество властей и бизнеса, создание социальных программ в виде бизнес-проектов, конкурсный подход к их отбору, совместная работа, стажировка и подготовка кадров для администраций в компаниях, модернизация объектов социальной инфраструктуры перед передачей их на баланс местной власти, экспертная оценка эффективности социальных программ.

К примеру, администрация Кемеровской области заключила со всеми крупными компаниями соглашения о социально-экономическом сотрудничестве, в которых зафиксированы их обязательства перед работниками (по сохранению и созданию рабочих мест, заработной плате, социальным гарантиям и т.п.), перед местным сообществом (по финансированию ЖКХ, социальных объектов), перед властью (инвестиционные программы)³.

Анализ практики свидетельствует, что социальная политика, прозрачность деятельности компаний в отношении охраны

¹ Курбатова М.В., Левин С.Н. Социальная ответственность российского бизнеса //ЭКО. 2005. № 4. С. 59.

 $^{^2}$ См.: Социальный менеджмент. Курс лекций. Под ред. Иванова В.Н., Патрушева В.И. М.: МГСУ, 1998. С. 95.

³ См.: Социальная направленность бизнеса //Кузбасс. 2004. 7 мая.

окружающей среды и взаимоотношений с персоналом существенно влияют на ее финансовые показатели.

Исследования, проведенные в 2002 г. сотрудниками университета De Paul в США, показали, что на протяжении десяти лет у компаний, реализующих концепцию социальной ответственности доход на инвестированный капитал выше на 9,8%, доход с активов — на 3,55, доход с продаж — на 2,79, прибыль — на 63.5% ¹.

Следует отметить, что корпоративная социальная ответственность, несмотря на очевидную полезность для общества, как концепция официально сформировалась лишь в начале XXI в. Это произошло в марте 2000 г. на европейском саммите в г. Лиссабоне. Затем в июле 2001 г. Европейская комиссия издала «Зеленую книгу о КСО».

Очевидно, что на сегодня не существует единого подхода к определению корпоративной социальной ответственности. Однако все представленные точки зрения едины в одном: корпоративная социальная ответственность — это ответственность компании перед всеми людьми и организациями, с которыми она сталкивается в процессе деятельности, и перед обществом в целом².

Как считают А. Костин и Ю. Лехто, активизации роли КСО в социально-экономическом развитии общества должны способствовать, прежде всего, такие меры, как более активное введение его понятия в деловой лексикон предпринимательской среды и отчетность компаний, что должно осуществиться при активной поддержке и координации вертикали власти³.

Достаточно концептуально к проблеме социальной ответственности подошел РСПП, разработавший социальную миссию российского делового сообщества: «социальная миссия совре-

 $^{^{1}}$ См.: Гурвич Г.С. Социальная ответственность крупного бизнеса: социологический феномен или рыночный механизм // Вестник МГУ. Сер. 18. 2005. № 3. С. 53.

² Корпорации, социальная ответственность и местные власти. Модели эффективного сотрудничества //Сб. материалов по результатам исследования аспектов взаимоотношений корпораций и местных власти в РФ. М., 2003. С. 19-21.

³ См.: Костин А., Лехто Ю. Корпоративная ответственность и развитие: мировой опыт и концепция для России //Проблемы теории и практики управления. 2005. № 5. С. 69 - 70.

менного делового сообщества России заключается прежде всего в достижении устойчивого развития самостоятельных и ответственных компаний, которое отвечает долгосрочным интересам акционеров и соответствует социальным целям общества, способствует достижению социального мира, безопасности и благополучия граждан, сохранению окружающей среды, соблюдению прав человека»¹.

Важное значение здесь имеет принцип добровольности, сознательности и социальной ориентированности бизнеса, что в свою очередь должно поддерживаться законодательными мерами, нормативными и методическими документами и рекомендациями.

Поэтому, безусловно, права Цветкова Б.Л., которая отмечает, что при анализе желательных условий социальной ответственности бизнеса (СОБ) в разряд наиболее значимых попадают: стабильно высокая прибыль предприятия, законы, поощряющие благотворительность².

Таким образом, социальная ответственность как интегральная категория всех видов ответственности является действенным фактором стабилизации социально-политической ситуации в обществе на различных уровнях управления, и, самое важное, в бизнесе. Важную роль здесь играет позитивная, мотивирующая ответственность — создание компаниями благоприятных социальных условий для работающих и населения.

Показательно, что сегодня представители региональных российских деловых кругов, осознавая свою социальную ответственность, предпринимают конкретные шаги по ее практической реализации. Вместе с тем для ее повышения государство должно обеспечить четкое разграничение функций и эффективности ответственности между властью и бизнесом, между уровнями власти федеральной, региональной и местной, исходя из взаимодействий с общественными организациями для решения общих социальных проблем. Но главное — возрастание активности гражданского общества и адек-

¹ См.: Корпорации, социальная ответственность и местные власти. Модели эффективного сотрудничества //Сб. материалов. М., 2003. С. 58.

² См.: Цветкова Б.Л. Социальная ответственность бизнеса в современных условиях. Дисс. канд. соц. н. Ростов н/Д., 2005. С. 159.

ватное повышение уровня демократического контроля за деятельность политико-административных органов власти федерального, регионального и муниципального управления, обусловливающие возрастание их политической и социальной ответственности.

Дюжиков С.А., к. ю. н., доц. (ЮФУ)

РЕГИОНАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ В СФЕРЕ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ОХРАНЫ ЗДОРОВЬЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Конституция Российской Федерации 1993 года впервые для нашей правовой системы широко и многопланово включает охрану здоровья в сферу конституционного регулирования. Новая конституция так или иначе, запрещая, стимулируя, дозволяя, регулирует самые различные стороны общественной жизни. Задача конституционного права на новом этапе состоит в том, чтобы сформировать такие формы и методы регулирования взаимосвязи и взаимодействия личности, коллективов, государства, общества, которые, обеспечивая права и свободы человека, одновременно закрепляли бы принципы общественной жизни и не закрывали бы возможностей для саморегулирования общества и свободного развития человека, позволяли бы использовать регулятивную роль государственной власти для оптимального, гармоничного сочетания частных и общественных интересов.

Конституционное регулирование отношений в области охраны здоровья носит сложный, системный характер и включает в себя несколько элементов:

- Во-первых, это закрепление отношений по охране здоровья как важнейшей характеристики социальной природы Российского государства.
- Вторым элементом системы конституционного регулирования отношений в области охраны здоровья является закрепление этих отношений как характеристики конституционного статуса человека и гражданина.
- Третьим элементом является регулирование отношений по управлению одной из важнейшей составляющей общей системы социальных служб в Российской Федерации системы здравоохранения.

Предоставляя личности определенные права в сфере здравоохранения, Конституция Российской Федерации одновременно возлагает на государство соответствующие обязанности по обеспечению этих прав. Без этого односторонние права граждан носили бы характер простых деклараций. Во исполнение своих обязанностей государство принимает законодательные и иные нормативные правовые акты, создает правоприменительные органы, организует соответствующие предприятия и учреждения, предусматривает источники финансирования расходов, связанных с реализацией прав граждан в сфере здравоохранения.

Система конституционного обеспечения права человека на охрану здоровья, включает в себя как институционные, так и организационные средства его реализации.

Нормы Конституции Российской Федерации, закрепляющие общественные отношения в сфере охраны здоровья, призваны всесторонне урегулировать социально-правовые, организационные средства и условия обеспечения данного права.

Соответствующие конституционно-правовые средства обеспечения права на охрану здоровья получают свою реализацию на разных уровнях проявления материального и нормативного содержания данного права. Это:

- экономический (формационный) уровень, обусловленный конституционным строем Российской Федерации, который закрепляет полновластие народа Российской Федерации (статья 3), провозглашает Российскую Федерацию социальным государством, определяет социальную направленность политики государства, ставя под государственную защиту здоровье людей (статья 7), закрепляя свободу экономической деятельности (статья 8) и т.д.;
- социальный уровень, проявляющийся как система конкретных социальных мер государственного обеспечения права на охрану здоровья, включающая: создание специальных социальных служб (статья 7), социальное обеспечение по возрасту и в случае болезни, инвалидности; создание институтов социального страхования здоровья, жизни; поощрение дополнительных форм социального обеспечения и благотворительности (статья.39); установление бесплатной медицинской помощи в государственных и муниципальных лечебных учреждениях; финан-

сирование программ охраны и укрепления здоровья (статья 41), социально-экономические предпосылки для полноценного материнства, здорового детства, заботы достигших совершеннолетия трудоспособных детей о своих родителях (статья 38) и т.д.;

• юридический, получающий воплощение в системе юридических гарантии обеспечения права на охрану здоровья, то есть закрепление Конституцией Российской Федерации приоритета прав и свобод человека, обязанностей по социальной защите населения: наделение компетенцией государственных органов по реализации данного права; закрепление принципов процедурно-процессуального порядка защиты и восстановления ущемленного права в сфере охраны здоровья и т.д.

Совокупность этих трех элементов формирует конституционное обеспечение права на охрану здоровья человека и гражданина Российской Федерации. Правовое воздействие, выражающееся в регулировании данных отношений, способно выполнить задачи по сохранению и укреплению здоровья нации.

Конституционное гарантирование прав граждан имеет чрезвычайно важное значение. Однако следует учитывать, что система гарантирования — это создание возможности для реализации конституционных прав, но ещё не сама реализация, не само пользование теми благами, которые составляют содержание конституционных прав и свобод. Осуществление прав и свобод граждан означает претворение их в жизнь и, в конечном счёте, удовлетворение потребностей и интересов граждан в процессе использования прав и свобод.

Таким образом, конституционные гарантии — это комплекс наиболее значимых средств обеспечения, используемых для реализации отдельных прав. Конституционные гарантии занимают в системе гарантирования особое место: они являются гарантиями по отношению не только к нормам государственного права, но и всех других отраслей права. По своей форме конституционные гарантии являются гарантиями высшей юридической силы. По содержанию они представляют собой нормативные указания на имеющиеся в обществе экономические, политические, идеологические предпосылки и условия, на неуклонно осуществляемые меры организационного характера и постоянно совершенствующиеся правовые средства.

Конституционные гарантии в сфере охраны здоровья — это комплекс наиболее значимых средств обеспечения самого различного содержания, обладающих в силу конституционного закрепления высшей юридической силой, представляющих собой наиболее важные социально-правовые институты, методы и средства реализации и защиты данного права. Конституционные гарантии права на охрану здоровья фиксируют основы правового положения личности в соответствующей сфере общественных отношений, по ним можно судить об уровне реальности провозглашённого права, его конституционной гарантированности, о субъективном, личностном, действующем характере данного права, его обеспеченности.

В целом, юридические гарантии, от действенности которых зависит степень реальности права на охрану здоровья, содержащиеся в тексте Конституции, можно объединить в следующие группы:

- провозглашение Российской Федерации социальным государством;
- экономические гарантии система экономических мер, осуществляемых в целях материального, финансового обеспечения права на охрану здоровья. Положения статьи 8 Конституции Российской Федерации стимулируют развитие системы здравоохранения, повышение качества медико-социальных услуг, использование различных источников финансирования;
- конституционный институт равноправия, запрет дискриминации являются гарантией создания равных возможностей для человека в удовлетворении права на охрану здоровья;
- конституционное закрепление целой системы конкретных социальных мер государственного обеспечения права на охрану здоровья. Соблюдая принцип социальной справедливости, законодатель закрепляет обязанности государства, устанавливая право каждого на получение обязательного минимального объёма бесплатной медицинской помощи в государственных и муниципальных лечебных учреждениях, обеспечивать государственное финансирование медицинских программ, развивая социальные службы;
- конституционное предоставление льгот в сфере охраны здоровья отдельным категориям граждан (например, материнст-

во и детство, семья находятся под защитой государства – статья 38 Конституции);

- ставя перед собой цель всесторонне гарантировать право на охрану здоровья граждан, Конституция Российской Федерации заложила принципы и основы процедурно-процессуального порядка защиты и восстановления ущемлённых и нарушенных прав в данной области;
- важное значение имеют организационные гарантии в области охраны здоровья.

Само существование системы государственного и муниципального здравоохранения есть важная гарантия обеспечения права на охрану здоровья. Для того чтобы нормативно заданный уровень гарантирования стал всеобщим явлением в повседневной работе, укоренившейся традицией, необходимы большие организационные усилия. Нормативно закреплённые гарантии достигают своей цели лишь в случае создания стабильного организационного режима гарантирования. Нормативные и организационные гарантии образуют неразрывное единство - специальное организационно-правовое гарантирование¹.

Организационные гарантии в области охраны здоровья — это система соответствующих мер социально-экономического и медико-санитарного характера. Наиболее важные из них такие, как проведение широких оздоровительных и профилактических мероприятий, принятие мер по оздоровлению окружающей среды, созданию на производстве и в быту надлежащих санитарногигиенических условий, устранению причин производственного травматизма.

Сфера государственного управления системой здравоохранения представляет собой широчайшее поле для реализации и обеспечения конституционного права на охрану здоровья. Исполнительный характер государственно-управленческой деятельности, её функциональная направленность на проведение в жизнь конституционных положений предполагает практическое осуществление, исполнение органами государственной власти и местного самоуправления норм, закрепляющих и обеспечивающих права в сфере права на охрану здоровья. Именно в ру-

¹ См.: Боброва Н.А. Гарантии реализации государственноправовых норм. Воронеж, 1984. С. 35-39.

ках аппарата государственного управления непосредственно сосредоточены рычаги организационно-правового характера, необходимые для обеспечения реальности правового статуса человека в сфере охраны здоровья. Органы исполнительной власти и местного самоуправления, выполняя исполнительнораспорядительные функции, непосредственно либо через свои нижестоящие звенья руководят деятельностью государственных и муниципальных предприятий, организаций и учреждений, фактически обеспечивающих реализацию права на охрану здоровья. Система государственного управления имеет в своём составе специальные правоохранительные звенья, осуществляющие контроль (надзор) за соблюдением законности в сфере руководства социальными объектами. Управленческая практика свидетельствует о том, что органы исполнительной власти и местного самоуправления осуществляют в значительном объёме подзаконную нормотворческую деятельность. В рамках этой деятельности проводятся в жизнь меры, способствующие наиболее полной реализации конституционного права на охрану здоровья. Таким образом, аппарат исполнительной власти и местного самоуправления занимает центральное место в установленной действующим законодательством системе обеспечения конституционного права на охрану здоровья.

• установление компетенции органов государства в решении вопросов, возникающих в связи с обладанием конституционным правом на охрану здоровья, особенно с его реализацией.

В данном случае речь идёт о наделении соответствующих государственных органов необходимыми полномочиями.

Хотя Конституция Российской Федерации не содержит чётких критериев разграничения полномочий федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Федерации в области охраны здоровья, общее разграничение предметов ведения она дает. Государство гарантирует права и свободы человека и гражданина, относя их регулирование и защиту к ведению Российской Федерации (пункт «в» статьи 71 Конституции Российской Федерации). Тем самым Конституция Российской Федерации обеспечивает единый правовой статус человека и гражданина, в том числе и в сфере охраны здоровья для всех лиц, проживающих на территории Российской

Федерации. В то же время защита прав и свобод человека и гражданина находится также в соответствии с п. «б» ст.72 Конституции Российской Федерации в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Данное указание предполагает слишком тонкую грань для такого разграничения. Поэтому на практике она далеко не всегда выдерживается: субъекты Федерации нередко принимают правовые акты, призванные не только защищать, но и регулировать права и свободы².

Вместе с тем координация вопросов здравоохранения является предметом совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (пункт «ж» статьи 72). Она включает в себя такие основные направления, как законодательное регулирование отношений в области здравоохранения, установление основ федеральной государственной политики в данной области; разработка и реализация программ по развитию здравоохранения; определение структуры органов управления системой здравоохранения; доли расходов на здравоохранение при формировании бюджетов различных уровней; управление собственностью, организация санитарно-эпидемиологической службы, установление стандартов качества медицинских услуг, единых критериев подготовки медицинских работников и т.д.

В соответствии с частью 2 статьи 80 Конституции Российской Федерации гарантом прав и свобод человека и гражданина является Президент Российской Федерации. Президент России ежегодно обращается к Федеральному Собранию РФ с посланием об основных направлениях внутренней и внешней политике государства (пункт «е» статьи 84 Конституции Российской Федерации), в котором указывает на необходимые меры по совершенствованию системы социального обеспечения, направленной на укрепление здоровья населения Российской Федерации.

Также необходимо подчеркнуть, что осуществление мер по обеспечению проведения в Российской Федерации единой государственной политики в области здравоохранения входит в компетенцию Правительства Российской Федерации (пункт «в»

 $^{^2}$ Бондарь Н.С. Права человека и местное самоуправление в РФ. Ростов н/Д., 1998. С. 158.

статьи 114 Конституции Российской Федерации).

Особое значение не только для формирования общественного мнения, но и выявления грубых нарушений действующего законодательства с целью привлечения внимания органов власти, имеет работа по сбору и анализу материалов практики исполнения нормативных актов. Она используется в докладах Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. Например, в докладе Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2006 год звучит критика работы органов государственной власти в сфере охраны здоровья и предложение подключить к детальной проработке приоритетного национального проекта «Здоровье» медицинскую общественность. Подводя итог анализу реализации приоритетных национальных проектов, Уполномоченный заявил: «В соответствии с Конституцией Российской Федерации государство обязуется заботиться о создании благоприятных условий для жизни и гармоничного развития человека. В отчетном году это конституционное обязательство воплотилось в четыре национальных проекта ("Здоровье", "Образование", "Доступное и комфортное жилье гражданам России", "Развитие агропромышленного комплекса"), значение которых трудно переоценить. Хочется надеяться, что успешная реализация национальных проектов со временем позволит более полно, чем сейчас, обеспечить социальноэкономические права граждан».

Хотя общее руководство здравоохранением осуществляет Президент и Правительство Российской Федерации, существуют специальные органы, обеспечивающие непосредственное руководство этой сферой.

Федеральным органом исполнительной власти, специально созданным для непосредственного руководства здравоохранением в стране, является Министерство здравоохранения и социального развития Российской Федерации. Данное Министерство является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере здравоохранения, социального развития, включая вопросы организации медицинской профилактики, в том числе инфекционных заболеваний и СПИДа, медицинской помощи и медицинской реабилитации, фармацевтической деятельности, качества, эффективности

и безопасности лекарственных средств, санитарноэпидемиологического благополучия, уровня жизни и доходов
населения, демографической политики, медико-санитарного
обеспечения работников отдельных отраслей экономики с особо
опасными условиями труда, медико-биологической оценки воздействия на организм человека особо опасных факторов физической и химической природы, курортного дела, социальной
защиты населения, в том числе социальной защиты семьи, женщин и детей.

Министерство здравоохранения и социального развития Российской Федерации осуществляет координацию и контроль деятельности находящихся в его ведении Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения и социального развития, Федерального агентства по здравоохранению и социальному развитию, а также координацию деятельности Федерального фонда обязательного медицинского страхования.

Министерство здравоохранения и социального развития Российской Федерации руководствуется в своей деятельности Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами, актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, международными договорами Российской Федерации.

Министерство здравоохранения и социального развития Российской Федерации осуществляет свою деятельность во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями.

Министерство здравоохранения и социального развития Российской Федерации в установленной сфере деятельности не вправе осуществлять функции по контролю и надзору, а также функции по управлению государственным имуществом.

Министерство здравоохранения и социального развития Российской Федерации возглавляет Министр, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Президентом Российской Федерации по представлению Председателя Правительства Российской Федерации.

Министр несет персональную ответственность за выполнение возложенных на Министерство здравоохранения и социаль-

ного развития Российской Федерации полномочий и реализацию государственной политики в установленной сфере деятельности.

Министр имеет заместителей, назначаемых на должность и освобождаемых от должности Правительством Российской Федерации.

При осуществлении правового регулирования в установленной сфере деятельности Министерство не вправе устанавливать не предусмотренные федеральными конституционными законами, федеральными законами, актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации функции и полномочия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, а также не вправе устанавливать ограничения на осуществление прав и свобод граждан, прав негосударственных коммерческих и некоммерческих организаций, за исключением случаев, когда возможность введения таких ограничений актами уполномоченных федеральных органов исполнительной власти прямо предусмотрена Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами и издаваемыми на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации.

Помимо органов управления здравоохранением, государственные функции в этой области осуществляют другие органы, имеющие в своём ведении учреждения здравоохранения. Медицинские службы имеются более чем в двадцати трёх министерствах и ведомствах.

В целях совершенствования системы контроля за деятельностью органов, обеспечивающих реализацию права на охрану здоровья, можно предложить создание попечительских (наблюдательных) советов в области охраны здоровья для осуществления общественного контроля при органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органах местного самоуправления.

Из изложенного можно сделать вывод, что право на охрану здоровья в Российской Федерации находится под государственной защитой, имеет свои специфические средства реализации и

способы защиты. Всё это даёт возможность говорить о том, что законодатель стремится достичь высокого уровня гарантированности права на охрану здоровья в Российской Федерации.

Завгородняя Л.В., к.ю.н., доц. СКАГС

АТТЕСТАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ КАК ЭФФЕКТИВНЫЙ СПОСОБ ПОВЫШЕНИЯ ПРОФЕССИОНАЛИЗМА И ОТВЕТСТВЕННОСТИ КАДРОВ

Аттестация государственных гражданских служащих является основным элементом механизма обеспечения профессионализма и компетентности в системе государственной службы.

Существенные изменения правовой базы, регулирующей указанную процедуру, произошедшие относительно недавно, а также практика применения новых правовых актов в системе государственной гражданской службы обусловливают актуальность изучения аттестации.

Аттестация (от латинского attestatio - свидетельство) в самом широком значении этого слова представляет собой определение квалификации; оценку знаний, способностей, достижений, успехов в работе, учебе, проведенную должностными лицами¹.

В специальной юридической литературе аттестация определяется по-разному.

Авторы Юридической энциклопедии под аттестацией понимают, во-первых, определение квалификации, уровня знаний работника, специалиста или учащегося, а также качества продукции, рабочих мест, а во-вторых, отзыв о способностях, знаниях, деловых и других качествах какого-либо лица, его характеристика². В Юридическом энциклопедическом словаре аттестация характеризуется как «определение квалификации работника с целью проверки соответствия занимаемой должности³». Аттестация также рассматривается как постоянный процесс вы-

² Тихомирова Л.В., Тихомиров М.Ю. Юридическая энциклопедия / Под ред. М.Ю. Тихомирова. М.: 1997. С.38.

 $^{^{1}}$ Комлев Н.Г. Словарь иностранных слов. М.: ЭКСМО-Пресс, 2000. С. 40.

³ Юридический энциклопедический словарь. М.: Сов. энциклопедия, 1984. С. 25-26.

явления наиболее компетентных и высококвалифицированных работников, выдвижение их на работу, соответствующую способностям¹. В научной литературе встречается понимание аттестации в широком и в узком значении слова: присвоение разрядов, классов, категорий ученой степени или звания, сдача государственных экзаменов, защита диплома и т.д. (широкое понимание); периодическая проверка деловых и политических качеств работника (узкое понимание)².

Если в юридической литературе наблюдается достаточное количество дефиниций аттестации, то в современном законодательстве данное определение вовсе отсутствует. В частности в статье 48 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации»³, осуществляющей правовое регулирование аттестации в системе государственной гражданской службы, понятие аттестации не даётся, вместо этого указывается цель её проведения. Что касается региональных законов, то они либо не содержат норм, посвященных аттестации⁴, либо полностью дублируют нормы федерального законодательства⁵. Порядок проведения аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации утверждён Указом Президента РФ «О проведении аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации»⁶. В соответствии с федеральным законом и Указом Президента РФ принят ряд ведомственным законом президента РФ принят ряд ведомственным законом и Указом Президента РФ принят ряд ведомственным законом принят ряд ведом принят ряд ведом принят ряд ведом принят ряд ведо

 1 Пашков А.С, Иванкина Т.В., Магницкая Е.В. Кадровая политика и право. М., 1989. С. 190.

 $^{^2}$ Курилов В.И. Аттестация специалистов народного хозяйства. М., 1981. С. 8

 $^{^3}$ Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»// Российская газета. 2004. 31 июля.

 $^{^4}$ См., напр.: Закон РО от 26 июля 2005 г. № 344-3С «О государственной гражданской службе Ростовской области» // Наше время. 2005. 27 июля.

 $^{^5}$ См., напр.: Закон г. Москвы от 26 января 2005 г. № 3 «О государственной гражданской службе города Москвы» // Вестник мэра и Правительства Москвы. 2005. 31 января.

 $^{^6}$ Указ Президента РФ от 1 февр. 2005 г. № 110 «О проведении аттестации государственных служащих Российской Федерации» // Российская газ. 2005. 3 февр.

ных правовых актов, детализирующих порядок проведения аттестации государственных служащих в отдельных ведомствах¹...

Опираясь на нормы федерального законодательства понятие аттестации государственных гражданских служащих можно сформулировать как установленную федеральными нормативными актами процедуру, проводимую в целях определения соответствия государственного служащего замещаемой им должности государственной гражданской службы, осуществляемую в закреплённом законом порядке и влекущую определённые правовые последствия.

В соответствии с Указом Президента РФ аттестация призвана способствовать формированию кадрового состава государственной гражданской службы Российской Федерации, повышению профессионального уровня гражданских служащих, решению вопросов, связанных с определением преимущественного права на замещение должности гражданской службы при сокращении должностей гражданской службы в государственном органе, а также вопросов, связанных с изменением условий оплаты труда гражданских служащих.

В качестве правовых принципов (основополагающих начал) проведения аттестации следует, на наш взгляд назвать:

Принцип законности - общеправовой принцип, присущий любой правовой процедуре - означающий строгое следование при проведении аттестации законам и соответствующим им правовым актам;

Открытость аттестации предусматривает обязательное доведение до государственных служащих информации о сроках проведения аттестации, графика аттестации, а не менее чем за 1 неделю до аттестации - ознакомление служащего с представлен-

¹ См., напр.: Приказ Минюста РФ от 8 июня 2005 г. № 80 «Об аттестационной комиссии Минюста России»// Бюллетень Минюста РФ. 2005. № 8; Приказ МЧС РФ от 28 марта 2007 г. № 168 «Об утверждении Положения о порядке проведения аттестации и порядке сдачи квалификационного экзамена федеральными государственными гражданскими служащими центрального аппарата и руководителями территориальных органов, замещающими должности федеральной государственной гражданской службы, МЧС РФ»// Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2007. № 22 и др.

ным на него отзывом об исполнении им должностных обязанностей за аттестационный период. Федеральный закон закрепляет недопустимость проведения аттестации гражданского служащего в случае его неявки на аттестацию без уважительных причин (что влечёт привлечение сотрудника к дисциплинарной ответственности и перенос проведения его аттестации). Вместе с тем законодатель не даёт никаких разъяснений относительно тех случаев, когда государственный служащий отсутствует по уважительной причине. Возможно ли проведение в такой ситуации аттестации служащего без аттестуемого? На наш взгляд, обеспечение выделенного нами признака позволяет сделать вывод о невозможности проведения аттестации в отсутствие аттестуемого, независимо от причины его отсутствия. Однако во избежание различных толкований представляется необходимость нормативного закрепления разъяснений по данному вопросу.

Принцип объективности проведения аттестации. Соблюдение этого принципа обеспечивается нормами регулирующими формирование аттестационной комиссии, которые устанавливают, во-первых, обязательность присутствия в аттестационной комиссии независимых экспертов, и, во-вторых, отмечают необходимость формирования состава аттестационной комиссии таким образом, чтобы была исключена возможность возникновения конфликта интересов.

Объективность проведения аттестации неразрывно связана с принципом коллегиальности проведения аттестации. Рассмотрение и оценка профессиональных качеств государственного служащего осуществляются специально созданной комиссией, в состав которой включаются руководители государственного органа и его подразделений, авторитетные специалисты, независимые эксперты. Коллегиальность обеспечивает всестороннее и беспристрастное рассмотрение документов, отражающих служебную деятельность государственного служащего, а также объективность при принятии решения.

Регулярность проведения аттестации. Указанный принцип направлен на обеспечение планомерного и последовательного повышения профессионализма государственных служащих. В соответствии с законом аттестация государственных гражданских служащих проводится один раз в три года. Вместе с тем законом предусмотрена возможность проведения внеочередной

аттестации (ч.5 ст.48 Закона), а в Положении о проведении аттестации государственных гражданских служащих РФ установлен закрытый перечень условий её проведения (ч.5 Положения).

Порядок проведения аттестации можно подразделить на *три этапа*.

Первый этап — подготовка к проведению аттестации, является наиболее ответственным этапом организации аттестации. От того, насколько своевременно и в соответствии с нормативно-правовыми актами проделана подготовительная работа, предусмотренная на этом этапе, зависит не только порядок проведения аттестации, но и конечные результаты аттестации.

Подготовка к проведению аттестации начинается с момента принятия правового акта государственного органа, содержащего положения: о формировании аттестационной комиссии; об утверждении графика проведения аттестации; о составлении списков гражданских служащих, подлежащих аттестации; о подготовке документов, необходимых для работы аттестационной комиссии.

Правовым актом государственного органа формируется состав аттестационной комиссии, устанавливаются сроки и порядок её работы.

Составу аттестационной комиссии законодатель уделил особое внимание, указав, что в него (в неё) входят представитель нанимателя и (или) уполномоченные им гражданские служащие, представитель государственного органа по управлению государственной службой, а также представители научных и образовательных учреждений, других организаций, приглашаемые соответствующим органом по управлению государственной службой по запросу представителя нанимателя в качестве независимых экспертов - специалистов по вопросам, связанным с гражданской службой, без указания персональных данных экспертов. В законе указано, что число независимых экспертов должно составлять не менее одной четверти от общего числа членов аттестационной комиссии. Одновременно с этим в Положении о проведении аттестации государственных гражданских служащих РФ указывается, что заседание аттестационной комиссии считается правомочным, если на нем присутствует не менее двух третей ее членов. Следовательно, правовым нормам не будет противоречить ситуация когда аттестационная комиссия была сформирована в соответствии с законом, то есть с учётом независимых экспертов, но на заседание аттестационной комиссии указанные эксперты по уважительным причинам не смогли явиться, и при этом кворум - 2/3 членов комиссии присутствовал. Формально данная ситуация, как уже было сказано, современному законодательству не противоречит, но при этом, на наш взгляд происходит нарушение принципа объективности оценки деятельности государственного служащего при проведении аттестации. В этой связи предлагаем дополнить ч. 10 ст. 48 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» упоминанием о том, что число независимых экспертов должно составлять не менее одной четверти от общего числа членов аттестационной комиссии, в том числе и во время проведения аттестации.

Порядок приглашения независимых экспертов в законе не раскрыт, из чего следует, что вопрос о направлении в качестве независимого эксперта того или иного специалиста решается соответствующим учреждением. Порядок оплаты труда независимых экспертов был урегулирован Постановлением Правительства от 12 августа 2005 г. Рядом ведомственных актов была установлена примерная форма договора на оказание экспертных услуг².

График проведения аттестации должен содержать: наименование государственного органа, подразделения, в которых проводится аттестация; список гражданских служащих, подлежащих аттестации; дата, время и место проведения аттестации; дата представления в аттестационную комиссию необходимых

¹ Постановление Правительства от 12 августа 2005 г. «О порядке оплаты труда независимых экспертов, включаемых в составы аттестационной и конкурсной комиссии, а также комиссии по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных гражданских служащих и урегулированию конфликта интересов, образуемых федеральными государственными органами» // Российская газета. 2005. 19 августа.

² См. напр.: Приказ Роснауки от 27 октября 2005 г. № 162 «Об утверждении примерной формы договора на оказание экспертных услуг»; Приказ Минсельхоза РФ от 11 декабря 2006 г. № 461 «Об утверждении формы договора на оказание экспертных услуг»// СПС Консультантплюс.

документов с указанием ответственных за их представление руководителей соответствующих подразделений государственного органа. График ежегодно утверждается представителем нанимателя и доводится до сведения каждого аттестуемого гражданского служащего не менее чем за месяц до начала аттестации. При этом следует предусмотреть возможность внесения изменений в график проведения аттестации после ознакомления с ним государственных служащих (то есть менее чем за месяц до аттестации), например, изменение списка гражданских служащих, подлежащих аттестации.

Дискуссионным является вопрос относительно прохождения аттестации лиц, находящихся в этот период в отпуске, так как в данном случае происходит столкновение права государственного служащего на отдых и обязанности пройти аттестацию. В данной ситуации правоприменительная практика склоняется к необходимости отзывать аттестуемого государственного служащего на один день из отпуска.

Обязательным документом для проведения аттестации является отзыв об исполнении подлежащим аттестации гражданским служащим должностных обязанностей за аттестационный период. В соответствии с Положением отзыв подписывается непосредственным руководителем аттестуемого государственного служащего и утверждается вышестоящим руководителем. Причём на практике такие отзывы готовят чаще всего сами государственные служащие, поднося затем на подпись непосредственному руководителю. На наш взгляд, такая ситуация вполне допустима, тем более что она не противоречит действующему законодательству.

