

Государственное и муниципальное управление: теория, история, практика

Ижевск 2011

Государственное образовательное учреждение
высшего профессионального образования
«Удмуртский государственный университет»
Кафедра правовых основ государственной и муниципальной службы
Института права, социального управления и безопасности
Удмуртский филиал Института философии и права УрО РАН
Ижевский филиал НОУ ВПО «Академия права и управления (институт)»
Удмуртская республиканская общественная организация
«Союз научных и инженерных общественных отделений»
Правовое отделение УРОО СНИОО

Государственное и муниципальное управление: теория, история, практика

Материалы
II Международной очно-заочной научно-практической конференции,
посвященной 80-летию УГПИ-УдГУ
(21 апреля 2011 г.)

УДК
ББК
К

Рецензенты:

доктор юридических наук, профессор В.М. Шамаров
доктор экономических наук, профессор М.И. Шишкин

К Государственное и муниципальное управление: теория, история.
практика: материалы II Международной очно-заочной научно-практической
конференции, посвященной 80 – летию УГПИ – УдГУ, 21 апр. 2011 / под ред.
док. юрид. наук, профессора В.Ю. Войтовича. – Ижевск

ISBN

УДК
ББК

Войтович, В.Ю., редакция 2011

ГОУ ВПО «Удмуртский государственный
университет», 2011

ISBN

Содержание

Программа II Международной очно-заочной научно-практической конференции, посвященной 80-летию УГПИ – УдГУ «Государственное и муниципальное управление: теория, история, практика».....

Пленарное заседание.....

Войтович В.Ю. Государственное управление в условиях модернизации: проблемы, решения.....

Павлов К.В. Взаимосвязь и взаимовлияние макроэкономики и региональной экономики.....

Осипов А.К. Эволюция теорий государственного управления.....

Чазова И.Ю. Модернизация как основа развития инновационной экономики.....

Суетина Н.А. Адаптивные аграрные технологии – важный фактор государственного и муниципального управления на селе.....

Гайсина Л.Г. Разработка механизма формирования инновационной инфраструктуры поддержки малого предпринимательства муниципальных образований.....

Суетин А.Н. Многоукладность аграрной экономики в государственном и муниципальном управлении.....

Уваров С.Н. МТС Удмуртии в послевоенный период: проблемы функционирования и развития (1945-1946 гг.).....

Секция 1. Эффективность и качество государственного и муниципального управления

Войтович В.Ю. Совершенствование управления муниципальными образованиями в современных условиях.....

Войтович В.Ю., Иванова А.А. Проблемы правового регулирования полномочий главы муниципального образования.....

Голиков А.П., Черномаз П.А. Вопросы оценки эффективности трансграничного сотрудничества (на примере Украинско-Российского пограничья).....

Черномаз П.А. Основы законодательства Украинско-Российских трансграничных взаимоотношений.....

Иванова А.А. Правовое регулирование государственно-общественного управления в деятельности образовательных учреждений.....

Павлов К.В., Андреева И.Г., Сапрыка В.А., Шмигирилова Л.Н. Принципы составления программ межрегионального приграничного сотрудничества.....

Морозова О.Н., Даутова А.Ш. Анализ и совершенствование системы подбора и отбора муниципальных служащих (на примере МУ «Администрация Советского района ИК МО г. Казани»).....

Кузьминых А.В. Проблемы обжалования решений мировых судей в апелляционной инстанции.....

Митрофанов И.И. Борьба с коррупцией как фактор повышения эффективности и качества государственного и муниципального управления.....

Бобков А.А. Роль этнического фактора в институализации политической системы Удмуртской Республики.....

Эскерханова Л.Т. Ключевые аспекты оценки эффективности муниципального управления Чеченской Республики.....

Секция 2. Социально-исторические предпосылки модернизации государственного и муниципального управления

- Носова О.В.** Теоретические основы определения оценки инвестиционной привлекательности украинской экономики.....
- Лазуренко В.Н.** Участие экономически сильного крестьянства Украины в выборах к местным органам власти во второй половине 20-х гг. XX века.....
- Буравченко Р.В., Лазуренко В.Н.** Земская реформа 1864 г.: историческая и сравнительная оценка модернизации муниципального управления в Российской империи во II – ой пол. XIX века.....
- Шулейко О.Л.** Управление государственным долгом в республике Беларусь: проблемы и перспективы.....
- Лазуренко Ю.Н.** Определение объективных социально-экономических показателей состояния крестьянского хозяйства периода НЭПа Украинскими учеными О.И. Ганжой и В.В. Калиниченко.....
- Булко О.С.** Организация и управление развитием бытового обслуживания в Республике Беларусь.....
- Устинова М.В.** Обоснование необходимости государственного регулирования естественных монополий на постсоветском пространстве.....
- Ворончихин М.С.** О значении философской культуры работников правоохранительных органов.....
- Нуриева З.Х.** Организация деятельности специализированных учреждений для несовершеннолетних по методу бюджетирования, ориентированного на результат.....
- Абрамова О.В.** Методические подходы в оценке эффективности трудового потенциала сельского хозяйства.....
- Барбакова С.И.** Совершенствование механизма государственной поддержки малого и среднего предпринимательства в сфере агропромышленного комплекса Удмуртской Республики (на примере МО «Малопургинский район».....

Секция 3. Проблемы и перспективы экономического и информационного обеспечения государственного и муниципального управления

- Рябов В.П., Гонин Л.М.** Развитие кооперации, частного подворья в муниципальном образовании «Пазельское».....
- Виногоров Г.Г.** Теоретические вопросы анализа логического потенциала предприятия.....
- Зарайченко В.Е.** Управление межэтническими процессами как фактор модернизации.....
- Маркусенко М.В.** Рынок ссудных капиталов и его новые инструменты: значение для Беларуси.....
- Ельсуков В.П.** Моделирование сценариев макроэкономического развития по данным статистических таблиц «затраты-выпуск».....
- Латышева А.И., Лузянина Е.В.** Анализ издержек обращения торговых организаций.....
- Попкова А.С.** Выпуск инфраструктурных облигаций как механизм повышения эффективности государственного и муниципального управления.....
- Мухин А.А.** прогнозирование в государственном и муниципальном управлении.....
- Бушков А.Ф.** Особенности и методологические проблемы измерения теневой экономики региона.....

- Коробейникова Е.В.** О формировании системы мониторинга взаимодействия рынка труда и рынка образовательных услуг высшего профессионального образования.....
- Гайнутдинова Е.А.** Управление воспроизводством в АПК региона.....
- Кондратьев Д.В., Юшков К.Н.** Содержание и источники синергии в системе управления организацией.....
- Семенова В.А.** Муниципальное управление: организационно-экономический анализ.....
- Газизов Р.Р., Ахметзянов М.И.** Вопросы регулирования понятия «системность» в оценке биологических активов как объекта имущества сельского хозяйства.....
- Горбунова Т.Н.** Софинансирование пенсии: выбор за вами.....
- Проект решения II Международной очно-заочной научно-практической конференции, посвященной 80-летию УГПИ – УдГУ «Государственное и муниципальное управление: теория, история, практика».....**

Государственное образовательное учреждение
высшего профессионального образования
«Удмуртский государственный университет»
Кафедра правовых основ государственной и муниципальной службы
Института права, социального управления и безопасности
Удмуртский филиал Института философии и права УрО РАН
Ижевский филиал НОУ ВПО «Академия права и управления (институт)»
Удмуртская республиканская общественная организация
«Союз научных и инженерных общественных отделений»
Правовое отделение УРОО СНИОО

ПРОГРАММА

**II Международной очно-заочной научно-практической конференции,
посвященной 80-летию УГПИ - УдГУ
«Государственное и муниципальное управление: теория, история,
практика»
(21 апреля 2011 г.)**

УВАЖАЕМЫЕ УЧАСТНИКИ КОНФЕРЕНЦИИ!

Мы рады приветствовать Вас!

Желаем плодотворной работы и творческих успехов.

Организаторы конференции:

Президент УРОО СНИОО, академик РАН

Липанов Алексей Матвеевич

Первый вице-президент УРОО СНИОО

Директор Удмуртского филиала института философии и права УрО РАН, д.э.н., профессор

Шишкин Михаил Иванович

Заведующий кафедрой правовых основ государственной и муниципальной службы Института права, социального управления и безопасности ГОУ ВПО «Удмуртский государственный университет»,

руководитель Правового отделения УРОО СНИОО «Государственное и муниципальное строительство», д.ю.н., профессор

Войтович Валерий Юрьевич

Доцент кафедры правовых основ государственной и муниципальной службы Института права, социального управления и безопасности ГОУ ВПО «Удмуртский государственный университет»

Чазова Ирина Юрьевна, к.э.н.

Доцент кафедры правовых основ государственной и муниципальной службы Института права, социального управления и безопасности ГОУ ВПО «Удмуртский государственный университет», к.ю.н., доцент

Мухин Алексей Арьевич

Директор Ижевского филиала (институт) Академии права и управления, к.ю.н., доцент

Усынин Владимир Михайлович

Цель конференции:

Актуализация научных исследований государственно-правового развития Российской Федерации в исторической ретроспективе с учетом мирового опыта.

Задачи конференции:

- 1) Выяснение общего и особенного в эволюции государственного управления стран с различным социально-экономическим строем;
- 2) Анализ соотношения социальной политики на разных уровнях управления (государственном, муниципальном, фирменном);
- 3) Оптимизация ресурсного обеспечения (нормативно-правового, материального, социального, технологического, информационного и др.) деятельности государственных и муниципальных органов;
- 4) Формирование критериев эффективного государственного и муниципального управления;
- 5) Разработка рекомендаций по реализации стратегических направлений развития государственного и муниципального управления в Российской Федерации и ее субъектах в современной геополитической ситуации.

ФОРМАТ ПРОВЕДЕНИЯ КОНФЕРЕНЦИИ

включает пленарное заседание и секционные заседания

ПРОГРАММА КОНФЕРЕНЦИИ

(21 апреля 2011 года)

- 10.30 Регистрация участников (кофе-брейк).
- 11.00 Открытие конференции. Пленарное заседание.
- 13.00 Перерыв (кофе-брейк).
- 13.30 Работа по секциям.

СЕКЦИЯ 1. «ЭФФЕКТИВНОСТЬ И КАЧЕСТВО ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ»

Руководитель секции – Войтович В.Ю.

Соруководитель – Иванова А.А.

Секретарь – Куленкова М.П.

СЕКЦИЯ 2. «СОЦИАЛЬНО-ИСТОРИЧЕСКИЕ ПРЕДПОСЫЛКИ МОДЕРНИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ»

Руководитель секции – Осипов А.К.

Соруководитель – Чазова И.Ю.

Секретарь – Коротаева Е.А.

СЕКЦИЯ 3. «ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ ЭКОНОМИЧЕСКОГО И ИНФОРМАЦИОННОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ»

Руководитель секции – Мухин А.А.

Соруководитель – Мухина И.А.

Секретарь – Гайнутдинова Е.А.

17.00 Подведение итогов конференции. Обсуждение проекта решения.

Регламент выступлений

Пленарные доклады – до 15 минут;

Доклады на конференции – до 10 минут;

Прения – до 5 минут.

Место проведения

Дом Ученых

г. Ижевск, ул. Карла Маркса, 130, конференц-зал

ПЛЕНАРНОЕ ЗАСЕДАНИЕ

ВСТУПИТЕЛЬНОЕ СЛОВО

Первый вице-президент УРОО СНИОО, Директор Удмуртского филиала института философии и права УрО РАН, д.э.н., профессор

Шишкин Михаил Иванович

Доклады

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ В УСЛОВИЯХ МОДЕРНИЗАЦИИ: ПРОБЛЕМЫ, РЕШЕНИЯ.

В.Ю. Войтович, д.ю.н., профессор, заведующий кафедрой правовых основ государственной и муниципальной службы ГОУ ВПО «Удмуртский государственный университет», г. Ижевск, Заслуженный деятель науки УР, заслуженный юрист УР, Почетный работник высшего профессионального образования Российской Федерации

Рассматривая понятия управления к общественному устройству в условиях модернизации [1], необходимо отметить, что проблема ее организации до сих пор является предметом дискуссий различных научных школ юристов, экономистов, философов, социологов и других направлений. Все они ищут и предлагают свои решения по эффективному устройству государственного управления, обеспечивающему свободное развитие людей, наиболее полное удовлетворение их потребностей, поддержания общественного порядка. Как результат этих усилий, появились хозяйственные модели (кейнсианская, монетаристская, плановая). Содержание этих моделей и теорий отражает широкий спектр мнений ученых. Так, Платон (427-347 гг. до н.э.) считал, что государственное управление должно зависеть от личных качеств (характера) граждан, населяющих данную территорию. Английский философ Томас Гоббс (1588 – 1679 гг.) рассматривал государство как результат договора между людьми, как благо, примеряющее враждующие стороны. Джон Локк (1632 – 1704 гг.) английский философ, основатель либерализма, опираясь на естественное

право и теорию общественного договора, утверждал, что суверенитет народа выше, чем суверенитет созданного им государства.

Главной задачей государства является обеспечение условий для свободного саморазвития людей. Б.Н. Чичерин (1828 – 1904 гг.) юрист, историк, философ, считал, что государственное управление – это деятельность по осуществлению задач и функций, свойственных социальной системе. К. Маркс, изучая человеческую деятельность, установил наличие следующих трех элементов деятельности [2]:

- Субъекта, наделенного активностью, направляемой на объект;
- Объекта, на который направлена активность субъекта;
- Сама деятельность, выражающаяся в способе овладения объекта субъектом.

Условия управленческой деятельности попытался классифицировать два века назад в книге «Деятельность человека» В.Н. Тенищев, исходя из создания аморфности и расплывчатости содержания человеческой деятельности. В своей классификации он выделял такие направления, как образ жизни, обычаи и законы, регулирующие отношения людей, условия окружающего мира и др. [3]. К этим направлениям следует добавить так же такие условия, характеризующие человеческую деятельность, как цель деятельности принципы, методы и формы деятельности, функции, как направления деятельности.