Не менее чем за неделю до начала аттестации кадровая служба должна ознакомить каждого аттестуемого гражданского служащего с представленным на него отзывом. В свою очередь гражданский служащий вправе представить в аттестационную комиссию дополнительные сведения о своей профессиональной служебной деятельности за указанный период, а также заявление о своем несогласии с представленным отзывом или пояснительную записку на отзыв непосредственного руководителя.

К этому этапу следует также отнести подготовку самих государственных служащих к аттестации, направленную на достижение высоких результатов при проведении аттестации. В государственных органах осуществляются меры, направленные на подготовку лиц, подлежащих аттестации. Так в выступлении руководителя Управления Федерального казначейства по Краснодарскому краю С. Б. Гуральникова отмечается, что подготовка к проведению аттестации начинается с изучения гражданскими служащими теоретического материала. С этой целью на рабочих станциях аттестуемых размещаются учебные материалы и тесты, разработанные и доведённые учебными заведениями до Управления в рамках курсов повышения квалификации по дистанционной форме обучения¹.

Второй этап аттестации включает проведение аттестации. В соответствии с Положением о проведении аттестации государственных гражданских служащих РФ аттестация проводится с приглашением аттестуемого гражданского служащего на заседание аттестационной комиссии. Как уже упоминалась, явка государственного служащего на аттестацию является обязательным условием проведения его аттестации.

Члены аттестационной комиссии рассматривают представленные документы, заслушивают сообщения аттестуемого гражданского служащего, а в случае необходимости - его непосредственного руководителя о профессиональной служебной деятельности гражданского служащего, обсуждают профессиональные и личностные качества гражданского служащего применительно к его профессиональной служебной деятельности. Наиболее распространённой формой проведения аттестации является индивидуальное собеседование. Одновременно с этим используются и другие формы, в частности, в УФК Краснодарского края для впервые аттестуемых государственных гражданских служащих используются письменные варианты ответов: рефераты, развернутые комментарии к используемым в отделе нормативным документам².

¹ Гуральников С. Б. Организация и проведение аттестации, квалификационных экзаменов государственных гражданских служащих в УФК по Краснодарскому краю, формирование кадрового резерва (выступление на совещании УФК по кадрам) // http://Rostov.Roskazna.ru/news/5434/13217

² Там же.

Для признания правомочности заседания аттестационной комиссии требуется присутствие не менее двух третей ее членов. При этом, как упоминалось раннее, следует обозначить, что в числе присутствующих членов аттестационной комиссии обязательно должны присутствовать независимые эксперты. Кроме того, для обеспечения принципа коллегиальности проведения аттестации положение предлагается дополнить нормой, закрепляющей минимально возможный состав членов аттестационной комиссии.

Аттестационная комиссия принимает решение в отсутствие аттестуемого гражданского служащего и его непосредственного руководителя открытым голосованием простым большинством голосов присутствующих на заседании членов аттестационной комиссии. При равенстве голосов гражданский служащий признается соответствующим замещаемой должности гражданской службы.

Результатом аттестации гражданского служащего выступает одно из следующих решений: соответствует замещаемой должности гражданской службы; соответствует замещаемой должности гражданской службы и рекомендуется к включению в установленном порядке в кадровый резерв для замещения вакантной должности гражданской службы в порядке должностного роста; соответствует замещаемой должности гражданской службы при условии успешного прохождения профессиональной переподготовки или повышения квалификации; не соответствует замещаемой должности гражданской службы. Результат аттестации заносится в аттестационный лист гражданского служащего и сообщается аттестованному гражданскому служащему непосредственно после подведения итогов голосования. Решение аттестационной комиссии по своей сути является итоговым юридическим действием, в котором в окончательном виде подводятся итоги аттестации гражданского служащего. Следовательно, решение аттестационной комиссии должно быть фактически и юридически обоснованным, иначе аттестация не даст желаемых результатов.

Третий, заключительный этап аттестации выражается в правовых последствиях проведения аттестации. К заключительному этапу относится, во-первых, передача материалов аттестации гражданских служащих представителю нанимателя в течение недели после аттестации. После чего представитель нанимателя в течение одного месяца после проведения аттестации по ее результатам издает правовой акт государственного органа о том, что гражданский служащий: 1) подлежит включению в установленном порядке в кадровый резерв для замещения вакантной должности гражданской службы в порядке должностного роста; 2) направляется на профессиональную переподготовку или повышение квалификации; 3) понижается в должности гражданской службы. Если гражданский служащий соответствует занимаемой должности, то никакого специального решения о продолжении гражданской службы (сохранении должности) и т.п. не принимается.

Определённые затруднения на данном этапе аттестации вызывает то обстоятельство, что на федеральном уровне на сегодняшний день отсутствует нормативно - правовой акт, регламентирующий порядок формирования и работы с кадровым резервом (положение о кадровом резерве федеральной гражданской службы должно утверждаться указом Президента Российской Федерации). В этой связи возникает вопрос о реализации принятого решения о том, что государственный служащий соответствует занимаемой должности гражданской службы и рекомендуется к включению в установленном порядке в кадровый резерв. Означает ли эта формулировка возможность включения в кадровый резерв по результатам аттестации вне конкурса? Пока же на практике при проведении аттестации стремятся не применять таких формулировок ввиду их явной декларативности.

Гражданскому служащему предоставлено право обжалования результатов аттестации.

В настоящее время аттестация, будучи основополагающим фактором формирования кадрового состава в системе государственной гражданской службы РФ, повсеместно осуществляется в государственных органах. К примеру, в 2007 году в Управлении Федерального казначейства Ростовской области была проведена аттестация 78 государственных гражданских служащих 1, в УФК

¹ Шлык С.М. Исполнение законодательства о государственной гражданской службе в УФК по Ростовской области (выступление на

Калмыкии - 81 гражданского служащего¹. В УФК Краснодарского края аттестацию прошли 116 государственных гражданских служащих, что составляет 48 % от фактической численности специалистов².

Вместе с тем анализ действующих нормативно-правовых актов закрепляющих процедуру проведения аттестации, позволяет сделать вывод о необходимости уточнения и дополнения ряда правовых норм, что в свою очередь повлечёт совершенствование механизма повышения профессионализма и компетентности государственных гражданских служащих.

совещании УФК по кадрам) // http://Rostov. Roskazna.ru/news/5434

Пашнанов Э.Л. Организация кадрового обеспечения в отделениях УФК по Республике Калмыкия, возникающие проблемы и пути их решения (выступление на совещании УФК по кадрам) // https://kostov.Roskazna.ru/news/5434/13217

² Гуральников СБ. Организация и проведение аттестации, квалификационных экзаменов государственных гражданских служащих в УФК по Краснодарскому краю, формирование кадрового резерва (выступление на совещании УФК по кадрам) //http://Rostov. Roskazna. Ru/news/5434/13217.

Солодков Г.П., д. э. н., проф. Рубинская Э.Т., к. э. н., Рубинская Э.Д., к.э. н. (СКАГС)

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ АНАЛИЗА И МЕТОДИЧЕСКИЕ ВОПРОСЫ ИЗУЧЕНИЯ РЕГИОНАЛЬНОЙ ВНЕШНЕЭКОНОМИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Новая ситуация, сложившаяся в мире, и интеграция России в мировое хозяйство, требуют формирования ее нового положения в международном разделении труда как крупной промышленной страны, а не сырьевого придатка индустриальноразвитых государств.

Период перестройки предполагал изменение приоритетов внешнеэкономической деятельности. Наиболее важными из них, как для хозяйствующих субъектов, так и для органов государственной власти регионов (особенно в свете расширения их прав в данной сфере) должны были стать приверженность рыночным принципам, усиление поддержки экспортоориентированных производств и импорта современных зарубежных технологий мирового уровня; повышение инвестиционной привлекательности регионов; освоение хозяйствующими субъектами, участвующими во внешнеэкономических отношениях, управленческих технологий, применяемых в международном экономическом сотрудничестве. При этом особое место в системе этих приоритетов занимали меры по интеграции России и ее регионов в международное производственное кооперирование.

Однако интеграция России в мировое хозяйство до сих пор в основном идет по линии топливно-сырьевой специализации и импорта машин, оборудования, электротоваров, бытовой техники, продовольственных товаров.

Характерной особенностью современного этапа развития мировой экономики является то, что в последние десятилетия во

всех странах мира большое значение придается структурной перестройке народнохозяйственных комплексов. Новая экономика индустриально развитых стран представляет собой совокупность современных, высокотехнологичных, наукоемких производств. Именно они являются основой для развития современных форм международного экономического сотрудничества. В значительной степени этот процесс осуществляется под влиянием ТНК и в связи с этим усиливается зависимость национальных экономик от международных экономических отношений.

Новый этап интеграции России в мировую экономику влечет за собой существенные изменения в балансе положительных и отрицательных последствий внешнеэкономической деятельности, на которую влияют, прежде всего, степень участия внутринационального региона в международном разделении труда и использование его преимуществ для повышения уровня социально-экономического, научно-технического, технологического развития.

Для решения новых задач внешнеэкономический потенциал, его развитие и регулирование внешнеэкономической деятельности, практически во всех регионах России, не могли и не могут до сих пор считаться совершенными и достаточными.

Именно поэтому в учебный план кафедры международные экономические отношения был включен специальный курс «Внешнеэкономическая деятельность Ростовской области». Впервые был разработан учебно-методический комплекс, написаны учебные пособия «Внешнеэкономическая деятельность Ростовской области (организация, управление, перспективы)» и «Международный бизнес и его развитие в России», монография «Региональная внешнеэкономическая деятельность. Ростовская область: состояние, проблемы, тенденции развития», ряд статей. 1

¹ Рубинская Э.Т Управление внешнеэкономической деятельностью.- М.: Контур, 1998; Рубинская Э.Т., Солодков Г.П. Внешнеэкономическая деятельность Ростовской области (организация, управление, перспективы). Учебное пособие. Ростов н/Д: СКАГС, 1999; Евтеев В.Л., Рубинская Э.Т., Солодков Г.П. Региональная внешнеэкономическая деятельность. Ростовская область: состояние, проблемы, тенденции развития. Монография. Ростов н/Д, 2003; Международный бизнес и его развитие в России: Учебное пособие. / Под общей ред.

Опубликованные работы отражали накопленный опыт развития внешнеэкономической деятельности в России и в Ростовской области в условиях действия новых тенденций мировой экономики, как содержательную составляющую спецкурса, так и методические вопросы организации самостоятельной работы студентов.

Структура спецкурса, исходя из его целей и задач, включает три раздела.

Уже в первые годы преподавания данного спецкурса большое значение придавалось исследованию методологических основ изучения внешнеэкономической деятельности, ее роли в развитии региональной экономики.

Понятийный аппарат спецкурса включал впервые данное в литературе определение **региональной внешнеэкономической** деятельности.

Региональная внешнеэкономическая деятельность - это не только экспортно-импортные операции на территории региона, это совокупность всех видов и форм внешнеэкономической деятельности, осуществляемых хозяйствующими субъектами в регионе, на основе программы развития экономики региона, призванной совершенствовать воспроизводственную структуру, повышать научно-технический уровень и тем самым совершенствовать структуру внешнеэкономической деятельности и в том числе экспорта и импорта.

Региональная внешнеэкономическая деятельность определяется исходя из возможностей и потребностей данного региона, с учетом реализуемых региональных и федеральных программ социально-экономического развития региона и России в целом.

Во втором разделе спецкурсе дается анализ состояния региональной ВЭД и организации управления ею. Анализ состояния ВЭД не ограничивается анализом структуры экспорта и импорта региона. Центр тяжести в этом разделе приходится на анализ тех прогрессивных форм ВЭД, которые получили развитие в Ростовской области. Примером международной производственной кооперации в Ростовской области может служить ав-

Солодкова Г.П. Ростов н/Д : СКАГС, 2007, а также ряд статей авторов в сб. науч.-практич. конф. СКАГС, РГЭУ(РИНХ), ИУБиП.

томобильная промышленность: в 1995 г. началось производство автомобилей в кооперации с корпорацией Daewoo motor. 1

Развитие производства автомобилей осуществлялось на основе приобретения лицензии на производство иностранных моделей и всего необходимого для этого оборудования.

Развитие автомобилестроения должно было способствовать развитию экономики Ростовской области и углублению кооперационных связей с компанией "Daewoo", привлечением к производству автомобилей отечественных соисполнителей.²

В 90-е гг. начал развиваться и франчайзинг, примером являлось производство напитков фирмы "Кока-Кола" (прекратившееся после кризиса 1998 г.).

При заключении договора была использована производственная франшиза, которая наиболее широко представлена в производстве безалкогольных напитков.

Договор на строительство завода в Ростове был заключен между тремя сторонами: турецкой фирмой "Эфес", владельцем франчайзинга "Coca-Cola" по Азии и странам СНГ корпорацией "Coca-Cola Export Corporation" и Ростпромстройбанком, который предоставил землю под строительство: 93% уставного капитала принадлежало фирме "Эфес", а 7% — ростовской фирме "Вогас", учредителями которой являлись Ростпромстройбанк и АО "Ростовский пивзавод", объем инвестиций в строительство составил 27 млн долларов

В октябре 1995 г. упомянутыми сторонами было зарегист-

¹ Корпорация Daewoo motor была создана в 1981 г. и начала свою деятельность с "отверточной" сборки автомобилей компании "Дженерал Моторс", а потом стала производить их самостоятельно. Чтобы выиграть время корпорация покупала лицензии, в первую очередь, у "Дженерал Моторс". Так, например, модель "Опель-Кадет" превратилась в "Дэу-Рейсер", а после модернизации получила название "Нексия". С 1995 г. "Дэу Мотор" начала активно осваивать рынки бывшего СССР и стран Восточной Европы. В связи с кризисом 1998 г. производство было прекращено.

² Администрацией Ростовской области был разработан детальный план углубление кооперационных связей нескольких десятков предприятий национальных производителей (с конкретными сроками производства узлов и деталей и т.п.).

рировано СП "Кока-Кола Ростов Ботлерс".1

Одним из важнейших моментов, способствовавших строительству завода, было прогнозируемое сокращение экспорта капитала из области, работающего на рынке безалкогольных напитков, расширение рабочих мест.

Кооперация ростовских предприятий с зарубежными фирмами способствовала повышению технического уровня производства на основе совершенствования организации производства, внедрения мировой практики менеджмента и маркетинга, повышения эффективности производственных процессов, их технического уровня.

Анализ вышеприведенных примеров очень важен для выявления возможных проблем и отрицательных последствий международного производственного сотрудничества при изменении мировой экономической ситуации.

Ряд предприятий Ростовской области осуществляет лизинговые операции, например, Волгодонская фабрика древесных плит стала лизингополучателем оборудования итальянской фирмы через своего давнишнего зарубежного партнера IKEA Eastern Europa AG.

Одной из форм самостоятельной работы при изучении спецкурса является подготовка студентами рефератов. 2

Использование различных форм международного сотрудничества способствует развитию экономики региона в целом, создает условия для структурной перестройки производства, повышения доли наукоемких производств и улучшения структуры экспорта.

Но только своими силами проблему расширения прогрессивных форм ВЭД предприятия региона решить не могут. Это направление должно стать приоритетным в региональной программе ВЭД, т.к. последствия развития этих форм будут способ-

 $^{^1}$ Финансовый кризис 1998 г. отрицательно сказался на этом предприятии, но с марта 2007 г. в Ростове развивается новый проект "Coca-Cola HBC".

² По второму разделу рекомендуются, например, такие темы: Проблемы оценки эффективности ВЭД на мезоуровне; Эффективность деятельности Агентства инвестиций и развития Ростовской области; развитие совместного предпринимательства в Ростовской области.

ствовать развитию промышленного, технического и научного потенциала субъекта $P\Phi$, а, следовательно, и решению социальных проблем, повышению жизненного уровня населения.

Методология изучения ВЭД и ее анализ являются основой для аргументированного определения перспектив и **основных направлений ее развития.** Поэтому логически третья составная часть спецкурса - это пути и способы включения субъектов ВЭД в международное производственное сотрудничество в условиях транснационализации региональной экономики.

Анализ ВЭД Ростовской области выявил необходимость интеграции субъектов ВЭД – производителей экспортной продукции в международное производство. Этот процесс предполагает не только качественные изменения в технологическом уровне производства, но и в системе взаимодействия с производителями в других регионах России и, прежде всего, в субъектах РФ, вошедших в Южный федеральный округ. Этот новый этап в развитии ВЭД был рассмотрен в монографии «Региональная внешнеэкономическая деятельность» в главе «Южный федеральный округ как субъект международных экономических отношений».

Начиная со второй половины 90-х гг. XX столетия, наблюдается заметная активизация инвестиционной деятельности, происходит глобализация инвестиционных процессов посредством усиления активности Транснациональных корпораций (ТНК) в перераспределении капитала.

Одна из возможностей, которая уже реализуется в регионах России, в том числе, в Ростовской области — это приход российских ФПГ и зарубежных ТНК в промышленность и сельское хозяйство. Экономическое значение транснациональных корпораций состоит в том, что в современных условиях именно они как основные субъекты инвестиционного процесса определяют географическое размещение производительных сил и отраслевую структуру инвестиций в мире. В лекциях, обсуждениях на семинарах и в рефератах студентов на конкретных примерах анализируются различные формы международного производственного сотрудничества субъектов ВЭД ЮФО с иностранными партнерами на мезо- и макроуровнях.

По мере интеграции России в мирохозяйственные связи объективно возникала необходимость и создавалась возмож-

ность транснационализации ее экономики, что не может не отражаться на характере, способах, масштабах, последствиях региональной внешнеэкономической деятельности.

Качественные изменения в региональной экономике под воздействием транснационализации происходят лишь при совершенствовании структуры производства, внедрении новых технологий, инновационно-инвестиционной деятельности ТНК.

Транснационализация внутринациональной региональной экономики, как и экономики страны прежде всего, начала развиваться в сфере обмена и затем — в сфере производства, являясь базой развития международного производства. ¹

Объектом широкого проникновения ТНК в Ростове стала торговля, в которую пришли «МЕТРО Кэш&Кэрри», компания «Доринда» с гипермаркетами «О Кэй», «РАМСТОР», шведская фирма «ИКЕА МОС», и другие.

Регионы Юга России как серьезные потенциальные партнеры по бизнесу были «облюбованы» в зерновом хозяйстве.

Так, крупнейшая зерновая ТНК - швейцарский холдинг Glencore International А.G. еще в середине 90-х годов XX века начал налаживать непосредственные контакты с российскими предприятиями, экспортировавшими зерно. Одним из таких экспортеров был Ростовский комбинат хлебопродуктов, который в начале XXI века был выкуплен московской компанией «Альфа», а через пару лет непосредственно перекуплен компанией Glencore.

Одна из крупнейших корпораций Ростова — ООО «Агроиндустриальная корпорация «Астон», в уставный фонд которой швейцарскими партнерами было внесено более 30 млрд рублей (частично в виде оборудования). «Астон» была создана Glencore как многопрофильное предприятие (производство и переработка сельскохозяйственной продукции, торговая деятельность, строительство мукомольных и маслобойных заводов, зернохранилищ, перегрузочных и портовых сооружений), ее доля в рос-

¹ См. Международный бизнес и его развитие в России: Учебное пособие / Под общей ред. Солодкова Г.П. Ростов н/Д: СКАГС, 2007. Гл.. 8; Рубинская Э.Т, Рубинская Э.Д. Тенденции транснационализации регионального бизнеса //Технологии управления. Научнопрактич. журнал. 2007. №3. Ростов н/Д.: РГЭУ (РИНХ).

сийском экспорте пшеницы в 2006 г. составила 6.3%.

В настоящее время Glencore International А.G. представлена дочерним предприятием — Московская зерновая компания «МЗК», доля которого в российском экспорте зерна в 2006 г. составляла более 13% и это была самая высокая доля среди российских компаний-экспортеров зерна.

В Ростовской области (а также в Краснодарском и Ставропольском краях, Волгоградской области) уже третий год работает ООО «МЗК-Юг», главная цель которого - экспорт закупаемого у товаропроизводителей зерна. Вместе с тем «МЗК-Юг» осуществляет инвестиции в развитие инфраструктуры зернового рынка.

Свое представительство в России имеет и другая ТНК французский концерн Louis Dreyfus Group, который свою деятельность в России ряд лет осуществлял через совместное предприятие «РусЭлКо» (Русская элеваторная компания). Сейчас это предприятие со 100-% капиталом Louis Dreyfus и называется ООО «Louis Dreyfus Восток». Надо отметить, что особенностью компании Louis Dreyfus в Южном федеральном округе с самого начала их деятельности была активная покупка предприятий инфраструктуры зернового экспорта — причалов, элеваторов, мельниц, зернохранилищ. В 2006 г. в «РусЭлКо» входило одиннадцать элеваторов в Ростовской, Волгоградской и Воронежской областях и Ставропольском крае.

Процесс транснационализации весьма активно охватил также пивоваренную отрасль Ростовской экономики.

В пивоваренной отрасли, как ни в какой другой, сильны позиции иностранных производителей. С середины 90-х годов 4 гиганта - Baltic Beverages Holding, Sun Interbrew, South African Breweries и Efes Beverages Group - скупили или построили в России в общей сложности 20 предприятий, в том числе, пивоваренный завод в Ростове-на-Дону (ныне ОАО "Балтика-Дон").

ОАО «Пивоваренная компания "Балтика", образованная в России крупнейшими компаниями ряда стран и являющаяся

¹ Baltic Beverages Holding AB был образован в 1991 году компаниями OYJ HARTWALL ABP (Финляндия) и PRIPPS RINGNES AB (Швеция), его партнёром является группа компаний Scottish & Newcastle – одного из мировых лидеров в области производства пива.

звеном в транснациональной отрасли, в свою очередь со второй половины 90-х гг. выходит за свои национальные границы, начинает создавать свой холдинг, приобретая заводы в регионах России, открывая свои представительства в странах СНГ, устанавливая предпринимательские, торговые и научно-технические связи за пределами СНГ, и включает в сферу своей деятельности, своего контроля предприятия на территории других стран: Великобритании, Молдавии, Киргизии, Белоруссии и др.

Анализ процесса транснационализации в региональноотраслевом разрезе представляет теоретический интерес и имеет практическое значение для экономистов по внешнеэкономической деятельности, т.к. им предстоит работать в этих новых условиях. Поэтому уже ряд лет тематика дипломных работ включает темы, требующие от выпускников умения анализировать внешнеэкономическую деятельность предприятий Ростовской области в условиях достаточно агрессивной политики ТНК.

В России, как федеративном государстве, ярко проявляется региональная специфика ВЭД. До сих пор, несмотря на усилия Центра, остается глубокая социально-экономическая дифференциация между регионами, в организации и регулировании ВЭД. Поэтому степень заинтересованности иностранных партнеров в углублении кооперационных связей и развитии новых форм экономического и научно-технического сотрудничества различна.

В спецкурсе раскрывается региональный аспект государственной поддержки и регулирования перспективных направлений, технологий, структуры и масштабов внешнеэкономической деятельности.

Основной задачей региональных органов управления ВЭД в новых интеграционных условиях становится активное воздействие на те внешнеэкономические факторы, которые способствуют развитию и совершенствованию экспортного потенциала и инвестиционной активности региона. В связи с этим представляется важным знакомить студентов с исследованиями, оценивающими степень влияния внешнеэкономического фактора на уровень развития региональной экономики. Так, А. Г. Гранберг выявил зависимость между внутрирегиональным производством и внешнеэкономической сферой, между внешнеэкономической сферой и конечным потреблением и накоплением.

В настоящее время в научной литературе строятся модели влияния внешнеэкономического фактора на развитие региона на основе корреляционно-регрессивного анализа. В 2006-2007 учебном году один из авторов статьи предложил студентам с помощью пакета прикладных программ МS EXCEL рассчитать коэффициенты парной корреляции между результативными признаками — валовым региональным продуктом и темпами его прироста и факторными признаками: экспортом продукции, импортом продукции, притоком иностранного капитала и численностью действующих предприятий с иностранным капиталом.

В соответствии с этим с 1 января 2007 года действует «Областная целевая программа поддержки экспорта в Ростовской области на 2007 - 2008 годы», содержащая систему современных мер поддержки экспорта на региональном уровне в условиях интеграции в мировое хозяйство. 1

Изучение инструментов и механизмов, применяемых для реализации Программы, рассматриваются студентами в рефератах.

Еще один важный аспект воздействия и поддержки региональными властями участников ВЭД – это создание условий для развития в регионе новых организационных структур, способных к инвестированию, то есть ориентация на создание корпоративных структур, вовлечение ФПГ, производственных предприятий и предприятий инфраструктуры, использование преимуществ объединения. Интегрирование предприятий, как показывает мировой опыт, это объективный процесс, сопровождающий переход от торговой модели сотрудничества к производственно – инвестиционной.

Примером регулирующих воздействий со стороны областных органов власти в сфере международного производственного кооперирования является их деятельность по поддержке крупных инвестиционных проектов транснациональными компаниями, такими как Hyndai (выпуск автомобилей совместно с Таганрогским заводом), Соса Cola (строительство завода по выпуску безалкогольных напитков), PepsiCo International (строительство завода по производству чипсов), Lafarqe (строительство круп-

 $^{^1}$ Утверждена Областным законом от 28 ноября 2006 года № 594-3C, введена распоряжением Администрации Ростовской области от 22 февр. 2006 г. № 63.

нейшего цементного завода). Компания «Сименс» установила стратегические партнерские отношения с ростовскими партнерами, а в 2005 г. открыла представительство в Южном федеральном округе, которое ведет проекты в высокотехнологичных отраслях: телекоммуникациях, автоматизации промышленных объектах энергетики и т.п.

Новое состояние экономики России требует новых подходов к оценке роли внешнеэкономической деятельности региона, а следовательно, и новых методологических подходов к стратегии ВЭД, охватывающих уровни всех хозяйствующих субъектов, использовании при формировании региональной ВЭД не только оправдавшего себя программирования, но и новых методов: кластеризации отраслей, регионального маркетинга, с тем, чтобы успешнее решать социально-экономические задачи региона и формировать в стратегии государства и регионов баланс интересов всех хозяйствующих субъектов-участников региональной внешнеэкономической деятельности.

Черныш М.А., к. э. н. (СКАГС)

НАЛОГ НА НЕДВИЖИМОСТЬ: ПРОБЛЕМЫ, ПРЕИМУЩЕСТВА

Дискуссии о введении налогообложения недвижимости в нашей стране ведутся уже более десяти лет не случайно. Современное имущественное и земельное налогообложение является неотъемлемой частью налоговой системы нашего государства, но, несмотря на объективную необходимость выполнения регулирующей функции налога при налогообложении имущества и земли, это направление на сегодняшний день остается наименее разработанным. Именно поэтому одной из задач налоговой реформы является принципиальное изменение подходов к налогообложению земли и имущества организаций, физических лиц. Преимущество в данном случае отдается многими теоретиками и практиками идее введения налога на недвижимость, причем оправданно. Свидетельствует этому экспериментальный опыт Великого Новгорода, проводимый на основании Федерального за-

кона от 20.07.1997г. №110- Φ 3¹ и принятого впоследствии Федерального закона от 28.07.2004г. №92- Φ 3².

Одним из основополагающих критериев построения налога на недвижимость является формирование реальной налоговой базы, представляющей собой единство неотъемлемых элементов: земли и расположенной на ней недвижимости. Подобный подход - принципиально новое решение в сравнении с применяемой доныне методикой отдельного обложения земельных участков и имеющего к ним прямое отношение недвижимого имущества. Введение единой базы недвижимости является следствием изменения критерия классификации облагаемых объектов: здания, строения, сооружения, жилье и т.д. (сегодня входящие в общее понятие «имущество» и попадающие под действие одноименного налога), а земельные участки представляют собой объект самостоятельного земельного налога. С применением налога на недвижимость существующий барьер, разделяющий две взаимосвязанные составляющие, утрачивает свое первоначальное значение, поскольку исходным пунктом для вовлечения того или иного объекта в сферу налогообложения будет являться его принадлежность к недвижимости, само происхождение которой без наличия земельного фактора невозможно.

Поэтому под объектами налогообложения понимаются земельные участки, здания, сооружения, т.е. недвижимое имущество, а налоговая база рассчитывается исходя из рыночной стоимости объектов недвижимости на 1 января того года, за который исчисляется налог.

Согласно Федеральному закону от 20.07.1997г. № 110-Ф3, плательщиками налога на недвижимость являются: «по недвижимости, находящейся в государственной и (или) муниципальной собственности, - юридические и физические лица, обла-

¹ Федеральный закон от 20.07.1997г. №110-ФЗ «О проведении эксперимента по налогообложению недвижимости в городах Великом Новгороде и Твери» // СПС «КонсультантПлюс»

² Федеральный закон от 28.07.2004г. №92-ФЗ «О продолжении эксперимента по налогообложению недвижимости в городах Великом Новгороде и Твери и внесении изменений в Федеральный закон «О проведении эксперимента по налогообложению недвижимости в городах Великом Новгороде и Твери» // СПС «Консультант Плюс»

дающие вещными правами на недвижимость, находящуюся в государственной и (или) муниципальной собственности; по недвижимости, находящейся в частной и иных формах собственности, - собственники недвижимости» Однако, фактически в эксперименте, проводимом в Великом Новгороде, физические лица - собственники жилья не участвовали, поскольку процедуры регистрации прав собственности, оценки недвижимого имущества не были окончательно урегулированы законодательством.

Что касается ставок налога, то, исходя из предельных по ст. 10 вышеназванного Федерального закона 110-ФЗ, Положением о налоге на недвижимость, утвержденным решением Новгородской городской думой от 28 января 2000 г. №836, «ставка налога на недвижимость по индивидуальным жилым домам, квартирам, жилым помещениям, дачам, находящимся в собственности юридических лиц, устанавливается в размере 0,5 процента от налоговой стоимости объекта недвижимости для целей налогообложения, по объектам недвижимого имущества, используемым для целей промышленного производства, и иным объектам - 2 процента»².

Таким образом, несмотря на вступление в действие Федерального закона №110-ФЗ еще в 1997 г., сам налог на недвижимость стал применяться в Великом Новгороде только с 2000 г.

Обусловлено это тем, что введению данного налога предшествовал ряд непростых подготовительных работ. Первая из них заключалась в том, что специфичность объекта и базы налогообложения потребовала создания и поддержания в актуальном состоянии реестра недвижимости, находящейся на территории города, а также разработки методики оценки объектов в целях налогообложения.

Так, в Великом Новгороде создание реестра объектов недвижимости для целей налогообложения было возложено на комитет экономики и финансов администрации города. Перво-

¹ Федеральный закон от 20.07.1997г. №110-ФЗ «О проведении эксперимента по налогообложению недвижимости в городах Великом Новгороде и Твери». Ст. 7. // СПС «КонсультантПлюс».

² Решение Новгородской городской думы от 28.01.2000 г. №836 «Об утверждении Положения о налоге на недвижимость» // СПС «КонсультантПлюс».

начально было разработано программное обеспечение информационной системы управления налогообложением недвижимости, модули ввода данных, оценки объектов недвижимости, управления процессом массовой оценки. Помимо этого, ООО «Центр анализа рынка недвижимости» была разработана методика оценки стоимости коммерческих и промышленных объектов, объектов жилого назначения, в многоквартирных домах, индивидуальных домов. К началу эксперимента в распоряжении комитета имелась только устаревшая карта города. В процессе подготовки реестра было выявлено более 2 тыс. объектов, которые были дополнительно внесены в базу, была осуществлена кодификация земельных участков и их слияние со зданиями, строениями, сооружениями.

По итогам проведенной работы, к 2000 г. функционировала автоматизированная система управления налогообложением недвижимости и система взаимодействия всех подразделений в едином реестре объектов недвижимости. Программное обеспечение позволяло уже в 1997г. вести учет объектов недвижимости, производить оценку рыночной стоимости для определения налогооблагаемой базы, осуществлять выписку уведомлений об объекте недвижимости, вести статистку ошибок, складывающихся в реальном времени. Новый реестр объектов недвижимости включал в себя информацию обо всех технических характеристиках каждого конкретного объекта и их использовании (год постройки, площадь, высота, материал стен) и его качественном состоянии, о местоположении земельных участков, зданий, сооружений, об оценке налогооблагаемой стоимости, сведения о правах и субъектах прав¹.

В городе Твери с 1996 по 1998 гг. при содействии Агентства США по международному развитию и Консорциума ЦФИР был реализован проект «Создание системы налогообложения недвижимости на основе ее рыночной стоимости», в основе которого был положен компьютерный учет объектов недвижимости, на-

¹ По данным «Отчета о результатах введения налога на недвижимость на территории Великого Новгорода и предложений по совершенствованию налогообложения недвижимости» [Электронный ресурс]. - В. Новгород - Режим доступа: http://www.adm.nov.ru, свободный. - Загл. с экрана.