Таким образом, при определении вида управления необходимо учитывать три основных фактора: субъект управления, объект управления и их принадлежность к социальной системе. Совпадение субъекта и объекта, их принадлежность к одной системе (расположенность на территории системы) характеризует самоуправление. Несовпадение субъекта и объекта, что имеет место в современных условиях (В.В.), принадлежность их к разным системам - характеризует управление. Рассматривая взгляды ученых Г.В. Атаманчука, Е.В. Богинской, В.С. Вильямского, Ю.В. Вертаковой, Н.И. Глазуновой и др. на функции управления, необходимо отметить, что в их монографиях и

учебных пособиях отсутствует логическая последовательность их изложения. В основном характеризуются лишь отдельные элементы функций управления, что исключает научный подход к изложению рассматриваемой проблемы.

Фактически, на наш взгляд, управление должно отражать в первую очередь научный подход, который определяет прежде всего логическую последовательность исполнения управленческих функций, это:

- определение **цели управления** – это, как справедливо отмечает Н.И. Глазунова, исходная категория управления, она отражает желаемое, возможное и необходимое состояние управляемого объекта, которое должно быть достигнуто; это тот идеал, та логически обоснованная конструкция (образ), которую требуется создать, воплотить в жизнь (достичь) [4]. На основе поставленной цели необходимо провести анализ;

- **анализ** – предполагает сбор и обработка социальной информации, т.е. учет системно изменяющихся общественных потребностей и интересов. Из него исходит и третья закономерность;

- **прогноз** – научное предвидение изменений в развитии каких-либо явлений или процессов на основе объективных данных и достижений науки. Важнейшей базой осуществления данной функции являются ресурсы (наличие соответствующих органов, кадров, финансовых возможностей, управленческой техники и т.п.). Это позволит установить конкретные сроки выполнения поставленной цели, как стратегию развития на ближайшую, средне -, долгосрочную перспективу. Выработанные программы необходимо трансформировать в конкретные планы;

- **планирование** – определение направлений, целей управленческой деятельности, способов и средств их достижения. Оно должно содержать четко обозначенные сроки реализации программы, этапность, ресурсное обеспечение, методы, субъектов действий и степень ответственности за действия, выполнение плана. В целях выполнения плана необходима соответствующая организация;

- **организация** – формирование системы управления, определение структуры органов, их статуса, компетенции и функций, в том числе: степени централизации и децентрализации управления; разделения и кооперации труда в объекте и аппарате управления; уровней организации рабочих мест и условий труда; квалификации работающих; регламентации и стимулирования работы подразделений и каждого работающего. Любая система управления требует проведения контроля и учета;

- **контроль и учет** – установления соответствия или несоответствия фактического состояния объекта управления заданному. Он призван выполнять обратную связь управляемых объектов с субъектом управления. Данная функция должна выполняться в целях постоянного наблюдения, оценивать и давать информацию о реализации объектом управления решений, относящихся к его компетенции [5]. Контроль и учет способствует осуществлять координацию и взаимодействие управляемых объектов заданной цели;

- **координация и взаимодействие** – направлено на эффективное решение задач всех многочисленных звеньев конкретной структуры государственного управления. Обеспечивает обмен информацией, согласование и объединение действий всех ветвей единого древа на выполнение поставленных задач, на основе субсидиарности и паритетности, комплексности и системности.

- **кадровая политика** – представляет собой активную созидательно-организующую деятельность по реализации мер организационного, образовательного, экономического, управленческого характера, направленная на удовлетворение потребности органов управления в кадрах определенной специализации и квалификации. Система целенаправленных кадровых процессов по прогнозированию, планированию подготовки кадров, своевременному обновлению и сохранению их преемственности, профессиональному развитию, стимулированию качества труда и служебного продвижения.

Таким образом, отсутствие указанной логической структуры функций управления образует лишь руководящую деятельность, но не управление. Руководителя, но не управленца.

Управленческая деятельность – явление прикладного характера, она не имеет самоценности, но должна реализовывать цели и функции управления, обеспечивать подготовку и проведение в жизнь управленческих решений и действий (направленных в первую очередь на решение политических задач – повышение экономического потенциала, на этой основе создавать условия обеспечивающие достойную жизнь и свободное развитие человека (ст. 7 Конституции РФ), способных изменять в искомом смысле состояние и течение общественных процессов, сознание, поведение и деятельность людей. Все это определяет интеллектуальное ее содержание. В связи с этим, управленческую деятельность можно характеризовать как набор (совокупность) выработанных историческим опытом, научным познанием и талантом людей навыков, умений, способов, средств, целесообразных поступков и действий субъекта управления. Она должна отражать социальную действительность и все происходящее в ней, вскрывать имеющиеся в ней ресурсы, средства и резервы, находить оптимальные способы ее совершенствования и перевода на новый уровень правосознания. Для достижения этой цели образованы соответствующие органы государственного управления. Они являются субъектами государственного управления, именно в результате их воздействий происходят изменения в управляемых объектах: в социально-экономических процессах, в общественных институтах, а также в деятельности различных социальных групп населения. Органы государственного управления, как надстроечное явление одновременно являются по отношению к обществу, человеку объектами управления. Это императивно зафиксировано конституционным принципом народовластия, согласно которому «... носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ» (п. 1 ст.3 Конституции РФ) Поэтому их

управленческая деятельность должна «диктоваться» народом и им контролироваться.

В условиях модернизации, которая предполагает в первую очередь изменение взглядов на государство возникает вопрос: как могло случиться, что сущность государства – органа управления, была до такой степени извращена? На каком теоретико-познавательном основании покоится это извращение? Дело в том, что сущность субъекта управления в научно-правовой литературе, в том числе законе обладающим высшей юридической силой – Конституции РФ, не дается в непосредственном восприятии. Она дается только через явления, которые составляют ее форму. При чем сами явления, в свою очередь, даны только в процессе взаимодействия рассматриваемого субъекта с управляемыми объектами, каковыми являются элементы политической системы. Это значит, мы имеем всякий раз понятие не со всей сферой явлений, а лишь с выгодными для этого феномена отношениями. Поэтому, подчеркиваю, в условиях модернизации, общественное сознание должно реконструировать сущность и значение государства. В современных общественных отношениях конституцировались в особый общественный институт, органы управления государства обрели относительную самостоятельность. Чиновники кровно заинтересованы в том, чтобы эту относительную самостоятельность превратить в абсолютную и тем самым из слуги общества, стать полновластным хозяином. Возник новый тип самоорганизации общества, общественные отношения, в котором обрели форму политических отношений. Суть политических отношений состоит в том, что их необходимо рассматривать как отношения принуждения и не что больше.

В модернизации нашего понимания государства – это форма самоорганизации общества, которая конституирована на добровольных взятых на себя гражданами обязательствах и вытекающих из этих обязательств правах, закрепленных в Конституции РФ. Следовательно, уже по самой своей сути, по внутренней своей природе государство может быть

только демократическим и никаким другим быть не может. Государственная власть – это формируемые гражданами органы управления, наделенные полномочиями на основе их воли стоять на страже взятых на себя обязательств и вытекающими из этих обязательств прав. Не более того. Не власть нужно организовывать на демократических началах, а общество. Если в государстве общественная жизнь организована таким образом, что «кучка» социальной среды бесится с жиру, а остальная часть еле сводит концы с концами, то это никакая не демократия. Таким образом, если у нескольких процентов граждан от ожирения атрофированы умственные способности и нравственные начала, а у остальной части они задавлены нищетой, то такое государство обречено на деградацию и геополитическое небытие.

В демократическом правовом государстве граждане сами определяют характер своих общественных отношений. Эти отношения законодательно закрепляются парламентом, так как парламент должен лишь облекать суверенную волю народа в юридическую форму, в форму закона.

В извращенной форме государство, которое мы наблюдаем из правовых источников, с сведением государства к государственной власти позволяет сделать вывод, что именно парламент навязывает обществу правила общественного поведения, а не наоборот. «Политической элите» необходимо, наконец, понять, что любые принятые ею законы (регулятор общественных отношений) и иные нормативные акты, противоречащие интересам народа и ставящие задачу навязать ему свою волю, не обладают с точки зрения правовой науки легитимностью и квалифицируются законодателем как злоупотребление властью и превышения властных полномочий. Со всеми вытекающими отсюда для государственных чиновников «управленцев» правовыми последствиями.

Модернизация – это усовершенствование системы управления, именно применения научного подхода к этому явлению, которое указано выше. Сегодня система управления оказалась не способной обеспечить удовлетворительное выполнение ключевых функций государства, - охраны

жизни и собственности граждан, обеспечения внешней безопасности, поддержки образования и здравоохранения и оказания социальной помощи нуждающимся. К сожалению, приходится констатировать, что в России самая низкая заработная плата - 93 евро, 162 место мы занимаем по смертности и 147 место по коррупции. Реформа государственной службы свелась, в основном, к повышению зарплаты чиновникам, при этом как свидетельствует статистика, число чиновников постоянно растет (в начале 1990 гг. их было 1 млн. 4 тыс., в 2000 г. уже 1млн. 168 тыс.; 2005 г. – 1млн. 318 тыс.). Административная реформа, продолжавшаяся полтора года, забуксовала на подсчете 6-й тысячи функций государства. Реформа привела лишь к дальнейшему повышению расходов на содержание государственного аппарата.

Не научный подход к управлению подрывает силу, авторитет и влияние государства на развитие экономики и общества в целом. Сегодня необходим радикальный поворот к формированию государственного управления нового типа, способной восстановить доверие граждан страны.

Целевая ориентация совершенствования управления, в условиях модернизации, видится в том, чтобы, во-первых, обеспечивать максимально достижимое соответствие с содержанием управляющих воздействий органов государственной власти потребностям и закономерностям управляемых объектах. Во-вторых, формировать наиболее рациональные и эффективные взаимосвязи между управляющими компонентами государства и управляемыми объектами. В-третьих, поддерживать в оптимальном состоянии общественной и экономической точек зрения организационную структуру государственного управления. В-четвертых, способствовать постоянному относительному и абсолютному уменьшению общественных затрат на управление. В-пятых, повышать эффективность форм государственно-управленческой деятельности, которая должна складываться из последовательно и системно образующихся элементов.

Именно эта последовательно-логическая связь обеспечит научность управления. Обеспечит эффективное выполнение поставленных задач субъекту управления.

В то же время, Модернизация – это отвечающее современным требованиям отношения, складывающиеся между субъектом и управляемым объектом. Каждый из них наделен соответствующим статусом, т.е. правами, обязанностями и компетенцией. Для обеспечения эффективности управления, на наш взгляд, необходимо субъекту управления пересмотреть последовательность исполнения прав и обязанностей, т.е. первоочередным у субъекта управления должны выступать обязанности к управляемому объекту, а не права. Совершенно верно отмечает Д.Н. Бахрах, что должность – это прежде всего служебные обязанности, во исполнение которых должны производиться необходимые (управленческие –В.В.) действия, т.е. действия в интересах того, кто ее учредил, для достижения служебных целей [6]. В связи с этим юридическая обязанность субъекта управления должна носить обеспечительный характер, ее объем призван создать объекту управления надлежащие условия для эффективного выполнения служебные обязанностей.

Юридическая обязанность – это предусмотренная нормами права мера необходимого, должного поведения субъекта управления. Законодатель определил императивность этого явления – отказаться от юридической обязанности нельзя. Юридическая обязанность в первую очередь должна быть направлена на удовлетворение субъективных прав управляемого объекта, что должно предусматривать: во-первых, соответствующую расстановку управляемых объектов по штатному расписанию, на профессиональной и конкурсной основе, а не клановой; во-вторых, обеспечить рабочее место необходимыми ресурсами для эффективного выполнения функциональных обязанностей и соответствующую заработную плату, которая позволила бы управляемому объекту решить насущный вопрос, связанный с жилищными условиями после года работы. В-третьих,

возможность управляемого объекта решать необходимые для сосуществования социальные потребности.

Лишь только после выполнения юридической обязанности, субъект управления должен иметь возможность применить субъективное право, т.е. потребовать от управляемого объекта эффективное выполнение поставленных задач.

Все эти мероприятия в комплексе позволяют модернизировать процесс управления в современных условиях, решать более эффективно социально-экономические задачи государства.

¹ **Модернизация**, изменение, усовершенствование, отвечающее современным требованиям. Советский энциклопедический словарь. – М.: Изд-во «Советская энциклопедия», 1980. С. 828.

² Маркс К., Энгельс Ф. Соч., т. 20. – М.: Полит. Лит., 1961. С. 37.

³ Вильямский В.С. Основы организации муниципального управления / В.С. Вильямский. – Ростов – н/Д.: Феникс, 2007. С. 220-221.

⁴ Глазунова Н.И. Государственное (административное) управление: учеб. – М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2004. С. 116-117.

⁵ **Компетенция** (от лат. Competentia – принадлежность по праву) – круг полномочий какого-либо органа, лица; круг вопросов, в котором данный орган, лицо обладает соответствующими познаниями на основе статуса, опытом, имеет право и способность решать.

⁶ Бахрах Д.Н. Государственная служба: основные понятия, ее составляющие, содержание, принципы. Государство и право, 1996. С. 11.