ходящихся на территории г. Твери, прав на объекты недвижимости и юридических и физических лиц - субъектов этих прав. Помимо этого, применялась компьютерная оценка объектов недвижимости для целей налогообложения на основании их характеристик и исчисление налога в соответствии с ней. В ходе реализации этого проекта в информационную базу было включено более 200 тыс. объектов недвижимости (земельные участки, здания, индивидуальные жилые дома, квартиры и нежилые помещения), занесены их основные характеристики и произведена массовая компьютерная оценка; также создан реестр юридических лиц (более 13 тыс. записей) и справочник физических лиц (более 200 тыс. записей), с информацией об их правах на объекты недвижимости 1. Другой задачей введения налога на недвижимость в Великом Новгороде и в Твери было определение размера ставки данного налога.

В Великом Новгороде с этой целью использовали имеющиеся реестр объектов недвижимости и автоматизированная система, с помощью которых была проведена оценка промышленной коммерческой, жилой недвижимости в многоквартирных домах и индивидуальных жилых домов, земельных участков под ними, что позволило проанализировать предполагаемые последствия применения той или иной величины ставки. В результате этой работы были определены ставки, закрепленные решением Новгородской городской думой от 28 января 2000 г. №836, о которых говорилось выше. Для получения первых результатов было решено применять налог на недвижимость только в отношении организаций и предприятий. На первое время проведения эксперимента потери бюджета были запланированы и учтены увеличения стоимости объектов налогообложения, с условием их будущей компенсации за счет развития рынка недвижимости.

Впоследствии эти потери фактически покрывались и за счет роста поступлений от налога на прибыль, что явилось следствием развития производства в результате исключения из налогооблагаемой базы основных производственных фондов,

¹ По данным «Отчет о выполнении работ в рамках эксперимента по налогообложению недвижимости в г. Твери» [Электронный ресурс]. - М. - Режим доступа: http://www. Чиркунов.ш, свободный. Загл. с экрана.

относящихся к имуществу предприятия, но не являющихся объектами налога на недвижимость.

В части налогообложения физических лиц также проводились расчеты по введению налога на недвижимость. Так, существенные поступления в бюджет могли обеспечить, например, владельцы гаражей (от 1,067 до 4,774 млн руб., в зависимости от ставки и базы налога) при средней нагрузке на владельца гаража на одно машиноместо от 76 до 340 руб., однако по причине заявительного характера государственной регистрации как права собственности и иных вещных прав на объекты недвижимости, объем информации о таких объектах в едином государственном реестре прав оказался недостаточным для целей налогообложения. Налогообложение владельцев жилья оказалось невозможным в связи с тем, что нормативно-правовые основы федерального уровня не позволило провести межевания и оформления прав на землю для собственников жилья в многоэтажной жилой застройке, особенно с учетом случаев найма жилья. Также не увенчалась успехом попытка введения налога на недвижимость для физических лиц -владельцев объектов жилой недвижимости (кафе, магазинов, парикмахерских и т.д.), которые уплачивают налог на имущество физических лиц, в зависимости от его стоимости, поскольку налог на недвижимость увеличил бы их налоговую нагрузку в 7 - 10 раз¹.

При планировании налога на недвижимость в Твери были получены следующие результаты. Расчет последствий введения налога на недвижимость в части земли, при разных интерпретациях ставки налога, привел к снижению поступлений в бюджет от 10,4 до 15 млн. руб., поэтому предложенный вариант налога на недвижимость органы местного самоуправления Твери посчитали неперспективным. При расчете показателей рассматриваемого налога для налогоплательщиков - юридических лиц выпадающие доходы бюджета города составляли от 250 до 500 тыс. руб. в зависимости от ставки налога. Данный вариант введения

¹ По данным «Отчет о результатах введения налога на недвижимость на территории Великого Новгорода и предложения по совершенствованию налогообложения недвижимости» [Электронный ресурс]. - В. Новгород - Режим доступа: http://www.adm.nov.ru, свободный. - Загл. с экрана.

налога либо приводил к уменьшению доходной части городского бюджета, либо ставил хозяйствующие субъекты в худшие условия. В части приватизированного жилья, налоговое бремя налогоплательщиков увеличивалась в 3-10 раз по сравнению с налогом на имущество физических лиц¹. Таким образом, расчеты последствий введения налога на недвижимость в Твери привели местные власти к решению о том, что введение налога на недвижимость в их городе нецелесообразно.

В результате эксперимента и в Великом Новгороде и в Твери был выявлен ряд положительных последствий.

Поскольку в Твери была проведена только подготовительная работа, но налог так и не вводился, выявленные положительные эффекты сводились к повышению эффективности использования недвижимости, в частности это выражалось в том, что использование рыночного подхода к определению размера арендной платы за пользование муниципальными нежилыми помещениями позволило увеличить доходы городского бюджета, а создание реестра и оценка его объектов дали возможность увидеть, какой недвижимостью располагает город, каково ее состояние и стоимость, оценить масштабы и пропорции объектов недвижимости различного целевого использования. Реестр недвижимости является достаточным информационным пространством, на котором строятся прогнозы по арендной плате за землю и нежилые помещения, рассчитываются перспективные результаты доходов при различных вариантах составляющих расчета, а также осуществляются другие аналитические работы.

В Великом Новгороде эксперимент по введению налога на недвижимость выявил его преимущества, заключающиеся в том, что вырос спрос на недвижимость, создан единый кадастр объектов недвижимости, содержащий оценку всех объектов и информацию о правах на них, о субъектах прав, увеличение стоимости недвижимости не более, чем на инфляционную составляющую, упростилась система расчета и администрирования налога, стабилизировались налоговые поступления, использование недви-

¹ По данным «Отчета о выполнении работ в рамках эксперимента по налогообложению недвижимости в г. Твери» [Электронный ресурс]. - М. - Режим доступа: http://www.. Чиркунов.ш, свободный. - Загл. с экрана.

жимости стало более эффективным, условия хозяйствования для действующих субъектов стали прогнозируемыми, что особо привлекательно для инвесторов; в целом, создаются стимулы для развития городской инфраструктуры, эффективнее используются городские земли и активизируется рынок недвижимости¹. Став источником дохода для местного бюджета, налог на недвижимость повысил ответственность местного самоуправления за организацию налогообложения.

Таким образом, введение налога на недвижимость который заменил бы налог на имущество и земельный налог, целесообразно. Что касается включения в объект налогообложения недвижимости физических лиц, то оно возможно, но обязательно по сниженной налоговой ставке по сравнению с организациями собственниками недвижимости (ставка налога для организаций в Великом Новгороде составила 2%) или с применением корректирующего (понижающего) коэффициента, устанавливаемыми муниципалитетами в соответствии с уровнем доходов граждан и оценочной стоимостью жилья. Это позволит, по нашему мнению, распространить положительные эффекты, полученные в результате приведенного эксперимента, также на рынок жилой недвижимости. Учитывая специфику недвижимости, предназначенной для проживания в ней граждан, считаем целесообразным предусмотреть следующие условия налогообложения. Если жилая недвижимость находится в собственности менее 3 лет и перепродается, налог должен взиматься в двойном размере. Наряду с этим, необходимы налоговые льготы для физических лиц: при нахождении недвижимости в собственности более 3 - 5 ставка налога должна снижаться; а более 5 лет - налог не должен взиматься вовсе. При таких условиях налогообложения недвижимости, по нашему мнению, стимулируется потребительский спрос, что способствует снижению неоправданно «взвинченных» цен на жилье за счет уменьшения спекулятивного спроса и повышается доступность жилой недвижимости для граждан. Единые подходы к оценке недвижимости для целей налогообложения, которые должны быть приняты на федеральном уровне, также позволят, по нашему мнению, оптимизировать цены

 $^{^{1}}$ Налог на недвижимость: итоги и перспективы // Налоговая политика и практика. 2006. № 3. С. 4 - 8.

на жилищном рынке. А исключение из объектов налогообложения основных производственных фондов стимулирует темпы строительства, в частности, жилищного.

При налогообложении физических лиц в возможной перспективе как налогом на недвижимость, так и при взимании любого из существующих налогов, должен быть установлен предел изъятия налога. Такая мера, как нам видится, позволит снизить налоговую нагрузку на каждого конкретного налогоплательщика, увеличит число способных к уплате налогов и, в конечном итоге, повысит поступление налогов, и, в частности, налога на недвижимость, в бюджет.

Наряду с положительными эффектами, упомянутый эксперимент показал, что введение налога на недвижимость требует значительной по объему и срокам подготовительной работы на местном уровне, а также решения ряда проблем на федеральном уровне, к их числу относятся:

разработка методики оценки объектов недвижимости для целей налогообложения и механизма обжалования результатов оценки;

создание единого реестра недвижимости для целей налого-обложения;

обеспечение взаимодействия между налоговыми органами, органами, осуществляющими кадастровый и технический учет недвижимого имущества, государственную регистрацию прав на недвижимое имущество и сделок с ним, и исполнительными органами местного самоуправления;

завершение работ по реализации положений земельного законодательства (разграничение прав собственности на землю, межевание земель, оформление прав на землю и др.);

подробное описание и закрепление финансовых затрат, необходимых для тех или иных направлений подготовительных работ за определенными уровнями бюджета (так, например, создание единого реестра объектов недвижимости - задача органов Федерального агентства кадастра объектов недвижимости, соответственно ее выполнение целесообразно за счет средств федерального бюджета).

Методика оценки объектов для целей налогообложения и механизм обжалования результатов оценки должны регламентироваться федеральным законом, поскольку в данном случае

приемлемо только единство подходов, что разрозненные органы местного самоуправления сделать не в силах. При создании единой методики должна быть использована методика, применяемая в эксперименте в Великом Новгороде как работоспособная и давшая положительные результаты.

Создание единого реестра объектов недвижимости - задача органов Роснедвижимости, однако без работы региональных органов власти и органов местного самоуправления добиться положительных результатов невозможно. Поэтому необходима постановка общих целей и задач, а также определение сроков их выполнения на федеральном уровне, а осуществление конкретных задач должно производиться на региональном и местном уровнях управления при финансовом обеспечении из средств федерального бюджета.

Обеспечение взаимодействия между налоговыми органами, органами, осуществляющими кадастровый и технический учет недвижимого имущества, государственную регистрацию прав на недвижимое имущество и сделок с ним, и исполнительными органами местного самоуправления полностью должно ложится на плечи как самих органов исполнительной власти, так и на каждого руководителя и конкретного работника этих органов.

Поскольку введение налога на недвижимость требует большого числа трудоемких работ, право введения как самого налога, так и сроков должно оставаться за региональными органами власти и органами местного самоуправления. При этом альтернативой налога на недвижимость должна выступать действующая система имущественного и земельного налогообложения. Однако, проведение мероприятий, связываемых с введением налога на недвижимость, по нашему мнению, необходимо в обоих случаях, поскольку сегодня, например, при исчислении существующих налогов на имущество и земельного налога используются данные 20-30-летней давности, что заведомо снижает доходы бюджетов. Поэтому единый реестр объектов недвижимости и единые подходы к их оценке, частности, -еще и объективная необходимость, диктуемая временем. На основании изложенного, следует заключить, что подход к налогообложению недвижимости как самостоятельной составляющей в российской налоговой системе - перспективно и целесообразно. Преимущество налога на недвижимость связано со систематизацией учета объектов недвижимости и прав на них, прогрессивностью определения стоимости объектов недвижимости, закреплении во взаимосвязи двух неотъемлемых элементов - земли и расположенной на ней недвижимости. В общем итоге, отмеченные преимущества дают основания полагать, что данное направление совершенствования налоговой системы перспективно также и для доходов местных бюджетов.

Шепелова Н.С., к.э.н. (СКАГС)

МЕЖСТРАНОВЫЕ СОПОСТАВЛЕНИЯ НАЦИОНАЛЬНОГО БЛАГОСОСТОЯНИЯ НА ОСНОВЕ ТАКСОНОМИЧЕСКИХ ПОКАЗАТЕЛЕЙ

На X Российском экономическом форуме (РЭФ)¹, прошедшем в Екатеринбурге (май 2005 г.), сообществом ученых и практиков сделан важный вывод о том, что переход к новому качеству реформирования российского общества невозможен без повышения капитализации человеческого потенциала и накопления социального капитала, призванного стать главной движущей силой экономических преобразований и интенсивного развития производства. Действительно, как показывает опыт успешно развивающихся стран, в условиях современного наукоемкого, инновационного производства ключевым фактором экономического роста становятся инвестиции в человека, в развитие человеческого капитала. Именно они создают предпосылки для устойчивого роста, своевременной адаптации социальноэкономической структуры общества к непредсказуемым поворотам научно-технического прогресса, революционизации технического и технологического базиса общественного производст-Для перевода ЭТОГО приоритета социальносути экономических преобразований на язык практических задач важное значение имеет категория благосостояния.

В настоящий момент исследование показателей благосостояния населения, его уровней, оценочных критериев все больше становится востребованным органами государственного управления. Сложность задачи заключается в многоаспектности

81

¹ Итоги реформирования экономики России и перспективы ее развития//РЭЖ. 2005. № 5-6.

категории благосостояния, которая включает множество параметров уровня и качества жизни населения.

При сопоставлении уровней благосостояния учитываются такие аспекты, как: темпы экономического роста; занятости и безработица; распределение доходов; всеобъемлемость охвата социальным обеспечением и медицинским обслуживанием; охрана окружающей среды и использование ресурсов. Это означает, что более широкое определение концепции благосостояния включает не только аспекты занятости и распределения доходов, но и степень социальной защиты населения, охрану окружающей среды. Нельзя забывать, что пристально отслеживаются и некоторые другие экономические переменные, такие как инфляция, бюджетная стабильность и внешнеторговый баланс. Однако они являются скорее не целями, а инструментами или ограничениями, которые могут стать серьезными препятствиями для повышения благосостояния, если они выйдут из состояния равновесия. Если темпы инфляции выражаются двузначными показателями, то рано или поздно она подорвет экономический рост и создаст угрозу занятости. Вместе с тем нулевые темпы инфляции не являются экономической целью (или еще в меньшей степени таковыми являются ее отрицательные темпы). Дефицит внешнеторгового баланса не оказывает решающее влияние, если он компенсируется притоком инвестиций, однако он может служить сигналом снижения конкурентоспособности национальной экономики, если его увеличение не компенсируется таким притоком. Бюджетный дефицит может помочь стабилизировать доходы и занятость в краткосрочном плане (антициклические ассигнования) или в долгосрочной перспективе (если он способствует развитию исследований и инфраструктуры), однако он может создать угрозу для экономического роста, если является следствием чрезмерных расходов по статьям, не способствующим повышению производственного потенциала.

При дальнейшем расширении концепции благосостояния анализ может включать такие показатели, как ожидаемая продолжительность жизни, демократия, безопасность, культурные цели, правопорядок и все аспекты человеческого развития (диаграмма 1). Чем шире круг оцениваемых целей и показателей, тем сложнее их измерить и установить их удельные веса для проведения общей оценки.

Диаграмма 1. Иерархия экономических и социальных целей в ${\sf Eppone}^1.$



В современной науке для характеристики уровня жизни и благосостояния населения, как правило, используется система показателей, отражающих отдельные аспекты данного явления. В научной литературе обсуждаются разные предложения по конструированию обобщающего показателя уровня жизни на основе частных показателей².

Поскольку на сегодняшний день не существует единой общепринятой методики расчета интегрального показателя, объективно отражающего уровень и качество жизни населения, в данной работе моделируется новый показатель комплексной оценки национального благосостояния (КОНБ). При построении КОНБ учтены статистические разработки и рекомендации международных организаций (ПРООН, Всемирного банка, МВФ), определяющие систему показателей благосостояния населения, методологические рекомендации Госкомстата РФ, а также методи-

¹ Источник: Айгингер К. К новой европейской модели реформирования государства всеобщего благоденствия: альтернатива модели соединенных штатов// Обзор экономического положения Европы. 2005. № 1. С. 124.

 $^{^2}$ См., в частности: Айвазян С.А. Россия в межстрановом анализе синтетических категорий качества жизни населения// Мир России. 2001. № 4. С. 59-96.

ки измерения синтетических категорий благосостояния отечественных и зарубежных ученых ¹.

В качестве частных характеристик благосостояния населения рассмотрены только статистически регистрируемые, сопоставимые во времени и между странами макропоказатели, публикуемые в изданиях авторитетных международных организациях².

В ряду рассматриваемых стран представлены государства с развитой и переходной экономиками соответственно: а) страны Западной Европы, Канада, Япония, США; б) страны Восточной Европы, Россия и страны СНГ. Для первой группы стран характерна рыночная модель благосостояния, когда относительно высокие жизненные стандарты доступны массовому среднему социальному слою. Странами второй группы разрабатывается стратегия сближения с уровнем благосостояния экономически развитых стран.

В качестве показателя КОНБ будем использовать синтетический индекс, построенный на основе стандартизированных значений исходных показателей с помощью таксономического метода. Этот показатель представляет собой синтетическую величину, «равнодействующую» всех признаков, характеризующих единицы исследуемой совокупности, что позволяет линейно упорядочить элементы данной совокупности.

Процесс построения показателя КОНБ мы должны начинать с определения матрицы наблюдений. Как известно, элементами этой матрицы служат значения признаков, в нашем исследовании это будут статистические показатели, характеризующие национальное благосостояние. При выборе показателей, исходя из расширенной концепции благосостояния, будем учи-

¹ См.: Иванов Ю. О показателях экономического благосостояния//Вопросы экономики. 2003. № 2. С. 93-102; Греков И.Е. Садков В.Г. Об эффективности общественного развития// Общество и экономика. 2006. №4. С.163-178; Лебедева А.М. Уровень благосостояния россиян: сравнительный анализ объективных и субъективных оценок // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 6. Экономика. 2004. № 5. С.91-106.

² Отчеты Всемирного банка (World Development Report), ежегодники ООН (Human Development Report), а также статистические базы данных отдела статистики ЕЭК ООН, Евростата, ОЭСР.

тывать не только социально-экономические факторы, но и политико-управленческие и экологические (табл. 1).

Таблица 1. Система показателей национального благосостояния 1

Система показателеи национального олагосостояния Статистические показатели							
Экономиче-	Социальные пока-	Экологиче-	Политико-				
ские показа-	затели ские под		управленче-				
тели		затели	ские показа-				
			тели				
ВВП на д.н. в ценах и ППС (США), темп роста	коэффициент Джини	экологиче- ская система	гласность и подотчет- ность				
промышленное производство, темпроста	государственные расходы на образование в % от ВВП	снижение экологиче- ского стрес- са	политическая стабильность				
вложения в основной ка- питал, темп роста	государственные расходы на здравоохранение в % от ВВП	снижение уязвимости человека	эффектив- ность госу- дарства				
индекс потребительских цен, темп роста	ожидаемая средняя продолжительность жизни при рождении	социальные и институ- циональные возможно- сти	действен- ность госре- гулирования				
государственный долг в % от ВВП	занятость, темп роста	глобальный надзор	эффектив- ность законов				
доля экспорта высокотехно- лог. продук- ции в % от ВВП	- уровень безрабо- тицы в %		преодоление коррупции				
внутренние затраты на исследования и разработки в % от ВВП	число пользовате- лей ресурсами ин- тернета (на 1000 чел.)						
дефлятор ВВП, темп роста	число телефонных линий и абонентов сотовых мобильных телефонных сетей (на 1000 чел.)						

На первый взгляд политико-управленческие факторы не оказывают прямого (определяющего) влияния на уровень благо-

¹ Составлено автором.

состояния населения. Но с этим вряд ли можно согласиться. Гражданские свободы представляют собой самостоятельную ценность, особенно в постиндустриальном мире, где человеческие ресурсы являются важнейшим производственным фактором. Отсутствие в стране свободы и демократии – один из факторов поощряющих миграцию человеческих ресурсов в страны более свободные. Как отмечает М. Домбровски, в процессе глобализации, «в первую очередь капитал, а также люди, которые как бы связаны с этим капиталом, предприниматели, в какой-то мере рабочая сила более или менее свободно перетекают из одной страны в другую в поисках лучших условий для приложения своей деловой активности. И та страна, которая в состоянии создать более благоприятные и более предсказуемые условия, становится более желанной для притока капитала и человеческих ресурсов. Эта широкая категория предпринимательского климата и является основой составляющей конкурентоспособности страны»¹.

Учет политико-управленческих показателей обусловлен актуальностью процессов укрепления демократических институтов и гражданского общества в странах с переходной экономикой. Так, индекс институционального качества GRICS, рассчитанный Всемирным банком в 1998-2004 гг. состоит из 6 оценок, которые ранжируются в пределах от -2,5 до +2,5: гласность и подотчетность, политическая стабильность, эффективность государства, действенность госрегулирования, эффективность законов и преодоление коррупции².

На сегодняшний день необходимость учета экологических показателей уже не вызывает сомнения у большинства ученых и практиков-экономистов. В нашем исследовании, при выборе экологических показателей, будем использовать индекс экологической устойчивости (ESI), рассчитанный специалистами Йельского и Колумбийского университетов США в 2005 г³. При его расчете используется 76 показателей, сгруппированных в 21

 $^{^{1}}$ Домбровски М. Роль государства в постиндустриальной экономике//Общество и экономика. 2006. № 5. С.120.

² http://info.woldbank.org/governance

³ Cm. 2005 Environmental Sustainablity Index Report// Internet resource: http://www.yale.edu/esi

индикатор, которые в свою очередь сведены в 5 компонентов: «Экологическая система», «Снижение экологического стресса», «Снижение уязвимости человека», «Социальные и институциональные возможности» и «Глобальный надзор».

На основе стандартизированных значений перечисленных переменных (табл. 1), было рассчитано расстояние каждой страны до эталона благосостояния, определенного с помощью специальной процедуры (таксономический метод). После этого исчислены значения показателя уровня благосостояния для каждой страны. Из полученных результатов следует, что среди рассматриваемых стран, например в 2004 г., лучшие показатели благосостояния достигались в странах Западной Европы (Швеции, Финляндии, Дании), худшие в странах СНГ (Молдавии, Азербайджане, Армении). Результаты расчетов по 30 странам в 1998-2004 гг. представлены в таблице 2.

Таблица 2 Результаты расчета КОНБ по 30 странам за $7\,\mathrm{net}^1$

Страны	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Бельгия	0,44	0,51	0,48	0,46	0,34	0,40	0,38
Чехия	0,40	0,45	0,42	0,46	0,37	0,41	0,40
Дания	0,59	0,64	0,59	0,61	0,48	0,51	0,49
Германия	0,54	0,62	0,53	0,50	0,37	0,43	0,42
Эстония	0,42	0,39	0,52	0,51	0,43	0,43	0,40
Греция	0,45	0,49	0,35	0,38	0,30	0,35	0,32
Испания	0,46	0,53	0,44	0,44	0,34	0,38	0,35
Франция	0,53	0,63	0,53	0,54	0,41	0,43	0,41
Италия	0,41	0,47	0,41	0,41	0,31	0,33	0,30

¹ Рассчитано автором в процессе обработки статистических данных, приведенных в: Международный валютный фонд, информация по странам. http:// www.inf.org/external/country/index.htm; Статистический портал ОЭСР. www.oecd.org/statsportal; Базы данных Евростата. http://europa.eu.int/en/comm/eurostat; Группа Всемирного банка в России. http://www.worldbank.org.ru/rus; Базы данных отдела статистики ЕЭК ООН. http://www.unece.org/pxweb/Dialog.

Страны	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Латвия	0,45	0,38	0,40	0,46	0,36	0,41	0,40
Нидерланды	0,52	0,61	0,48	0,50	0,40	0,42	0,38
Австрия	0,56	0,67	0,59	0,55	0,44	0,51	0,44
Польша	0,43	0,44	0,31	0,28	0,18	0,27	0,27
Португалия	0,53	0,58	0,45	0,49	0,35	0,36	0,33
Словения	0,51	0,59	0,48	0,53	0,41	0,43	0,44
Финляндия	0,62	0,71	0,64	0,60	0,49	0,51	0,51
Швеция	0,62	0,76	0,66	0,62	0,50	0,55	0,54
Великобри- тания	0,53	0,59	0,47	0,51	0,40	0,45	0,43
Болгария	0,32	0,33	0,37	0,28	0,24	0,30	0,31
Швейцария	0,60	0,67	0,61	0,56	0,43	0,49	0,48
США	0,53	0,62	0,51	0,46	0,35	0,44	0,43
Япония	0,43	0,53	0,46	0,40	0,31	0,40	0,37
Россия	0,12	0,33	0,28	0,25	0,18	0,20	0,19
Канада	0,54	0,66	0,58	0,52	0,45	0,47	0,46
Армения	0,24	0,29	0,19	0,18	0,18	0,19	0,13
Азербай- джан	0,27	0,29	0,22	0,17	0,16	0,16	0,15
Беларусь	0,22	0,19	0,14	0,13	0,09	0,14	0,18
Казахстан	0,15	0,29	0,26	0,23	0,18	0,17	0,15
Украина	0,23	0,29	0,22	0,27	0,22	0,25	0,23
Молдова	0,20	0,12	0,21	0,24	0,21	0,12	0,16

При измерении межстрановой динамики каждой конкретной страны естественно ориентироваться на динамику ее положения (ранга) в других странах, т.е. на величину:

$$\Delta_i(t) = r_i(t-1) - r_i(t), \tag{1}$$

где $r_i(t)$ – ранг i-ой страны в момент времени t.

Очевидно, положительные значения Δ_i (t) будут свидетельствовать о положительной межстрановой динамике i-ой страны. Анализ динамики за 7 лет благосостояния населения данных стран, можно проводить, используя ранжирование стран по уровню благосостояния на основе значений КОНБ (табл 3.).

Таблица 3 Ранги стран по уровню благосостояния на основе значений КОНБ в 1998-2004 гг 1 .

КОНЬ В 1998-2004 ГГ.									
Страны	1998	1999	2000	2001	2002	20 03	20 04		
Бельгия	17	16	13	14	17	17	16		
Чехия	22	19	18	17	13	14	12		
Дания	4	6	4	2	3	4	3		
Германия	7	8	7	12	12	10	10		
Эстония	20	21	9	9	7	11	13		
Греция	15	17	22	21	21	20	20		
Испания	14	15	17	18	18	18	18		
Франция	8	7	8	6	9	12	11		
Италия	21	18	19	19	19	21	22		
Латвия	16	22	20	15	14	15	14		
Нидерланды	12	10	12	11	11	13	15		
Австрия	5	4	5	5	5	3	7		
Польша	18	20	23	23	25	23	23		
Португалия	9	13	16	13	16	19	19		
Словения	13	11	11	7	8	9	6		
Финляндия	1	2	2	3	2	2	2		
Швеция	2	1	1	1	1	1	1		
Великобритания	10	12	14	10	10	7	9		
Болгария	23	24	21	22	22	22	21		
Швейцария	3	3	3	4	6	5	4		
США	11	9	10	16	15	8	8		
Япония	19	14	15	20	20	16	17		
Россия	30	23	24	25	27	25	25		
Канада	6	5	6	8	4	6	5		
Армения	25	27	29	28	28	26	30		
Азербайджан	24	28	27	29	29	28	29		
Беларусь	27	29	30	30	30	29	26		
Казахстан	29	26	25	27	26	27	28		
Украина	26	25	26	24	23	24	24		
Республика Молдова	28	30	28	26	24	30	27		

¹ Расчеты автора

Столбцы 2-7 в табл.3 позволяют оценить, в соответствии с формулой (1), межстрановую динамику каждой из 30 анализируемых стран за 7 лет (1998-2004 гг.)

Анализ модели межстрановых сопоставлений национального благосостояния позволяет сделать ряд выводов.

Комплексная оценка национального благосостояния (КОНБ) должна проводится в виде линейной комбинации ряда частных критериев (регистрируемых статистических показателей), достаточно полно отражающих анализируемый аспект уровня жизни.

При построении исходного набора показателей частных критериев (статистических показателей) национального благосостояния следует опираться на межстрановую статистическую базу, желательно представленную в виде структурированной системы показателей.

Смысл построения таксономического показателя КОНБ заключается в сокращении числа признаков путем приведения многомерных элементов к одномерному виду, т.е. в конструировании на основе многих признаков одного синтетического показателя, упорядочивающего изучаемые объекты линейным образом, путем «усреднения» признаков

Оценка характеристик благосостояния позволяет отслеживать динамику (улучшение или ухудшение) благосостояния страны по отношению к своему предыдущему положению среди других стран.

Шхагошев Р.В., к.э.н., доц., Полочанская О.Г. (СКАГС)

БАНКРОТСТВО: ЭФФЕКТИВНОСТЬ ПРОВЕДЕНИЯ И РЕАЛИЗАЦИЯ МЕХАНИЗМА АНТИКРИЗИСНОГО УПРАВЛЕНИЯ

В достижении современной Россией инновационного роста важную роль играет такой фактор как антикризисное управление предприятиями. Ведь немалая доля в России тех предприятий, которые либо неэффективны, либо балансируют на грани признания их банкротами. Банкротство предприятий признано обыденным явлением в условиях рыночной экономики, но социально-экономические последствия от ликвидации

предприятий чрезвычайно тяжелы для общества и экономики страны, именно поэтому возрастает роль антикризисного регулирования.

В таких условиях необходимо научиться своевременно распознавать ненадёжных партнёров, объективно оценивать ситуацию, различая временную неплатежеспособность предприятий от действительной несостоятельности предприятий.

Новый этап развития экономики России ставит перед предприятиями задачу поиска оптимальных и наиболее эффективных методов выхода из кризисной ситуации, в которой сейчас находятся тысячи предприятий, а также поиска возможностей предотвращения кризиса; применения методов диагностики кризиса; анализа текущей ситуации; использования опыта других предприятий. Поэтому одним из важнейших направлений исследований в экономической науке должно быть изучение предприятий, находящихся в условиях экономического кризиса.

Когда в стране начался переходный период (в начале 90-х годов прошлого века), появилась потребность в механизме, посредством которого, с одной стороны, можно было бы предоставить возможность хозяйствующему субъекту, попавшему в неблагоприятную ситуацию, поправить пошатнувшееся положение, если это возможно, с другой - удовлетворить требования кредиторов такого субъекта (должника) в порядке, отличном об общего (что позволяет пропорционально удовлетворить требования с учетом принципов разумности, справедливости, а также обеспечить при необходимости преимущества для отдельных групп кредиторов). По словам И.К.Ларионова тогда «предпривыброшенными разом оказались распределительной системы хозяйствования в стихийный, почти не регулируемый государством рынок»¹. Целый ряд хозяйствующих субъектов оказался не в состоянии эффективно функционировать в новых условиях (разрыв хозяйственных связей, недостаток знаний, рынков сбыта, денежных средств и др.), что повлекло за собой рост неплатежей.

Таким механизмом и является институт несостоятельности (банкротства). Банкротство в научной литературе и обыден-

¹ Антикризисное управление. Учеб. пособие / Рук. авт. коллектива И.К. Ларионов. 4-е изд., перераб. и доп. М.: Дашков и К, 2005.

ном понимании зачастую рассматривают как неотменный атрибут для устранения предприятия, как способ просто закрыть функционирующее предприятие с целью продажи имущества, имеющегося на его балансе, для покрытия задолженностей. В современных условиях необходимо перейти от искаженного понятия банкротства как сугубо ликвидационной процедуры к осознанию того, что банкротство в первую очередь — возможность восстановить предприятие. Банкротство — это один из инструментов экономической политики государства. Именно поэтому, как экономико-правовой институт, банкротство должно показать какие производственные ресурсы используются неэффективно, а ликвидировать лишь те ресурсы и структуры управления ими, которые не могут быть эффективно использованы.

Центральное место в системе правового регулирования несостоятельности занимает Федеральный закон от 26 октября 2002 г. N 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» (далее Закон о банкротстве), задачами которого являются, с одной стороны, исключение из гражданского оборота неплатежеспособных субъектов, а с другой - предоставление возможности добросовестным предпринимателям улучшить свои дела под контролем арбитражного суда и кредиторов и вновь достичь финансовой стабильности. В этом смысле институт банкротства служит гарантией социальной справедливости в условиях рынка, одним из основных элементов которого является конкуренция.

В соответствии с Законом о банкротстве несостоятельность (банкротство) - признанная арбитражным судом неспособность должника в полном объеме удовлетворить требования кредиторов по денежным обязательствам и (или) исполнить обязанность по уплате обязательных платежей Институт банкротства является способом разрешения конфликтов между хозяйствующими субъектами, возникающих как следствие неплатежеспособности одного из них.

Когда финансовое состояние предприятия близко к критическому и восстановить нормальное состояние не удается, может помочь, как это не парадоксально, вовремя проведенная процедура банкротства. Грамотные действия управляющих при-

 $^{^{1}}$ Федеральный закон «О несостоятельности (банкротстве)» от 26.10.2002 № 127-Ф3.

званы помочь предприятиям рассчитаться с кредиторами и улучшить свое финансовое положение. Законом определены следующие процедуры банкротства, которые могут быть введены по отношению к должнику - юридическому лицу: наблюдение, финансовое оздоровление, внешнее управление, конкурсное производство, мировое соглашение.

Под процедурой банкротства (применительно к юридическому лицу) понимается официально установленная законодательством о несостоятельности (банкротстве) последовательность действий, применяемых к должнику - юридическому лицу, имеющему признаки банкротства, с целью удовлетворения требований кредиторов и вывода организации из экономического кризиса.