ВЗАИМОСВЯЗЬ И ВЗАИМОВЛИЯНИЕ МАКРОЭКОНОМИКИ И РЕГИОНАЛЬНОЙ ЭКОНОМИКИ

*К.В. Павлов, доктор экономических наук, профессор, проректор по науке
Ижевского института управления, г. Ижевск*

В настоящее время в макроэкономических научных концепциях, в теоретическом аспекте отражающих функционирование современной рыночной экономики на национальном уровне, как правило, выделяют 5 взаимодействующих субъектов: макропроизводитель, макропотребитель, государство (правительство), группа заграничных субъектов и социальные институты (такие, например, как профсоюзы). В соответствии с этим в российской Системе национальных счетов выделяются следующие секторы национальной экономики: нефинансовые корпорации, финансовые корпорации, государственное управление, домашние хозяйства и некоммерческие организации, обслуживающие домашние хозяйства. В составе этих секторов можно выделить следующие подсекторы [1]:

- нефинансовые корпорации: государственные предприятия; негосударственные национальные нефинансовые предприятия (акционерные общества, товарищества, кооперативы, частные предприятия и др.); иностранные нефинансовые предприятия;
- финансовые корпорации: банки; инвестиционные фонды; фондовые биржи; страховые компании; пенсионные фонды и др.;
- государственные учреждения: государственные учреждения и организации; государственные фонды социального обеспечения и другие внебюджетные фонды;
- некоммерческие организации: общественные и религиозные организации (политические партии, профсоюзные организации, религиозные общества, спортивные организации, ассоциации потребителей, различные общества по интересам и др.);
- благотворительные общества и фонды;

- некоммерческие организации, создаваемые как подразделения предприятий и организаций (ведомственные больницы, поликлиники, санатории, спортивные базы, клубы и др.);

– домашние хозяйства: отдельные домашние хозяйства и принадлежащие им некорпорированные предприятия, например, подсобные хозяйства рабочих и служащих, индивидуальные крестьянские хозяйства и др.

Однако, на наш взгляд, кроме вышеперечисленных 5 субъектов в качестве самостоятельных необходимо выделить еще 2: региональный и муниципальный. Объясняется это рядом причин. Одной из них является то, что уже достаточно давно наряду с различными разновидностями и моделями рынка в качестве самостоятельного феномена фигурирует региональный рынок. Другой причиной является усиление влияния региональных факторов на темпы и уровень социально-экономического развития передовых стран. В этой связи целесообразно вспомнить о характерном для развитого мира процессе регионализации, выражающемся в происходящем в последние десятилетия росте собственных доходов территориальных бюджетов западных государств, в увеличении удельного веса региональных и муниципальных налогов в общей структуре налоговых поступлений в них и т. д.

В России, насчитывающей более 80 крупных субъектов Федерации и около 30 тысяч региональных бюджетов проблема учета территориального фактора в эффективном развитии национальной экономики еще более актуальна. Правда, учитывая многоаспектность понятия «регион», которое используется и для обозначения крупного региона мира (например, европейский, азиатский и пр.), и для относительно небольшой территории, необходимо уточнить, что нами имеется в виду. Выделяя региональный уровень в качестве еще одного самостоятельного субъекта, нами имеются в виду лишь те территориальные образования, которые составляют часть национальной экономики и имеют определенные властные структуры, способные регулировать протекание социально-экономических процессов на

соответствующей территории. В территориальном устройстве современного российского общества под данное определение подходят субъекты Российской Федерации и федеральные округа. Более того, следует напомнить, что в России уровни субъектов Федерации и федеральных округов наряду с федеральным уровнем также относятся к системе государственного управления (в отличие от муниципального уровня).

Учитывая специфику функционирования региональной экономики целесообразно, на наш взгляд, при осуществлении теоретического анализа из государственного управления (государства) как одного из 5 взаимодействующих субъектов вычленять региональное управление в качестве еще одного самостоятельного (т.е. иначе говоря, шестого) субъекта. Действительно, ведь для эффективного функционирования экономики многих стран большое значение имеет оптимальное использование региональной собственности, территориальных бюджетов и налогов. Напомним, что на территории субъектов Российской Федерации выделяют следующие разновидности объектов собственности: федеральную собственность, исключительную собственность самого субъекта, а также собственность, находящуюся в совместном ведении как федерального центра, так и органов власти самого субъекта Российской Федерации. Каждый субъект имеет также и так называемые закрепленные (собственные) доходы, не зависящие от федерального центра, кроме этого, как правило, формируются и региональные внебюджетные фонды.

Наряду с региональным в качестве отдельного субъекта целесообразно, на наш взгляд, выделить также и муниципальный уровень. Правда, нередко в специальной литературе можно встретить мнение о том, что муниципалитеты являются разновидностью регионов и поэтому логично, что в этом случае нет необходимости в макроэкономической теории кроме регионального выделять еще и муниципальный уровень. Однако на это можно возразить следующее. В России в соответствии с ее Конституцией, принятой 12 декабря 1993 г., муниципальный уровень существенно

отличается от регионального, отождествляемого здесь с уровнем субъекта Российской Федерации. Как уже выше отмечалось, что в России региональный уровень (т.е. уровень субъекта Федерации) является наряду с федеральным разновидностью системы государственного управления. Муниципальный же уровень в соответствии с Конституцией России (ст. 12) не относится к этой системе.

Это в значительной мере объясняется тем, что в процессе формирования системы муниципалитетов в России была взята на вооружение так называемая англосаксонская модель, которая характеризуется более глубокой автономией местных органов и отсутствием выраженного подчинения их государственным властным структурам. Англосаксонская система зародилась в Великобритании. Ее важнейший признак – отсутствие на местах полномочных представителей правительства, опекающих выборные органы [2]. Здесь имеет место двухступенчатая система местного управления – страна поделена на графства, а графства – на округа. Основу системы составляют графства, им переданы все важнейшие функции, которые по закону могли осуществлять местные выборные органы. Округа, за исключением метрополитенских, наделены второстепенными функциями.

Для США, где также используется англосаксонский тип местного самоуправления, характерна высокая степень децентрализации функций государства в социально-экономической сфере. Федеративная система предоставляет штатам определенную экономическую автономию и широкие полномочия, местные органы в правовом отношении непосредственно зависят от них. Каждый штат имеет свою конституцию, в которой закреплены основные принципы и формы его государственного устройства и устройства местных органов.

Таким образом, в системе взаимоотношений между муниципалитетами (т.е. органами местного самоуправления) и государственными структурами, в т.ч. региональными органами власти российская практика (в основе которой лежит, как уже указывалось,

преимущественно использование англосаксонской модели) характеризуется существенной автономией каждой из этих двух подсистем. В этих условиях вполне оправдано при проведении теоретического анализа выделение муниципального уровня в качестве отдельно субъекта. Это объясняется значительными объемами муниципальной экономики, включающей муниципальную собственность, муниципальные предприятия, муниципальные бюджеты и налоги, а также внебюджетные фонды. Правда, следует отметить, что наряду с англосаксонским типом местного самоуправления, который наиболее характерен для таких стран, как США, Великобритания, Канада, Австралия и Новая Зеландия, существуют и иные модели и системы муниципалитетов. В развитых странах рыночной ориентации кроме англосаксонского типа выделяют также французский (континентальный) и смешанный типы местного самоуправления.

Французский (континентальный) тип местного управления впервые зародился во Франции [3]. Статусом местных органов во Франции обладают департаменты и коммуны, причем основные административно-территориальные структуры являются одновременно и местными образованиями, и органами государственного управления. В настоящее время в стране насчитывается 95 департаментов и свыше 36 тыс. коммун. Кроме них в качестве государственных единиц управления выступают также административные округа и региональные органы.

Департамент как местный орган в лице генерального совета наделен следующими полномочиями: создавать и организовывать определенные департаментские публичные службы и управлять ими; управлять имуществом департамента; принимать бюджет департамента и контролировать его исполнение; осуществлять функции совещательного органа департамента, хозяйственного планирования и регионального программирования. Высший орган коммуны – муниципальный совет, избирающий из своего состава мэра и его заместителей. Мэр представляет исполнительную власть коммуны и выступает в двух качествах – как глава

самоуправления и как представитель центральной власти (в связи с тем, что коммуна является одновременно и государственным округом, и местным образованием).

В ряде других государств система местного самоуправления относится к тому же типу, что и во Франции, что, однако не означает абсолютного дублирования. В Италии, например, имеет место трехзвенная система – в областях, провинциях и общинах. Области – это автономные структуры с самостоятельной ответственностью и функциями, провинции и общины – единицы местного управления в рамках территориального деления государства и областей. Как правило, область делегирует часть административных функций провинциям и общинам, выделяя им соответствующие финансовые средства (как областные, так и государственные).

Смешанный тип местного управления наиболее характерен для Германии и Японии. В Японии местное управление двухзвенное: высшее звено – префектура, второе звено – города, поселки, деревни. Здесь действует Закон о местном самоуправлении, в котором содержится детальная регламентация его структуры, а также внутренней организации и компетенции местных органов всех уровней, что в определенной степени ограничивает свободу системы местного управления [4].

В Германии выделяют пять уровней территориального управления – федерация, земли, округа, районы и города в ранге районов, общины. Базовые единицы коммунального управления – общины, районы и города. Среди многообразия общин, являющихся низшими звеньями коммунальной системы, различают городские и сельские, однако во всех случаях в качестве представительного органа общины выступает совет. В стране не унифицированы требования к структуре коммунального управления и имеется много местных управляющих органов, обладающих индивидуальными чертами. Выделяют несколько типов муниципальной администрации, которые характеризуются определенными особенностями

функциональных связей между выборными и исполнительными органами. Таким образом, в странах с развитой рыночной экономикой наблюдается широкий диапазон типов и форм местного управления.

При осуществлении теоретического анализа национальной экономики выделение муниципального уровня в качестве самостоятельного субъекта целесообразно, на наш взгляд, лишь для тех стран, где реализуются англосаксонская и смешанная модели местного самоуправления, тогда как в случае французской модели муниципальный уровень просто станет составным элементом регионального уровня. Может сложиться впечатление, что вопрос о количестве взаимодействующих субъектов, необходимых и в то же время достаточных для адекватного отражения в теории эффективного функционирования макроэкономики при рыночных отношениях не имеет большого практического значения.

Однако это мнение глубоко ошибочно. Так, использование в макроэкономических моделях наряду с пятью традиционными взаимодействующими субъектами, такими, как макропроизводитель, макропотребитель, государство (правительство), группа заграничных субъектов и социальные институты еще двух – региональных и муниципальных органов власти (т.е. вместо 5 следует использовать 7 взаимодействующих субъектов) позволит не только более глубоко понимать происходящие социально-экономические процессы в системе общественного воспроизводства, но и внести серьезные изменения в Систему национальных счетов, где следует предусмотреть появление отдельных новых секторов национальной экономики, связанных с региональным и муниципальным уровнями.

Предложенный нами подход позволит также усилить взаимосвязь между экономической теорией и региональной экономикой, что должно позитивно сказаться на развитии обеих научных дисциплин. В этой связи стоит напомнить о том, что одной из важнейших причин весьма неэффективного реформирования российской экономики в 90-х годах XX

века являлся недостаточный учет территориальных особенностей различных регионов страны при разработке стратегии общественного развития.

Подход, когда регион рассматривается как полноценный хозяйствующий субъект рыночной экономики, позволит также существенно развить систему статистического учета межрегиональных взаимодействий [5]. Действительно, уточним сказанное. Региональная экономика как отрасль научных знаний достаточно давно и продуктивно разрабатывается отечественными и зарубежными исследователями. Интересные наработки имеются в теории территориального разделения труда, моделировании регионального развития, разработке схем и прогнозов развития и размещения производительных сил, исследовании территориальных закономерностей, циклов производства и т.п. Однако, на наш взгляд, целесообразно из всей совокупности проблем теории региональной экономики в особую группу выделить вопросы выявления общего и особенного в осуществлении хозяйственных процессов в различных районах страны, проблемы межрегиональных социально-экономических взаимодействий (межрегиональных технологических производственных взаимосвязей, межрегионального товарообмена и т.п.), вопросы сравнительного анализа перехода к рынку в разных районах страны и прочее. Раздел же теории региональной экономики, который специализируется на рассмотрении и анализе такого рода проблем, имеет смысл обозначить как "межрегиональная экономика". Аналогично раздел теории региональной экологии, занимающийся рассмотрением и анализом вопросов экологических отношений и связей между различными регионами целесообразно обозначить как "межрегиональная экология".

Выделение межрегиональной экономики в качестве специального раздела экономической теории вполне оправдано, ибо, тем самым, акцентируется внимание на существовании особой группы проблем выявления общего и особенного в реализации экономических процессов в различных регионах, что должно в конечном счете интенсифицировать процесс их разрешения. Причем следует добавить, что раскрытие такого рода

проблем может существенно повлиять на эффективность общественного воспроизводства в целом. Необходимо заметить, что вопросами межрегиональной экономики и отечественные, и зарубежные исследователи в той или иной форме занимались и раньше [6], правда, происходило это в основном спорадически. Как такового целенаправленного исследования межрегиональных социально-экономических проблем до сих пор не было и, поэтому, для того, чтобы восполнить этот пробел, нужно создать условия и принять необходимые меры для полноценного и комплексного развития межрегиональной экономики как особой и специализированной теоретической дисциплины.

Таким образом, межрегиональные социально-экономические (в том числе и эколого-экономические) отношения представляют собой один из наименее изученных аспектов теории региональной экономики и региональной экологии. В частности, в настоящее время не приходится говорить о существовании достаточно полной системы показателей, на основе которой можно получить всестороннюю комплексную информацию о состоянии и динамике межрегиональных хозяйственных взаимодействий и связей. Во многом именно с этим обстоятельством связано отсутствие полной и достаточно достоверной статистической информации об эколого-экономических отношениях между разными регионами России в условиях формирования рыночных отношений. В связи с этим весьма актуально рассмотрение проблемы о системе показателей, характеризующих различные направления и формы межтерриториальных хозяйственных взаимосвязей.

В этой системе в особую группу следует выделить показатели, характеризующие межрегиональную торговлю. Целесообразно использовать показатели регионального экспорта и импорта, измеряемые как в стоимостной, так и в натуральной форме. Правда в этой связи может возникнуть путаница из-за того, что многие регионы, особенно относящиеся к пограничным, непосредственно торгуют с другими государствами и поэтому в этих случаях более правильным было бы, если под региональным

импортом и экспортом понимать соответственно ввоз в регион и вывоз товаров и услуг из данного региона за границу, а для обозначения результатов собственно межрегиональной торговли использовать показатели межрегионального ввоза и межрегионального вывоза. Такое разграничение понятий позволит осуществлять более точный учет торговых отношений определенного региона как с иными регионами страны, так и с другими государствами. Если же мы хотим получить общее представление о торговых отношениях определенного региона (т.е. вне зависимости от того, с каким субъектом хозяйствования осуществляются торговые операции - со страной или с другим регионом), то целесообразно, на наш взгляд, использовать показатели совокупного ввоза в данный регион и совокупного вывоза из региона.