Проведение процедур банкротства (как элемент системы банкротства) преследует следующие <u>цели:</u>

- защита прав кредиторов, обеспечение финансовой дисциплины;
- снижение уровня производственных рисков в экономике путем ликвидации неэффективных предприятий;
- обеспечение перераспределения активов в пользу эффективно хозяйствующих предприятий, а соответственно развитие конкуренции;
- оздоровление бизнеса, находящегося в сложной ситуации (финансовой, в частности);
- повышение качества корпоративного управления, смена «неэффективных» собственников;
- внедрение рациональной системы управления на предприятиях.

Процедуры банкротства позволяют решать конкретные задачи:

- отстранение от деятельности неэффективных и нарушающих закон предпринимателей и собственников, наносящих своими действиями ущерб другим участникам экономической деятельности;
- введение в оборот имущества несостоятельных предпринимателей для реализации потенциальной возможности его эффективного использования.

Конечно, сразу следует отметить, что реализация процедур банкротства — это всегда потери для кредиторов, должника, государства. Возможности использования банкротства для ре-

формирования бизнеса предприятий, смены нерационального-«неэффективного» собственника весьма ограничены, его основное назначение - ликвидировать неэффективные производства, перераспределить нерационально используемые активы, снизить производственные риски в экономике.

Таким образом, мы приходим к выводу, что банкротство не является одним из радикальных способов прекращения неэффективной хозяйственной деятельности, используемого в условиях рыночных отношений, такое определение можно дать лишь одной из процедур банкротства — конкурсному производству. В целом же сохранение и оздоровление бизнеса являются приоритетными направлениеми проведения процедур банкротства.

Хотя институт банкротства и не предназначен для использования в качестве инструмента регулирования экономического развития, но закрепленные критерии неплатежеспособности, порядок разрешения имущественных споров и, главное, способы государственного контроля за отношениями в сфере банкротства могут превратить механизм банкротства из набора правил удовлетворения требований кредиторов в действительно работающий механизм восстановления платежеспособности.

В современном меняющемся мире проблемы банкротства предприятий, как такового, не сильно тревожат руководителей в силу того, что данное явление перестает быть таким массовым, каким оно было некоторое время назад, когда с уверенностью можно было говорить о том, что каждое третье предприятие находится в кризисном либо предкризисном состоянии. На первый план теперь выходят вопросы эффективного антикризисного управления, которые наряду с эффективным проведением процедур банкротства все больше интересуют предпринимателей, ориентирующихся на развитие бизнеса.

Развитие систем управления непременно должно сопровождаться повышением их эффективности. В управленческой литературе можно встретить суждения о том, что понятие эффективности управления и его критериев можно применять к управлению организациями, которые находятся в устойчивом положении, стабильны. Что же касается управления и его эффективности по отношению к организациям, которые находятся в кризисном состоянии, то, их применение некорректно и малопродуктивно.

На наш взгляд, нельзя в полной мере согласиться с подобного рода суждениями. Антикризисное управление так же, как и любое другое, может быть малоэффективным или более эффективным. Эффективность антикризисного управления характеризуется степенью достижения целей смягчения, локализации или позитивного использования кризиса в сопоставлении с затраченными на это ресурсами. Конечно, оценить такую эффективность в количественных расчетных показателях гораздо труднее, чем при управлении организацией, находящейся в стабильном позитивном развитии, но определить ее можно при анализе и общей оценке качества управления, его успешности и просчетов. Это относится и к социально-психологическому аспекту эффективности управления.

Для менеджера, осуществляющего антикризисное управление, одной из самых актуальных проблем является проблема повышения эффективности и качества управления.

В Резолюции Всероссийской конференции, посвященной результатам развития системы антикризисного управления, говорится, что в России создана эффективная «система антикризисного управления, ориентированная на формирование высокоэффективной социально ориентированной экономики и обеспечение реализации процедур банкротства, обеспечивающих максимальный баланс интересов общества в целом, кредиторов и должников, реальное финансовое оздоровление предприятия, сохранение рабочих мест, производств социально значимых и стратегических организаций»¹.

Но при этом, считаем необходимым отметить, что хотя система антикризисного управления и должна являться необходимым рыночным инструментом регулирования хозяйственного оборота и обеспечивать реализацию процедур банкротства при максимальном балансе интересов общества в целом, кредиторов и должников, а также обеспечивать реальное финансовое оздо-

¹ Резолюция Всероссийской конференции "Пять лет действия Федерального закона "О несостоятельности (банкротстве)": результаты и перспективы развития системы антикризисного управления, реструктуризации и финансового оздоровления должников" Москва, октябрь 2007 года // Имущественные отношения. 2007. № 12.

ровление предприятия, сохранение рабочих мест, на современном этапе развития России нельзя утверждать, что она таковым инструментом является.

Именно поэтому необходимо выявить и проанализировать факторы повышения эффективности антикризисного управления современными предприятиями, а также факторы повышения эффективности реализации механизма банкротства. Если комплексно оценить все факторы, то можно выделить наиболее существенные.

- 1. Действующее законодательство. От буквы закона отталкивается все и возможность сохранить предприятие, и возможность его ликвидировать в чьих-либо интересах. Необходимо отметить, хотя текущее законодательство не обходится без критики, значительно сужены возможности для фиктивного банкротства, расширены возможности (в рамках проведения процедур банкротства) сохранить предприятие, прописаны возможности расширения бизнеса (Гражданский кодекс). Именно законодательство закладывает основы поведения предпринимателей; и чем больше реальных возможностей для восстановления и сохранения предприятия дается законом, тем больше появляется у предпринимателей шансов выжить в конкурентной борьбе.
- 2. Взаимодействие власти и бизнеса. На примере Ростовской области можно сказать, что в области заключено Пятистороннее соглашение по взаимодействию органов власти в сфере финансового оздоровления предприятий и организаций области. Особо важным аспектом, помимо взаимодействия органов власти между собой, является эффективное сотрудничество органов власти с предпринимателями по финансовому оздоровлению предприятий.
- 3. Профессионализм управляющих. Менеджер должен обладать не только общими знаниями в сфере менеджмента, но и профессиональными знаниями и навыками, которые отражают специфику антикризисного управления. Такой профессионализм формируется системой специального обучения, обобщением и аккумулированием практического опыта по предотвращению и преодолению различных кризисов. Также необходимо отметить, что менеджер, занимающийся вопросами антикризисного управления, непременно должен быть творческой и неор-

динарной натурой, а также обладать умением оценить ситуацию, степень риска; такие качества должны выявляться посредством тестирования, собеседования при приеме на соответствующую должность.

- 4. Системный подход к сложившейся на предприятии ситуации. Учет факторов как внутренней, так и внешней среды: зачастую анализируются только факторы прямого влияния, а косвенные отодвигаются на второй план, либо вообще не учитываются (менеджеры часто рассматривают только признаки сложившейся ситуации, но не задаются вопросами выявления причин возникновения такой ситуации). При анализе деятельности предприятия рекомендуется использовать комплексную оценку факторов, это необходимо для создания полной картины функционирования предприятия.
- Создание систем мониторинга кризисных ситуаций и системы риск-менеджмента. Мониторинг – специально организованная и постоянно действующая система статистической оценки, сбора и анализа социальной и экономической информации, проведение диагностики состояния и развития предприятия. Но, к сожалению, слабо ведется работа по организации мониторинговой службы непосредственно на предприятиях. Можно утверждать, что организация мониторинговых служб кризисных ситуаций на средних и крупных предприятиях с использованием компьютерной техники в значительной мере повысила бы эффективность антикризисного управления на микроуровне - основном звене национальной экономики. Так, А.Д. Гладкий и В.Н. Овчинников отмечают, что «в случае организации системы мониторинга, оперяющиеся на достоверные модели прогнозирования вероятности банкротств, неожиданные банкротства могут быть исключены из практики хозяйствования, а заранее выявленные возможные банкротства могут быть предотвращены или же их негативные последствия сведены к MИНИМУМУ>¹.

¹ Гладкий А.Д., Овчинников В.Н. Мониторинг предкризисного состояния предприятий: качественные и количественные модели // Стратегия и тактика антикризисного и корпоративного управления: материалы III региональной научно-практич. конф. РГЭУ «РИНХ». Ростов-н/Д., 2004. С 10.

О необходимости внедрения систем риск-менеджмента в управленческой литературе говорится достаточно много, но руководители обращают свой взгляд на управление рисками, только когда кризис уже наступил и с ним надо как-то бороться; в целом же, правильно выстроенная и действующая система рискменеджмента позволит предприятию избежать многих ошибок.

6. Антикризисное управление персоналом. Стратегия управления персоналом должна соответствовать выбранной антикризисной стратегии. Стратегия вывода предприятия из кризиса, как правило, предполагает быстрое увеличение продаж выпускаемой продукции, оперативный поиск возможностей оказания дополнительных услуг, исследование рынка и перспективную разработку нового продукта, выведение непрофильных активов, оптимизацию запасов и т.д. Главная задача, которую решает служба по управлению персоналом в таких условиях, это поддержка антикризисных мер путем эффективной организации взаимодействия менеджеров всех уровней и непосредственных исполнителей.

К сожалению, далеко не все службы по управлению персоналом готовы оперативно действовать в кризисных ситуациях, зачастую просто из-за отсутствия опыта. В таких случаях кризисным предприятиям готовы эффективно помочь в выходе из кризиса консультанты и научить оптимальным действиям в периоды изменений и развития компании.

В условиях надвигающегося или уже наступившего кризиса особое значение приобретает корпоративная культура и корпоративный дух, развитию которого и должна способствовать служба по управлению персоналом.

- 7. Социальные составляющие банкротства. Сохранение рабочих мест, сохранение объема производства, социальные гарантии, социальная справедливость и т. д. отодвигаются на второй план, что, безусловно, также негативно отражается на эффективности функционирования всего института банкротства в стране. Вопросы защиты и компенсации при сокращении рабочих мест в ходе проведения реабилитационных процедур или при ликвидации предприятия для персонала, которые на данный момент законодательно не предусмотрены, должны быть решены.
- 8. *Контроль механизма предупреждения банкротства*. В Законе о банкротстве отсутствует перечень мер по предупреж-

дению банкротства организаций, а также порядок проведения досудебной санации, в частности гарантий соблюдения участниками санации интересов кредиторов и должника; порядок привлечения инвесторов и оформления соглашения о санации; общий срок санации; ответственность сторон и т.п.

При рассмотрении дела о банкротстве вопросы, связанные с применением или неприменением должником мер по предупреждению банкротства, досудебной санации, арбитражным судом не проверяются, их невыполнение не имеет никаких правовых последствий. Необходимо подготовить проект федерального закона или систему нормативных правовых актов, направленных на оценку, прогнозирование и восстановление платежеспособности хозяйствующих субъектов. Необходимо также, чтобы каждое предприятие ежегодно готовило отчет о проведении диагностики банкротства и финансового анализа и предоставляло его в налоговые органы.

9. Деятельность органов, контролирующих преднамеренное банкротство. Проблемами преднамеренных банкротств ранее занималась ФСФО России, после ее ликвидации полномочии по ведению таких дел были переданы арбитражным судам и прокуратуре. В настоящее время в практике Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации не выделяется такая категория дел, как преднамеренное и фиктивное банкротство, поэтому возникает проблема проведения статистического анализа этого параметра.

Противоречия в действующих правовых актах, затрагивающих проблему преднамеренного банкротства, заключаются в следующем: для каждого вида ответственности (административной, уголовной и гражданской) даже в рамках деятельности одного конкретного предприятия требуются свои доказательства и свои условия; необходимость в составе разных дел, относящихся при этом к одному факту банкротства, повторно доказывать одни и те же обстоятельства. Именно поэтому необходима жесткая регламентация для повышения раскрываемости «криминальных» банкротств, поскольку сейчас доказать признаки таковых невозможно, даже если они очевидны.

10. Система кредитования бизнеса. Для предотвращения банкротства немалую роль играет кредитные учреждения, которые в нашей стране лишь способны потуже затянуть веревку

на шее предпринимателя. Необходимо государственное регулирование сферы кредитования предприятий, находящихся в условиях приближающегося кризиса, и обязательное снижение для них процентной ставки. Либо необходимо изменение бюджетного инвестирования, которое на данном этапе предполагает возникновение государственной или муниципальной собственности на часть акций в уставном капитале должника.

После рассмотрения, выявления и анализа некоторых тенденций, возникших в ходе проведения процедур банкротства на современном этапе, можно выделить и охарактеризовать некоторые проблемы эффективности проведения процедур банкротства, а также пути повышения эффективности.

- 1. Менталитет предпринимателя, на наш взгляд, попрежнему остается одной из самых важных проблем. На данный момент предпринимателями не осознается ни важность проведения диагностики несостоятельности (хотя бы только для внутреннего пользования), ни реальная возможность оздоровить предприятие с помощью проведения реабилитационных процедур. В большинстве случаев предприятия вступают на путь проведения процедур банкротства в очень запущенном состоянии, когда даже опытному управляющему уже не под силу помочь компании. Банкротству зачастую предшествуют просчеты руководителей и их бездействие.
- Высокая стоимость проведения процедур банкротства. На наш взгляд, непременно должны быть сокращены расходы, связанные с проведением процедур банкротства. Здесь речь идет не о вознаграждении арбитражных управляющих, а о проверке обоснованности расходов на оплату различных услуг (например, расходов, связанных с оформлением документов, сдачей документов в архив, подготовкой землеустроительных дел, организацией охраны оставшегося имущества, организацией розыска имущества и много других операций - все это значительные средства). С целью исключения злоупотреблений со стороны арбитражного управляющего целесообразно ввести контроль арбитражного суда за обоснованностью расходов должника и арбитражного управляющего, возложив на суд обязанность проверки обоснованности, достоверности и утверждения одобренных кредиторами расходов на проведение процедуры банкротства.

- 3. Функция государственного финансово-контрольного органа осталась без ответственного за нее органа. Ранее данную функцию осуществляла ликвидированная ФСФО, которая имела возможность давать заключение о правильности оценки, произведенной независимыми оценщиками имущества должника. Целесообразно, по нашему мнению, закрепить эту функцию за уполномоченным органом (либо за Счетной палатой, КРУ).
- 4. Неэффективность применения процедуры финансового оздоровления. На практике крайне редко применяется процедура финансового оздоровления, и обуславливать это коротким периодом функционирования данной процедуры уже не актуально. Законодатель устанавливает настолько жесткие требования к процедуре финансового оздоровления, к графику погашения задолженности: наличие ходатайства, предоставление банковской гарантии в качестве обеспечения исполнения обязательств с превышением суммы задолженности на 20%, начало погашения не позднее, чем через месяц после введения процедуры, а также пропорциональное погашение обязательств в течение 1 года; таким образом становится просто невозможным их применение на практике. Итак, является необходимым изменение или ликвидация из Закона о банкротстве процедуры финансового оздоровления.
- 5. Функционирование СРО арбитражных управляющих. При этом некоторые эксперты выражают сомнения даже в целесообразности самой идеи создания такого института. В частности профессор В.В. Витрянский характеризует саморегулируемые организации как «превращающие арбитражного управляющего в один из элементов огромного и непонятного механизма, способного погубить эту новую профессию»¹, критикуя как концептуальные, так и отдельные процедурные вопросы их деятельности. Идея обязательного членства в саморегулируемой организации арбитражных управляющих противоречит положениям конституции, поскольку никто не может быть принужден к вступлению в какое-либо объединение или к пребыванию в нем. Необходимо, с нашей точки зрения, внести изменения в законо-

¹ Научно-практический комментарий (постатейный) к Федеральному закону "О несостоятельности (банкротстве)" / Под ред. В.В. Витрянского. М.: Статут, 2003. С. 21.

дательство, согласно которым в арбитражные управляющие будут выбираться как члены СРО, так и независимые эксперты, т.е. должен осуществляться механизм беспристрастного выбора. Данные меры помогут в решении еще одной проблемы — перевода основного направления государственного контроля из сферы контроля за деятельностью СРО в сферу контроля за деятельностью арбитражных управляющих.

- 6. Отчетность СРО арбитражных управляющих. Законом не предусмотрена обязательная регулярная отчетность саморегулируемых организаций перед государством. Только по специальному запросу Росрегистрации СРО обязана представлять отчеты о процедурах банкротства. Необходимо, чтобы информация регулярно поступала и помогла по определенной системе показателей и параметров отслеживать и анализировать ситуацию в сфере банкротства и выявлять наиболее острые проблемы.
- 7. Неэффективный контроль деятельности арбитражных управляющих. Определенные Законом о банкротстве функции СРО арбитражных управляющих (обеспечение соблюдения своими членами законодательства и правил профессиональной деятельности, информационной открытости их деятельности; защита прав и законных интересов своих членов) делают их по своим задачам схожими с профессиональными союзами. Как мы видим, в числе функций СРО собственно контроль деятельности арбитражных управляющих отсутствует, в их обязанности входит контроль профессиональной деятельности ее членов, но в ограниченном объеме.

Ежедневно в реестр арбитражных управляющих Федеральной регистрационной службой вносятся сведения о включении и исключении арбитражных управляющих из саморегулируемых организаций. Это означает, что арбитражные управляющие пытаются уйти из-под контроля саморегулируемой организации, а СРО, в свою очередь, предпочитает исключить арбитражного управляющего из состава своих членов, чем держать на постоянном контроле его деятельность и своевременно эту деятельность корректировать.

Именно поэтому для более тщательного проведения процедур банкротства, необходимо закрепление набора функций по контролю деятельности арбитражных управляющих за одним из Федеральных органов, ведущих свою деятельность в сфере финансового оздоровления и банкротства.

8. Противоречивость основной деятельности СРО арбитражных управляющих. С одной стороны, СРО должна осуществлять контроль за деятельностью своих членов, а с другой стороны, она занимается их "трудоустройством", получая от этого средства для своего существования.

Разве Федеральная нотариальная палата или адвокатская палата занимаются предоставлением работы своим членам? Таким образом, и саморегулируемые организации арбитражных управляющих должны быть лишены возможности предлагать список кандидатур в арбитражный суд для назначения на процедуру банкротства. Либо необходимо закрепление совместного права СРО и арбитражного суда предлагать список кандидатур (арбитражный суд рассматривает кандидатуры после выдвижения таковых саморегулируемой организацией).

9. Вознаграждение арбитражных управляющих. Фактически подавляющее число банкротств приводит к использованию имущества организации на вознаграждение арбитражных управляющих (по мнению специалистов, в преобладающем большинстве процедур оплата арбитражным управляющим составляет от 60 до 100% от имущества предприятия). Причем выплаты на саму процедуру банкротства идут вне очереди. Они имеют преимущество перед кредиторами компании-должника. Кроме того, арбитражный управляющий должен провести ряд обязательных действий: финансовый анализ предприятия, аудит, юридический анализ сделок в течение 3 лет до банкротства.

Вместе с тем, какая бы форма вознаграждения арбитражного управляющего ни была выбрана, она не способна обеспечить абсолютной его заинтересованности в беспристрастном и бескорыстном осуществлении своей деятельности. Здесь становятся очевидными два существенных пробела действующего российского законодательства о банкротстве, а именно отсутствие субъекта, представляющего интересы предприятиядолжника, и неопределенность контроля со стороны государства за деятельностью арбитражного управляющего.

Нам представляется возможным принятие следующих мер: законодательное установление поощрения арбитражного управляющего как твердой ставки (на данный момент мини-

мальная ставка - 10 000 рублей) плюс определенный процент в зависимости от активов предприятия, степени сложности ситуации и иных условий; такой шаг поможет более эффективно проводить процедуры банкротства.

10. Профессионализм арбитражных управляющих. Процедура выбора судом арбитражных управляющих для проведения банкротства призвана обеспечить их независимость. Кредитор, инициирующий процедуру банкротства, обращается в СРО арбитражных управляющих, которая предоставляет трех кандидатов. Из них одного может отклонить должник, другого кредитор, и оставшийся назначается управляющим. Но вопрос профессионализма, компетентности и добросовестности управляющего остается без ответа.

К тому же, большая часть арбитражных управляющих – специалисты только по конкурсному производству. А стаж работы на должностях руководителей зачастую получен в обществах с ограниченной ответственностью или в индивидуальных частных предприятиях.

- 11. Статус арбитражного управляющего. С трактовкой статуса арбитражного управляющего в качестве предпринимателя можно было бы согласиться, если бы не ряд особенностей:
- арбитражный управляющий действует для защиты разнонаправленных интересов участников банкротства, что придает его деятельности больший социальный характер, чем предпринимательству в чистом виде;
- арбитражный управляющий может быть ограничен в принятии решений государственными органами или собранием, комитетом кредиторов, что ограничивает его самостоятельность;
- арбитражный управляющий в отличие от предпринимателя часть рисков может перенести на управляемого им должника;
- вознаграждение арбитражного управляющего нельзя однозначно отождествлять с понятием «прибыль» в предпринимательстве.

С этой целью надлежит изменить статус арбитражного управляющего: он должен иметь такой же статус, как и нотариус, и адвокат, то есть не быть индивидуальным предпринимателем.

12. Количество дел, закрепленных за одним арбитражным управляющим. Многие арбитражные управляющие ведут

несколько дел о банкротстве, и у некоторых количество дел приближается к десятку. В Ростовской области были случаи, когда арбитражный управляющий ведет более 5 процедур банкротства одновременно. Гарантировать качество в такой ситуации довольно сложно. Именно поэтому необходимо определить максимальное количество дел, которые может вести один арбитражный управляющий, и законодательно это закрепить. Представляется возможным законодательно утвердить возможность арбитражного управляющего вести не более трех дел одновременно.

- Непрозрачность процедур банкротства. Сейчас ар-13. битражный управляющий периодически представляет отчет об операциях, проведенных в ходе банкротства. Но для кредитора эти цифры, по сути, остаются закрытыми, поскольку именно на их средства и живут арбитражные управляющие. Кроме того, чтобы процедуры банкротства протекали правильно, требуется также усилить ответственность арбитражных управляющих за злоупотребление должностными полномочиями. В нашей стране арбитражным управляющим становятся просто раз и навсегда: часто арбитражные управляющие, исключенные из саморегулируемой организации за грубейшие нарушения законодательства, довольно быстро вступают в другую СРО, которая не уделяет достаточного внимания профессиональному уровню своих членов. Этот аспект должен обязательно быть законодательно отражен в ответственности арбитражного управляющего.
- 14. Несбалансированность законодательно установленных прав основных фигурантов процедуры банкротства. Идеальное равенство прав, конечно, недостижимо, всегда имеет место определенное несоответствие объема прав основных участников процедур банкротства. Однако это несоответствие не должно быть определяющим. Решающий перевес прав в пользу кредитора, хотя и неприемлемый, мог бы быть понятным разве что в начальный период развертывания и нарастания неплатежей между производителями. Превосходство прав этого участника процедуры банкротства, не заинтересованного в сохранении предприятия-должника, а, скорее, наоборот, стремящегося к продаже его активов с целью скорейшего погашения его задолженности, серьезно затрудняет поиск приемлемых для производителя путей выхода из сложного финансового положения.

В процедурах банкротства активные действия осуществляют, с одной стороны, - собрание кредиторов, стремящееся к наиболее полному и скорейшему погашению кредиторской задолженности, с другой стороны, - арбитражный управляющий с его предпринимательскими интересами.

В целом роль несостоятельного предприятия в процедурах банкротства является пассивной и решающего значения на них не оказывает. Таким образом, само предприятие - должник лишено возможности полноценно представлять и отстаивать в процедурах банкротства свои интересы. В этих условиях только действенный контроль за деятельностью арбитражных управляющих может обеспечить соблюдение имущественных интересов предприятия-должника.

Итак, нами был обозначен только небольшой ряд проблем и были предложены возможные пути повышения эффективности проведения процедур банкротства.

Подводя итог, хотелось бы отметить, что объединение усилий всех участников процедур банкротства по достижению главной цели проведения процедур банкротства и реализации механизма банкротства — восстановлению платежеспособности должника, в рамках полномочий, предоставленных законодательством, позволит сформировать благоприятный экономический климат, а также решить многие социальные задачи. Только таким образом мы сможем перейти от банкротства как механизма передела собственности к банкротству как одному из важнейших факторов, способствующих экономическому развитию.

Бондарец М. С., асп. ИУБ и П

ПРОБЛЕМА КОНКУРЕНТОСПОСОБНОСТИ МАЛЫХ ПРЕДПРИЯТИЙ В СФЕРЕ УСЛУГ

Экономика любой страны не может нормально развиваться без оптимального сочетания крупного, среднего и малого бизнеса. Малый бизнес должен обеспечивать устойчивость российской экономики. На сегодняшний день в России действует более 1 млн малых предприятий — юридических лиц и 2,5 млн индивидуальных предпринимателей.

По словам руководителя департамента госрегулирования в экономике МЭРТа Андрея Шарова, ежегодный рост количества

предприятий в сфере услуг экономики составляет 5%. Однако, по его же словам, правительство не вполне устраивает "качество" малого бизнеса, в котором наблюдается существенный "торговый перекос": большинство предприятий заняты торговлей. Согласно статистике, сейчас 72% оборота малого и среднего бизнеса приходится на долю предприятий, работающих в сфере услуг и торговли, в промышленности — 13%, в строительстве — 7%. 1

Разработка конкурентной стратегии является основной задачей и очень тяжело найти правильное и нужное решение проблем. Конкурентные факторы занимают особое место. Ни одна организация не может себе позволить игнорировать фактические или возможные реакции своих конкурентов. Суть анализа этого фактора коротко можно сформулировать следующим образом:

- 1. Удовлетворен ли конкурент своим настоящим положением?
- 2. Какие вероятные изменения в стратегии предпримет конкурент?
 - 3.В чем уязвимость конкурента?

В условиях рыночных отношений изменяются цели предприятия, которые объединяют в себе следующие вопросы: обеспечение выживаемости, максимизация загрузки, максимизация текущей прибыли, завоевание лидерства на сегменте рынка, завоевание лидерства по показателям качества товара, достижение конкретного объема сбыта, рост продаж, завоевание расположения клиента. Конец 20-го, начало 21-го века можно назвать новым этапом в развитии конкуренции для которого характерны многоаспектность интересов конкурирующих сторон, динамизм, агрессивность. Такую ситуацию называют гиперконкуренцией.

Характерной особенностью современных рынков является также высокая степень неопределенности внешней среды организации. Снижение степени неопределенности среды часто невыгодно для влиятельных участников рынка, так как они предпочитают не разглашать своих стратегических намерений на будущее и даже стараются целенаправленно подорвать стабильность рынков, тем самым, усиливая неопределенность. Предприятия сферы услуг в малом бизнесе могут быть созда-

www. kommersant.ru

ны с минимальными инвестициями, что особенно важно в современных условиях, когда традиционные конкурентные преимущества утратили былую ценность, и основным конкурентным преимуществом становится уровень интеллектуального потенциала. Поскольку уровень конкурентоспособности организации в значительной степени определяется составляющими ее стратегического потенциала, то для повышения конкурентоспособности необходимо повысить уровни составляющих стратегического потенциала — маркетингового, инновационного, информационного и интеллектуального потенциалов. Повышение уровня интеллектуального потенциала организаций сферы услуг обусловливает необходимость применения методов управления знаниями и искусственного интеллекта, к которым относятся:

- использование методов качественного оценивания сложных процессов в условиях неопределенности и динамичности среды функционирования организаций;
- типизация моделей функционирования организаций в системах управления знаниями;
- применение методов динамического имитационного моделирования для выявления последствий процессных изменений.

Управление информацией является наиболее сложной задачей в современных условиях ведения бизнеса. Эффективность управления информацией зависит от того, насколько высоким является уровень информационного потенциала организации. Способность компании эффективно управлять информацией в течение ее жизненного цикла, включая восприятие, сбор, организацию, обработку и хранение информации, является необходимой для поддержания информационного потенциала на высоком уровне.

Повышение эффективности управления информацией, а значит и повышение уровня информационного потенциала организации возможно посредством создания программ управления информацией.

Совершенствование конкурентного стратегического потенциала организации предполагает использование новейшего маркетингового инструментария в этой области, такого как маркетинг взаимодействия и бенчмаркинг.

Традиционным маркетингом (исследованием рынка и комплексом маркетинга) должны заниматься специалисты отдела маркетинга, а маркетинг взаимодействия находится в компетенции контактирующих работников, непосредственно предлагающих и продающих услугу. И в сферу внимания маркетинга взаимодействия должен попасть каждый фактор производства услуги, каждый используемый производственный ресурс, каждая стадия производства и поставки услуги. Бенчмаркинг позволяет организации добиваться успеха, так как постоянно сосредоточивает на изучении рынка, тем самым улучшая результаты деятельности и повышая конкурентоспособность.

Повышение уровня стратегического потенциала позволяет организации быстрее и эффективнее завоевывать рынок, расширять свое влияние на нем, а значит и повышать свой конкурентный статус и конкурентоспособность.

Организации, чей стратегический потенциал, основанный на способности постоянно вырабатывать творческие решения возникающих проблем и задач, на знаниях и опыте сотрудников, на эффективном управлении информацией и маркетингом часто называют креативными организациями. Лучшей мерой результатов деятельности организации и уровня ее конкурентоспособности является стоимость. Ни один другой показатель не является столь полным и всеобъемлющим, как стоимость.

Можно выделить два критерия успешной деятельности организации и роста уровня конкурентоспособности:

- 1) рост стоимости собственного (инвестированного) капитала;
- 2) превышение рентабельности собственного (инвестированного) капитала над его ценой (или затратами на его привлечение).

В заключении можно сделать вывод, что конкуренция - это состязательность, соперничество, напряженная борьба юридических или физических лиц за покупателя, за свое выживание. Жесткий закон конкуренции — объективный процесс выталкивания с рынков некачественных товаров в рамках нормативных актов, антимонопольного законодательства, соблюдения закона "О защите прав потребителя". Для совершенствования конкурентоспособности предприятия необходимо создать план мероприятий.

Суть качества предоставляемых услуг с учётом специфики малого бизнеса заключается:

Во-первых, в качестве обслуживания клиентов, для этого необходимо время от времени проводить переподготовку с сотрудниками, отправлять в другие магазины на обмен опытом, ввести одинаковую форму для положительного расположения клиентов, самое главное быстрое и добросовестное обслуживание.

<u>Во-вторых</u>, необходимо расширить ассортимент товара, для того чтобы клиент в одном месте мог приобрести всё, что ему необходимо. Также очень важно, для клиентов бесплатная доставка. Но, все эти благоприятные условия необходимо делать не во вред предприятию.

При достижении зрелости национального рынка фирма может попытаться выйти на такие рынки, на которых еще имеется привлекательный потенциал роста и конкурентное давление остается относительно слабым. После изучения конкурентов и построения конкурентного профиля, а также анализа мы видим явные преимущества и возможности дальнейшего развития фирмы.

Были разработаны стратегии повышения конкурентоспособности предприятия расширения номенклатуры сырья, расширение продаж клиентам, выход на областные рынки, повышение квалификации персонала, организация приездов технологов и т.д. Эти стратегии направлены на развитие сильных сторон конкурентов.

Кудряшов К.В., к. ист.н., доц. (Ставропольский ф-л СКАГС)

ИНСТИТУТ ПРЕЗИДЕНТСТВА В ПАРЛАМЕНТАРНЫХ РЕСПУБЛИКАХ

В настоящее время можно с уверенностью констатировать, что институт президентства является преобладающей разновидностью институт главы государства. При этом необходимо учитывать, что правовой статус президентов различных государств зачастую существенно различается.

Мировая практика в вопросе определения статуса президента пошла по пути закрепления за ним многочисленных статусных символов, эпитетов, подчеркивающих значимость поста президента. По мнению Л.А. Окунькова, за этими политическими символами нет юридического содержания, конкретных полномочий и ответственности президента 1.

Действительно, реальная власть главы государства зависит, очень часто, не столько от официального объема принадлежащих ему конституционных полномочий, сколько от существующей формы правления, характера политического режима, соотношения ведущих политических сил в стране в конкретный период ее развития, а порой и от личных качеств лица, являющегося президентом.

В то же время, отбрасывать в сторону эти многочисленные статусные символы и эпитеты, подчеркивающие значение главы государства, как полностью не имеющие ни какого содержания и значения, на взгляд автора, нельзя, так как порою, они играют немаловажную роль в поддержании стабильности и преемственности государственного развития, например, про короля Бельгии Бодуэна I не случайно говорили, что он является един-

 $^{^{1}}$ Окуньков Л.А. В кн.: Конституционное законодательство России / Под ред. Ю.А. Тихомирова. М., 1999. С.129-130.

ственным настоящим бельгийцем, поскольку большинство остальных жителей Бельгии либо фламандцы, либо валлоны¹.

Нельзя и упускать из внимания, тот факт, что реальное место и роль главы государства в осуществлении государственной власти зависит и от формы правления.