Предложенный подход позволяет учитывать в статистике особенности торговых отношений региона в зависимости от специфики его торгового партнера (т.е. иного региона той же самой страны или другого государства). В соответствии с подходом, предложенным К.В. Павловым применительно к конкретному региону, под региональным экспортом понимаются товары или услуги, произведенные в данном регионе и проданные покупателям в других странах. Под региональным импортом понимаются приобретенные в других государствах и ввезенные в данный регион товары и услуги. Под межрегиональным вывозом понимаются товары и услуги, произведенные в данном регионе и проданные покупателям в других регионах того же самого государства. Под межрегиональным ввозом понимаются приобретенные в других регионах страны и ввезенные в данный регион товары и услуги. Под совокупным вывозом из региона понимаются товары и услуги, произведенные в данном регионе и проданные покупателям как в других странах, так и в других регионах того же самого государства. Поэтому совокупный вывоз из региона равен сумме между региональным экспортом и межрегиональным вывозом. Под совокупным ввозом в регион понимаются приобретенные как в других регионах страны, так и в других государствах и

ввезенные в данный регион товары и услуги. Поэтому совокупный ввоз в регион равен сумме между региональным импортом и межрегиональным ввозом. В связи с необходимостью учета экологической составляющей в каждом из этих показателей следует выделить ту часть, которая приходится на экологически чистую продукцию (т.е. в статистическом учете следует использовать и такие показатели, как региональный экспорт и импорт экологически чистой продукции, межрегиональный ввоз и вывоз экологически чистой продукции, показатели объемов экологически грязных ингредиентов, движущихся из одного региона в другой, в том числе и объемы выбросов веществ, загрязняющих окружающую среду и т.д. – этими вопросами должна заниматься межрегиональная экология).

Как известно, в статистике международной торговли выделяют также показатели экспортной квоты и импортной квоты, под которыми понимаются установленные государственными организациями соответственно объемы экспорта и импорта конкретных товаров. В определенном смысле эти понятия могут использоваться и на региональном уровне, ибо устанавливаемые в целом по стране количественные ограничения на экспорт и импорт определенных товаров далее распределяются по конкретным регионам. По аналогии, могут использоваться показатели квоты межрегионального ввоза или вывоза, а также квоты совокупного ввоза в регион или совокупного вывоза из региона (в том числе и экологически чистой продукции), причем такого рода квоты могут в принципе устанавливаться как на государственном уровне, так и самими региональными властными структурами. Последняя ситуация особенно часто встречается в условиях кризиса недопроизводства.

В статистике международной торговли выделяют также такой показатель, как чистый экспорт товаров и услуг, под которым понимается разница между совокупным экспортом и совокупным импортом страны за год. Очевидно, что понятие чистого экспорта товаров и услуг может использоваться не только на национальном, но и на региональном уровне - в

этом случае под чистым экспортом региона понимается разница между совокупным экспортом и совокупным импортом региона за год. По аналогии имеет смысл для более точной оценки объемов межрегиональной торговли ввести понятия чистого межрегионального вывоза и чистого совокупного вывоза из региона. При этом, под чистым межрегиональным вывозом следует понимать разницу между межрегиональным вывозом и межрегиональным ввозом конкретного региона за определенный период времени (обычно за год). В свою очередь под чистым совокупным вывозом из региона следует понимать разницу между совокупным вывозом из региона и совокупным ввозом в регион за год.

Учитывая высокую продуктивность использования аналогии между положениями теории международных экономических отношений и положениями теории межрегиональных экономических отношений, особое внимание следует уделить анализу такого важного показателя статистики международной торговли, каковым является внешнеторговый оборот. Как известно, под внешнеторговым оборотом понимается сумма стоимостей экспорта и импорта за определенный период: месяц, квартал, год. По аналогии можно ввести понятие внешнеторгового оборота региона, под которым следует понимать сумму стоимостей регионального экспорта и регионального импорта за определенный период. Для более точной оценки объемов межрегиональной торговли целесообразно использовать такие показатели межрегионального оборота (или товарооборота), определенного для конкретного региона и совокупного внешнеторгового оборота региона. При этом под межрегиональным оборотом региона следует понимать сумму межрегионального ввоза и межрегионального вывоза региона за определенный период: месяц, квартал, год. Под совокупным внешнеторговым оборотом региона следует понимать сумму между совокупным ввозом в регион и совокупным вывозом из региона за определенный период. Все эти показатели можно использовать и для учета экологически чистой продукции.

Таким образом, группа статистических показателей, характеризующих межрегиональную торговлю, включает значительно больше показателей, чем аналогичная группа показателей, характеризующих международную торговлю. Это связано с тем, что регион как объект хозяйствования в системе торговли связан с большим числом разновидностей хозяйственных объектов, чем страна как объект хозяйствования в системе международной торговли, поскольку регион, как правило, имеет торговые отношения не только с другими регионами, но и с другими государствами. Именно поэтому в систему статистических показателей, характеризующих межрегиональную торговлю наряду с показателями экспорта, импорта, внешнеторгового оборота (то есть наряду с показателями, характеризующими также и международную торговлю) целесообразно включить и такие показатели, как межрегиональный оборот, совокупный внешнеторговый оборот региона и ряд других, специфичных именно для статистики межрегиональной торговли. Причем удельный вес такого рода специфичных показателей в общей группе показателей, характеризующих межрегиональную торговлю, напрямую будет зависеть от той доли, какую во внешней торговле данного региона занимает межрегиональная торговля, а какую – торговля с другими государствами.

Важно учитывать также следующее обстоятельство. Подобно тому, как мировой товарооборот определяется путем суммирования внешнеторгового оборота всех государств планеты, можно определять межрегиональный товарооборот каждой страны путем суммирования межрегионального товарооборота каждого ее региона. Именно эта величина и характеризует на макроуровне взаимосвязь всех регионов страны в сфере торговли, причем межрегиональный товарооборот государства меньше национального товарооборота на величину суммы внутрирегионального товарооборота каждого региона (очевидно, что товарооборот любого региона складывается из двух частей: межрегионального товарооборота региона и его внутрирегионального товарооборота). В группе показателей,

характеризующих межрегиональную торговлю, необходимо учитывать также показатели товарной структуры и географического распределения межрегиональной торговли (в том числе и экологически чистой продукции), показатели торгового баланса региона, причем все показатели следует учитывать не только в статике, но и в динамике. Заканчивая рассмотрение вопросов о группе показателей, характеризующих межрегиональную торговлю, нельзя не коснуться и еще одного.

В соответствии с кейнсианской теорией экспорт оказывает множительное (мультиплицированное) воздействие на доход, подобно инвестициям и государственным расходам. Поэтому экспорт и импорт, как и другие составляющие совокупных расходов, действуют с мультипликационным эффектом. В связи с этим при анализе торговых отношений на теоретическом уровне существенную роль играет такой показатель, как мультипликатор внешней торговли, который характеризует зависимость между приростом национального дохода и вызвавшим этот прирост чистым экспортом товаров и услуг. Причем, ясно, что этот показатель может использоваться и на региональном уровне. Очевидно, что по аналогии можно ввести понятие мультипликатора межрегиональной торговли, который характеризует зависимость между приростом чистого дохода региона и вызвавшим этот прирост чистым межрегиональным вывозом. Сумма мультипликатора межрегиональной торговли и мультипликатора внешней торговли региона будет равна мультипликатору совокупной внерегиональной торговли данного региона. Этот показатель характеризует зависимость между приростом чистого дохода региона и вызвавшим этот прирост чистым совокупным вывозом из региона.

Наряду с межтерриториальной торговлей важнейшей формой межрегиональных экономических отношений является межтерриториальная миграция рабочей силы. Поэтому другой важнейшей группой показателей, характеризующих межрегиональные взаимодействия, является блок

показателей межрегиональной миграции рабочей силы. Эта группа показателей достаточно полно разработана, рассмотрим их подробнее.

Здесь выделяют такие показатели, как число выбывших из региона за определенный период (в том числе в трудоспособном возрасте), число прибывших в регион, сальдо миграции, отраслевая и территориальная структура миграции, доля выбывших и прибывших в общей численности жителей региона и т.д. Важнейшую роль в осуществлении межрегиональных взаимодействий играет транспорт, как грузовой, так и пассажирский. Показатели статистики транспорта включают следующую систему показателей: показатели статистики перевозок, эксплуатационной деятельности подвижного состава, материально-технической базы транспорта, статистики труда, статистики издержек производства и себестоимости перевозок, статистики финансов транспорта. Причем многие показатели из этой системы имеют непосредственное отношение к характеристике межрегиональных взаимодействий - например, показатели важнейшего раздела транспортной статистики, характеризующие результаты основной деятельности транспорта по перемещению созданного продукта или пассажиров из одного региона в другой, коэффициент равномерности перевозок по направлениям и ряд других.

Наряду с физическими потоками товаров и перемещением населения существуют и другие типы межрегиональных связей. Другие потоки, такие, например, как денежные и коммуникационные, оставаясь большей частью невидимыми, имеют не менее важное значение. В связи с этим в систему статистических показателей, характеризующих межрегиональные социально-экономические и экологические взаимодействия необходимо включить группы показателей, отражающих межтерриториальное движение капиталов и инвестиций, финансово-кредитных средств (в том числе на природоохранные мероприятия), информационных потоков. Так, например, показатель сальдо по движению капиталов и инвестиций учитывает приток и отток капиталов из региона. Очевидно, что инвестирование капиталов из

других регионов и стран в какой-то регион означает приток капитала, равно как и размещение акций и облигаций в других регионах и странах и получение краткосрочных ссуд извне. Наоборот, инвестирование капиталов, созданных в регионе, в другие регионы и страны, покупка предприятиями и населением региона облигаций, акций в других странах и регионах, а также предоставление краткосрочных ссуд экономическим субъектам в других регионах формирует отток капитала из региона.

В отдельный блок следует выделить группу показателей, характеризующих социальный аспект межрегиональных отношений, межтерриториальных взаимодействий. Сюда, прежде всего, следует отнести показатели, связанные с миграцией рабочей силы из одного региона в другой, что позволит уменьшить территориальную дифференциацию по уровню безработицы. В эту группу следует отнести такие показатели, как сальдо межрегионального миграционного обмена, количество уехавших из региона с высоким уровнем безработицы, количество приехавших и уехавших специалистов определенного профиля и ряд других.

Система показателей, характеризующих межрегиональные социально-экономические и экологические отношения и хозяйственные связи должна включать различные блоки, группы показателей: показатели межрегиональной торговли, миграции населения, межтерриториального перемещения капиталов и инвестиций, финансово-кредитных средств, информации. В особую группу следует выделить сводные показатели, дающие комплексную оценку динамики межрегиональных экономических отношений - сюда следует отнести показатели платежного баланса регионов, торгового баланса и пр. В каждой из этих групп показателей следует выделить те показатели, которые характеризуют природоохранную деятельность.

Таким образом, очевидно, что увеличение используемых в макроэкономических моделях количества субъектов хозяйствования окажет положительное влияние не только на развитие экономической теории, но и

позитивно скажется на практике хозяйствования, особенно на региональном и муниципальном уровнях.

1. Сингизова Н.Б. Основные характеристики экономики региона, как системы// Воспроизводственный потенциал региона: материалы IV Международной научно-практической конференции, 3-5 июня 2010 г., г. Уфа. Ч.1./ отв. ред. проф. К.Н.Юсупов. Уфа: РИЦ БашГУ, 2010. С. 300-306.
2. Павлов К.В. Система местного управления в регионах России и опыт развитых стран// Проблемы теории и практики управления. 1999. № 5. с. 81-83.
3. Территориальное управление общественным производством. Словарь-справочник/ Под ред. А.П.Сысоева и Д.Г.Черника. М.: Закон и право, ЮНИТИ, 1993.176 с.
4. Ильин И.А. Экономика городов: региональный аспект развития. М.: Наука, 1982. 208 с.
5. Павлов К.В. Региональные эколого-экономические системы. М.: Магистр, 2009. 351 с.
6. Изард У. Методы регионального анализа: введение в науку о регионах: Сокр. перев. с англ. М.: Прогресс, 1968. 659 с.

ЭВОЛЮЦИЯ ТЕОРИЙ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Осинов А.К., зав. кафедрой «Менеджмент и право» ФГБОУ ВПО «Ижевская государственная сельскохозяйственная академия», д.э.н., профессор, г. Ижевск

Государственное и муниципальное управление в России находятся на стадии становления. И как любой процесс развития переживают противоречивые тенденции: от полного отрицания до чрезмерной абсолютизации и фетишизации. Тем не менее, не впадая в крайность, требуется объективно оценить происходящие процессы и сделать свои выводы.

Еще в 1776 году Адам Смит в своей известной работе «Исследование о природе и причинах богатства народов» писал: «великие нации никогда не беднеют из-за расточительности и неблагоразумия частных лиц, но они нередко беднеют в результате расточительности и неблагоразумия государственной власти. Весь или почти весь государственный доход в большинстве стран расходуется на содержание непроизводительных элементов... Эти элементы, поскольку они сами ничего не производят, содержатся за счет труда других людей. И когда поэтому число их увеличивается сверх необходимого, они могут потребить за год столь значительную часть этого продукта, что не останется достаточно для содержания производительных работников, чтобы воспроизвести его в следующем году...» (1, с.367).

Слова Адама Смита остаются актуальными до сих пор, и особенно для России. Несмотря на растущий аппарат государственного и муниципального управления его эффективность остается крайне низкой. Одна из причин такого положения, по мнению известного специалиста по государственному управлению Г.В.Атаманчука, заключается в том, что субъектов управления всех уровней не волнует состояние дел, «они заняты собственным самовозвеличиванием и обогащением» (3, с. 7-8).

Для того, чтобы выработать точку зрения на рассматриваемый вопрос сделаем краткий экскурс в историю вопроса.

Само государство, равно как и государственное управление, возникли не сразу. Первые зачатки государственности появились еще в древних цивилизациях: Шумерах, Египте, Вавилонии и других местах 2-3 тыс. лет до н.э. Условно можно выделить несколько этапов развития человечества и связанные с ним модели государственного управления: аграрный этап (с древних времен до начала 18 века); индустриальный этап (с начала промышленной революции до начала XX века), который в свою очередь делится на 3 периода: а) свободной конкуренции; б) монополистического капитализма; в) государственно-монополистического капитализма; постиндустриальный этап (с 70-80-х годов XX века по настоящее время).

При выделении и характеристике данных этапов нами использовались материалы, представленные в сноске (4).

Аграрный этап характеризуется отсутствием или, по крайней мере, неразвитостью государственных административных структур. Государственно-управленческая деятельность сводилась к сбору налогов, поддержанию правопорядка, благоустройству городов, разрешению внутренних и внешних конфликтов. Тем не менее, идея государственности становится ведущей идеей сплочения наций и народов.

В этот период появились первые научные школы: кит.: Конфуций (ок. 551 – 479 до н.э.); греч.: Аристотель (384 – 322 до н.э.), Платон (ок. 428 – 348 до н.э.), Ф.Аквинский (1225 – 1274); рус.: Иосиф Волоцкий (1439 – 1515), Митрополит Илларион (XI в); итал.: Н.Макиавелли (1469 – 1527); фр.: Ж.Боден (1530 – 1596); англ.: Т.Гоббс (1588 – 1679).

Древние философы считали, что причиной бедственного положения общества, как правило, является отсутствие эффективного управления. Этот вопрос был предметом размышления многих великих мыслителей античности. Сократ (470 – 390 гг. до н.э.), анализируя деятельность управленцев в различных сферах деятельности, говорил о том общем, что

составляет основу их труда: «главная задача – поставить нужного человека на нужное место и добиться выполнения своих указаний».

Наиболее известен как теоретик управления Платон (428 -348 гг. до н.э.) – ученик Сократа, который написал работу «Государство». Он считал, что идеальное государство состоит из трех сословий: правителей-мудрецов; воинов и чиновников; крестьян и ремесленников.

Платон дал классификацию форм государственного управления: монархия – власть царя; тирания – власть произвола; плутократия – власть богатых; демократия – власть всех; олигархия – власть немногих.

Сделал попытку разграничить функции органов управления (на примере Древнего Рима): цезарь; сенат; охлос.

Аристотель (ученик Платона) указывал на необходимость разработки «господской науки», обучающей рабовладельцев навыкам обращения с рабами, искусству управления ими при отсутствии возможности нанять управляющего.

Макиавелли Николо (1469 – 1527) итальянский политический мыслитель считал главной причиной бедствий Италии ее политическую раздробленность, преодолеть которую способна лишь сильная государственная власть («Государь» и др.). Ради упрочения государства считал допустимыми использование любых средств.

Индустриальный этап.

Период свободной конкуренции. Связан с развитием промышленной революции и капиталистических отношений в странах Западной Европы. Происходит непосредственное формирование института государственной администрации и полицейского (административного) права. В основу государственного строительства закладывается *принцип патернализма* (от лат. pater - отец) – мировоззрение и политика абсолютизации роли государственной власти в жизни общества, оправдание ее тотального контроля над обществом, поглощение государством общества и личности.

Также развивался *принцип камерализма*, который предполагал: функциональность в управлении учреждений; специализацию учреждений государственной администрации и канцелярского труда в определенной сфере государственного управления; регламентацию обязанностей чиновников; унификацию штатов и жалования чиновников. В России принципы развития государственного управления были высказаны М.М.Сперанским во «Введении к уложению государственных законов» (1809 г.): элементарная законность, выборность части чиновников и их ответственность, новые выборные начала организации суда и контроля, разделение законодательной, исполнительной и судебной власти при допущении выборных представителей от народа к законосовещательной деятельности.

В конце 19 века австрийский ученый Лоренс фон Штейн опубликовал восьмитомный труд «Теория государственного управления», где выделено пять сфер государственного управления или государственной политики – внешние отношения, войска, государственное хозяйство, правосудие, внутренние дела. Ведущая роль по реализации целей государственного управления отведена исполнительной ветви власти, которая может использовать при необходимости механизм принуждения – полицию.

Монополистический период. Дальнейшее развитие капитализма вызывало формирование крупных капиталистических предприятий. Этому способствовало и то, что государство не вмешивалось в дела бизнеса. Это помогало предпринимателям становиться монополистами и диктовать определенные правила поведения в обществе. Особенно это было характерно для Америки.

Теоретические воззрения наиболее активно развивались в Германии, Англии, Франции, США и России. Европейскими учеными государство рассматривалось как орудие господства одних людей над другими, опирающееся на легитимное насилие как средство. Немецкий ученый Макс Вебер разработал теорию власти и бюрократии. В основе идеального

государства, по мнению автора, заложены принципы бюрократической иерархии. Здесь четко разделены функции политического руководства и административного управления. В США исследованиями В. Вильсона (28 Президента США) и Ф.Дж.Гудью разработана модель административной эффективности, где также разделяются функции политической власти и административного управления.

В России в этот период развивается государственная школа, представителями которой являются академик С.М.Соловьев (1820 – 1879), историк К.Д.Кавелин (1818 – 1885), историк и философ Б.Н.Чечерин (1828 – 1904), историк, академик В.О.Ключевский, политический деятель П.Н.Миллюков (1859 – 1943). Основными проблемами исследования выступают соотношение общества и государства в русской истории, вопросы закрепощения и раскрепощения сословий государством и др.

Период государственно-монополистического капитализма (ГМК).

Начался с начала XX века. В.И.Ленин в работе «Война и революция» определил сущность государственно-монополистического капитализма как соединение «гигантской силы капитализма с гигантской силой государства в один механизм». В странах Запада процессы активного вмешательства государства в экономическую жизнь начались после Великой Депрессии 30-х годов XX века. В СССР процессы огосударствления экономики и других сфер жизнедеятельности начались после Октябрьской революции.

Именно в эти годы происходит бурное развитие многих отраслей определивших современную экономику: индустриализация сельского хозяйства, развитие автомобилестроения, средств связи и коммуникаций, атомной промышленности, ракетно-космической отрасли, современных вооружений и др. За счет государственных вложений развивалась инфраструктура – дороги, порты, коммунальное хозяйство, нефте и газопроводы и др.

Теоретическое обоснование система государственного управления периода ГМК получила в виде теории (концепции) государственно-

административного управления. Данная концепция опирается на идеи, разработанные классиками менеджмента, и в то же время разрабатывает свои положения характерные для сферы государственного управления. Наибольший вклад в разработку концепции внесли американские ученые Т. Парсонс, П. Лазарсфельд, В. Томпсон, Д. Истон, Г. Алмонд и др.

В основе современной теории государственно-административного управления лежат два методологических подхода – социально-инженерный и гуманитарный. Согласно первого подхода развиваемого Дж. Кейданом осуществляется «поиск оптимальных моделей государственно-административного управления и рационалистическое разрешение возникающих перед обществом проблем посредством совершенствования, модернизации уже существующих механизмов разрешения возникающих перед обществом проблем» (7, с. 132). По мнению представителей гуманитарного подхода (Г. Саймон, Д. Уальдо и др.) «бюрократическая организация с ее обезличенностью и склонностью к самовоспроизводству и дальнейшему расширению усиливает отчужденность простого человека от власти, тем самым еще более затрудняя понимание и разрешение насущных проблем, стоящих перед обществом» (7, с. 133). Поэтому авторами предлагается реформирование существующей системы на основе принципов гражданского общества.

Постиндустриальный этап. К 70-80-м годам XX столетия большинство развитых стран столкнулись с проблемой снижения эффективности экономики, темпов НТП, обострением кризисных процессов, ростом инфляции, бюрократизма, социальным иждивенчеством и др. В связи с этим усиливается стремление восстановить рыночное саморегулирование. В то же время государство остается главным «игроком» на рынке, устанавливая правовые нормы (правила) ведения бизнеса, взимая налоги, проводя антимонопольную политику, осуществляя социальную защиту населения и др.

В настоящее время не разработаны в полной мере теоретические основы государственного управления постиндустриального этапа развития общества. Смена парадигмы государственно-административного управления породила концепцию «нового государственного управления», отражающую новую роль государства в жизни общества (5, с. 286). На Западе она определяется понятиями «managerialism», «NPM -- new public management», переводимый на русский как новый публичный менеджмент, новое государственное управление, государственный менеджмент. Основным смыслом и содержанием NPM выражается в усилении экономических функций государственного управления. Это связано с возрастающей ролью государства в формировании и расходовании бюджетных средств, в развитии денежно-кредитной системы, в обеспечении социальной защиты населения, в правовом регулировании и т.д. В то же время усиливается стремление общества осуществлять гражданский контроль за деятельностью государства.

Наиболее полно новая модель управления реализуется в Германии, где построена экономическая система, основанная на целенаправленном формировании социально-экономического порядка. Порядок, по мнению Хайнца Ламперта - автора концепции социальной рыночной экономики, решает три задачи: во-первых, формирует и обеспечивает работоспособность экономики, во-вторых, осуществляется целенаправленная координация всех видов экономической деятельности и, в-третьих, достигаются основные общественно-политические цели (6, с. 7-8).

Таким образом, на основании сказанного можно сделать следующие выводы:

1. Государственное управление как феномен современности представляет собой разновидность социального управления, субъектом которого являются органы государственной власти и их должностные лица, объектом – общественные процессы и отношения. Выделяется узкая и широкая трактовка государственного управления. В узком смысле государственное управление отождествляется со сферой деятельности

исполнительных органов власти. В расширенной трактовке – это непосредственная деятельность всех ветвей государственной власти, их органов и должностных лиц, по регулированию общественных отношений.

2. Роль государства с развитием общества все более усиливается. Государственное управление становится многогранным, охватывает различные сферы жизнедеятельности общества. Обобщая можно выделить три направления государственного управления: правовое; политическое; административно-управленческое.

Правовое управление (регулирование) – это осуществляемое при помощи правовых средств (юридических норм, правоотношений, индивидуальных предписаний и др.) результативное, нормативно-организационное воздействие на общественные отношения с целью их упорядочения, охраны, развития в соответствии с общественными потребностями (2, с. 209).

Политическое управление – это разработка стратегии действий государства, формирование государственного имиджа и поведения в международных и внутренних отношениях.

Под административным управлением понимается деятельность государственных органов по решению социально-экономических проблем и стоящих перед обществом задач на основе административной ответственности.

3. Расширяется круг методов государственного управления. Для достижения поставленных целей и выполнения общественных функций используется комплекс методов: административные, идеологические, правовые, неправовые. Особого внимания заслуживает экономическое направление деятельности государства, Если в недавнем прошлом государство не вмешивалось в экономические проблемы, то в настоящее время оно держит руку на главных «рычагах» управления экономикой: бюджетно-налоговом, денежно-кредитном, законодательном, правовом, внешнеэкономическом и т.д.

1. Адам Смит. Исследование о природе и причинах богатства народов // Антология экономической классики. В 2-х томах. Т. 1. – М.: МП ЭКОНОВ», 1993, с. 367.
2. Алексеев С.С. Теория права. – М.: Изд-во «БЕК», 1995, с. 209 .
3. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: Курс лекций / Г.В. Атаманчук, - 3-е изд., доп. – М.: Изд-во ОМЕГА-Л, 2005. – 584 с.
4. Гегедюш Н.С., Масленникова Е.В., Мокеев М.М., Подсумкова А.А, Сергушко С.В., Татарина Л.Н. Государственное и муниципальное управление: конспект лекций. – М.: Высшее образование, 2007. – 211 с.
5. Глазунова Н.И. Система государственного и муниципального управления: учеб. – М.: Проспект, 2009. – 640 с.
6. Ламперт Хайнц. Социальная рыночная экономика. Германский путь. – М.: «Дело ЛТД», 1994. – 224 с.
7. Шамхалов Ф.И. Государство и экономика: Основы взаимодействия; учебник для вузов. – М.; ОАО «НПО Издательство «Экономика», 2000. – 382 с.

МОДЕРНИЗАЦИЯ КАК ОСНОВА РАЗВИТИЯ ИННОВАЦИОННОЙ ЭКОНОМИКИ

И.Ю. Чазова, кандидат экономических наук, доцент кафедры правовых основ государственной и муниципальной службы ИПСУБ ГОУ ВПО УдГУ, г. Ижевск

Модернизация и инновация становятся ключевыми терминами современного общества. В переводе с французского языка «modernisation» от «moderne» означает - новейший, современный, то есть изменение чего-либо в соответствии с новейшими, современными требованиями и нормами. Инновация (нововведение) – представляет собой конечный результат деятельности, воплощенный в виде нового или усовершенствованного продукта, внедренного на рынок, нового или усовершенствованного технологического процесса, метода, подхода.

Модернизация предполагает фундаментальные структурные изменения в обществе, в то время как инновационное развитие экономики на основе разработки и внедрения новейших технологий является одной из задач модернизации.

Субъектом модернизации является государство, крупные собственники и общество. В настоящее время в России сложилась такая ситуация, что крупные собственники не заинтересованы в модернизации, так как их неукорененность, необеспеченность собственности, неуверенность в будущем не позволяют стать ее локомотивом. Модернизация - это изменения, а любые изменения – это дестабилизации, то есть экономический риск. Намного проще торговать природными ресурсами, когда еще высоки цены на нефть, получая сверхприбыль и исключая риски, возникающие в процессе модернизации.

Модернизация экономики и ее инновационное развитие возможно только в полноценно развитом обществе, где модернизируются все его сферы (социальная, культурная, политическая, информационная и т.д.) и

существуют общественная среда, способная к воспроизводству, внедрению и использованию современных технологий. Только социально здоровое общество и полноценно развитый человек могут рационально использовать инновационные достижения и способствовать модернизации. Например, бессмысленно внедрять инновационные технологии и оборудование в производство, где отсутствуют квалифицированные специалисты и рабочие, низкий уровень организационной культуры и восприимчивости к инновациям. Точно так же плохо обученной и плохо управляемой армии ни к чему новейшее высокоточное оружие. Как отмечал японский менеджер Акио Морита: «Качество дают не станки, а люди» [1].