Парламентарная республика представляет собой такую форму правления, при которой во главе государства стоит выборное должностное лицо, но правительство формируется и действует лишь при том условии, что оно располагает доверием нижней (или иногда обеих, как например, в Итальянской Республике) палаты парламента. Впервые такая форма правления возникла во Франции в семидесятых годах XIX века. За рубежом государствоведы обычно не выделяют парламентарной республики, а предпочитают говорить о «парламентской форме правления», «парламентарной форме правления», «парламентарной системе» и т. п., охватывающей как парламентарную республику, так и парламентарную монархию².

При этом признаки парламентарной республики еще с советских времен выделяются неодинаково. Первоначально было сформулировано лишь два признака: «президент избирается парламентом» и «правительство, возглавляемой премьер-

¹ Цит. no:Coalition Government in Western Europe. L., 1983. p. 266.

² Беджгот В. Государственный строй Англии. М., Изд. М. и С. Сабашниковых. 1905; Вильсон В. Государство: прошлое и настоящие конституционных учреждений. М., Изд. В.М. Саблина. 1905; Дайси Ф. Основы государственного права Англии. М., Тов-во И.Д. Сытина. 1907; Дюги Л. Социальное право, индивидуальное право и преобразование государственности. Лекции прочитанные в 1908 г. в Высшей школе социальных наук в Париже. М., Изд. Н.Н. Клочкова. 1909; Еллинек Г. Право современного государства. Общее учение о государстве. СПб., Тип. «Общественная польза». 1903.; Ольстон Л. Краткий очерк современных конституций. М, Изд. В.М. Саблина. 1905; Орландо В. Принципы конституционного права. М., 1907; Представительное правление. Публицистические очерки Д.С. Милля. СПб., Изд. Ф. Павленкова. 1897; Спенсер Г. Развитие политических учреждений. СПб., 1882. Энциклопедия государственных наук. Сочинение Р. фон Моля. СПб.,-М., Изд. М.О. Вольфа. 1868; Эсмен А. Общие основания конституционного права. СПб., Изд. О.Н. Поповой. 1909; и др.

министром, ответственно не перед президентом, реальная роль которого в парламентской республике незначительна, а перед парламентом» $^{\rm I}$.

А.А.Мишин отмечает четыре признака парламентарной республики: во-первых, глава государства, как правило, избирается парламентским путем; во-вторых, президент парламентарной республики наделяется формально значительными полномочиями, но на практике не осуществляет почти никакого влияния на осуществление государственной власти из-за необходимости контрасигнации своих решений; в-третьих, провозглашается верховенство парламента, но фактически он работает под жестким контролем правительства; в-четвертых, устанавливается ответственность правительства за свою деятельность перед парламентом, но фактически парламент всегда может быть распущен правительство; утратившим его доверие².

В.Е. Чиркин отмечал, что парламентарная республики в «чистом» виде, распространена гораздо меньше чем президентская. Признаками парламентарной республики по его мнению являются: во-первых, особый порядок избрания президента республики, который избирается так, чтобы он не получал свой мандат непосредственно от народа (т. е. граждан-избирателей) и не мог противопоставить себя парламенту, депутаты которого избираются непосредственно гражданами; во-вторых, порядок назначения правительства и его политическая ответственность (роль президента в формировании правительства всегда формальна, а правительство несет ответственность не перед президентом, а перед парламентом); в-третьих, декларативный характер большинства полномочий президента республики³.

Чаще других, среди отличительных признаков парламентарной республики называют ответственность правительства перед парламентом. Этот подход, представляется автору верным, когда речь идет о политической ответственности правительства,

 $^{^{1}}$ Государственное право буржуазных стран/ Под ред. И.Д. Левина и Б.С. Крылова. М., 1962. С. 48

² Мишин А.А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. М., Белые альвы. 1996. С. 86.

 $^{^3}$ Чиркин В.Е. Конституционное право зарубежных стран. М., Юрист. 1999. С. 149-150

но не о допускаемой законом ответственности министров, за совершенные ими правонарушения, связанные с их служебной деятельностью.

Ряд авторов, в качестве отличительного признака парламентарной республики, указывают, что в парламентарной республике принцип разделения властей осуществляется по-иному, чем в президентской. Акцент здесь делается, например, считает И.А.Алебастрова, не на разъединении законодательной и исполнительной власти, а на их взаимном контроле, который намного тщательнее, чем в президентской республике¹.

Другим отличительным признаком парламентарной республики принято назвать принцип верховенства парламента. Однако автором не обнаружено ни одного конституционного акта, ни в одной из существующих современных парламентарных республиках, который сегодня закреплял бы принцип «верховенства парламента». В то же время имеются конституционные нормы, в законодательстве парламентарных республик, которые снижают юридическую зависимость правительства от парламента, затрудняют принятие парламентом решений способных вызвать отставку правительства. Так, например, Бундестаг может выразить недоверие федеральному канцлеру (а в Германии только эта процедура считается выражением недоверия ко всему правительству) тем, что большинством членов выберет ему приемника, и обратиться к федеральному президенту с просьбой об увольнении федерального канцлера (ст.67 и 68 Основного закона). По мнению авторитетного германского исследователя К.Хессе ст.67 исключает отставку федерального правительства с помощью такого парламентского большинства, которое еще не готово или не в состоянии стать правительственным большинством². Согласно ст.94 Конституции Италии голосование одной или обеих палат против какого-либо предложения правительства не обязательно влечет его отставку.

По мнению Л.М.Энтина, в триаде властей (законодательная, исполнительная и судебная) парламент - носитель законо-

¹ Алебастрова И.А. Конституционное право зарубежных стран. М., Юрайт-М., 2001. С. 199.

 $^{^{2}}$ Хессе К. Основы конституционного права ФРГ. М., 1981. С. 299-300.

дательной власти и высший представительный орган - занял первое место 1 .

Таким образом, отличительным признаком парламентарной республики, по крайней мере, на современном этапе, нельзя признать верховенство парламента над правительством.

В то же время идея равновесия этих органов (которая рассматривалась ранее), то же нуждается в некотором уточнении. Чисто с юридической стороны лежащие на основе теории равновесия взаимоотношения парламента и правительства строятся на идее корреляции вотума недоверия правительству и досрочного роспуска парламента, что далеко не всегда находит конституционное закрепление и практическое применение. В соответствии с теорией равновесия роспуск парламента рассматривается как контрмера против вынесенного парламентом вотума недоверия правительству. Такая ситуация в парламентарной республике действительно возможна, но не всегда обязательна. Так, «Федеральный конституционный закон 1920 г. в редакции 1929 г.», как официально называется Конституция Австрийской Республики, допуская досрочный роспуск нижней палаты Национального Совета, требует, чтобы это было сделано только один раз по одной и той же причине. Конституция Италии, не связывает право досрочного роспуска, ни с какими другими обстоятельствами. Она запрещает президенту республики использовать это право в последние шесть месяцев своих полномочий, за исключением случая их полного или частичного совпадения с последними шестью месяцами срока полномочий парламента².

Общераспространенным является взгляд о том, что во всех странах с парламентарными формами правления имеется, как правило, единоличный глава государства - президент, положение и роль которого описывается формулой «царствует, но не управляет». По мнению Л.М.Энтина, это конечно не значит, что глава государства не играет никакой роли. Он всегда остается

¹ Энтин Л.М. Разделение властей: опыт современных государств. М., Юридическая литература. 1995. С. 66.

² Конституции государств Европы в 3-х томах/ Под ред. Л.А. Окунькова. Т.І. М., Норма. 2001; Конституции государств Европы в 3 т./ Под ред. Л.А. Окунькова. Т.2. М., Норма. 2008; Конституции государств Европы в 3 т./ Под ред. Л.А. Окунькова. Т.3. М., Норма. 2001.

верховным представителем государства, символом национального единства и преемственности. Его положение и нередко большой личный авторитет позволяют главе государства оказывать во многих парламентарных странах весьма заметное влияние на ведение государственных дел¹.

Автор разделяет взгляд о том, что официальные полномочия президента и его реальная роль в механизме осуществления государственной власти в парламентарной республике не совпадают. Действительно конституции парламентарных республик всегда наделяют президента важными полномочиями. Однако на практике все это юридически ограничено институтом контрасигнатуры, в соответствии с которым распоряжения и приказания президента нуждаются в скреплении подписью канцлера или компетентного министра (ст.58 Основного закона). В результате, по мнению немецкого исследователя Н. Михельса, главные задачи и функции федерального президента не имеют самостоятельного политического оформления. Это преимущественно представительная должность².

Институт контрасигнатуры, своим происхождением связан, бесспорно, с парламентарной монархией. Сам же институт контрасигнатуры своими корнями уходит в феодальное государство, где было сформулировано, в процессе становления сословно-представительной монархии общеизвестное правило «король не может поступить не правильно, но у него могут быть дурные советники, которые и должны нести ответственность за недостойные поступки своего короля».

Таким образом, сам институт контрасигнатуры непосредственно связан с неответственностью главы государства - монарха. Это вывод, в свою очередь, способен подтолкнуть, ряд исследователей к другому выводу о неответственности главы государства - президента в парламентарной республике. Однако, последний вывод, на взгляд автора, нуждается в уточнении, так как это не всегда отражено в конституционном законодательстве парламентарных республик. В парламентарной республике президент - глава государства не освобождается от юридической

¹ Энтин Л.М. Указ. соч. С. 67.

 $^{^2}$ Михельс Н. Основной закон Федеративной Республики Германии (краткая характеристика)// Государство и право. 2003. № 7. С. 72.

ответственности вообще, а конституции лишь ограничивают ее отдельными случаями совершения тяжких преступлений, да особыми процедурами ее рассмотрения. В то же время, провозглашаемую в ряде парламентарных республик неответственность для президента, можно понимать как отрицание именно политической ответственности главы государства перед парламентом.

В текстах конституций современных парламентарных республик само положение президента, так же определяется не одинаково. В одних парламентарных конституциях, президент, объявляется носителем исполнительной власти (например, Греция). Конституции ряда других парламентарных республик могут не только полностью исключить президента из сферы исполнительной власти, но и делать акцент на том, что он не входит в состав правительства (например, Италия). Анализ текстов конституций парламентарных государств показал, что президент будучи главой государства, тем не менее в парламентарной республике не является главой правительства и в его состав не входит.

В связи с этим, как отечественными, так и зарубежными исследователями неоднократно ставился вопрос какова же задача президента в парламентарной республике. По мнению, Л.М. Энтина, в этих странах глава государства обладает не властью, а влиянием¹. Х.Ю. Винклер видит задачу президента в парламентарной республике не в том, чтобы руководить государством, это задача правительства, в состав которого президент не входит. Он не является подлинной политической силой, а скорее представительствующей фигурой². Ряд авторов, акцентируют внимание на том, что президент Германии есть носитель и пропагандист официальных политических представлений и идеалов правительственной власти Германии. Так, например, К. фон Бойме, считает, что политическое значение должности федерального президента сказывается больше в формировании политического стиля и в осуществлении представительной функции ее обладателем, чем

¹ Энтин Л.М. Разделение властей: опыт современных государств. М., Юридическая литература. 1995. С. 67.

² Cm.: Winkler H.J. Der Bundesprasident, Reprasentant oder Politiker? Opladen. 1967.

в его компетенции¹. По мнению Э.Штейна, президент Германии выполняет главным образом функции интеграции. Он представляет государственное единство и сообразно этому должен во всех своих акциях и выступлениях вновь и вновь подчеркивать целое, которому различные партийные деления должны служить несмотря на все противоречия².

Идея о том, что президент играет роль нейтральной силы, получила первоначальное распространение именно в парламентарных республиках. В соответствии с этой идей во многих парламентарных республиках сложился обычай, предписывающий лицу, избранному президентом, оставить посты, которые он ранее занимал в своей партии и не

оставить посты, которые он ранее занимал в своей партии и не принимать участия в работе партийных органов³.

Указанный принцип политической нейтральности соблюдается в парламентарных республиках, однако, здесь есть и оборотная сторона медали, если теоретически можно поверить в политическую нейтральность главы государства - президента, то на практике есть ряд сомнений, которые не устраняются даже после совершения вступившим в должность президентом действий по приостановлению своей партийной деятельности.

Фактором, который, по мнению ряда исследователей, допускает политическую нейтральность президента, лишает его возможности действовать по своему усмотрению, является упоминавшийся ранее институт контрасигнатуры.

Действительно, большинство актов президента парламентарной республики, фактически разрабатываются правительством, так как они могут быть изданы не иначе, как по предложению правительства или его отдельных министров, и в соответствии с такими предложением.

Однако институт контрасигнатуры отнимает у президента решающий голос, но не может лишить его совещательного голоса. Так в любой парламентарной республике президент до того

 3 Лаптева В.В. Закон о политических партиях: вопросы взаимодействия партий с государством // Журнал российского права. N 4. 2002.

¹ Bayme K.v. Das politische System der BDR. Mttnchen. 1980. s. 182.

² Stein E. Staatsrecht. Tubingen. 1975. s. 88-89.

как подписать акт, может высказать свои соображения относительно его целесообразности и даже относительно правомерности этого акта и только если правительство находит эти соображения президента неосновательными, он должен подписать акт в том виде, в каком он ему предложен. Конституционное законодательство парламентарных республик не знает официально предоставляемого главе государства права вето¹.

В результате, в ряде парламентарных республик глава государства может принимать самое активное участие в формировании правительства страны и не только в моменты острого политического кризиса. Так, например, согласно ст.63 Основного закона президенту фактически предоставлено право выдвинуть первую кандидатуру на пост федерального канцлера, который избирается без прений большинством голосов членов Бундестага. И только в том случае, если предложенный президентом, кандидат не будет избран, Бундестаг получает право в течении четырнадцати дней абсолютным большинством избрать другое лицо на пост федерального канцлера.

Конституционное законодательство предоставляет президенту возможность самостоятельного выбора также еще, как минимум в двух случаях: во-первых, когда он решает, удовлетворить ли ему предложение федерального канцлера, обращение которого о выражении ему доверия не встретило согласия большинства членов Бундестага и связи с этим распустить Бундестаг, либо отказать ему в таком роспуске (ст.68); во-вторых, когда президент принимает решение об объявлении законодательной необходимости в отношении законопроекта отклоненного Бундестагом, либо отказывает в этом правительству или Бундесрату (ст.81).

При этом существуют мнения и о том, что парламентарная республика если и не исчерпала себя полностью на современном этапе, то, по крайней мере, имеет существенные недостатки. Так, по мнению В.Е.Чиркина, состав и политика правительства

¹ В то же время, оно фактически имеет место, так, например, ст.74 Конституции Итальянской Республики, представляет такое право президенту страны, который может до промульгации закона в мотивированном послании палатам потребовать его нового обсуждения, только если палаты вновь утвердят закон он должен быть промульгирован

непосредственно отражают соотношение сил в парламенте - органе народного представительства. Это становится крупным недостатком: при отсутствии прочного большинства у какой-либо одной партии. За послевоенные полвека в Италии сменилось 50 составов правительств, каждое управляло страной в среднем менее гола¹.

Встречаются и более резкие оценки, так, по общему мнению М.Липсета, можно указать на крах демократического парламентаризма в период между двумя мировыми войнами в Испании, Португалии, Греции, Италии, Австрии, Германии и большей части Восточной Европы².

Очевидно, что среди республиканских форм парламентарная республика не преобладает. Так по подсчетам В.Е. Чиркина, видимо их насчитывается не более одной пятнадцатой части всех государств с республиканской формой правления³.

Однако, на взгляд автора, это не связано напрямую с кризисом парламентаризма в указанных странах, тем более, что подавляющее число указанных М.Липсетом стран, после окончания Второй мировой войны вернулись именно к парламентарной демократии.

Представляется, что тип республиканского правления, утвержденный в той или иной стране, равно как и национальная форма его воплощения, зависят от особенностей исторического развития, культуры, геополитического положения и прочих факторов, формирующих политическое бытие общества и иных факторов. Даже среди однотипных парламентарных республик указанные ранее недостатки проявляются неодинаково, например, часто упоминаемая «правительственная чехарда» в Италии в других парламентарных республиках на практике может случаться крайне редко, так в Федеративной Республике Германии, за всю ее историю (а это период сопоставимый с периодом истории Итальянской Республики) лишь однажды Бундестагом был вынесен вотум недоверия правительству

¹ Чиркин В.Е.. Основы сравнительного государствоведения. М., Артикул. 1997. С. 129.

² Lipset M. The first new nation: The United States in historical comparative perspective. New-York. 1963. p. 35.

³ Чиркин В.Е. Указ. соч. С. 128.

В.Брандта в 1982 г., да и то, после шпионского скандала с личным секретарем федерального канцлера, оказавшегося, как выяснилось сотрудником восточногерманской разведки¹.

Рассмотрение характерных черт организации и порядка функционирования института президентства в современной парламентарной республике, позволяет автору, прийти к заключению, что глава государства - президент не является ключевой фигурой в системе центральных органов государственной власти. Фактически общую политику страны определяет и руководит ее осуществлением правительство, так что при нормальных, для парламентарной республике, условиях ключевой фигурой в государственного управления является министр, а исполнительная власть, по сути, является продолжением законодательной, и тем самым возможный конфликт между ветвями государственной власти сводиться к минимуму. Это становиться возможным благодаря единству высших органов государственной власти, так как премьер-министр и члены правительства назначаются и контролируются парламентским большинством. В результате, по общему правилу, правительство остается у власти лишь до тех пор, пока располагает поддержкой парламентского большинства, с потерей которого оно уходит. В то же время возможен и роспуск парламента (или его нижней палаты), что создает политически ответственный парламент и правительство. В то же время, автору представляется, что споры о том, какая из систем республиканского правления - президентская или парламентарная - является лучшей, носят полемический характер, поскольку не существует универсальной системы правления. Каждой «чистой» республиканской форме правления присущи свои достоинства и недостатки.

¹ Сравнительное конституционное право / Отв. ред. В.Е. Чиркин. М., Манускрипт. 1996.

ПОЛИТИКО-ОБЩЕСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ В СФЕРЕ НАНОТЕХНОЛОГИЙ

О нанотехнологиях в последние годы говорят много. Особенность ситуации в России заключается в необходимости формирования соответствующей инфраструктуры после долгих лет разрушения в постперестроечные годы научно-технического потенциала страны в ходе поспешно проводившихся экономических и политических реформ. Результатом ошибочно понимаемых целей промышленной политики предыдущих лет стал, к примеру, структурно-технологический кризис электронной промышленности России. Аналогичная ситуация складывается и на рынке средств связи, производства вычислительной техники и т.д.

На сегодняшний день в стране практически отсутствует координация действий государственных органов по реализации программы развития высоких технологий. Попытки изменить ситуацию путем принятия и реализации целевых программ наталкиваются на многочисленные трудности связанные, в частности, с отсутствием специалистов необходимой квалификации. К примеру, такая ситуация складывается в процессе реализации федеральной целевой программы «Развитие инфраструктуры наноиндустрии на 2008-2010 годы».

Национальные программы по развитию нанотехнологий приняты уже более чем в тридцати пяти странах мира¹. В соответствии с проектом программы развития наноиндустрии, подготовленным Министерством образования и науки для утверждения правительством РФ, в нашей стране в 2015 г. исследованиями в области наноиндустрии будет занято всего 23,5 тыс. человек, что примерно в 35-40 раз меньше аналогичных показателей для США и в 15-20 раз меньше чем в Евросоюзе.

Проведенный автором статьи анализ многочисленных высказываний отечественных политиков и ученых позволяет сделать вывод, в соответствии с которым в стране не сформировано научно обоснованное видение путей развития наноиндустрии и профессиональная некомпетентность в этой сфере скрывается под популистскими и конъюнктурными лозунгами. К примеру, по

¹ Roco M.C. J.Nanoparticle Res., 2001, v.3, № 5-6, 2001. P. 353-360.

мнению Евгения Велихова - президента РНЦ «Курчатовский институт», по достигнутому уровню научных исследований и прикладных разработок Россия и другие ведущие страны мира в этой области сегодня находятся примерно на одинаковых стартовых позициях¹. Однако точка зрения академика Е. Велихова, руководителя научной организации - основного получателя бюджетных средств по программе развития нанотехнологий не только противоречит объективным данным о качестве научного потенциала страны и количестве задействованных в исследованиях ученых, но и не стыкуется с объективными данными о структурнотехнологическом кризисе электронной промышленности России.

Достаточно показательно, что даже в правительстве страны нет единого мнения в отношении механизма реализации промышленной политики в вопросах развития нанотехнологии. К примеру, по мнению главы Министерства образования и науки Андрея Фурсенко, «финансировать нанотехнологии можно только тогда, когда будут получены первые значимые результаты и за счет венчурных механизмов»².

С ним не согласен вице-премьер Александр Жуков: «На сегодняшний день нанотехнологии - самые прорывные технологии, та страна, которая будет впереди, будет лидером XXI века». Жуков сослался на опыт других стран, где созданы государственные программы развития нанотехнологии с привлечением целевого инвестирования.

На состоявшейся в ноябре 2007 года 4-й ежегодной научнопрактической конференции «Нанотехнологии - производству» участники отмечали в решении 3-й конференции «Нанотехнологии - производству», с сожалением констатировалось, что «в течение 2006 года в России реальных изменений в отношении государства к проблеме нанотехнологии не произошли». В 2007 г. ситуация в этом плане изменилась: президентом страны провозглашена стратегическая линия на создание отечественной наноиндустрии. Это дало повод генеральному директору концерна

 $^{^1}$ Цит. по: Чубуков А. Наноэлектроника - шанс для России? // PC Week RE, 2007, 23 июля.

² Цит. по: Голубов А. Вице-премьер Жуков предложил Путину нанотехнологический прорыв // Газета. 2006. •№57. 04.04.

«Наноиндустрия» М. Ананяну назвать уходящий год знаменательным.

В своем докладе М. Ананян обрисовал сильные и слабые стороны процессов развития нанотехнологии в России. По его мнению, к сильным сторонам, в первую очередь следует отнести то, что наша страна «богата замечательно талантливыми людьми, умеющими решать сложные технические задачи», сохранила кадровый потенциал специалистов высшей квалификации и пока еще не изжитые традиции базового фундаментального образования, которое позволяет отечественным специалистам подниматься до уровня системного осмысления и понимания проблем нанотехнологии.

Однако и отрицательных моментов в развитии нанотехнологии у нас много. Самым слабым звеном в этом процессе, как считает М. Ананян, является то, что до последнего времени государством не был определен вектор практической организации работ в области нанотехнологии (от исследований и разработок к промышленному производству и удовлетворению потребностей потребительского рынка), что очень сильно влияет на психологический настрой научного и инженерного сообщества.

Как ни странно, определенные проблемы создает и бюджетное финансирование: «В настоящее время в сфере нанотехнологии большая часть государственных организаций и бизнесструктур сидит на «бюджетной игле».

Это приводит к тому, что в итоге почти всех наноисследований и разработок рождаются только публикации и отчеты, в лучшем случае какие-то образцы, а иногда патенты. Сейчас, когда объявлено о баснословных суммах, направляемых на развитие нанотехнологии, все в еще большей степени хотят припасть к бюджетным источникам. Однако мало что делается для того, чтобы результаты исследований и разработок превратились в продукцию, востребованную на потребительском рынке», - пояснил Михаил Ананян суть этих проблем.

«Мы потеряли много времени на старте и надо отдавать себе отчет в том, что технологический базис для развития наноиндустрии в нашей стране несравненно слабее того, что имеется, например, в США, Японии или в странах Евросоюза, - отметил М. Ананян. - Поэтому, публично заявляя о включении России в мировую нанотехнологическую гонку, следует понимать, что при

существующих стартовых позициях никакими деньгами без коренного изменения сложившейся в сфере нанотехнологий системы организации работ упущенное время не вернуть»¹.

В качестве модели реализации нанопроектов следует учесть зарубежный опыт. Так, в США нанотехнологиями занялись в 1996 году, а в начале этого века был создан специальный орган - Национальная нанотехнологическая инициатива (NNI). Деньги, направляемые государством на развитие этой индустрии, распределяются целевыми программами федеральных агентств США под контролем Национального совета по науке и технологиям, а NNI координирует процессы научного междисциплинарного и межведомственного характера. Изначально ее бюджет составлял 464 млн долларов, сейчас он превышает 1,3 млрд.

В Японии в 1995 году был принят основной закон по науке и технологиям, обеспечивший усиленное финансирование нанотехнологий. В основном это средства министерства образования, деньги крупных корпораций и различные целевые программы. Уже в 2004 году в этой стране на нанотехнологий всего было ассигновано почти 1 млрд. долларов, однако в последующие годы финансирование росло едва ли не кратно.

В Германии национальная программа «Поддержка центров компетенции по нанотехнологиям» с годовым бюджетом 27,6 млн в пересчете на нынешние евро была принята в 1998 году. К настоящему времени бюджет программы вырос более чем на 250%. Самым серьезным инструментом поддержки нанотехнологий в Европе являются средства, распределяемые так называемыми рамочными программами ЕС. В рамках этих программ на нанотехнику в 2002-2006 годах израсходовано 1,43 млрд евро, в течение ближайших пяти лет предпола-гается истратить еще почти 5 млрд².

По данным Министерства образования и науки РФ, проекты в области нанотехнологий через три - четыре года после старта позволяют получать прибыль в три - пять рублей на каждый вложенный рубль. Общий объем финансирования исследований и разработок в рамках правительственной «Концепции развития в

 $^{^{1}}$ Цит. по: Кондратьев И. России нужен внутренний рынок продукции нанотехнологий // PC Week RE, 2007, 07.12.

² Там же.

РФ работ в области нанотехнологий на период до 2010 года», по оценке Управления инновационной деятельности Саратовского государственного социально-экономического университета, сейчас составляет не менее 9-10 млрд рублей в год. Однако эффективному освоению этих средств, как считает руководитель управления А. Симдянкин, мешает целый ряд факторов.

В их числе дублирование исследований и разработок (как это происходит, в частности, в Саратове), отставание инфраструктуры для трансфера (коммерциализации) их результатов, межведомственные барьеры в передаче информации и опыта, а также «распыление бюджетных ресурсов по множеству не всегда перспективных направлений». Все это, по мнению эксперта, приводит к тому, что отечественные разработки в сфере технологий массового нанопроиз-водства пока ориентированы на уровень 95 нанометров (1нм = 10-9 м), хотя мировые лидеры работают в основном на уровне 65 нм¹.

Главная задача руководства госкорпорации в определении вице-премьера Сергея Иванова звучит так: «На основе нанотехнологий, используя имеющийся в стране мощный потенциал, создать национальную инновационную модель, которая была бы конкурентоспособна и соответствовала самым высоким мировым стандартам». Министр науки и образования Андрей Фурсенко видит задачу «Роснанотеха» несколько конкретнее. По его словам, она заключается в «коммерциализации существующих заделов, которые есть в России по линии наноиндустрии»². Исправить положение, в частности, призвана госкорпорация «Роснанотех».

Упомянутая госкорпорация получила не только привилегии (например, освобождение от налоговых проверок, неподотчетность никому, кроме прави тельства), но и более 130 млрд. рублей, поступивших в бюджет от продажи ак тивов нефтяной компании ЮКОС. 26 апреля 2007 года президент Владимир Путин в послании Федеральному собранию заявил о необходимости создания государственного института развития в области нанотехнологий. В соответствии с законом корпорация создана для

¹ Сахаров Ю. За деньгами - дружно // Эксперт Волга. 2007. №3.

 $^{^2}$ Цит. по: Шаповалов А., Корнышева А., Козенко А., Гриб Н. Нанотехнологии зарядили энергией // Коммерсантъ. 2007. № 163 (3739). 08.09.

«реализации государственной политики в сфере нанотехнологий, развития инновационной инфраструктуры в сфере на нотехнологий, реализации проектов создания перспективных нанотехнологий и наноиндустрии».

Несомненно, нанотехнологии — чрезвычайно важное направление в развитии цивилизации и, возможно, они скоро до неузнаваемости изменят наш мир. На экономику страны такие вложения повлияют существенно. Между тем процитированное выше заявление президента поднимает множество вопросов, требующих анализа.

Первый - что понимается под нанотехнологиями (HT)? Существует две точки зрения на этот вопрос - оригинальная и современная.

В оригинальной версии под НТ понимались, прежде всего, технологии нового поколения. Как правило, они основаны на так называемых квантовых эффектах и позволяют управлять отдельными атомами. На развитие этого направления в свое время были брошены большие средства, и сооблазн получить доступ к выделенным бюджетным ресурсам от них так велик, что, в конце концов, появилось современное понятие «нанотехнологии» — именно так в кавычках: от НТ они отличаются размерностью (объекты меньше 200 нанометров) и многие давно известны. Сегодня под видом «нанотехнологий» разрабатывается что угодно, в чем присутствуют наноразмерные частицы: асфальт, зубная паста, моторные масла.

На Западе НТ развиваются очень активно. Из отдельных атомов ученые уже рисуют картинки и строят различные несложные устройства. Отношение к таким исследованиям в развитых странах очень заинтересованное. Поэтому и оборудование, и кадры у них всегда самые лучшие, и публикуются они в самых знаменитых научных журналах. В России ситуация иная. В нашей стране с предприятиями-гигантами и профилирующей сырьевой промышленностью все настолько увлеклись «нанотехнологиями», что «какое-то» там манипулирование атомами выглядит невыигрышно.

И это естественно: в России как было отмечено выше практически нет главного локомотива исследований НТ — электронной промышленности. Однако президент в своем заявлении четко говорит именно о нанотехнологиях, «основанных на атомном и

молекулярном конструировании». Вот здесь-то и появляется проблема: на всю страну есть только несколько научных групп, которые работают в этой области, причем практическая ценность их работ на фоне зарубежных аналогов выглядит весьма скромно. Очевидно, что быстро создать эффективную научную деятельность в области НТ фактически на пустом месте будет крайне трудно¹¹. Достаточно показательно, что президент предложил войти в руководство упомянутой госкорпорации «Роснанотех» представителям обеих палат Федерального собрания. Наблюдательный совет корпорации (15 человек: 5 депутатов или сенаторов, 5 членов правительства или администрации президента, 5 представителей науки, бизнеса или Общественной палаты) назначается правительством и, в свою очередь, назначает на пятилетний срок гендиректора госкорпорации. Таким образом делается попытка организации политическими методами общественного контроля за средствами, выделяемыми на исследования.

Кроме того, согласно распоряжению Председателя правительства РФ от 9 июня 2007 года, создан Правительственный совет по нанотехнологиям, в задачи которого входит проведение предварительной экспертной оценки этим органом предложений по развитию нанотехнологической отрасли. Создание госкорпорации «Роснанотех» - это принципиальное политическое решение о формировании нового госсектора науки, однако это решение, на наш взгляд, недостаточно проработано с точки зрения профилактики типичных для российского бизнеса угроз.

Несмотря на видимую внушительную мощь созданной госкорпорации, часть экспертного сообщества высказывает мнение, что данная структура может оказаться колоссом на глиняных ногах и большой отдачи не дать. В первую очередь это связывают с коррупцией, а также с отсутствием у нынешней власти элементарного опыта инвестиций в науку. Курс руководства современной России на превращение экономики страны в конкурентоспособную реализуется не столько при помощи стимуляции создания частных компаний инновационного профиля, сколько при помощи вмешательства со стороны государства и поддержку крупных государственных холдингов. И это на фоне того, что до-

 $^{^{1}}$ Окатов С. Госкорпорация: через тернии в нано // Эксперт Урал. 2007. № 23 (286).

ля мелких и средних компаний в экономике страны составляет всего 15 %.

Ряд ученых предполагают, что наносферу надо бы развивать эволюционно, через малые и средние предприятия, которые, как известно, особенно стремятся к внедрению инноваций. Менеджеры крупных государственных компаний не имеют долговременных стимулов внедрять инновации.

Несмотря на это, по словам научного руководителя Высшей школы экономики Евгения Ясина, само по себе вложение больших средств в нанотехнологии - это правильно. «Нельзя рассчитывать, что догнать конкурентов удастся по дешевке, на голом энтузиазме», - отмечает ученый. Однако, по мнению Ясина, неправильно все вешать на государственную компанию. «Сложно сказать заранее, будет ли это эффективно и насколько. Во Франции при генерале де Голле попытались создать два аналогичных крупных госпроекта. Один из них, в области вычислительной техники, потерпел крушение, другой же превратился в компанию Thomson - крупного игрока на мировом рынке электроники. То есть даже во Франции, при их куда менее коррумпированной бюрократии, шансы были 50 на 50. Как будет у нас, сказать сложно, но все же надежнее было бы доверить развитие отрасли бизнесу - не без поддержки и опеки государства, разумеется», - полагает Е.Г. Ясин 1 .

У научного руководителя Института проблем глобализации Михаила Делягина свой взгляд на проблему. «Нанотехнологии - это, конечно, не торсионные поля, здесь есть реальное направление для работы. Однако вопросы есть, и серьезные, - сообщил он журналистам. Во-первых, нет механизмов для контроля. Гарантия, что миллиарды не будут пущены на красивые буклеты о светлом будущем, довольно шаткая. Во-вторых, в СССР нанотехом тоже занимались. И вот что удивляет и пугает: никого из этих людей в составе корпорации нет. Есть отнюдь не нулевая опасность, что закончиться сей проект может точно так же, как высокоскоростная магистраль Петербург - Москва. Только там потери составили 1 млрд долларов, а здесь будет ощутимо боль-

¹ Цит. по: Мигунов Д. Не очень-то и нано: Развитию прорывной технологической отрасли в России угрожает некомпетентность чиновников и тотальная коррупция // Новые известия. 2007. 10 июля.