В сегодняшней России процесс деградации человеческого потенциала ощутим не менее остро, чем в России 90-х годов. Высокий уровень десоциализации общества (наркомания, алкоголизм, криминализация, коррупция) не способствует модернизации экономики, а наоборот – существенно тормозят ее развитие. В обществе нет четкого понимания модернизации. Модернизация рассматривается как очередной агитационный призыв и не находит отклика у народа. Россияне считают, что процесс модернизации происходит в политике, а затем сказывается на социально-экономических процессах.

В целях повышения конкурентоспособности российской экономики в соответствии с поручением Президента Российской Федерации разработана Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 года основной стратегической целью которой является перевод российской экономики на инновационный путь развития. Достижение этой цели означает формирование качественно нового образа будущей России к концу следующего десятилетия.

Разработка Концепции социально-экономического развития Российской Федерации ускорила процесс формирования региональных стратегий. В настоящее время 37 регионах РФ разработаны и утверждены Стратегии, Концепции или Программы социально-экономического развития.

Например, в Удмуртии разработана и утверждена Стратегия социально-экономического развития Удмуртской Республики на период до 2025 года и Программа социально-экономического развития Удмуртской Республики на 2010–2014 годы. Основные положения этих документов вошли в Концепцию развития Приволжского федерального округа на период до 2020 года.

В Концепции социально - экономического развития Российской Федерации определены основные ориентиры развития России до 2020 года: возвращение России в число мировых технологических лидеров, четырехкратное повышение производительности труда в основных секторах российской экономики, увеличение доли среднего класса до 60%-70% населения, сокращение смертности в полтора раза и увеличение средней продолжительности жизни населения до 75 лет [2].

Для перевода страны на инновационный путь развития ставится задача кардинального повышения инновационной и инвестиционной активности, доведение уровня накопления до 30% от ВВП, перехода к стандартам развитых стран в сфере бюджетной политики. Это означает, что уровень финансирования образования должен достичь 7% от ВВП, здравоохранения - 6%, науки - 3%, то есть государственные расходы на эти отрасли должны быть удвоены.

Тем не менее, в ближайшие три года планируется сохранить двукратное по сравнению с общемировыми стандартами, недофинансирование уровня расходов на образование, науку и здравоохранение. Это может привести к деградации отечественной науки и образования, а также к снижению количественного и качественного состава ученых и педагогов. В то время как в Концепции отмечается, что «уровень конкурентоспособности современной инновационной экономики в значительной степени определяется качеством профессиональных кадров, уровнем их социализации. Россия не сможет поддерживать конкурентные позиции в мировой экономике за счет дешевизны рабочей силы и экономии на развитии образования и здравоохранения»[2].

Модернизация экономики предполагает ее структурное изменение, переход от сырьевой к многоукладной и многоотраслевой экономике, создание принципиально новых инновационных сфер деятельности, или коренное обновление уже существующих производств и технологических процессов.

В Концепции отмечается, что «Российская экономика не только останется мировым лидером в энергетическом секторе, добыче и переработке сырья, но и создаст конкурентоспособную экономику знаний и высоких технологий».

Важным фактором для решения этой задачи является создание условий и стимулирование развития и внедрения инноваций в процессе качественной модернизации экономики государства. Безусловно, Россия обладает образовательным и интеллектуальным потенциалом и может занять достойное место в мировых инновационных процессах. Однако по сравнению с ведущими мировыми державами (США, Япония, Китай Германия) где наблюдается рост численности исследователей, в России наблюдается обратная тенденция – их количество неуклонно сокращается. Поддержка исследовательского потенциала на начальной стадии инновационного процесса должна осуществляться за счет средств государства.

Одной из проблем модернизации экономики в России является разрыв между наукой и производством. Отсутствие инновационной инфраструктуры приводит к тому, что внедрение и освоение инновационных технологий происходит очень медленно. Вследствие этого в России используется и внедряется лишь 8-10% инновационных идей и проектов (в США и Японии – 95%), а спрос на передовые технологии удовлетворяется за счет импорта. В структуре российского импорта доля машин, оборудования и транспортных средств составляет 50-60%.

Не смотря на это, высокотехнологичные предприятия в России, которые нуждаются в государственной поддержке, находятся в

дискриминационном положении по ведению хозяйственной деятельности по сравнению с нефтедобывающей отраслью, топливно-энергетическим комплексом и банковским сектором.

В настоящее время Россия слабо представлена на мировых рынках наукоемкой продукции. Ее доля на рынках высокотехнологичной продукции составляет менее 1%, а в гражданской сфере 0,1%. Это сопоставимо с позициями таких стран, как Чехия, Норвегия, Португалия. Ни по одной из товарных групп гражданской высокотехнологичной продукции Россия не входит в число мировых лидеров – экспортеров. Финансирование науки в России не отвечает современным требованиям инновационного развития. В России затраты на исследования и разработки в 4 раза меньше, чем в Германии; в 7 раз ниже, чем в Китае и в 20 раз меньше, чем в США [3]. В таких условиях очень сложно создать экономику лидерства и инноваций, умную экономику.

Планируется, что в 2020 году Россия может занять значимое место (5 - 10 %) на рынках высокотехнологичных товаров и интеллектуальных услуг в 5 - 7 и более секторах.

Постоянное повышение тарифов на энерго- и теплоносители является существенным препятствием модернизации экономики России. Повышение энергоемкости отечественной продукции может привести к разорению многих сохранивших жизнеспособность предприятий энергоемких отраслей машиностроительного и химико-металлургического комплексов. Многие отечественные инвесторы предпочитают размещать производства в странах с наиболее приемлемыми ценовыми условиями. Запланированное регулярное повышение тарифов на газ и электроэнергию к 2020 году ставит под сомнение семикратное повышение экспорта машиностроительной продукции, предусмотренное в Концепции социально-экономического развития России.

Таким образом, экономическая модернизация может быть эффективной только тогда, когда модернизируются все сферы общества, система

социально-экономических и общественных ценностей, в обществе назреет внутренняя потребность в модернизации, так как процесс навязывания модернизации под воздействием внешних факторов не приведет к ожидаемому результату.

1. Васильев, Ю.В. Теория управления / Ю.В. Васильев, В.Н. Парахина, Л.И. Ушвицкий и др. – 2-е изд., доп. – М.: Финансы и статистика, 2007. – 608 с.
2. Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года.
3. Социально-экономические риски: диагностика причин и прогнозные сценарии нейтрализации / Под ред. В.А. Черешнева, А.И. Татаркина. – Екатеринбург: Институт экономики УрО РАН, 2010. – 1200с.

АДАПТИВНЫЕ АГРАРНЫЕ ТЕХНОЛОГИИ – ВАЖНЫЙ ФАКТОР ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ НА СЕЛЕ

Н.А. Суетина, аспирант ФБГОУ ВПО «Ижевская государственная сельскохозяйственная академия», г. Ижевск

В современный период ведения земледелия, когда произошло резкое сокращение объемов применения удобрений, мелиорантов и средств защиты растений, система применения адаптивных технологий является основным условием сохранения плодородия почв и повышением продуктивности пашни.

В целом можно сказать, что адаптивная система хозяйствования – это система хозяйствования, которая позволяет субъекту (предприятию аграрного промышленного комплекса), в дальнейшем (АПК) таким способом организовать и вести свою деятельность, который позволит в должной мере реагировать на объективные экономические изменения.

Основой адаптивной системы хозяйствования выступают адаптивные технологии – это такие технологии, которые позволяют выстроить адаптивную систему хозяйствования. К ним относятся: выращивание более продуктивных и устойчивых к болезням растений и животных, автоматизация и механизация технологических процессов, внедрение приемов работы, ориентированных в первую очередь на максимальное использование природных особенностей производственных условий.

Помимо природных факторов, важно учитывать обеспеченность хозяйств трудовыми ресурсами, сельскохозяйственной техникой, состоянием дорожной сети и т.д.

Среди основных преимуществ адаптивных методов хозяйствования мы отмечаем:

- сохранение и улучшение экологической обстановки в регионе. Этот фактор имеет стратегическую направленность, так как, с одной стороны, в краткосрочном периоде он может быть менее выгодным перед

неэкологичными производствами, но, с другой – более дешев в долгосрочной перспективе ввиду отсутствия необходимости компенсации нанесенного ущерба природе;

- получение экологически чистой продукции. Такой вид продукции становится все более предпочтительным не только за рубежом, но и для жителей нашей страны. Другая особенность экологически чистой продукции – это возможность ее реализации по более высоким ценам по сравнению с «обычной». Чаще всего экологически чистая продукция требует большего количества живого труда, что приводит к более высокой занятости населения и, кроме того, способствует сохранению здоровья всех потребителей продукции;

- повышение эффективности производства за счет внутренних, природных свойств растений и животных, а не за счет усложнения применяемых химических препаратов, механизмов и технологий.

Это связано с тем, что в каждом регионе следует использовать только те сорта растений и породы животных, которые будут максимально использовать природные ресурсы региона и свои генетические особенности. Также необходимо в масштабах страны сопоставить регионы и выделить как общее, так и особенное с тем, чтобы нагрузка на АПК и связанную с ним промышленность была распределена равномерно: например, зерно с высоким содержанием клейковины более выгодно получать в южных регионах, в тоже время овёс более эффективно выращивать в наших широтах.

Следует отметить, что роль адаптивных методов хозяйствования весьма существенна в государственном и муниципальном управлении – это связано, в первую очередь, с тем, что такие технологии представляются нам перспективным будущим, которое позволит обеспечить сельское население достойно оплачиваемой работой. Это улучшит роль государства в глазах населения, что позволит более эффективно проводить реформы и другие значимые мероприятия.

С другой стороны, сама природа адаптивных методов такова, что работающее население будет осваивать новые, самые современные технологии производства продуктов питания высокого качества. Осознание того, что человек занят на престижном производстве, существенно влияет на его мировоззрение, что дает ему ощущение равноправного члена не только российского, но и мирового общества. Конечно, это также позволит привлекать сельское население к непосредственному участию в государственном и муниципальном управлении.

Таким образом, используя адаптивные методы в производстве, можно существенно повысить уровень социальной защищенности на селе, наметить перспективы для дальнейшего развития общества, поднять уровень самосознания работников АПК и в конечном итоге сформировать более однородное общество, без резких колебаний в уровне жизни. Это в краткосрочной перспективе приведет к более позитивному восприятию органов власти сельским населением, а в долгосрочной способствовать формированию селян - творцов своей и общественной жизни.

РАЗРАБОТКА МЕХАНИЗМА ФОРМИРОВАНИЯ ИННОВАЦИОННОЙ ИНФРАСТРУКТУРЫ ПОДДЕРЖКИ МАЛОГО ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВА МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

Л.Г. Гайсина, старший преподаватель кафедры «Экономика предприятия» ФГОУ ВПО «Ижевский государственный технический университет», г. Ижевск

В последнее время развитию малого бизнеса (МБ) в РФ уделяется большое внимание, потому что для большинства муниципальных образований (МО) экономическую основу его местного самоуправления составляет малое предпринимательство (МП). В настоящий момент уровень развития МП МО не раскрывает его истинного потенциала и составляет 21,7% экономически активного населения, с долей продукции произведенной МБ в общем объеме ВВП чуть более 15%.

Анализ стран с развитой рыночной экономикой показывает большое значение малого бизнеса в социально-экономическом развитии общества. Доля малого предпринимательства развитых стран занимает от 50 до 70% ВВП, малым бизнесом создается более половины всех рабочих мест, его развитие влияет на ускорение научно-технического прогресса.

Одним из важных факторов эффективного развития МБ в странах с развитой рыночной экономикой является развитие комплексных структур поддержки МП, таких как инновационная инфраструктура.

Инновационная инфраструктура – это совокупность экономических и технологических субъектов и взаимосвязей между ними, которая обеспечивает ускорение процессов превращения результатов научных исследований и новых знаний в наукоёмкий товар и услуги, и способствует повышению конкурентоспособности отечественного производителя на мировом рынке.

Для успешного формирования и развития инновационной инфраструктуры в условиях муниципального образования, необходимо проанализировать теоретический и практический опыт создания подобных

структур в странах с развитой рыночной экономикой, а также имеющийся опыт в Российской Федерации. Используя, в качестве классификационного признака, количество предоставляемых услуг малому бизнесу, инновационную инфраструктуру можно подразделить на три основных функциональных блока:

- 1) узкопрофильные или специализированные организации поддержки и обслуживания малого бизнеса;
- 2) многопрофильные центры выращивания (инкубирования) МИП;
- 3) комплексные территориальные образования инновационного предпринимательства.

Элементы первого функционального блока рассматриваются в качестве объектов общей рыночной инфраструктуры, в состав которой входят следующие подсистемы общей инновационной системы. Это - фирмы специализированных услуг (бухгалтерские, аудит, рекламные). Консультационная служба, финансово-экономического и информационного обеспечения, подготовка и переподготовка кадров, экспертиза, сертификация, патентование и лицензирование, лизинговые центры, а также фирмы - технологические посредники.

Второй блок инновационной инфраструктуры представлен многопрофильными центрами выращивания малого инновационного предпринимательства или бизнес-инкубаторами (БИ), которые являются интегрированными структурами и осуществляющие комплексное сопровождение деятельности малого бизнеса. В настоящее время в РФ создано 130 БИ, в основном в больших городах страны, в малых городах практически нет, либо неэффективно работающие.

В свою очередь БИ являются базой для формирования третьего функционального блока инновационной инфраструктуры – комплексных территориальных образования, представленных в виде научных и технологических парков.

Анализ состояния формирования инновационной инфраструктуры поддержки малого бизнеса в РФ показывает, что элементы первой группы в основном уже созданы, но их недостатком является разрозненность и доступность только для успешно действующих малых предприятий.

Второй и третий функциональные блоки инновационной инфраструктуры получили развитие практически во всех крупных городах страны, но в малых городах РФ данные группы развиты фрагментарно, без комплексного развития базовых элементов.

Поэтому, для обеспечения устойчивого развития малого предпринимательства на муниципальном уровне, необходимо создание механизма формирования региональной инновационной инфраструктуры, на примере ее первичного элемента – бизнес - инкубатора, как интегрированной структуры, обеспечивающей инновационное развитие МБ, созданной на базе модели «Тройной спирали»(Triple Helix).

Данная концепция была разработана в 80-е годы XX века и получила широкое практическое применение в начале XXI века благодаря исследованиям профессора университета Ньюкастла Генри Ицковица (Henry Etzkowitz) и профессора амстердамского университета Лойета Лейдесдорфа (Loet Leydesdorff).

Основной мыслью модели «Тройной спирали» (ТС) является необходимость тесного сотрудничества трех равноправных акторов – государства, бизнеса и научного сообщества (университетов)– для создания инноваций, их скорейшего внедрения в производство и формирования эффективно действующей национальной и региональных инновационных систем. Под актерами мы понимаем субъект хозяйствования, который принимает участие не только в экономической, но и в других видах деятельности и при принятии решения могут изменять ситуацию во всех сферах человеческой деятельности.

Основной предпосылкой модели ТС является необходимость перехода общества к экономике основанной на знаниях. Генерация знаний в странах,

как правило, осуществляется в университетах и научных организациях, поэтому основной тезис концепции ТС состоит в том, что доминирующее положение в системе инновационного развития принадлежит институтам, ответственным за создание нового знания [1, с. 9].

Другой особенностью данной модели развития инновационного процесса является то, что кроме выполнения своих традиционных функций акторы меняются ролями, частично замещая друг друга:

- университеты начинают осуществлять предпринимательские функции, создавая для этого бизнес-инкубаторы и технопарки;
- государство реализовывает финансовые функции в виде создания венчурных фондов для поддержки инновационных проектов;
- бизнес исполняет роль университета, создавая образовательные структуры и иницируя исследовательские программы для собственных нужд, часто на уровне, не уступающем университетам.

И как показывает мировая практика развития национальной инновационной системы в странах с развитой рыночной экономикой, только тесное сотрудничество данных трех институциональных структур позволяет избежать как «провалов» рынка, так и «провалов» государства в процессе создания и эффективного развития инновационной инфраструктуры поддержки малого предпринимательства.

Под «провалами» рынка мы понимаем неспособность рыночных механизмов эффективно распределять и использовать имеющиеся ресурсы для решения важных для общества социально-экономических проблем, что, как правило, является причиной государственного вмешательства в экономику. В тоже время чрезмерное государственное регулирование хозяйственной деятельности ведет к «провалам» государства, под которым понимается неэффективная деятельность государственных институтов, тормозящие своими действиями социально-экономическое развитие общества.

Эволюция инновационной системы демонстрирует три формы взаимодействия между тремя участниками ТС, функции которых менялись в зависимости от исторического контекста.

Форма государственного регулирования, которая является специфической формой взаимодействия [1, с. 24], привела к созданию административно-командной системы, предусматривающей зависимость любой деятельности от государства. Такая инновационная система характерна для экономики мобилизационного типа, например в СССР. Подобные системы существовали и в других странах или секторах инновационной деятельности и проявили себя наиболее эффективно в оборонно-промышленном комплексе. Недостатком данной системы является отсутствие стимулов для инициативы «снизу», и как следствие, малый потенциал развития модели.

Вторая модель опирается на основы рыночной экономики, с минимальным вмешательством государства. Данный тип связей предусматривает создание инноваций в результате деятельности отдельных институциональных сфер, имеющих четкое разграничение функций в пределах их полномочий. Недостатком либеральной модели при реализации инновационной деятельности, является неспособность рыночного механизма привести к эффективному равновесию всех участников рынка инноваций.

Наконец, модель «Тройной спирали» основана на координации деятельности акторов инновационного процесса, которые создают гибридные организационные формы, и выполняют новые для каждого из них функции, позволяющие восполнять как «провалы» государства, так и «провалы» рынка [1, с. 25].

Одной из гибридных организационных форм является БИ, который может создаваться государством, высшими учебными учреждениями и /или/ частным бизнесом для развития новых предприятий и осуществления трансфера новых технологий.

Создание БИ, как элемента инновационной инфраструктуры, рассматривается на базе муниципального образования г. Воткинск Удмуртской Республики. В качестве главной цели деятельности данной структуры является формирование и развитие МБ муниципального образования на базе координации трех основных акторов модели ТС государства (в лице муниципальной власти), науки (в лице академических и образовательных структур) и предпринимательства.

Для этого предлагается в рамках БИ создать координационно-аналитический центр (КАЦ), как элемента интеграции и координации инновационного развития малого предпринимательства МО, деятельность которого будет направлена на реализацию следующих стратегических целей:

1. Разработка механизма формирования и развития новых предприятий малого бизнеса муниципального образования, а также анализ уже существующих предприятий для более эффективного развития.
2. Организация трансфера технологий из университетов в промышленность и в частности в малый бизнес.
3. Подготовка специалистов в области инновационного менеджмента для малого предпринимательства.

Для эффективной реализации перечисленных целей КАЦ необходимо развивать следующие направления:

1. организация научных исследований по приоритетным направлениям развития МО объединенными усилиями вузов на контрактной основе;
2. создание благоприятных условий трансфера технологий для малых предприятий, осуществляющих деятельность в муниципальном БИ;
3. разработка бюджетной, налоговой, инновационной, инвестиционной и промышленной политик МО в направлении эффективного развития МБ;
4. обмен опытом между малыми предприятиями, входящие в состав БИ, посредством проведения семинаров и выставок;

5. организация и проведение муниципальных, областных и региональных конференций и «круглых столов»;
6. корректировка учебных программ высших и средне-специальных учебных заведений города под нужды бизнес-сектора;
7. стажировка студентов вузов города на предприятиях БИ.

Организационную структуру БИ и КАЦ можно представить в виде координации взаимодействия трех сопредседателей, каковыми являются представители от науки, бизнес-сообщества и муниципальной власти.

В функции КАЦ входят следующие мероприятия:

- участие в разработке программ поддержки развития МБ МО;
- разработка механизмов результативного взаимодействия вузов и промышленных предприятий, в частности малого бизнеса;
- планирование перспективных научных исследований по приоритетным направлениям развития малого предпринимательства;
- разработка учебно-методических материалов эффективного развития МП;
- выполнение организационных функций, связанных с деятельностью БИ;
- осуществление мониторинга за деятельностью БИ.

Отличительной особенностью создания элементов инновационной инфраструктуры поддержки развития малого предпринимательства МО, интегрирующих деятельность трех акторов модели ТС, является их формирование на существующих структурах, соединяющих в себе двойные спирали отношений: государство – наука, государство – бизнес и наука – бизнес.

Анализ существующих структур поддержки развития МБ в РФ показывает, что наиболее распространенной практикой МО являются сформированные структуры, соединяющие в себе двойные спирали отношений государство-бизнес, в виде Муниципальных фондов поддержки

МП, учрежденные, как правило, Администрациями МО и Региональными фондами поддержки МП.

Муниципальные фонды поддержки МП выполняют функцию «точек роста» в процессе ускорения развития МБ в городах субъектов РФ. Данные структуры являются перспективными для целей формирования интегрированных структур поддержки развития МБ в виде объектов инновационной инфраструктуры, таких как БИ и технологические парки.

Так, например, Удмуртский государственный фонд поддержки малого предпринимательства (УГФПМП), созданный в 1995 г. принимает участие в организации инфраструктуры поддержки МП в республике, с целью создать благоприятные условия для развития малого бизнеса. В настоящее время это система предприятий, обеспечивает комплексную и адресную поддержку МП в Удмуртской республике, включающая в себя шесть муниципальных фондов и социально-деловых центров в городах и районах республики и шесть предприятий, оказывающих различную организационно-консультационную поддержку малого бизнеса.

Авторы исследования предлагают механизм создания БИ МО, как первоначального элемента инновационной инфраструктуры региона, на основе модели «Тройной спирали», привлекая университет, к существующим структурам, соединяющие двойные спирали отношений государство-бизнес, в виде Муниципальных фондов поддержки МП.

Формирование БИ на базе тесного взаимодействия трех акторов государство-бизнес-университет позволит реализовать функциональные задачи данного элемента инновационной инфраструктуры поддержки МП на качественно ином уровне.

Традиционно институциональная инфраструктура выносится за пределы элемента инновационной инфраструктуры, предполагая воздействие на деятельность МБ в виде общего регулирования на уровне регионального или муниципального законодательства. Включение в состав КАЦ БИ представителей государства в виде муниципальных органов управления,

позволит оперативно корректировать местное нормативно-правовое обеспечение МП, а также выходит с законодательными инициативами на региональный уровень, с целью создания благоприятных условий для развития БИ. Данные изменения могут касаться улучшения законодательства в налоговой политике, муниципальных заказов, а также разработки целевых программ.

Реализация функций БИ в рамках производственной инфраструктуры осуществляется через предоставление площади субъектам МП на ранних стадиях развития, как производственного, так и офисного назначения на льготных условиях, на определенных период.

В дополнении к использованию помещений БИ необходимо создать базу данных, не использующихся объектов муниципальной собственности и пустующих площадей крупных предприятий, для сдачи в аренду начинающим фирмам малого бизнеса. Размещение предприятий будет осуществляться на конкурсной основе с учетом развития приоритетных направлений хозяйственной деятельности МО, такие как малый инновационный бизнес на базе вузовских научных разработок или поддержка предприятий коммунального профиля в связи с коммунальной реформой в стране.

Данный элемент инновационной инфраструктуры позволит эффективно использовать муниципальную собственность, свободные площади и имущество промышленных предприятий города, и обеспечит привлечение в БИ наиболее перспективные для развития МО малые предприятия, которые будут способствовать обновлению промышленной базы региона.

Одним из важных критериев становления и развития малого бизнеса в регионе является наличие на его территории сформированной финансовой инфраструктуры. По оценкам Росстата [2, с. 87] (данные опроса руководителей предприятий МБ) среди основных факторов, ограничивающий рост производства на МП являются: недостаток

финансовых средств 48% и высокий процент коммерческого кредита 31%. Механизм бизнес-инкубации позволяет эффективно решать данную проблему, обеспечивая доступ МБ к финансовым ресурсам, используя существующие разнообразные финансовые инструменты.

Как показала мировая и отечественная практика, одним из действенных способов доступа субъектов малого предпринимательства к кредитным и иным финансовым ресурсам являются Гарантийные фонды. В рамках БИ данная финансовая структура, осуществляя реализацию программы кредитных гарантий, помогает привлечь в необходимых объемах финансовые средства в сектор малого предпринимательства МО. Эффективность механизма предоставления поручительств наглядно демонстрируется на опыте Удмуртского государственного фонда поддержки малого предпринимательства, где на первое полугодие 2008 года на каждый бюджетный рубль, вложенный Правительством Удмуртской республики в создании гарантийного резерва, было привлечено 10 рублей внебюджетных средств.

Также в рамках финансовой инфраструктуры БИ важно развитие лизинговых программ, позволяющих привлекать значительные финансовые ресурсы на приобретение оборудования, транспорта, зданий. Программы лизингового кредитования позволяют решить проблему недостатка собственного капитала малого бизнеса, оказывая помощь в развитии и возможность быстрее встать на ноги.

Целевой группой бизнес-инкубаторов являются начинающие предприниматели, для эффективного развития которых применяются программы микрофинансирования. Основная цель данной программы является формирование кредитной истории начинающих заемщиков, обеспечивая доступ к финансовым ресурсам на льготных условиях.

Большое значение для развития предпринимательства имеет профессиональная подготовка кадров для МБ. Сейчас на МП в РФ работает более 10 млн. человек, составляет 21,7% от всего занятого в стране

населения. Большинство из них не имеет специальных знаний в области предпринимательства, и как показывают данные социологических опросов, 70% молодых предпринимателей считают, что для эффективной деятельности в данной области им необходимо приобрести профессиональные знания.

Данная проблема может быть успешно решена в рамках деятельности БИ при объединении усилий ученых и бизнес-структур, при осуществлении координирующей деятельности представителей муниципальной власти. Силами кадровой инфраструктуры БИ развитие кадровой политики МП МО возможно по следующим направлениям:

- 1) создание бизнес-школы, где на постоянной основе будут проводиться бизнес-курсы, как для начинающих, так и для действующих предпринимателей. Начинающие предприниматели должны научиться оформлять свои идеи в виде бизнес-планов, и по окончании курсов представить свои проекты перед Экспертным Советом БИ. Наиболее интересные из них становятся претендентами на получение мест в БИ.

Действующим предпринимателям бизнес-школа должна предоставлять возможность постоянно повышать квалификацию в области финансов, маркетинга и управленческих технологий. Также проводить семинары, рассматривающие изменения законодательства в области МП и возможности региональных и муниципальных программ социально-экономического развития для МБ;

- 2) другое важное направление в развитии кадрового потенциала МБ – это дополнительное образование по вопросам рыночной экономики представителям инновационного бизнеса (инженерам, конструкторам, изобретателям). Разрабатывая инновационные идеи, они не всегда умеют доводить продукт своего труда до уровня рыночной востребованности.

Для решения этой задачи в рамках бизнес-школы необходимо разработать цикл лекционных и практических занятий по основам инновационного

менеджмента. Данное направление позволит решить проблему дефицита инновационных менеджеров, тормозящую развитие инновационных и инвестиционных процессов, и позволит эффективно развивать наукоёмкий бизнес, повышая общий технический уровень региона.

Следующее направление реализации кадровой политики малого предпринимательства муниципального образования является организация производственного обучения студентов вузов города на предприятиях БИ.