ше. Хотелось бы ошибаться, но опасения есть» 1. На наш взгляд, вариант развития нанотехнологии и иных инновационных направлений через малый бизнес более оптимален.

Однако привлечение множества малых предприятий к решению проблем инновационной экономики подразумевает существование эффективно функционирующих институтов развития и внедрения инноваций. В развитых странах по некоторым оценкам, расходы частного сектора на нанонауку, в том числе и выделяемые малым бизнесом, в 2003 г. составили около 2 млрд долл. США, то есть около 60-65 % от уровня бюджетных ассигнований на нанонауку. Растет интерес венчурного капиталистов в нанотехнологиям. В США инвестиции венчурных капиталистов в нанотехнологии в 1999 г. составили 100 млн долл. США, в 2003 г. - 880,2 млн долларов США, а в 2004 г. - 1,2 млрд долл. США, т.е. выросли за пять лет в 12 раз. В течение четырех лет, 2000-2003 гг., венчурные инвестиции в нанотехнологии в США были больше бюджетных ассигнований на нанонауку².

В современной России такая система, к сожалению, отсутствует и не принято даже политических решений по ее созданию. Поэтому политикам ничего не остается, как использовать для решения подобного рода глобальных проблем госкорпорации. Тем не менее, без организации эффективного политикообщественного контроля повышаются коррупционные риски, что не может быть оправдано никакими ссылками на некомпетентность независимой экспертизы.

Дяченко И.А., соиск. СКАГС

ПОЛИТИЧЕСКАЯ ИДЕНТИЧНОСТЬ И МОДЕЛИ ЭКСТРЕМИСТСКОГО ПОВЕДЕНИЯ МОЛОДЕЖИ

Процессы формирования политической идентичности участников молодежных объединений экстремистской ориентации достаточно сложны, поскольку связаны с идеологией и перманентно трансформирующимися социально - политическими

¹ Там же.

² Mantnvani F. Rennrt to the International Conference Nanoroadmap. Rome, November, 2004.

практиками. При этом сами процессы во многом определяются не идеологией ведущих политических акторов, а субъективными оценками политической ситуации теми или иными политическими деятелями.

В политологии различают позитивную и негативную политическую идентичность. При рассмотрении экстремистского поведения акторов, исследователи, если то особо не акцентировано, чаще всего подразумевают негативную идентичность соответствующих политических акторов. Негативная политическая идентичность является широко распространенным явлением среди современной российской молодежи.

В ходе проведения полевых исследований она выявляется в той или иной форме более чем у трети респондентов (35%). Обращает на себя внимание, что у каждого одиннадцатого респондента, гражданская неполноценность выражена сильно. Широта охвата молодых людей гражданской неполноценностью зависит от целого ряда социально демографических факторов. Так, наблюдаются некоторое различие в зависимости от пола респондентов. Негативная идентичность проявляется у 32% мужчин и 38% женщин. Имеющееся различие объясняется особенностями мужской и женской социализации, разными иерархиями ценностей, специфичными для половых ролей¹, а также особенностями протекания процессов политической социализации.

Сам термин "политическая социализация" был впервые введен в 1959 г. американским ученым Г. Хайменом² и в дальнейшем получил устойчивое распространение в научном лексиконе. Основные направления, по которым развивалась теория политической социализации в этот период, можно определить следующим образом: это, во-первых, анализ процесса политической социализации, во-вторых, изучение "агентов", влияющих на процесс социализации, и в третьих, исследование продукта, который получается на "выходе" процесса политической социализации, то

¹ Прохода В.А. Негативная гражданская идентичность российской молодежи / Материалы II Всероссийской научной конференции СОРО-КИНСКИЕ ЧТЕНИЯ-2005. Будущее России: стратегии развития. 14-15 декабря 2005 г. -М.: Издательство МГУ, 2006.

² Hyman H. Political Socialization: a study in the psychology of political behavior. - Glecoe, 1959.

есть, политическое сознание, политические представления, ориентации, установки, - то, что, по мнению Л. Пая и С. Вербы, составляет, по сути, политическую культуру 1 .

Традиционно процесс политической социализации рассматривается в политологии как стадиальный, в частности, в нем выделяется латентная стадия (т.е. процесс неполитического научения, впоследствии влияющий на политическое поведение индивида) и стадия прямой политической социализации (процесс ретрансляции собственно политических ценностей и информации). В свою очередь, Э. Гидденс в книге «Модерн и личная идентичность» пишет о том, что «различие между риском, на который идут добровольно, и риском, которому индивид подвергается помимо своей воли, зачастую расплывчато...».

Таким образом очень многое в вопросах политической социализации молодых людей ориентированных на экстремистское поведение играют не столько сформировавшиеся политические взгляды на методы переустройства общества, а агенты социализации влияющие на поведение субъектов в зависимости от контекста политической ситуации.

Среди *агентов* социализации на начальном этапе развития теории наибольшее внимание исследователей было уделено двум - семье и группе сверстников. Многие ученые, занимавшиеся в 60-70-е годы проблемой политической социализации, придерживались тезиса, что *семья* индивида является главным социализирующим агентом на этапе латентной политической социализации⁴. Важнейшими факторами, оказывающими влияние на этот процесс, представители гуманитарных наук называли ценностные ориентации родителей (М.Л. Кон), структуру власти в семье

¹ Pye L., Verba S. (eds.) Political Culture and Political Development. - Princeton, 1965.

² Almond G. The civic culture: political attitudes and democracy in five nations. - Princeton, 1963

³ Giddens A. Modernity and Self-Identity. Cambridge: Polity Press, 1991.

 $^{^4}$ Гидденс Э. Судьба, риск и безопасность / Пер. С.П. Баньковской // THESIS. 1994. № 5. С. 119.

(Т. Парсонс, Б. Сезар), воспитательные стратегии, складывающиеся в семье (Т. Адорно, С. Томкинс, Д. Баумринд, Э.Миллер)¹.

Теоретическим ответом на запросы изменившейся после окончания «холодной» войны социальной и политической реальности стала предложенная в 1986 г. Р. Мерелманом² принципиально новая модель механизма усвоения и ретрансляции политических ценностей и установок. Согласно его идее "горизонтальной " (lateral) политической социализации, этот процесс представляет собой непрерывный выбор из широкого числа возможных и конкурирующих между собой образов мира и моделей поведения, количество которых постоянно увеличивается в результате взаимоотношений между "равными" участниками процесса социализации на "горизонтальном" уровне. В "горизонтальной" социализации отношения между объектом и агентами социализации добровольные, равные и временные. Личность социализируемого объекта становится центром модели, в отличие от модели "вертикальной" социализации, где личность оказывалась своеобразным "концом" цепочки влияний. В фокусе исследования, по мнению Мерелмана, оказывается вопрос о том, каким образом в процессе социализации формируются те "правила", которые позволяют индивиду ориентироваться и выбирать

¹ Hyman H. Political Socialization: a study in the psychology of political behavior. - Glecoe, 1959; Kohn M.L., Social Class and Parent Child Relationship // American Journal of Sociology. 1965. №475; Parsons T. The Incest Taboo in Relation to Social Structure and the Socialization of the Child // Parsons T. Social Structure and Personality. - New York, 1965; Caesar, B. Autoritat in der Familie. - Reinbek, 1972; Adorno T.W., Frenkel - Brunswik E., Levinson D.J., Sanford R.N. The Authoritarian Personality. - New York, 1950; Tomkins S. S. Left and right: A basic dimension of ideology and personality // R.W. White (Ed.), The study of lives: Essays on personality in honor of Henry A. Murray. - New York, 1964; Tomkins S. S. Script Theory // J. Arnoff, A.I. Rabin & R.A. Zucker (Eds.). The emergence of personality. - New York, 1987; Baumrind D. Current patterns of parental authority // Development Psychology. 1971. №4. P. 1-103; Baumrind D. Authoritarian vs. authoritative parental control // Adolesence. 1968. № 3. P. 255-272; Miller A. For your own good: Hidden cruelty in child-rearing and the roots of violence. - New York, 1983.

² Merelman R. M. Revitalizing Political Socialization // Hermann M. (ed.) Political Pshychology. - San-Francisco, 1986. P.279-319.

между множеством конкурирующих образов социальной и политической реальности.

Еще один западный политолог Филипп Васбурн¹ считает, что эти модели политической социализации следует рассматривать не как отдельные и противостоящие друг другу концепции, а как взаимодополняющие подходы. Он предлагает следующую модель процесса политической социализации: стадии жизненного цикла, на которой находится индивид (детство, подростковый возраст, юношество, зрелость и старость), и агенты социализации (семья, в которой воспитывался индивид, школа, церковь, СМИ, семья самого индивида, его работа и политический опыт) представляют собой интерактивные системы. Между агентами социализации существуют комплексные взаимоотношения на всех стадиях жизненного цикла, и относительная значимость каждого из агентов социализации может варьироваться от одного периода жизненного цикла до другого.

В настоящей статье на основе вторичного анализа результатов социологических исследований, а также данных, полученных автором в процессе включенного наблюдения за экстремистскими действиями молодых людей, предпринята попытка выявления основных факторов, влияющих на асоциальное политическое поведение молодежи в контексте разделяемой ими политической идентичности. В качестве методологической основы нами использованы положения теории социального конструктивизма².

Именно конструктивистский подход к анализу политической идентичности позволяет сделать вывод о том, что исследуемое нами понятие во многом определяется контекстом политического действия молодежных групп, говоря иными словами, политическая идентичность изменчива. Такой дискурс характерен для современного общества, в котором политическое поведение определяется не неким стабильным ядром «Л» политических акторов, а теми обстоятельствами, в которых проявляется личность.

¹ Wasburn Ph. A life Course Model of Political Socialization. // Politics and Individual. 1994. Vol. 4. №2. P. 1-26.

² Бергер П., Лукман Т. Социальное конструирование реальности: Трактат по социологии знания. - М.: Academia-Центр, 1995.

К примеру, присутствие или отсутствие на месте события представителей масс-медиа в значительной степени влияет на возможность экстремистских действий, особенно при нахождении рядом с молодыми людьми представителей правоохранительных органов. Представляется необходимым процитировать слова американского политолога Стюарта Холла, утверждающего, что «речь не столько о том, «кто мы» и «откуда», сколько о том, чем мы можем стать, как нас представляют другие и как это соотносится с нашими собственными представлениями о себе... Идентичности создаются в процессе репрезентации, а не за его рамками»¹. Таким образом можно утверждать, что «политика идентичности» того или иного молодежного сообщества, несомненно конструирует и переопределяет групповую политическую идентичность, которой обязан следовать участник группы. Сам же факт принадлежности к группе зачастую интерпретируется как право говорить от ее имени, а наличие соответствующего опыта - как показатель истинного знания², а также уровня политической социализации.

Касаясь особенностей политической социализации молодых россиян, доктор политических наук Н. Великая отмечает: «Политическая социализация молодежи проходит в специфическом социальном контексте, который определяют реальности и противоречия постсоветской трансформации. Переход к капитализму и демократии в России, как известно, сопровождается процессами дифференциации и дезинтеграции на всех уровнях общественной системы. В их основе - кризис идентичности, развивающийся на фоне идеологического хаоса, разрушения базовых духовно-нравственных основ социального бытия, снижения роли российской культуры в общероссийском и общемировом цивилизаци-онном процессе. Власть, стоявшая у истоков деидеологизации, сейчас столкнулась с необходимостью преодоления возникшего идеологического вакуума. Ее усилия в этом направлении связаны с попытками выработать устраивающую большую

¹ Hall S. Introduction. Who Needs 'Identity'? // Questions of cultural identity / Ed. by Hall S., Du Gay P. - L., etc.: Sage, 1996. P. 4.

² Малинова О.Ю. Исследование политики и дискурс об идентичности // Политическая наука, 2005, № 3. С. 13.

часть общества государственную или партийную идеологию, и оборачиваются номенклатурным партстроительством и насильственной «партизацией». А это, в свою очередь, ведет к трансформации партийно-политического пространства от многополюсной к моноцентричной модели» В условиях же насильственного вовлечения в политическую деятельность, у молодых людей возникает чувство протеста.

Этот протест нередко трансформируется в экстремистские формы поведения. Значительная часть молодежи отлучена от каналов политической и социальной мобильности, что связано с сильной дифференциацией современного российского общества, разрушение существовавших ранее механизмов адаптации к политической реальности общества. Негативно сказывается на политической социализации молодежи и размытость идеологических платформ легитимированных партий. Как считает тольяттинский политолог С. Дьячков, «у нас нет партий с четкой идеологией, есть только структуры. А любая структура имеет способность когда-нибудь разваливаться»².

В таких условиях возникающий шок восприятия молодыми людьми господствующей в обществе политической культуры сопровождается формированием маргинальных слоев, отчужденных не только от своей традиционной культуры, но и от всякой культуры, ростом враждебности по отношению к окружающей социальной среде, что создает благодатную почву для экстремизма. Несмотря на то, что молодежь скорее, чем старшие поколения адаптируется в новой, инокультурной среде, однако маргинальные установки, передаваемые в ходе первичной социализации в семье, могут сохраняться в молодежном сознании и поведении неограниченно долго³. При этом зоной индивидуальной ответственности (соответственно выбора, влияния) и социальной заботы - как для старших, так и для молодых выступает исклю-

 $^{^{1}}$ Великая Н. Зомби или революционеры? Политическая социализация молодежи в контексте исторического сознания // Свободная мысль - XXI, 2005. № 9.

 $^{^2}$ Цит. по: Правые оставили Тольятти // Коммерсантъ Самара, 2007, №179 от 02.10.

³ См. Зоркая Н. "Ностальгия по прошлому" или какие уроки могли усвоить и усвоили молодые // Вестник общественного мнения, 2007. № 3.

чительно ближний круг - семья, родственники, в гораздо меньшей мере - друзья и коллеги¹. За этими очень узко очерченными кругами связей, отношений уже не существуют такие же люди, а есть «другие», чужие, *не-свои*.

Упомянутый нами дискурс объясним быстрой сменой ценностей в транзитивном российском обществе. Если же вести речь в целом, то и российская идентичность после краха советской еще не сложилась. Возникший вакуум идентичности заполняется самыми разными силами - от религиозных конфессий, до экстремистов самых разных мастей. Кроме того, ситуация дополняется аномией, принявшей сегодня общенациональный характер. В этих обстоятельствах в молодежной среде возникают различные формы девиантного поведения, выражающиеся как в социальных инновациях, так и в социальном протесте, одной из форм которого является политический экстремизм.

Определяющей характеристикой молодежной политической субкультуры в России является феномен субъективной «размытости», неопределенности, отчуждения от основных нормативных ценностей (ценностей большинства). У большого числа молодых людей отсутствует четко выраженная личностная самоидентификация, сильны поведенческие стереотипы, обусловливающие деперсонализацию установок. Социальное отчуждение проявляется чаще всего в апатии, безразличии к политической жизни общества, в позиции «стороннего наблюдателя» или спонтанной смене политической ориентации.

 $^{^{1}}$ См.: Зоркая Н. "Ностальгия по прошлому" или какие уроки могли усвоить и усвоили молодые // Вестник общественного мнения, 2007. № 3.

Понеделков А.В., заслуженный деятель науки РФ, д. полит. н., проф., проректор по работе с органами власти и учебными заведениями СКАГС Змияк С.С., к. э. н., нач. отдела научных исследований и работы с регионами СКАГС

СОСТОЯНИЕ СОВРЕМЕННЫХ МИГРАЦИОННЫХ ПРОЦЕССОВ ОБСУДИЛИ В СКАГС

История человеческой цивилизации с глубокой древности связана с миграционными процессами. Миграция - явление, во многом определяющее состояние как отдельных государств, так и мирового сообщества в целом.

Ростовская область исторически является многонациональным регионом. С давних пор здесь в мире и согласии живут и работают представители разных народов. Вследствие своего географического положения донская земля стала центром пересечения основных миграционных потоков, следующих с западных, восточных и южных границ нашей страны. На территории нашей области миграционные процессы имеют свою специфику и особенности

Именно поэтому лучшие ученые умы Южного федерального округа заинтересовались проблемами миграции в России в целом и на юге страны в частности.

26 и 27 мая 2008 года в двух городах Донского региона - Ростове-на-Дону и Новочеркасске - прошла международная научно-практическая конференция «Миграционные процессы на юге России: реалии, проблемы, перспективы».

Организатором ее выступила Северо-Кавказская академия государственной службы при поддержке аппарата полномочного представителя Президента РФ в Южном федеральном округе, Администрации Ростовской области, Фонда имени Фридриха

Эберта (Германия), Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации, Института социологии РАН, Южного научного центра РАН, Ставропольского государственного университета, Северо-Западной академии государственной службы, Коми республиканской академии государственной службы и управления при Главе Республики Коми, Челябинского института (филиала) Уральской академии государственной службы, Приморского института государственного и муниципального управления, Управления по делам молодежи Департамента социальной политики Правительства Белгородской области и других ведущих научных центров.

Место проведения конференции было выбрано не случайно – Северо-Кавказская академия государственной службы занимает сегодня одно из лидирующих мест в стране среди вузов по подготовке специалистов-управленцев. А кому как не будущей власти задумываться о таком масштабном, политически и экономически важном для страны явлении, как миграция населения. Это уже не первая международная конференция в стенах СКАГС. В прошлом году здесь прошло два крупнейших научных форума: «Региональные аспекты развития АПК в Южном федеральном округе»», а также «Элиты и будущее России: взгляд из регионов».

В приветственном слове от Российской академии наук патриарх отечественной демографии главный научный сотрудник Института социально-политических исследований РАН, член коллегии Минздравсоцразвития РФ, член межведомственной рабочей группы по нацпроектам и демографической политике при Президенте РФ, член координационного совета по социальной стратегии при Председателе Совета Федерации профессор Л.Л. Рыбаковский отметил: «Поскольку наш сегодняшний форум проходит в Академии государственной службы, я считаю, что его задача, в первую очередь, воспитать и привить навыки тем, кто выйдет из этой Академии, кто будет когда-то принимать соответствующие решения. Потому что профессионализм и понимание проблем, которые разрывают Россию, более важны, чем вообще всякого рода научные единицы. В этом смысл сегодняшней конференции».

На открытии форума прозвучали также приветственные слова Заместителя Полномочного представителя Президента РФ

в Южном федеральном округе Н.А. Федоряка, Руководителя филиала зарегистрированного союза «Фонд имени Фридриха Эберта» в РФ доктора Райнхарда Крумма, Президента Южного научного центра РАН академика Г.Г. Матишова, Уполномоченного по правам человека в Ростовской области А.И. Харьковского, председателя комитета по связям с политическими партиями, общественными объединениями и национальным отношениям Администрации Ростовской области В.А. Некрасова, председателя комитета Законодательного Собрания Ростовской области по законодательству, государственному строительству, местному самоуправлению и правопорядку А.В. Ищенко.

Тематика докладов, прозвучавших на конференции, включала в себя исследование ключевых проблем в сфере миграции:

- миграционные процессы в контексте развития межнациональных отношений;
- проблемы трудовой миграции, в том числе нелегального трудоустройства;
 - проблемы модернизации миграционной политики.

В пленарном докладе заслуженный деятель науки РФ, проректор по работе с органами власти и учебными заведениями СКАГС, профессор А.В. Понеделков подчеркнул, что меры, предпринимаемые различными институтами российской федеральной региональной и местной власти в области регулирования миграционных проблем носят динамичный характер. Однако не всегда успевают за событиями. Множественность инициативных субъектов, заинтересованных в росте и неуругулированности миграционных потоков, быстрая смена тактики в их поведении, недостаток ресурсов на местном уровне, недостаток практического опыта обуславливают то, что в области регулирования миграционные ситуации продолжают оставаться наиболее сложными.

В особенности это относится к Югу России, где большая часть регионов ЮФО являются единственными в России демографически избыточными. Вместе с тем, здесь еще не ушли в прошлое и свежи в памяти мощные межэтнические конфликты, с которыми не столкнулись другие макрорегионы России. Всё это заставляет более внимательно отнестись к анализу миграционной ситуации

В конце своего выступления профессор А.В. Понеделков заострил внимание участников конференции на том, что в рамках подготовки к конференции по инициативе СКАГС при наученной поддержке Института социологии РАН во главе с членом-корреспондентом РАН М.Г. Горшковым было традиционно проведено крупномасштабное социологическое исследование во всех субъектах федерации, входящих в состав Южного федерального округ, в Челябинской и Белгородской областях, а также в Республике Коми. Было опрошено более трех тысяч респондентов из числа местного населения, мигрантов, ученых и представителей диаспор, а также органов власти, в чью компетенцию входят вопросы реализации миграционной политики¹.

Результаты исследования не явились для ученых сюрпризом. Проректор по науке, послевузовскому и дополнительному профессиональному образованию СКАГС профессор А.М. Старостин в своем выступлении высказал мысль о том, что воздействие миграционных процессов на социально-экономические отношения, прежде всего, в «русскоязычных» регионах выступает как один из наиболее тревожных индикаторов стабильности ситуации. С точки зрения населения регионов ЮФО, ситуация, контролируемая в полной мере со стороны властей, пока не сложилась. Оценивая роль мигрантов в развитии регионов, население ЮФО в лучшем случае видит их вспомогательные функции. В тех же областях, где наблюдается больший вклад (строительство, торговля, услуги) со стороны мигрантов, местные жители склонны видеть последствия, работающие на самих мигрантов, нежели на основную массу населения в регионах ЮФО и вести речь о ее системном мониторинге.

Заслуженный деятель науки РФ, зав. кафедрой внешнеполитической деятельности России Российской академии государственной службы при Президенте РФ профессор В.А. Михайлов, являющийся руководителем аналогичного проекта, выполненного в 2007 году, высказал мысль о том, что миграционную политику нельзя рассматривать в отрыве от национальной политики. Следует учитывать то, что внешняя миграция вытекает из

 $^{^{1}}$ Региональные миграционные процессы в зеркале социологии. Информационно-аналитические материалы. Ростов н/Д: изд-во СКАГС. 2008.

стран, которые исторически входили в состав России, СССР. Новые миграции в известной степени дополняют исторически существующих на территории Российской Федерации национальных общин, граждан России (грузины, армяне, азербайджанцы, казахи, молдаване и другие народы). Поэтому в социокультурной интеграции этнических мигрантов в российское сообщество с его региональными традициями необходимо опираться на исторически сформировавшиеся этнические сообщества, большинство из которых имеют свои Национальнокультурные автономии федерального и регионального уровней.

В формулировании Концепции миграционной политики обязательно следует учитывать национально-исторические особенности России, в работе с мигрантами предусматривать перспективу реинтеграции народов России и стран СНГ. Современная российская миграционная политика находится пока в стадии своего интенсивного становления¹.

Региональные особенности обозначенных выше процессов в своих выступлениях осветили ректор Северо-Западной академии государственной службы профессор А.С. Горшков, ректор Коми республиканской академии государственной службы и управления при Главе Республики Коми профессор В.В. Грибанов, ректор Приморского института государственного и муниципального управления профессор Л.И. Болтянский совместно с доцентом С.Г. Пушкаревым, начальник Управления по делам молодежи Департамента социальной политики Правительства Белгородской области докторант СКАГС П.Н. Беспаленко и другие.

Директор Социологического центра Российской академии государственной службы при Президенте РФ профессор В.Э. Бойков, приведя данные многочисленных исследований по рассматриваемой проблематике сделал несколько следующих важнейших выводов: Во-первых, в нынешнем состоянии миграция в нашей стране практически целиком является процессом стихийной социально-экономической само-

¹ Современные миграционные процессы: состояние, проблемы, опыт государственного и общественного регулирования. Монография. Кол. авторов. Ростов н/Д. Изд-во СКАГС, 2008.

организации населения. Власти обычно слабо влияют на этот процесс.

Во-вторых, миграция порождает противоречия между интересами многих людей, имеющих к ней как прямое, так и косвенное отношение. В настоящее время эти противоречия локализуются в основном на поселенческом уровне и проявляются в разнородных мелких конфликтах, в том числе межэтнического свойства. Но при увеличении миграционных потоков и усилении их стихийности вызываемые ими противоречия могут резко обостриться и обернуться разрушительными следствиями в масштабе регионов и страны в целом.

В своих выступлениях эту мысль развивали профессор СКАГС А. К. Агапонов, директор Ставропольского филиала СКАГС профессор Ю.В. Васильев, докторант СКАГС, директор Челябинского института (филиала) Уральской академии государственной службы доцент С. Г. Зырянов, директор Карачаево-Черкесского института гуманитарных исследований профессор С. А. Абдоков и др.

Отличительной особенностью конференции явилось то, что организаторам удалось привлечь к участию в конференции не только ученых, но и руководителей региональных управлений федеральной миграционной службы, управлений занятости, министерств труда и социального развития субъектов федерации, входящих в Южный федеральный округ.

Член-корреспондент РАН, главный научный сотрудник Института социологии РАН А.В. Дмитриев, говоря о миграционных проблемах с позиции обоснования парадигмы цивилизационного разлома, приходит к заключению, что население большинства стран во все времена настороженно, а иногда и враждебно относилось к мигрирующим людям. В современном мире многие политики в той или иной степени признают наличие отторжения мигрантов и предлагаются различные меры по защите интересов «своего» народа.

При этом российское руководство в последнее время начинает признавать не только позитивные, но и негативные последствия неконтролируемой иммиграции, что приводит к таким частичным мерам, как борьба с игорным предпринимательством, рыночным беспределом, подделкой выездных документов

и т.д. Такой прагматичный подход все же эффективен лишь на определенный, ограниченный срок.

Заведующий отделом социальной демографии Института социально-политических исследований РАН член экспертного совета при Президенте РФ по приоритетным национальным проектам и демографической политике, член научного и общественного советов Федеральной миграционной службы РФ профессор С.В. Рязанцев в своем докладе выделил идею о необходимости поиска и применения новых подходов к формированию миграционной политики следует отметить, что в тесной связи с миграционными мерами должны осуществляться специальные мероприятия, относящиеся к области политики в сфере образования и инноваций и призванные не только содействовать возвращению высококвалифицированных специалистов, обучавшихся и работавших за границей, а также заинтересовывать проживающих в стране специалистов и студентов не уезжать, а работать на родине. К таким мерам можно отнести финансовую поддержку – наличие системы грантов, налоговые стимулы, программы содействия переселению ученых-эмигрантов¹.

Данный тезис был по-своему интерпретирован в выступлениях профессора Академии управления при Президенте Киргизской Республики Л.Л. Хоперской, преподавателем Луганского государственного университета внутренних дел им. Э.А. Дидоренко А.М. Беницким, докторами инженерами-адъюнктами Технологического естествоведческого университета в г. Быгдощ (Польша) Я. Бизон-Гореской и Э. Своински, профессором политологии Университета штата Теннеси (США) А.В. Коробковым и др.

Заведующая кафедрой экономической теории и предпринимательства СКАГС профессор Т.В. Игнатова останавливаясь в своем докладе на проблемах высшей школы и профессиональной миграции, высказала мнение о том, что миграция выпускников вузов имеет значительный социально-культурный эффект, позволяет нынешним студентам быть уверенными в своей

¹ Рязанцев С.В., Письменная Е.Е. Учебная миграция иностранных студентов в Россию//Миграционные процессы на Юге России: реалии, проблемы, перспективы. Материалы международной научнопрактической конференции. Выпуск первый. Отв. ред. А.В. Понеделков. Ростов н/Д. Изд-во СКАГС. 2008.

профессиональной востребованности, придает стимулы для повышения качества учебы в вузе, приобретения необходимых компетенций для успешной профессиональной самореализации, повышает мультикультурность и толерантность в обществе.

Оживленную дискуссию вызвало выступление профессора Института социологии РАН В.И. Мукомеля, являющегося одним из ведущих экспертов в стране по проблемам миграции. Он заявил, что если сегодня реальную конкуренцию России на постсоветском пространстве составляет лишь Казахстан, то в ближайшие годы придется конкурировать с Украиной и Азербайджаном. Появление новых центров притяжения мигрантов, возрастающая конкуренция за труд иммигрантов со стороны развитых стран и отдельных государств постсоветского пространства, настоятельно требуют повышения конкурентоспособности не только российской экономики, но и социальной среды. Антимигрантские настроения принимающего населения и рестрикционная миграционная политика способны развернуть потоки мигрантов из государств СНГ в другие государства. Миграционная политика не может быть сколько-нибудь эффективна без политики интеграции.

Ректор Ставропольского государственного университета, научный руководитель отдела социально-политических проблем Кавказа Южного научного центра РАН профессор В.А. Шаповалов, развивая тему региональных особенностей миграционных процессов подчеркнул, что социальная интеграция вынужденных переселенцев в местное сообщество определяется, вопервых, как установление оптимальных отношений мигрантов с социальными институтами, органами власти, осуществляемых на основе их выравнивания с местным населением по показателям социально-экономического и социально-правового состояния, ценностных приоритетов; морально-психологического самочувствия и другим; во-вторых, как процесс достижения устойчивости и стабильности мигрантов в новом социокультурном пространстве, что означает соотношение состояния мотивационно-потребностной и социальной сфер жизнедеятельности личности (социальный статус, материальный уровень жизни, социальные сети и т.д.), соизмеримость и реализация объективных (средовых) и субъективных (личностных) ресурсов.

Заведующий отделом социально-политических проблем Кавказа Южного научного центра РАН профессор В.А. Авксентьев, в свою очередь, отметил, что динамика современных миграционных процессов на территорию Ставропольского края требует корректировки региональной миграционной политики, основные акценты которой должны быть смещены с ограничительных мер на интеграцию мигрантов в ставропольский социум, на формирование общей российской идентичности и патриотизма у всех жителей края и формирование соответствующего поведенческого модуса у мигрантов, особенно у многочисленного слоя студентов, приезжающих на учебу в край.

Особое внимание участников конференции привлекли доклады, посвященные многочисленным проблемам трудовой миграции. Так, заведующий кафедрой труда и социальной политики РАГС при Президенте РФ профессор Н.А. Волгин в своем докладе акцентировал внимание на необходимости использования новых организационно-экономических механизмов в ормигрантов. Например, целесообразным приема ганизации представляется введение конкурсных процедур распределения региональных квот по приему иностранных работников, приезжающих в безвизовом режиме среди кадровых агентств, с последующим трудоустройством мигрантов в эти агентства, с условием ежемесячной уплаты агентствами налогов и сборов в бюджет, внебюджетные фонды, исходя из средней заработной платы в отдельных сферах экономической деятельности. В этих условиях сторонами по договору будут кадровые агентства, располагающие рабочей силой и лица, имеющие фронт работ.

В развитие данных положений выступили профессор РАГС при Президенте РФ А.Н. Аверин, доцент кафедры экономической теории и предпринимательства СКАГС С.С. Змияк, профессор Ростовского государственного экономического университета И.Р. Бугаян и др.

Профессор Пятигорского филиала СКАГС М.А. Аствацатурова, возвращаясь к итогам социологического исследования, проведенного в регионах Южного федерального округа накануне конференции отметила, что касательно предпринимаемых мер по урегулированию проблем, связанных с миграционными процессами, в общественном мнении складывается парадок-

сальная ситуация: те институты и уровни власти, где имеются достаточные ресурсы и принимаются решения, не проявляют должной расторопности, не работают на перспективу. Там же, где проблемы должны решаться в силу необходимости, ресурсов мало, или совсем нет. Вместе с тем, значительно более активного включения возникающих проблем в миграционной сфере требует актив диаспор и этнических элит. Наряду с этим, местное население возражает против расселения мигрантов по диаспоральному принципу и требует приоритета гражданских принципов во взаимодействии с мигрантами в их поведении.

Подводя итоги конференции ректор Северо-Кавказской академии государственной службы В.В. Рудой еще раз обратил внимание на особую значимость проведения столь значимого научного форума под эгидой Северо-Кавказской академии государственной службы как ведущего научно-образовательного центра на Юге России, чья миссия состоит в постоянном анализе социально-экономической и политической ситуации в регионах Южного федерального округа, проведении систематического мониторинга с целью выработки предложений по повышению эффективности в сфере государственного и муниципального управления, в том числе в области миграционных процессов.

Горбачева А.А., асп. СКАГС

СУЩНОСТЬ И ЭВОЛЮЦИЯ МАКРОЭКОНОМИЧЕСКОЙ СИСТЕМЫ

Каждый субъект или объект в мире заключен в сеть разнообразных явлений или процессов, его окружает многообразие самых разных элементов и цепь многообразных событий. Это способствует развитию всевозможных связей и отношений между элементами, событиями, явлениями, процессами. Сам факт существования этих связей доказывает наличие системы.

Экономика является сложной многоуровневой развивающейся системой, важным свойством которой является наличие структуры. Экономическая система представлена малыми системами (домохозяйства, предприятия), более крупными системами (отрасли, межотраслевые системы), а также другими элементами: социально-экономическая система, технико-экономическая система (отраслевые, межотраслевые, региональные системы).

Согласно экономическому словарю «Система [от гр. systema – целое, составленное из частей; соединение] – множество взаимодействующих элементов, находящихся в отношениях и связях друг с другом, составляющих целостное образование» Кроме того, система обладает такими свойствами как иерархичность, многоуровневость и структурность. Они являются не только свойствами строения, морфологии системы, но и свойствами ее поведения: отдельные уровни обусловливают определенные аспекты ее поведения, а целостное функционирование

¹ Экономический словарь /Под ред. А.Н.Азрилияна. М.: Институт новой экономики, 2007.

оказывается результатом взаимодействия всех ее сторон и уровней 1 .

Как отмечает В.В.Леонтьев, экономика каждой страны – это большая система, в которой много разных видов деятельности, и каждое звено, компонент системы может существовать только потому, что получает что-либо от других, т.е. находится во взаимосвязи и взаимозависимости от других звеньев².

Все системы объединены единой структурой общественной организации и управления, обслуживают друг друга, связаны между собой посредством продуктообмена, находятся в постоянном взаимодействии³.

С позиции формационного подхода структура экономической системы представляет собой внутреннюю организацию общественного производства. Следовательно, структуру экономической системы можно представить как совокупность производственных отношений, складывающихся в результате взаимолействия людей.

Для экономической системы характерно свойство полиструктурности, что означает «...взаимопереплетение разнокачественных подсистем, образующих несколько взаимосвязанных между собой иерархических структур (производственнотехнологических, территориальных, институциональных, социальных и др.)»⁴.

Категория «экономическая система» является исходной для любого экономического исследования, так как предопределяет ход и направления научных изысканий. Экономическая система может быть рассмотрена на различных уровнях, в том числе на микроуровне (отрасли, предприятия, домохозяйства) и на макроуровне (национальная экономика в целом), которые, в свою очередь, могут иметь подуровни.

 2 Экономическая теория. Учебник для вузов/под общей редакцией Журавлевой Г.П. М., 2000. С.48.

¹ Философский энциклопедический словарь. М., 1983.

 $^{^{3}}$ Герасимов В.Г. Экономическая система: генезис, структура, развитие науки. Мн., 1991. С.21.

⁴ Лопатников Л.И. Экономико-математический словарь. М., 1996. С.517.

Системообразующим для макроэкономической системы является процесс общественного воспроизводства системы, а экономическими целями для данной системы становятся обеспечение и повышение жизненного уровня населения и национальная экономическая безопасность.

Трактовка понятия «экономическая система» многоаспектна. В экономической литературе можно обнаружить различные подходы к определению макроэкономической системы: как система общественного производства или совокупность производительных сил и производственных отношений, как система производственных отношений и др.

Классическая политическая экономия представляет рыночную экономику как большую экономическую систему общественного разделения труда, которая, в свою очередь, представляет собой хозяйственные связи между людьми в процессе производства, распределения, обмена и потребления, которые саморегулируются конкуренцией.

В марксистской экономической науке сложился другой подход к раскрытию сущности экономической системы. Марксизм под экономической системой понимает сложную структуру взаимодействующих элементов: экономических явлений и процессов, экономических категорий и законов производственных отношений и экономических интересов, форм общественной комбинации производственного процесса, производительных сил и производственных отношений¹.

Маржиналистская теория рассматривает экономическую систему как систему взаимосвязанных хозяйственных субъектов². Сторонники этой теории первыми стали использовать в своих исследованиях математические модели.

Сторонники неоклассической экономической теории придерживались микроэкономического подхода, дополнив концепцию маржинализма элементами трудовой стоимости. Дж.Кейнс обосновал макроэкономический подход к анализу экономических систем. В отличие от неоклассиков предметом его исследований является народное хозяйство в целом.

150

 $^{^{1}}$ Маркс К., Энгельс Ф. Критика готской программы. Соч. Т.19. С.186.

 $^{^{2}}$ Попов А.И. Экономическая теория. СПб.: Питер, 2001. С.404.

С резкой критикой маржинализма, неоклассической теории выступили представители институционализма, которые рассматривали экономическую систему как систему экономических институтов.

Экономические системы с момента своего возникновения прошли значительный эволюционный путь развития. В марксистской и западной экономических теориях существуют разные подходы к выделению эволюционных форм экономических систем. В основе марксистского подхода лежит учение об общественно-экономической формации — исторически определенном типе общества, базирующемся на конкретном способе производства как единстве и взаимодействии производительных сил и данного типа экономических отношений. К.Маркс считал основным критерием классификации экономических систем отношения собственности и систему производственных отношений и соответственно этому выделил пять формаций или экономических систем — первобытнообщинную, рабовладельческую, феодализм, капитализм, коммунизм.

В западной экономической теории преобладают взгляды на классификацию экономических систем в соответствии с уровнем развития производительных сил. У.Ростоу в историческом аспекте эволюции экономических систем выделяет пять видов:

- 1) традиционное общество (существовавшее вплоть до XVII в.). В его основе лежала ручная техника, преобладало аграрное производство, была низкая производительность труда;
- 2) переходное общество (XVII-XVIII вв.). Происходит развитие науки, ремесла, растет эффективность производства, осуществляется переход от традиционной экономической системы к более высокому типу экономики индустриального общества;
- 3) экономическая система «сдвига». Наблюдается значительный рост капиталовложений, производительности труда в сельском хозяйстве, развитие инфраструктуры;
- 4) общество экономической зрелости. Характеризуется ростом производства и его эффективности, развивается все народное хозяйство;
- 5) общество высокого массового потребления. Производство работает преимущественно на потребителя; ведущее положение занимают отрасли, производящие предметы длительного пользования.

Современные экономические системы классифицируются исходя из форм собственности на средства производства и способа координации входящих в нее элементов. С этой точки зрения выделяют чистый капитализм, или экономику свободной конкуренции, планово-директивную модель, или командную экономику, смешанную экономику, традиционную экономику¹.

Таким образом, можно отметить, что в экономической литературе отсутствует однозначное понимание категории «экономическая система». Для примера можно привести следующие определения.

Экономическая система может быть определена как «исторически возникшая или установленная, действующая в стране совокупность принципов, правил, законодательно закрепленных норм, определяющих форму и содержание основных экономических отношений, возникающих в процессе производства, распределения и потребления экономического продукта»².

Джон Гэлбрейт отмечает, что «По укоренившемуся мнению, ... назначение экономической системы ... состоит в том, чтобы производить материальные блага и оказывать услуги, которые нужны людям ... Наилучшая экономическая система – это та, которая максимально обеспечивает людей тем, в чем они больше всего нуждаются»³.

Экономист Г.Гроссман дает определение, позволяющее рассматривать экономическую систему как единство:

- натуральной структуры производственных ресурсов и материального богатства, структуры общественного продукта;
- институциональной системы, т.е. системы социальных и организационных форм хозяйства;
- системы функциональных связей между элементами натуральной и институциональной структуры хозяйства 4 .

¹ Макконнел К.Р., Брю С.Л. Экономикс. М.: Республика, 1992. Т.1. С.36-50.

 3 Хрестоматия по экономической теории/сост. Е.Ф.Борисов. М.: Юристь, 1997. С.185.

 $^{^2}$ Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б. Современный экономический словарь. М., 2003.

⁴ Экономическая теория. Учебник для вузов. Под ред. А.И. Добрынина, Л.С.Тарасевича, 3-е изд. СПб., 2000. С.45.

Раймон Барр полагает, что не следует рассматривать понятие «экономическая система» как «некую узкую искусственную форму для штамповки, в которую силой запихивают реальность. Никакая система сама по себе не исчерпывает этой реальности, а лишь обрисовывает в основных чертах ту или иную экономику»¹.

Согласно Погребинской Е.А., «... экономическая система – сверхсложная, упорядоченная, самоуправляемая целостность множества экономических и сущностных — неэкономических отношений, носителями которых являются хозяйствующие субъекты данной обособленной страны ... ее можно охарактеризовать как высшую, органичную, социальную, динамичную, развивающуюся, открытую систему»².

Л.А. Миэринь рассматривает экономическую систему как совокупность следующих элементов: природные и материальные ресурсы, люди как производители и потребители; экономические отношения, т.е. процессы производств, распределения и потребления, происходящие внутри хозяйственных единиц и между ними; хозяйственный порядок, который конструируется правовыми и институциональными правилами, обязательными для хозяйственного процесса³.

Ряд авторов считают, что «экономическая — это особым образом организованная система связей между производителями и потребителями материальных и нематериальных благ и услуг в целях разрешения проблем редкости» Главная задача такой экономической системы — найти оптимальное соотношение между ресурсами и удовлетворяемыми потребностями.

С учетом вышеизложенного, мы можем сказать, что экономическая система – сложная, самоуправляемая, многофакторная

² Погребинская Е.А. Экономическая система: сущность, структура, эволюция. Саратов: Издат. центр СГСЭУ, 2004. С. 26.

¹ Барр Р. Политическая экономия. В 2-х т. Т.1. Пер с фр. М.: Международные отношения. 1995.

³ Миэринь Л.А. Безопасность хозяйствующих субъектов в условиях нестабильной среды: монография. СПб., 2000. С.30.

⁴ Экономическая теория: учебник. 2-е изд., доп. и перераб./под общей ред. Г.П.Журавлевой, Е.В. Сактоева, Е.Д. Цыреновой. Улан-Удэ: Изд-во ВСГТУ, 2005. С.40.

система, представляющая собой совокупность экономических субъектов (предприятий), экономических объектов (производителей и потребителей материальных и нематериальных ресурсов), экономических связей и взаимоотношений.

Основные черты макроэкономических систем следующие:

- Макроэкономическая система высокоорганизованная, самоуправляемая система, состоящая из большого числа элементов, выполняющих разнообразные функции. Для нее характерна большая активность к своим составным частям (подсистемам) и гибкая вероятностная связь между элементами и самой системой.
- Главным свойством системы является целостность «интегративное» качество, которое обеспечивает обособленность экономической системы, функционирование ее как единого целого организма. Интеграция частей системы возникает под воздействием системообразующего фактора.
- Устойчивость системы. Термин «устойчивость» означает сохранение, постоянность чего-либо: равновесия, системы, модели и др. По отношению к макроэкономической системе смена устойчивого и неустойчивого состояний связана с цикличностью в ее развитии. Связь элементов системы вероятностная, что позволяет контролировать корреляции и задействовать управляющую систему таким образом, чтобы корректировать эти корреляции.
- Структура экономической системы характеризуется как многоуровневая, иерархичная, обладающая свойством полиструктурности. Части системы (подсистемы) функциональны, т.е. «само существование или какой-либо вид проявления части обеспечивает существование или какую-либо форму проявления целого»¹. В то же время существование целого обеспечивает существование своих частей подсистем.
- Структура экономической системы подвижна. Изменяя ее, система приспосабливается к условиям внешней и внутренней среды существования.

¹ Могилевский В.Д. Методология систем: вербальный подход. М.: Экономика, 1999. С.27.

- Структура экономической системы связана с целью развития, а также с управляющими механизмами, с помощью которых структура целого воздействует на функционирование и развитие частей.
- Структура системы самая уязвимая часть системы в плане потери устойчивости. «Для поддержания целостности системы в условиях изменяющейся среды и внутренний трансформаций (случайных или преднамеренных) требуется особая организация системы, обеспечивающая ее устойчивость» ¹.
- Система особенно чувствительна к разрушениям в верхних уровнях иерархии структуры.
- Развитие системы зависит от интенсивности взаимодействия ее с внешней средой. Дезорганизация внешней среды ведет к усилению воздействия на систему и переходу системы в неустойчивое состояние. Управляющие воздействия внешней среды приводят вначале к нарушению устойчивости системы, а затем (при условии нелинейной зависимости между параметрами системы) к возникновению нового порядка системы.
- Развитие системы зависит от внутренних (между элементами, между частями системы) и внешних (между системой и внешней средой) противоречий.

Дудукалов Е. В., асп. СКАГС

ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ РАЗВИТИЯ НАЦИОНАЛЬНОГО СЕГМЕНТА ИНТЕРНЕТА В РОССИИ

Сегодня все чаще приводятся доводы о несовершенстве российского законодательства, регулирующего вопросы сектора информационно-коммуникационных технологий (ИКТ). Принято считать, что оно нуждается в кардинальном пересмотре. Однако по данным ряда открытых российских и зарубежных источников аналитической и статистической информации российский показатель роста сегмента ИКТ превышает в сумме 100% ежегодно.

Встретить подобные темпы роста в мировой истории - большая редкость. А если учесть, что в России существует мно-

¹ Там же. С.39.

жество проблем, таких как низкий уровень благосостояния граждан, практически полное отсутствие каких-либо высокотехнологичных производств, неразвитость коммуникационной инфраструктуры при огромных территориях страны, проблемы в системе ИТ-образования - просто невозможно.

Пытаясь обозначить причины такого парадокса, предположим, что несовершенное законодательство является стимулом для роста отдельных показателей в сегменте ИКТ. Но в настоящее время в России активизировалась законотворческая деятельность по регулированию «виртуальных отношений», возможные последствия которой (при условии, что к отдельным положениям ИТ-законодательства подходить менее лояльно, чем это было принято до сегодняшнего дня) могут спровоцировать коренной перелом в развитии отдельных направлений отрасли.

Сегодня на рассмотрении в Государственной Думе находятся, безусловно, важные законопроекты: «Об электронном документе» и «Об электронной торговле». Настоящие Федеральные законы призваны регулировать особенности использования электронных документов гражданами РФ или зарегистрированными в соответствии с законодательством РФ юридическими лицами, определять основные требования, предъявляемые к электронным документам, а также установить правовое положение электронных документов в системе документооборота, создавать в Российской Федерации благоприятные правовые условия для электронной торговли. Их скорейшее принятие обеспечит (кроме основных целей) еще и рост числа пользователей сети, будет способствовать повышению объемов трафика и как следствие оборота денежных средств сегментах ИКТ.

Существуют резервы для получения схожего, по мнению ряда экспертов, эффекта, которые не в полной мере освещены в действующем законодательстве. В первую очередь имеются в виду проблемы спама, пиратства, открытости, этической и иной регламентации использования интернета. Их призвано решать следующее поколение поправок и законов, внесение на рас-

¹ Паспорт проекта ФЗ №159016-4 "Об электронном документе", Паспорт проекта ФЗ №310163-4 "Об электронной торговле"

смотрение которых, исходя из сложившихся тенденций и в свете вступившего с 1 января 2008 г. Гражданского кодекса Российской Федерации (часть четвертая) также ожидается в ближайшей перспективе. Это поправки в Закон «О средствах массовой информации», кодексы, законодательство об авторском праве и смежных правах.

Однако, по нашему мнению, последствия от принятия этой группы нормативных документов в сегодняшней постановке вопроса окажутся диаметрально противоположенными.

Сегодня основными статистическими показателями при оценке развития отдельных сегментов глобальных информационно-коммуникационных сетей являются следующие: число пользователей в сегменте, объем информации сети (трафик), суммарная пропускная способность каналов, доходы сегмента.

Конечно, в условии глобальных процессов формальное соответствие нормам законодательства, принятым в ряде развитых стран, является весомой составляющей. Однако следует помнить о том, что по развитию сектора ИКТ эти страны входят в первую мировую десятку. РФ сегодня находится на 72-й позиции в мире³, и принимать столь решительные меры в этих условиях нужно, исходя из экономических и иных последствий и с учетом российской специфики, выраженной в показателях объема информации сети интернет и трафика IP-телефонии (табл. 1).

Учитывая темпы развития отрасли и рост данных показателей, ориентироваться на значения даже за 2007 г. будет некорректно, однако в настоящее время официальная статистика по 2008 г. еще не опубликована, поскольку отчетный период еще незавершен. Мы попытаемся самостоятельно спрогнозировать возможный показатель по годовому объему трафика национального сегмента интернета. В нашей стране вопросами мониторинга данного показателя занимается Министерство информационных технологий и связи Российской Федерации, ныне преобразованное в Министерство связи и массовых комму-

² В качестве предпосылок можно расценивать статьи: 1270.«Исключительное право на произведение», 1229.«Исключительное право», 1301. «Ответственность за нарушение исключительного права на произведение» и др.

 $^{^{1}}$ Попова С. Доверие-категория экономическая // Российская газета. 2008. $6.05\,$

³ The Global Information Technology Report 2007-2008. http://www.insead.edu/v1/gitr/wef/main/analysis/showindexranking.cfm?vno=a

никаций Российской Федерации (Указ Президента Российской Федерации Д.А. Медведева от 12 мая 2008 года № 724). Данные за предыдущие два года возьмем из официальной статистики.

Известно, что в последние годы существует следующая тенденция: средние показатели в отрасли ИКТ (сегмент «Интернет») для РФ по большинству направлений за год увеличиваются в 2 раза 1 .

Для проверки нашего предположения воспользуемся прогнозами по общемировому объему интернет-трафика на 2008 г., например Global IP Traffic Forecast and Methodology, 2006–2011 (by Cisco)². Данные по российскому национальному сегменту интернета должны составить порядка 1% от общемирового объема³, учитывая, что мы заложили минимальный прирост показателя.

Наиболее реалистичный прогноз от Cisco для глобального интернет-трафика (без IP-телефонии) 5034915921920 Мб за 1 месяц, или 45314243297280 Мб за 9 месяцев.

Наш прогноз для национального сегмента интернета составил 355252830306 Мб за 9 месяцев 2008 г., что оказалось равным ~1% от общемирового объема. Следовательно, наш прогнозируемый показатель близок к действительности.

Предположим, как может измениться этот показатель в свете несвоевременных законодательных инициатив.

- 1. Сегодня практически повсеместно сложилась ситуация, при которой 20% пользователей потребляют 80% общего объема трафика⁴. Эта аналогия с экономическим правилом Парето (20/80) подтверждается практикой интернета. Следовательно, трафик «случайных пользователей» можно исключить из расчета.
- 2. Оставшиеся 80% образовавшегося «неслучайно» трафика (284202264244,8 Мб) следует структурировать:
 - электронная почта 10 % от общего (~ 28420226424,5 Mб);
 - файлообменные сети P2P 50% от общего (~ 142101132122,4 Mб);
- остальные «генераторы трафика» 40% от общего (~113680905697,9 Мб).

http://www.webplanet.ru/news/internet/2004/11/2/murmur.html

_

¹ Ализар А. Закон Мура для рунета.

² Составлен Cisco Systems, Inc (http://www.cisco.com)

³ По данным http://www.cnews.ru

⁴ Цивилизованный путь выбора.

http://www.centertelecom.ru/ru/filialys/smolensk/press/pressa/200605041227-3997.htm

Таблица 1 Объем информации сети Интернет и трафик голосовой информации в сети передачи данных 1

Наименование пока- зателя	9 месяцев 2006 г.	Изменение к со- ответствующему периоду преды- дущего года (в % или разах)	9 месяцев 2007 г.	Изменение к со- ответствующему периоду преды- дущего года (в % или разах)	9 месяцев 2008 г.	изменение к со- ответствующему периоду преды- дущего года (в % или вазах)
Услуги доступа к информации с использованием инфокоммуникационных технологий (Интернет) - всего, Мбайт	72 985 187 171,0	179,8	177 626 415 153,0	ув. в 2,4 раза	355 252 830 306,0	yв. min в 2 paзa
в т.ч. с доступом по вы- деленным каналам	55 281 242 985,0	207,3	156 816 877 574,0	ув. в 2,9 раза		
из них с доступом по выделенным xDSL кана- лам	6 016 092 288,0	ув. в 3 раза	22 210 312 481,0	ув. в 3,8 раза		
Соединения при оказании услуги доступа к информации с использованием инфокоммуникационных технологий (Интернет) через ТфОП, тыс. мин	34 525 235,0	84,6	25 576 558,0	74,3		
Трафик голосовой ин- формации в сети переда- чи данных, мин	1 325 239 014,0	61,3	1 116 890 938,0	83,8		

 $^{^1}$ По данным сайта Министерства связи и массовых коммуникаций РФ http://old.minsvyaz.ru/

- 3. Исключим из этого объема спам и трафик, нарушающий законодательство об авторском праве и смежных правах:
- Электронная почта. Спам составляет до 90% объема электронной корреспонденции¹. Значит, по этому разделу объем полезного трафика составит около 10% (~ 2842022642,4 Мб).
- Файлообменные сети. При постановке вопроса, аналогично принятой в юридической практике ряда стран² (США, Канаде и др.), само существование Р2Р сетей вне закона, значит, и трафик в них равен 0 Мб.
- Остальные «генераторы трафика». Игры, видеосвязь, VoIP, интернет телевидение (традиционное и «по требованию») и др. потеряют до 20% объема трафика за счет борьбы с пиратством и незаконным распространением порнографии³ и дадут около 90944724558,3 Мб.

В итоге мы рискуем вместо традиционного двукратного увеличения объема трафика выйти на показатель 2005 г. или даже меньший, т.е. всего на 93786747200,8 Мб за 9 месяцев года.

При исключении основных сфер интересов пользователей неизбежно сократятся и темпы прироста числа новых участников глобальных сетей.

Конечно, возникшая резервная пропускная способность пригодится для наращивания клиентской сети, но современные тенденции показывают, что рост объема трафика происходит сегодня при относительно постоянном числе пользователей.

Падение объема трафика непременно скажется на доходах сегмента «Интернет». Доходы провайдеров от передачи трафика и так не самые высокие среди направлений деятельности в рамках ИКТ (табл. 2). Она сопоставима с доходами от местной городской телефонной связи, а сегмент «Подвижная связь» имеет доходы как минимум втрое большие.

¹ Спамтест. Спам в мае 2008.

http://www.spamtest.ru/document?pubid=208050435&context=1

² Файлообменные сети отныне вне закона.

http://blotter.ru/news/article01CE6/default.asp

³ Порно составляет больше половины интернет-трафика. http://itua.info/news/internet/13998.html

. Таблица 2 Экономические показатели сегмента ИКТ «Связь» в $P\Phi^1$

Показатель (млн. руб.)	12 меся- цев 2005 г.	12 месяцев 2006 г.	9 месяцев 2007 г.
Доходы от услуг связи (с учетом услуг присоединения и пропуска трафика)	659 909,5	835 072,3	750 500,9
Почтовая связь	41 022,2	51 457,2	46 644,4
Спецсвязь	1 658,8	2 236,6	1 872,9
Междугородная, внутризоновая и международная телефонная связь	78 470,2	96 798,9	84 212,1
Местная телефонная связь в городской местности	96 434,6	108 153,8	90 069,1
Местная телефонная связь в сельской местности	9 357,7	10 476,6	8 310,5
От соединений, предоставленных с использованием всех типов таксофонов	1 470,6	787,6	185,0
Документальная электросвязь	48 648,1	64 165,7	58 711,4
Радиосвязь, радиовещание, телевидение и спутниковая связь	22 235,9	25 071,3	23 929,3
Проводное вещание	3 167,3	3 360,3	2 578,2
Подвижная связь	282 915,7	382 135,9	328 137,6
От услуг присоединения и про- пуска трафика	71 285,1	85 140,2	100 583,5
От радиочастотных центров	3 243,5	5 288,2	5 267,1

Доходы участников файлообменных сетей и сетевых «рекламщиков» (среди которых немало высококвалифицированных ИТ-специалистов) также существенно сократятся, что, исходя из мирового опыта, приводит к «утечке мозгов» за рубеж и росту числа компьютерных преступлений.

-

 $^{^1}$ По данным сайта Министерства связи и массовых коммуникаций РФ http://old.minsvyaz.ru/

Следует также отметить, что антиспам - это бизнес (как и, например, борьба с компьютерными вирусами), дающий свою долю дохода сегменту ИКТ «Программное обеспечение», и огромная ниша в разработке софта, в том числе и не имеющего зарубежных аналогов. Ответственность за распространение спама приведет к снижению спроса на антиспам-разработки, что в свою очередь также отразится на уровне ИКТ страны.

Таким образом, кардинальное решение вопросов, как кажется приносящих явную выгоду (например, уже в 2003 г. рынок спама превысил \$200 млн в год, а решение этой проблемы позволяло сэкономить около \$120 млн пользователям¹) следует оценивать всесторонне. Их радикальное решение следует отложить до того этапа, когда в международных рейтингах в области развития информационного общества Российская Федерация достигнет двадцатки ведущих стран мира², ведь весь ожидаемый рост рассчитан при условии нынешних темпов развития национального сегмента интернета, а возможные негативные изменения, приведенные выше, сделают поставленные цели недостижимыми в заявленные сроки.

В современных условиях более логичным представляются следующие основные направления регулирования глобального информационно-коммуникационного пространства.

1. Модернизация файлообменных сетей для «законных» нужд.

Проекты законов «Об электронном документе» и «Об электронной торговле» определяют термин «информационный посредник». Сложившаяся инфраструктура P2P сетей может быть использована организациями и частными лицами на всех уровнях, а в контексте готовящихся изменений в законодательстве не исключается возможность представления в аренду технических возможностей и средств для обмена электронными документами. Это направление и есть базовая задача P2P, решение которой позволит данным сетям получить официальный статус информационных посредников.

_

¹ Спам в рунете разложили по полочкам. http://www.cnews.ru/news/top/index.shtml?2003/09/25/149104

² «Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации» (утв. Президентом РФ 07.02.2008 N Пр-212)

Не менее перспективно передавать и иной легальный контент. Так, еще в 2006 г. ВВС заявило о соглашении с компанией Azureus о передаче по файлообменной сети легального медиаконтента ВВС (фильмы, телешоу)¹. Данный опыт может быть широко использован и в России.

2. Развитие «традиционной» почтовой связи.

В свете принятия закона «Об электронной торговле» предполагается существенный рост электронной коммерции. Уже сегодня действует огромное число интернет-магазинов, ведущих розничную и мелкооптовую торговлю и осуществляющих доставку товаров получателю с использованием услуг ФГУП «Почта России». Сегодня подобный уровень развития сети доставки не обеспечивает ни одна транспортная компания. Уникальный потенциал «Почты России» просто необходимо развивать. На наш взгляд, необходима серьезная поддержка развитию почтовой связи со стороны государства. И она должна выражаться как в нормах законодательства, так и в реальных вложениях денежных средств.

3. Всесторонняя поддержка и развитие проекта «Электронный гражданин» в РФ.

Планируемый перевод «социально значимых сервисов» на электронную основу, как и развитие электронного документо-оборота вообще требует повышения уровня компьютерной грамотности населения страны. Существует положительный зарубежный опыт развития системы обучения граждан основам использования информационных технологий в реализации своих гражданских прав. Поскольку по статистике элементарными азами работы с компьютерной техникой не владеют преимущественно социально незащищенные категории граждан, то эта программа должна полностью финансироваться из бюджетов и ныне выделяемых средств явно окажется недостаточно для ее масштабной реализации.

Отдельно следует отметить проблему применения пользователями рунета глобальных информационных ресурсов. Недостаточный уровень владения иностранными языками (главным образом, английским) создают существенные препятствия на

-

¹ Michael Calore «Zudeo Announces Deal with BBC» http://blog.wired.com/monkeybites/2006/12/zudeo_announces.html

пути интеграции национальных сегментов интернета. Решение проблемы изучения иностранных языков в системе образования России в равной степени также целесообразно отнести и к компетенции проекта «Электронный гражданин».

Кроме данных направлений, паспорт проекта ФЗ «Об электронном документе» и «Об электронной торговле» предполагает необходимость внесения изменений в закон Российской Федерации от 7 февраля 1992 г. №2300-1 «О защите прав потребителей». Принятие Федерального закона «Об электронной торговле» также потребует утверждения Правительством Российской Федерации правил ведения в электронной форме журналов учета полученных и выставленных счетов-фактур, книг покупок и книг продаж при расчетах по налогу на добавленную стоимость.

Одним словом, состав необходимых первоочередных мер по регулированию национального сегмента глобального информационно-коммуникационного пространства в условиях российской действительности достаточно обширен и требует поэтапного и взвешенного подхода к реализации каждой из них.

Леонов И.Н., асп. СКАГС

СУДЕБНАЯ ВЛАСТЬ: ПРОБЛЕМЫ РЕФОРМИРОВАНИЯ

Принцип разделения властей является одним из основополагающих в организации современной власти. Разделение властей — это политико-правовая доктрина и конституционный принцип, лежащий в основе организации власти демократического государства

Опыт современных государств доказывает универсальный характер принципа разделения властей, способного действовать в разных политических и социальных условиях — в президентской республике, в парламентарных монархиях и республиках, в странах со смешанной формой правления, в развивающихся странах. 1.

В соответствии со ст. 10 Конституции РФ государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе раз-

 $^{^{1}}$ Энтин Л.М. Разделение властей. Опыт современных государств. М., 1995.

деления на законодательную, исполнительную и судебную. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны¹. Таким образом, судебная власть является неотъемлемой частью государственной власти в целом.

Свойство политической власти к подавлению и чужой воли и навязыванию своей собственной воли для защиты собственных интересов так или иначе приводит к определенным противоречиям в обществе. Таким образом, у любого общества появляется потребность в «арбитре», служащего ей для мирного урегулирования конфликтных ситуаций и споров, так или иначе в нем рождающихся.

Таким образом, судебная власть является «арбитром» в любом государстве, его важнейшей частью и инструментом общеполитической власти, направленной на достижение образца политики, который можно определить как искусство совместного сосуществования членов общества и искусство эффективного управления общественными процессами.

«Правосудие – по мнению Гегеля, следует считать как обязанностью, так и правом государственной власти, которое отнюдь не связано с желанием индивидов передавать эти полномочия особой власти».²

Итак, судебная власть - в соответствии с теорией разделения властей самостоятельная и независимая сфера публичной власти (наряду с законодательной и исполнительной). Она представляет собой совокупность полномочий по осуществлению правосудия, т.е. полномочий по рассмотрению и разрешению уголовных, гражданских, административных и конституционных дел (споров) в порядке, установленном процессуальным законом, а иногда также полномочий по обязательному толкованию норм права (например, Конституционный Суд РФ, Верховный Суд США), нормотворческих (создание прецедентов судебных судами в англо-саксонских странах), контрольных полномочий (например, проверка законности ареста или задержания) и некоторых других (установление фактов, регистрация корпораций в некоторых странах и т.п.), а также систему государст-

 $^{^{1}}$ Конституция Российской Федерации (с изм. от 14.10.2005) // Российская газета 1993. 25 дек., СЗ РФ 2005, № 42, ст. 4212.

² Гегель. Философия права. М., 1990. С 246

венных органов, осуществляющих эти полномочия. 1

В настоящее время Российская Федерация, провозгласив себя демократическим правовым государством, строит совершенно новую для себя систему государственной власти, направленной на защиту и уважение прав и свобод человека и гражданина, равную защиту всех форм собственности и т. п. Таким образом, в стране проводятся кардинальные социальнополитические и экономические преобразования.

Необходимо отметить, что все коренные социальнополитические и экономические преобразования в любой стране влекут и изменения судебной системы, системы правоохранительных органов. После реформ в России 1861 года 20 ноября 1864 г. были приняты законы о судоустройстве и судопроизводстве - Учреждение судебных установлений, Устав гражданского судопроизводства и Устав уголовного судопроизводства, которыми началась российская судебная реформа.

Если обратиться к новейшей истории, следует вспомнить, что даже период относительной либерализации социально - политической и экономической жизни в нашей стране после 1953 - 1956 гг. сопровождался изменениями судебной системы - 25 декабря 1958 г. приняты Основы законодательства о судоустройстве Союза ССР, союзных и автономных республик, Основы уголовного судопроизводства Союза ССР и союзных республик, Основы гражданского судопроизводства Союза ССР и союзных республик, а в 60-х годах приняты соответствующие кодексы союзных республик.²

Всякий социальный союз стремиться выработать такую форму управления, которая бы наилучше удовлетворяла бы его нужды, которая бы была наиболее полезная для него в данное время. При построении нового гражданского общества в рамках демократического правового государства появилась огромная необходимость иметь соответствующий механизм для разрешения общественных конфликтов, а в случае невозможности их разрешения, механизм применения государственного принуж-

_

¹ http://dic.academic.ru/dic.nsf/lower/18570

 $^{^2}$ Вицин С. От формирования судебной системы к ее реформированию // Российская юстиция. 2001. № 4. С. 32

дения. Причем, такой механизм должен отвечать изменившимся реалиям жизни.

В правовом государстве обеспечивается верховенство закона, незыблемость основных прав и свобод человека, охрана непротивоправных интересов личности, взаимная ответственность государства и граждан, защита общества от произвола властей. Функционирует полноценная система сдержек и противовесов, где почетную роль играет правосудие, способное сглаживать конфликты и примирять законность с целесообразностью в каждом конкретном случае. 1

Ясно, что после 1991 года с крушением тоталитарного режима формирование российского правового государства было бы невозможно без подлинной судебной реформы.²

В демократическом правовом государстве на арену общественной жизни выходит независимый, свободный от корыстных интересов, политических симпатий и идеологических предубеждений суд, выступающий гарантом законности и справедливости, призванный выполнять в государстве ту же роль, что совесть у человека. Поэтому ядром всякой судебной реформы выступают преобразования суда и процесса, под знаком и во имя которых коренным образом обновляются институты права, изменяются предназначение и деятельность других правоохранительных органов, действующих до суда, для суда и после суда, во исполнение судебных приговоров и решений. 3

Судебная система есть средство обеспечения господства государственной власти, поддержания определенной формы правления, а правосудие всегда осуществляется в соответствии с общей политикой государства, но не особо от него. 4

³ Концепция судебной реформы в Российской Федерации.

¹ Концепция судебной реформы в Российской Федерации. М.: Изд-во Верховного Совета РФ "Республика", 1992.

² Вицин С. Указ. соч. С. 32.

⁴ Цихоцкий А.В. Теоретические проблемы эффективности правосудия по гражданским делам. Новосибирск, 1998. С. 34.

Необходимость наличия судебной власти, достойной современного правового демократического и федеративного государства диктует Конституция $P\Phi$.

Однако, необходимо отметить, что формирование и становление судебной власти нового, по своей сути, государства, началось несколько ранее, чем была принята Конституция РФ, провозгласившая Россию демократическим правовым государством. Ее начало было положено 24 октября 1991 года, когда представленная Президентом РСФСР Ельциным Концепция судебной реформы в Российской Федерации была одобрена Верховным Советом РСФСР.

Таким образом, Концепция стала своего рода началом становления судебной власти новой России.

В соответствии с принятой Концепцией, ей придавалось значение "пробного камня" для всякого решения, законопроекта, имеющих отношение к реформе суда, порядку производства по уголовным или гражданским делам, изменению задач или полномочий любого правоохранительного органа.

Таким образом, была поставлена цель утверждения судебной власти в новом государственном механизме как самостоятельной влиятельной силы, независимой в своей деятельности от властей законодательной и исполнительной.

Судебная власть должна иметь функции независимого и авторитетного органа, разрешающего споры с учетом примата права. Так, например, закрепленное в Конституции РФ положение о высшей юридической силе и прямом действии Конституции означает, что все конституционные нормы имеют верховенство над законами и подзаконными актами, в силу чего суды при разбирательстве конкретных судебных дел должны руководствоваться Конституцией РФ. Кроме того, суд в соответствии со ст.101 ФКЗ «О Конституционном суде РФ», придя к выводу о несоответствии Конституции РФ примененного или подлежащего применению в конкретном деле закона, обращается в Конституционный суд РФ с запросом о проверке Конституционности

¹ Постановление Пленума Верховного суда РФ от 31.10.1995 г. № 8 «О некоторых вопросах применения судами Конституции РФ при осуществлении правосудия // Российская газета. 1995. 28 дек.

данного закона 1 (в данном случае, Конституционный суд РФ, объявив недействующей какую-либо правовую норму, выступит в роли негативного нормотворца по отношению к законодательной власти).

На сегодняшний день стало очевидным, что в Российской Федерации утвердилась судебная власть. Принят ряд основополагающих законов, закрепивший принципы организации и функционирования судебной власти и статус судей.²

Итак, в соответствии со ст. 1 ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» судебная власть в Российской Федерации осуществляется только судами в лице судей и привлекаемых в установленном законом порядке к осуществлению правосудия присяжных, народных и арбитражных заседателей. Никакие другие органы и лица не вправе принимать на себя осуществление правосудия.

В любое время своего существования судебная власть для государства — есть прежде всего один из самых сильных рычагов управления, выражающих возможность, способность и право государства решающим образом влиять на действия и поведение других людей и их групп, т.е. подчинять их, опираясь на свои волю и авторитет, правовые и моральные нормы, угрозу применения силы и наказания в случае неповиновения ⁴.

Судебная власть, в свою очередь, является и одним из самых утонченных, наиболее совершенных и в то же время наиболее замаскированных, завуалированных средств охраны государственного порядка⁵. Субъектом, осуществляющим ее, является не любой государственный орган, а лишь суд, который обладает присущими только ему возможностями и способностями воздействия на поведение людей, а через это — и на процессы,

 $^{^{1}}$ Павликов С.Г. Конституционная парадигма современной российской судебной системы // Конституционное и муниципальное право. № 9. 2007.

² Лебедев В. От концепции судебной реформы к новым идеям развития судебной системы //Российская юстиция. 2001. №3.

³ ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» //Российская газета. 1997. 6 янв.

⁴ Ирхин Ю.В., Зотов В.Д., Зотова Л.В. Политология: Учебник. http://www.humanities.edu.ru/db/msg/59340

⁵ Крыленко Н.В. Судоустройство в РСФСР. М., 1924. С. 9.

происходящие в обществе.

Соответственно, субъектами осуществления судебной власти являются судьи - лица, наделенные в соответствии с Конституцией Российской Федерации и настоящим Федеральным конституционным законом «О судебной системе Российской Федерации», полномочиями осуществлять правосудие и исполняющие свои обязанности на профессиональной основе 1 — чиновники, стоящие на страже интересов государства, таким образом, ведущих осуществление государственной политики.

Согласно ч. 6 ст. 1 Закона о статусе судей²: "Требования и распоряжения судей при осуществлении ими полномочий обязательны для всех без исключения государственных органов, общественных объединений, должностных лиц, других юридических или физических лиц. Информация, документы и их копии, необходимые для осуществления правосудия, представляются по требованию судей безвозмездно. Неисполнение требований и распоряжений судей влечет установленную законом ответственность". Аналогичное предписание содержится и в ч. 1 ст. 6 Закона о судебной системе.³

Чрезвычайно важным здесь является тезис, высказанный Президентом РФ В.В. Путиным на VI Всероссийском съезде судей, в отношении суда и субъектов осуществления судебной власти: "Суть судебной системы - это вершина всего правосудия: там, как мы с вами знаем, принимаются решения по делам, от которых зависит в итоге не только судьба каждого конкретного человека, скажем, в уголовном процессе, но и самочувствие государства и экономики в административном и арбитражном процессе. Это в известной степени вершина кадровой карьеры, поэтому считаю, что мы должны утвердить вот этот принцип положения суда в нашем государстве". Президент также

 $^1\,$ ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» "Российская газета". N 3. 06.01.1997

 $^{^2}$ Закон РФ «О статусе судей в Российской Федерации» от 26.06.1992 № 3132-1 (ред. от 22.08.2004) // ВСНД и ВС РФ от 30.07.1992, № 30, ст. 1792, СЗ РФ от 30.08.2004, № 35, ст. 3607.

³ Федеральный конституционный закон «О судебной системе Российской Федерации» от 31.12.1996 № 1-ФКЗ (ред. от 05.04.2005) // СЗ РФ от 06.01.1997, № 1, ст. 1, СЗ РФ от 11.04.2005, № 15, ст. 1274.

подчеркнул важность закрепления в общественном сознании принципа независимости судебной власти: "Независимость судебной власти - это не почетная привилегия, а необходимое условие выполнения ею своей конституционной функции в системе разделения властей"¹.

За время судебной реформы необходимо было создать очень эффективные юридические гарантии независимости судей. В настоящее время они закреплены в Конституции РФ и развиты в Федеральном конституционном законе "О судебной системе Российской Федерации" и в Законе РФ "О статусе судей в Российской Федерации".

В целях осуществления судебной реформы приняты также Федеральные конституционные законы "О Конституционном Суде Российской Федерации", "Об арбитражных судах в Российской Федерации", "О военных судах Российской Федерации", Федеральные законы "О мировых судьях в Российской Федерации", "О Судебном департаменте при Верховном Суде Российской Федерации", "Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации" и др. Принято также новое процессуальное законодательство.

Таким образом, на сегодняшний день, законодательная база организации и функционирования судебной власти, теоретически рассчитана на идеальную модель гражданского общества. Однако в современном российском обществе судебная система напоминает новую деталь, помещенную в изношенный механизм.²

Судебная власть - это емкая, разнообразная деятельность, которая в целом существенно отличается от деятельности законодательной и исполнительной ветвей власти. Чрезвычайно важная установка содержащаяся в ст. 10 Основного Закона РФ говорит именно о разделении государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную, органы которой самостоятельны. Наличие самостоятельного суда — наиболее важная составляющая правового государства. Однако, ввиду того, что все ветви являются органами государственной власти между ними имеется немало точек соприкосновения. В силу их единой

_

¹ http://kremlin.ru/text/appears/2004/11/80369.shtml

² Крутиков М.Ю. Проблемы функционирования судебной системы в современной России // Администратор суда. 2007. № 1

государственно — властной природы органы законодательной, исполнительной и судебной властей должны взаимодействовать, дополнять, уравновешивать друг друга для достижении общих целей, установленных единой государственной политикой.

Общество не может обойтись без особой легитимной судебной власти государства, наделенной материальными ресурсами и силой государственного принуждения. Как отметил Председатель Конституционного Суда РФ В.Д. Зорькин: "Суд является частью общества, и нет никаких оснований полагать, что наша судебная система больше неэффективна, больше поражена бюрократизмом, неразберихой, коррупцией, чем любое другое звено государственного механизма", да и общества в целом.

Как бы не была совершенна судебная система она не сможет стать эффективной без всестороннего обеспечения государством ее функционирования. В этой связи мне хотелось бы прикоснуться еще к одной немаловажной проблеме. Необходимо отметить, что «судебная власть без силы самостоятельного принуждения к исполнению своих решений не авторитетна, т.е. она не будет пользоваться тем влиянием и признанием, которые ей необходимы для надлежащего исполнения судебных функций, стабилизирующих социальную обстановку»²

В связи с этим, верно утверждение, что «какой бы эффективной не была деятельность судов и иных внесудебных органов, их решения будут носить только декларативный характер, в случае отсутствия отлаженной процедуры их исполнения»³. В этой связи в соответствии с Федеральной целевой программой «Развитие судебной системы России» на 2007 – 2011 годы повышение уровня исполнения судебных решений обозначено в качестве одной из основных задач в целях повышения качества правосудия, уровня судебной защиты прав и законных интересов граждан и организаций, наряду с такими задачами, как: обеспечение открытости и прозрачности правосудия; повышение доверия к правосудию; обеспечение доступности правосу-

¹Российская газета . 2004. №12. 10 дек.

 $^{^2}$ Изварина А.Ф.. Судебная власть в Российской Федерации: содержание, организация, формы. Ростов н/Д.: Феникс, 2005. С. 231.

³ Власов А.А.. Гражданский процесс: Учебное пособие. М: «Эксмо», 2005. С. 427.

дия; обеспечение независимости судей.

Исходя из всего изложенного, можно определить главную цель судебной реформы — обеспечить проведение единой государственной политики в области реформирования судебной власти, повысив ее эффективность и обеспечив каждому члену общества реальную возможность в случае возникновения спора или предъявления обвинения по уголовному делу защитить свои права, свободы или охраняемые законом интересы в суде, т.е. реализовать свое право на судебную защиту, основанное на Конституции РФ и нормах международного права, которое включает в себя право на беспрепятственное, без каких-либо ограничений, обращение в суд, на справедливое рассмотрение его дела в разумный срок беспристрастным, независимым и законным составом суда, а также на исполнение судебного решения, вступившего в законную силу. 1

Все вышеперечисленные, так же как и большое количество не перечисленных в данной работе проблем современной судебной власти в Российской Федерации, говорят нам о том, что реформа судебной власти еще очень далека от завершения.

Об этом говорит и Федеральная целевая программа развития судебной системы на 2007 – 2010 годы. Впервые в российской истории судам на решение того колоссального количества накопившихся проблем выделяется 48,5 миллиардов рублей. По словам Председателя Верховного суда РФ Вячеслава Лебедева целью программы является повышение качества правосудия, уровня судебной защиты прав и законных интересов граждан и организаций. Задачами программы являются дальнейший рост дальнейший рост доверия к правосудию, в том числе за счет повышения эффективности и качества рассмотрения дел, обеспечения открытости и прозрачности правосудия (в том числе за счет создания 75 тысяч автоматизированных рабочих мест в судах общей юрисдикции и 14 тысяч таких же в арбитражных судах; появлению 2200 веб-сайтов судов общей юрисдикции и 13 тысяч веб-сайтов арбитражных судов), повышения эффективности исполнения судебных решений.

¹ Жуйков В.М. Судебная реформа: проблемы доступа к правосудию // Статут, 2006.

² Http: www.rg.ru/2006/11/01/sudy-programma.html

УПРАВЛЕНИЕ БАРЬЕРАМИ ВХОДА НА РЫНОК КАК ИНСТРУМЕНТ ГОСУДАРСТВЕННОГО СТИМУЛИРОВАНИЯ КОНКУРЕНЦИИ

Конкуренция для действующих предпринимателей на рынке и вступающих в рынок новых субъектов является способом адаптации к изменяющимся условиям рынка. Она побуждает предпринимателей снижать издержки производства и обращения, рационально использовать ограниченные ресурсы, увеличивать производство, совершенствовать технологии, активно внедрять инновации, расширять ассортимент и повышать качество производимых товаров.

Реальный выход на рынок, а также угроза потенциального выхода на рынок новых агентов - важнейшие движущие силы конкуренции. Новые фирмы, появившиеся на рынке, у которых будет выработана оптимальная стратегия поведения и хватит инвестиционного ресурса, смогут преодолеть начальные трудности и быстро развиваться, оказывая сильное давление на существующие компании и заставляя их совершенствовать ассортимент и качество продукции или услуг.

Особую роль в определении концентрации на рынке и поведения участников рынка, а соответственно, и остроты конкуренции, играют барьеры входа. Под барьерами входа на рынок понимают любые факторы и обстоятельства правового, организационного, технологического, экономического, финансового характера, препятствующие новым хозяйствующим субъектам вступить на данный товарный рынок и на равных конкурировать с уже действующими на нем хозяйствующими субъектами¹.

Современные российские исследователи выделяют отраслевые барьеры входа и институциональные барьеры. Под отраслевыми барьерами входа понимают совокупность экономических, технологических, управленческих, поведенческих факторов объективного и субъективного характера, из-за которых новым

¹ Государственный доклад о развитии конкуренции на рынках РФ на федеральном и региональном (местном) уровнях. М., 1995. С. 139.

фирмам трудно или невозможно начать свое дело в выбранной отрасли.

В литературе по теории организации отраслевых рынков барьеры входа классифицируются на стратегические и нестратегические (объективные).

Стратегические барьеры возникают благодаря сознательной деятельности самих фирм, их стратегическому поведению, препятствующему проникновению новых в данную отрасль¹.

К стратегическим барьерам относят:

- 1. Ценовые барьеры. Доминирующая фирма использует ценовую политику для укрепления своего положения и поглощения конкурентных фирм;
- 2. Неценовые барьеры: дополнительные инвестиции в оборудование и расходы на НИОКР, дифференциация товара, стратегическая вертикальная интеграция и вертикальные ограничения.

Нестратегические барьеры порождены объективными характеристиками отраслевого рынка, связанными с технологией производства, характером предпочтений потребителей, динамикой спроса, иностранной конкуренцией и т.д. ² Назовем их:

- 1. Экономия от масштаба возникает за счет производства предприятиями большего объема выпуска. К источникам экономии относятся такие факторы, как постоянные издержки, которые снижаются с увеличением выпуска продукции, пре-имущества в разделении руда и специализации и т.д.;
- 2. Вертикальная интеграция представляет фирме дополнительные конкурентные преимущества, как в снижении затрат благодаря объединению производства последовательных стадий продукта, так и в снижении трансакционных издержек в рамках контрактных соглашений. 1
- 3. Диверсификация деятельности фирмы: фирма обладает многими, не связанными между собой видами производства, что позволяет завоевывать новые рынки сбыта продукции и снизить риск хозяйствования, связанный с конкретным рынком. Диверсифицированная фирма отпугивает потенциальных конку-

 $^{^{1}}$ Авдашева С. Б., Розанова Н. М. Теория организации отраслевых рынков. М., 1995. С. 139.

² Там же.

рентов, поскольку она может вести конкурентную борьбу дольше и более жесткими методами/

- 4. Дифференциация продукта новым фирмам приходится преодолевать стереотипы поведения потребителей, связанные с определенным образом товара, определенным товарным знаком, затрачивать дополнительные ресурсы на создание и поддержание имиджа своей компании.
- 5. Абсолютное преимущество в издержках предприятия, действующие на рынке, выпускают продукцию с меньшими затратами, чем предприятия проникающие на рынок, это связано с оптимальным распределением ресурсов, с использование более дешевых сырьевых источников, с технологическим превосходством, с развитой сетью сбыта.

Оценка значимости барьеров входа в отрасль имеет значение как для фирм, действующих на рынке, так и для фирм, вступающих в рынок. Для первых она необходима для проведения политики по сдерживанию входа в отрасль новых участников, для вторых она важна при принятии решения о входе в отрасль и при выборе стратегии действия на рынке. Однако при выборе решения входа в отрасль надо оценить и институциональные барьеры, которые существенно влияют как на явные (финансовые), так и на неявные (упущенная выгода) расходы для новых участников.

К институциональным барьерам в экономике относятся правила формального и неформального характера, регулирующие хозяйственную деятельность субъектов на рынках товаров и услуг. Поэтому институциональные барьеры характеризуют со стороны формальных (административных) и неформальных институтов.

В современной российской экономике сформировались следующие формальные институциональные барьеры:

- система лицензирования деятельности фирм;
- система регистрации фирм;
- система сертификации и стандартизации;
- система контроля и надзора.

Существование формальных институциональных барьеров является прямым следствием интервенционистской государст-

венной экономической политики. Такие барьеры создаются органами государственной власти на уровнях властной вертикали.

Государство, с одной стороны, выступает как участник рынка, преследующий свои цели (регулирование цены, контроль за уплатой налогов, проникновение на рынок некачественной или фальсифицированной продукции), а с другой стороны, как институт, который устанавливает правила и нормы поведения субъектов рынка, и контроль за их выполнением. Но на пути своего воплощения эти барьеры обрастают различными противодействиями и в результате превращаются зачастую в правила с двусмысленной трактовкой, что для экономики даже более неблагоприятно, чем полное отсутствие правил. В итоге формируются институты, которые не только не способствуют развитию экономики, но создают базу для всевозможных злоупотреблений со стороны аппарата чиновников 1.

Создаваемые государством барьеры отвлекают часть ресурсов для полноценного развития бизнеса. Действие институциональных барьеров на практике выражается в повышении уровня трансакционных издержек. Слишком большие трансакционные издержки препятствуют нормальному развитию рынка, тормозят и искажают деятельность предприятий, замедляют становление рыночного механизма и подрывают конкуренцию. Экономическая действительность свидетельствует о том, что благодаря формальным институциональным барьерам аффилированные с властными структурами фирмы ограждаются от конкуренции. Нерентабельные предприятия могут продолжать свою деятельность при получении бюджетных субсидий, льгот, при получении права на отсрочки от уплаты налогов и иных выплат. Так же пагубно на динамику экономики вследствие дискреционного регулирования на уровне подзаконных актов министерств и служб сказывается усложненный порядок регистрации, лицензирования, сертификации и стандартизации продукции, товаров и услуг.

Высокий уровень трансакционных издержек предприятий вызывает приток субъектов, предлагающих способы их преодо-

¹ Белокрылова О. С, Бережной И. В., Вольчик В. В. Эволюция инсти-

туциональных ограничений конкуренции в переходной экономике. Ростов н/Д, 2003. С. 146.

ления с более низкими издержками для предпринимателей, чем прямое прохождение.

Неформальные институциональные барьеры - это правила неформального характера, регулирующие деятельность предприятий на рынке. К числу неформальных институциональных барьеров относятся коррупция, регистрация фирмы под «ключ», торговля фальшивыми сертификатами, «серая» растаможка, «откат», «крыша».

Одним из самых мощным неформальных институциональных барьеров является институт коррупции, он существует постольку, поскольку должностное лицо может распоряжаться не принадлежащими ему ресурсами путем принятия или не принятия того или иного решения. К таким ресурсам можно относить бюджетные средства, государственную или муниципальную собственность, государственные заказы или льготы, штрафы или льготы.

Согласно индексу GRICS (Governance Research Indicator Country Snapshot), который определяется 1 раз в 2 года Всемирным Банком и оценивает эффективность государственного управления в 209 странах, Россия по таким показателям, как эффективность работы правительства, качество законодательства, верховенство закона и контроль за коррупцией, находится в нижней части рейтинга.

По индексу восприятия коррупции, рассчитываемому международной организацией «Транспэренси Интернэшнл», в 2004 г. Россия среди 146 стран занимала 90-е место¹.

По нашему мнению, в стране уже сложился рынок коррупционных услуг, и у предпринимателей растет заинтересованность в этом, они пытаются адаптироваться к данному явлению и даже получить из этого какие-либо выгоды.

Для того чтобы минимизировать уровень коррупции в стране необходимо:

- развитие информационной прозрачности всех сфер государства;
- развитие правовой сферы и соблюдение принципы разделения властей;

178

¹ Игнатова Т. В. Административная реформа в России и за рубежом. Учебное пособие. Ростов н/Д. Изд-во СКАГС. 2006. С. 75

- развитие гражданского общества, социальной инициативы и ответственности.

К одним из неформальных институциональных барьеров экономики относится институт «отката». «Откат» - любое негласное вознаграждение служащего коммерческой фирмы или административного органа сторонними лицами или организациями за принятие выгодного им управленческого или хозяйственного решения. Управленец или менеджер, в силу своего положения распоряжаясь ресурсами своей организации, будь то бюджеты, средства для приобретения товаров и услуг или же, наоборот, товары и услуги, предназначенные для реализации, принимает решение об использовании этих ресурсов, руководствуясь не только интересами своей организации, но и личной выгодой. В этом случае следует говорить о возникновении феномена «отката». В результате функционирования неформального института «отката», величина которого на различных сегментах рынка составила 5-10% от объема сделки, всей экономике наносится ощутимый ущерб. В проигрыше остаются как бюджеты различных уровней, так и коммерческие организации, действующие на рынке, соблюдая все формальные правила и нормы. «Откат» позволяет существовать в отрасли нерентабельным предприятиям, помогает оптимизировать налогообложение, увеличивает барьер входа на рынок, основанный на относительном преимуществе доступа к ограниченным ресурсам.

Другим известным неформальным институциональным барьером служит институт «крыши». «Крыша» - это выплаты предпринимателями определенных сумм преступным группировкам за «охрану» (от грабежей, от поджогов, от расправы).

К неформальному институциональному барьеру относится и институт «серой растаможки». «Серая растаможка» - это товары, которые провозятся в страну с занижением тарифных платежей за счет недостоверного декларирования.

Таким образом, от неформальных институциональных барьеров страдают как потребители, которые употребляют недоброкачественную продукцию, теряют доходы предприятия законно действующие на рынке, затрудняют вход в отрасль новых фирм, так и государственный бюджет, который недополучает

_

 $^{^{\}rm 1}$ Белокрылова О. С, Бережной И. В., Вольчик В. В. Указ. соч. С 181

огромные суммы средств, которые оседают у участников неформальных институтов.

Рассмотренные нами отраслевые барьеры входа и институциональные барьеры безусловно мешают становлению конкурентной среды и ограничивают конкуренцию, а именно количество участников рынка, и их поведение оказывают влияние на эффективность производства и сбыта товаров, воспроизводственных процессов как на крупных, средних и малых предприятиях, рациональность использования природных, трудовых, информационных, финансовых ресурсов, результативность быстрейшего внедрения новых технологических разработок, эффективность применения новых управленческих методов на предприятиях.

Поэтому государство с целью формирования здоровой конкурентной борьбы между участниками рынка должно принимать меры по снижению таких барьеров, как:

- исключение неэффективных правил, противоречащих с другими формальными правилами;
- выявление и предотвращение двоякое толкование норм и правил в правовых актах (так, например анализ актов на коррупциоемкость);
- упорядочение деятельности органов, осуществляющих регистрацию предприятий, сертификацию и стандартизацию;
- модернизация деятельности органов, осуществляющих контроль и надзор за деятельностью предприятий;
- совершенствование организации и проведения контролирующими органами проверок финансово экономической и иной деятельности предприятий;
- ужесточение борьбы с коррупцией и с преступными экономическими группировками.

Так, в процессе осуществления административной реформы за 2005-2007 гг. был принят ряд законов (Федеральный закон от 21.07.2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг, для государственных и муниципальных нужд», Федеральный закон от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции», Федеральный закон от 9 апреля 2007 г. № 45-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушени-

ях»), и внесены изменения в федеральные законы («О лицензировании отдельных видов деятельности», «О защите

прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)», действие которых позволило сократить количество регулирующих организаций, ускорить процедуру регистрации, и упорядочить меры по надзору.

Как только государство целенаправленно начнет проводить политику по контролю за отраслевыми барьерами входа, снижению институциональных барьеров, разрушению барьеров неформального характера, только тогда в российской экономике начнет работать механизм прозрачного правового и конкурентного поведения

Наши авторы

Авдулов Н. С. – ведущий научный сотрудник, профессор Северо-Кавказского научного центра Южного федерального университета

Агапонов А. К. – доктор политических наук, профессор кафедры политологии и этнополитики Северо-Кавказской академии государственной службы

Бондарец М.С. – аспирант Института управления бизнеса и права (г. Ростов-на-Дону)

Горбачева А.А. - аспирант СКАГС

Дюжиков С.А. – кандидат юридических наук, доцент Южного федерального университета

Дудукалов Е.В. - аспирант СКАГС

Дяченко И.А. – соискатель СКАГС

Завгородняя Л.В. – кандидат юридических наук, доцент кафедры административного и служебного права СКАГС

Змияк С.С. – кандидат экономических наук, начальник отдела научных исследований и работы с регионами СКАГС

Кудряшов К.В. – доктор исторических наук, Ставропольский филиал СКАГС

Леонов И.Н. – аспирант СКАГС

Мальцева О.В. - аспирант СКАГС

Полочанская О.Г. – студентка СКАГС

Понеделков А.В. - заслуженный деятель науки РФ, доктор политических наук, профессор, проректор по работе с органами власти и учебными заведениями СКАГС

Ремизов Д.К. – соискатель СКАГС

Рубинская Э.Д. – кандидат экономических наук, кафедра международных экономических отношений СКАГС

Рубинская Э.Т. – кандидат экономических наук, кафедра международных экономических отношений СКАГС

Солодков Г.П. – заслуженный деятель науки РФ, доктор экономических наук, профессор, директор института мировой экономики СКАГС

Черныш М.А. – кандидат экономических наук, кафедра налогообложения и бухучета СКАГС

Шхагошев Р. В. – кандидат экономических наук, доцент кафедры экономической теории и предпринимательства СКАГС

Шепелова Н.С. – кандидат экономических наук, доцент кафедры информационных технологий СКАГС

Содержание

ОТ РЕДАКЦИИ	3
ОРИЕНТИРЫ	6
Авдулов Н.С., проф., д. филос. н. (СКНЦ ЮФУ)	
НАУКА И ИННОВАЦИИ	6
ПРОБЛЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ	16
Агапонов А.К., д. полит. н., проф. СКАГС	
ПОЛИТИЧЕСКАЯ И СОЦИАЛЬНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ В ГОСУДАРСТВЕННОМ И МУНИЦИПАЛЬНОМ УПРАВЛЕНИИ	16
Дюжиков С.А., к. ю. н., доц. (ЮФУ)	
РЕГИОНАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ В СФЕРЕ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ОХРАНЫ ЗДОРОВЬЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	40
Завгородняя Л.В., к.ю.н., доц. СКАГС	
АТТЕСТАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ КАК ЭФФЕКТИВНЫЙ СПОСОБ ПОВЫШЕНИЯ ПРОФЕССИОНАЛИЗМА И ОТВЕТСТВЕННОСТИ КАДРОВ	50
ПРОБЛЕМЫ ЭКОНОМИКИ	61
Солодков Г.П., д. э. н., проф. Рубинская Э.Т., к. э. н., Рубинская Э.Д., к.э. н. (СКАГС)	
ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ АНАЛИЗА И МЕТОДИЧЕСКИЕ ВОПРОСЫ ИЗУЧЕНИЯ РЕГИОНАЛЬНОЙ ВНЕШНЕЭКОНОМИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ	61
ЧЕРНЫШ М.А., К. Э. Н. (СКАГС)	01
НАЛОГ НА НЕДВИЖИМОСТЬ: ПРОБЛЕМЫ, ПРЕИМУЩЕСТВА	71
Шепелова Н.С., к.э.н. (СКАГС)	
МЕЖСТРАНОВЫЕ СОПОСТАВЛЕНИЯ НАЦИОНАЛЬНОГО БЛАГОСОСТОЯНИЯ НА ОСНОВЕ ТАКСОНОМИЧЕСКИХ ПОКАЗАТЕЛЕЙ	81

Шхагошев Р.В., к.э.н., доц., Полочанская О.Г. (СКАГС)	
БАНКРОТСТВО: ЭФФЕКТИВНОСТЬ ПРОВЕДЕНИЯ И РЕАЛИЗАЦИЯ МЕХАНИЗМА АНТИКРИЗИСНОГО УПРАВЛЕНИЯ	90
Бондарец М. С., асп. ИУБ и П	
ПРОБЛЕМА КОНКУРЕНТОСПОСОБНОСТИ МАЛЫХ ПРЕДПРИЯТИЙ В СФЕРЕ УСЛУГ	106
ПРОБЛЕМЫ ПОЛИТОЛОГИИ И ЭТНОПОЛИТИКИ	111
Кудряшов К.В., к. ист.н., доц. (Ставропольский ф-л СКАГС)	
ИНСТИТУТ ПРЕЗИДЕНТСТВА В ПАРЛАМЕНТАРНЫХ РЕСПУБЛИКАХ	111
Ремизов Д.К., соиск. СКАГС	
ПОЛИТИКО-ОБЩЕСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ В СФЕРЕ НАНОТЕХНОЛОГИЙ	122
Дяченко И.А., соиск. СКАГС	
ПОЛИТИЧЕСКАЯ ИДЕНТИЧНОСТЬ И МОДЕЛИ ЭКСТРЕМИСТСКОГО ПОВЕДЕНИЯ МОЛОДЕЖИ	130
НАУЧНАЯ ЖИЗНЬ	138
Понеделков А.В., заслуженный деятель науки РФ, д. полит. н., проф., проректор по работе с органами власти и учебными заведениями СКАГС Змияк С.С., к. э. н., нач. отдела научных исследований и работы с регионами СКАГС	
СОСТОЯНИЕ СОВРЕМЕННЫХ МИГРАЦИОННЫХ ПРОЦЕССОВ ОБСУДИЛИ В СКАГС	138
СЛОВО МОЛОДЫМ УЧЕНЫМ	148
Горбачева А.А., асп. СКАГС	
СУЩНОСТЬ И ЭВОЛЮЦИЯ МАКРОЭКОНОМИЧЕСКОЙ СИСТЕМЫ	148

Дудукалов Е. В., асп. СКАГС	
ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ РАЗВИТИЯ НАЦИОНАЛЬНОГО СЕГМЕНТА ИНТЕРНЕТА В РОССИИ	155
ЛЕОНОВ И.Н., АСП. СКАГС	
СУДЕБНАЯ ВЛАСТЬ: ПРОБЛЕМЫ РЕФОРМИРОВАНИЯ	164
Мальцева О.В., асп. СКАГС	
УПРАВЛЕНИЕ БАРЬЕРАМИ ВХОДА НА РЫНОК	
КАК ИНСТРУМЕНТ ГОСУДАРСТВЕННОГО	
СТИМУЛИРОВАНИЯ КОНКУРЕНЦИИ	174

Уважаемые читатели!

Со второго полугодия 2008 года журнал «Государственное и муниципальное управление. Ученые записки СКАГС» распространяется по подписке. Подписной индекс 70076 в каталоге «Журналы. Газеты» ОАО – Агентство Роспечать.

Журнал зарегистрирован Федеральной службой по надзору в сфере массовых коммуникаций и культурного наследия 21 декабря 2007 года. Регистрационный номер №ФС77 – 30719.

Регулярность выхода журнала – один раз в квартал, объем – до 10 печатных листов.

Журнал публикует материалы фундаментальных и прикладных, специальных и междисциплинарных исследований по политическим, экономическим наукам, по актуальным вопросам государственного и муниципального управления, государственной и муниципальной службы.

Авторами являются ученые академий государственной службы, других вузов и НИИ, руководители и специалисты органов государственного управления и местного самоуправления.

Получать журнал Вы будете заказной бандеролью. Приобрести журнал также можно в редакции.

Контактный телефон: (8-863) 269-62-89

Ответственный секретарь журнала - Сидоренко И.Н., к. ист. н., доц. Редактор журнала – Лозовая Т.В.

Подписано в печать 12.09.08. Формат 70х100 1/16. Офсетная печать. Бумага писчая. Объем 8,5 п.л. Тираж 250 экз. Заказ

344007 г. Ростов-на-Дону, ул. Пушкинская, 70. Изд-во СКАГС. Отпечатано в типографии ООО «ВУД» Ростов-на-Дону, ул. Красноармейская, 157.

Индекс 7076