Данное направление предоставляет возможность учащейся молодежи получить практические навыки ведения бизнеса. Также взаимодействие вуза и бизнес-структур, в качестве обратной связи, позволит учебным учреждениям корректировать учебные программы под нужды бизнес-сектора, обучая студентов под необходимые региону профессии.

Развитие кадрового потенциала малого предпринимательства, используя возможности инновационной инфраструктуры, реализуется посредством Президентской программы подготовки управленческих кадров для организаций народного хозяйства. Стратегической целью Президентской программы является создание федерального и региональных резервов высококвалифицированных, компетентных руководителей и формирование управленческого потенциала, способного обеспечить развитие предприятий всех отраслей экономики России. Реализация программы в Удмуртской Республике будет осуществляться через Региональный Ресурсный центр, который свою работу осуществляет в рамках Республиканского бизнес-инкубатора (РБИ). Это обосновано тем, что РБИ функционально связан с действующими в республике институтами инновационной инфраструктуры, и которые позволяют формировать на своей базе кадровый резерв, как малого инновационного бизнеса, так и руководителей для органов власти.

Современное развитие МП невозможно без всестороннего информационного обеспечения. Решение данной задачи должно обеспечить создание и развитие информационной инфраструктуры КАЦ БИ, которая позволит предпринимателям получать достоверную, системную информацию

в области поддержки МБ в реальном масштабе времени. Существующих массив информации в области МП должен быть представлен в виде двух направлений:

1) государственный информационный ресурс – обеспечивающий бесплатный доступ к законодательству в области МБ и информации о государственных и муниципальных заказах.

2) коммерческая информация – представленная в виде аналитических исследований на основе заключенных договоров.

Для успешной реализации продукции предприятиями малого и среднего бизнеса на базе БИ муниципального образования необходимо создать интерактивный портал поддержки продажи товаров.

Также в рамках информационной инфраструктуры специалисты БИ могут осуществлять прямое консультирование предпринимателей.

Таким образом, для эффективного развития малого предпринимательства муниципальных образований необходимо формирование инновационной инфраструктуры поддержки МБ. Авторы исследования предлагают механизм формирования инновационной инфраструктуры поддержки МП, на основе модели «Тройной спирали», привлекая университет, к существующим структурам, соединяющие двойные спирали отношений государство-бизнес, в виде Муниципальных фондов поддержки малого предпринимательства. Это позволит элементам инновационной инфраструктуры МП, на базе взаимодействия трех акторов государство-бизнес-университет, реализовать функциональные задачи на качественно более высоком уровне.

1. Дежина И.Г., Киселева В.В. Государство, наука и бизнес в инновационной системе России. // Институт экономики переходного периода. – 2007. – сентябрь.
2. Малое и среднее предпринимательство в России 2010, Статистический сборник.

МНОГОУКЛАДНОСТЬ АГРАРНОЙ ЭКОНОМИКИ В ГОСУДАРСТВЕННОМ И МУНИЦИПАЛЬНОМ УПРАВЛЕНИИ

А.Н.Суетин, кандидат экономических наук, доцент ФГБОУ ВПО «Ижевская государственная сельскохозяйственная академия», г. Ижевск

В государственном и муниципальном управлении необходимо учитывать интересы большинства населения. В сельской местности одним из важнейших факторов, который следует учитывать, мы считаем многоукладность экономики.

Многоукладность аграрной экономики, по нашему мнению, это совокупность всех форм ведения сельского хозяйства, тесно связанная не только с производственными, но и с культурными, национальными, социальными и иными особенностями населения, проживающего в конкретной местности.

В настоящее время аграрная экономика России состоит из следующих основных укладов:

- коллективные хозяйства (бывшие колхозы и совхозы – ООО, СПК, ЗАО и т.д.);
- частные хозяйства (фермерские и им подобные);
- личные подсобные хозяйства.

С одной стороны, явление многоукладности представляет определенные сложности для управления, т.к. управляемая система перестает быть однородной (как например было в СССР, где главенствовал один уклад – коллективные хозяйства). Это ведет к необходимости разрабатывать законодательство и принимать управленческие решения, учитывающие особенности всех укладов.

С другой стороны, многоукладность имеет преимущества перед моноукладностью – это выражается в том, что производство диверсифицировано, поэтому оно становится более устойчивым к различного рода кризисам и способно более полно использовать имеющиеся условия.

Кроме того, население, принадлежащее к различным укладам экономической жизни, имеет возможность перехода из одного уклада в другой, что делает общество социально стабильным. Это, на наш взгляд, является ценным свойством для государственного и муниципального управления.

Понятие многоукладности тесно связано с понятием адаптивности агропроизводства. Мы считаем, что в настоящее время адаптивные технологии и методы работы должны стать ближайшим ориентиром для хозяйств, т.к. они позволяют при минимальных вложениях добиваться более высоких результатов.

Адаптивная система хозяйствования – это такая система хозяйствования, которая позволяет субъекту автоматически регулировать свою деятельность таким образом, который максимально учитывает объективные экономические изменения.

Основой адаптивной системы хозяйствования выступают адаптивные технологии. К ним относятся выращивание более продуктивных и устойчивых к болезням растений и животных, автоматизация и механизация технологических процессов, внедрение приемов работы, ориентированных в первую очередь на максимальное использование природных особенностей производственных условий.

Таким образом, многоукладность и адаптивные технологии взаимно усиливают положительные свойства друг друга, что в конечном итоге делает аграрную экономику более устойчивой, общество стабильным, а государственное и муниципальное управление – более эффективным.

МТС УДМУРТИИ В ПОСЛЕВОЕННЫЙ ПЕРИОД: ПРОБЛЕМЫ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ И РАЗВИТИЯ (1945-1946 гг.)

С.Н.Уваров, кандидат исторических наук, доцент ФГБОУ ВПО «Ижевская государственная сельскохозяйственная академия», г. Ижевск

Одним из инструментов управления сельским хозяйством в СССР были машинно-тракторные станции (МТС). Они занимали важное место в аграрной политике, поскольку через них партийно-государственное руководство направляло развитие колхозов. Изучение исторического опыта функционирования МТС актуально потому, что в настоящий момент существуют их преемницы – машинно-технологические станции, которым также отводится важная роль в развитии сельского хозяйства страны. Для современного этапа развития агропромышленного комплекса России характерны: недостаток сельскохозяйственной техники, ее высокий износ, кадровые проблемы и др. Поэтому наиболее полезным представляется изучение послевоенного развития МТС, когда также существовали схожие проблемы. Это относится и к истории МТС Удмуртской АССР, которая является практически неисследованной.

Великая Отечественная война стала серьезным испытанием для машинно-тракторных станций Удмуртии, породив множество проблем. Затронем ту из них, на которую не так часто обращают внимание.

Прежде всего, за военные годы резко ослабла материально-техническая база МТС республики, которых в конце 1945 г. насчитывалось 69. Для машинно-тракторных станций, которые были призваны механизировать сельскохозяйственные работы в колхозах, это было равносильно потере функциональных способностей. Значительная часть техники была использована для нужд фронта, а помощь деревне предельно сократилась. Новая техника практически перестала поступать. Так, в 1942-1943 гг. сельское хозяйство даже в масштабах страны не получило ни одного комбайна и ни одного грузового автомобиля [2, С. 124-125]. Износ

оставшейся техники достиг критических значений. Острым был недостаток запчастей, топлива, из-за чего большая часть тракторов и машин выходила из строя или простаивала.

Приведем некоторые цифры, иллюстрирующие ухудшение материально-технической базы МТС Удмуртской АССР за годы войны. Источниковедческой базой статьи стали статистические материалы ЦСУ СССР и отчеты региональных партийно-государственных органов.

За период с конца 1940 г. и по конец 1945 г. парк тракторов в МТС Удмуртии уменьшился на 12,7 % (см. табл. 1). Однако объем тракторных работ, выполненных в колхозах, за тот же период сократился на 45,3 %. Парк комбайнов уменьшился на 1 %. В тоже время уборка комбайнами зерновых в колхозах, сократилась на 59,7 %. Такое несоответствие вызвано тем, что в статистические данные о количестве техники включалась вся наличная техника, в том числе и не работавшая, но еще стоявшая на учете. Так, 25 июля 1946 г. приказом Министерства земледелия СССР выбракованными оказались сразу 99 тракторов машинно-тракторных станций республики, еще 274 находились в плохом техническом состоянии и не подлежали восстановлению. В целом, в 1946 г. на полевых работах было занято только 2425 тракторов всех марок и 614 комбайнов [4, Л. 42, 42 об.], хотя по официальным данным в этом году в МТС было 2699 тракторов и 798 комбайнов. Поэтому необходимо подходить к статистическим показателям с осторожностью: они не были ложными, но не отражали истинную картину.

Таблица 1.

Парк тракторов и комбайнов в МТС УАССР и объем выполненной ими работы в колхозах (на конец года).

Год	Количество тракторов, шт.	Объем тракторных работ (без молотбы), тыс. га «мягкой пахоты»	Количество комбайнов, шт.	Площадь убранных зерновых, тыс. га
1940	3164	1251	810	124
1944	2809	575	802	29
1945	2762	684	801	50
1946	2699	886	798	60

Необходимо добавить, что в годы войны колхозы Удмуртии, историю которых нельзя рассматривать в отрыве от истории МТС, практически лишились грузовых автомобилей: в конце 1944 г. их осталось только 2 из 383 в конце 1940 г. [1, С. 47]. Именно автомобили использовались колхозами для обслуживания тракторов, подвозки семян, удобрений, вывозки зерна. Их могли бы заменить лошади, но количество рабочих лошадей в колхозах на 1 января 1946 г. по сравнению с 1940 г. сократилось на 60,2 %. [3, С. 379].

Между тем, посевная площадь в колхозах республики в 1945 г. по сравнению с 1940 г. сократилась только на 22,2 %, а площадь зерновых – на 14 % (табл. 2).

Таблица 2.

**Посевные площади сельскохозяйственных культур в колхозах Удмуртии
(тыс. га)**

	1940 г.	1944 г.	1945 г.	1946 г.
Вся посевная площадь	1200,5	919,3	933,1	936,9
Зерновые	968,8	790,8	832,5	849,7

Таким образом, нагрузка на МТС в годы войны существенно возросла. Тем не менее, проявленный механизаторами и другими работниками станций героизм позволил выдержать огромное напряжение военных лет.

Однако послевоенное восстановление еще более тяжелым грузом легло на сельское хозяйство, которое в очередной раз стало источником средств для промышленности. Власть пошла по пути ужесточения репрессивно-налоговой политики по отношению к деревне (повышались плановые задания, сохранялся увеличенный обязательный минимум трудодней для колхозников и т.д.), а упор был сделан на укрепление колхозного строя.

МТС по-прежнему рассматривались как центры механизации колхозного производства. Но возможности, чтобы обеспечить послевоенное восстановление, выполнить повышенные планы, увеличились не сильно. Вплоть до 1948 г. показатели материально-технического состояния МТС Удмуртии ухудшались, и только с 1949 г. парк тракторов, комбайнов стал

увеличиваться. А посевная площадь зерновых культур, механизацией производства которых МТС в основном и занимались, стала расти сразу после окончания войны. В 1945 г. она возросла на 41,7 тыс. га в сравнении с предыдущим годом, и еще на 17,2 тыс. га – в 1946 г. (табл. 2).

После войны из-за слабости материально-технической базы МТС и колхозов, сокращения трудовых ресурсов деревни обрабатывать поля на прежнем агротехническом уровне было невозможно. Нереальность планов и недостаток возможностей их выполнения у МТС республики влекли приписки или формальное исполнение.

Приписки, несмотря на всю строгость времени, делались даже при И.В. Сталине. Этому способствовало боязнь наказания за невыполнение планов, вынуждая идти на различные ухищрения. Так, например, МТС УАССР использовали существовавшие правила зачисления распашки целины и залежей с переводом в «мягкую пахоту» по особому коэффициенту для увеличения собственной выработки. В министерстве земледелия республики знали о таком виде обмане и пытались предотвратить включение пахоты «мягких» земель в отчеты как пахоту «твердых». В 1945 г. по годовым отчетам МТС было принято 6281 га новых освоенных земель (в переводе на «мягкую пахоту» – 6281 га). В 1946 г. перед приемкой годовых отчетов машинно-тракторных станций данные о пахоте «твердых» земель были проверены райЗО в большинстве МТС. В итоге принятыми в 1946 г. оказались только 198 га (в переводе на «мягкую пахоту» – 673 га). По ряду МТС проверка данных производилась специальными комиссиями, в результате работы которых были выявлены факты оформления пахоты залежей как целины (например, в Галевской МТС).

Обработка многолетней залежи также оценивалось выше, поэтому велик был соблазн записать в отчете обработку 1-2 летнего перелога как распашку залежи. Фактическое боронование в один след в отчете записывалось как боронование в два следа.

Во всех случаях обнаружения приписок в данные МТС вносились исправления, а на виновных лиц налагались взыскания или дело передавалось в судебные-следственные органы (Галевская МТС). [4, Л. 51]. Однако вряд ли были выявлены все случаи приписок.

Поэтому в целом планы на 1945 г. и 1946 г. в переводе на «мягкую пахоту» МТС Удмуртской АССР перевыполнили, но в результате по основным видам работ было недовыполнение (табл. 3). Механизация сельскохозяйственных работ в колхозах республики оставалась одной из самых низких в СССР: в 1945 г. – 22 %, в 1946 г. – 24 %. [4, Л. 7 об.].

Таблица 3.

**Выполнение планов тракторных работ МТС УАССР
в 1945-1946 гг., в %**

	Наименование работ	1945 г.	1946 г.
1.	Весновспашка	94,2	95,4
2.	Культивация пара	54,9	37,4
3.	Лущение стерни	14,2	16,7
4.	Подъем зяби	44,4	28,5
5.	Уборка комбайнами	71,5	85,9
6.	Молотьба зерновых	82,3	76
	Всего тракторных работ (с молотьбой)	109,5	112,8

Источник: Центральный государственный архив Удмуртской Республики (ЦГА УР). – Ф. Р-567. – Оп. 5. – Д. 1352. – Л. 8об., 24, 48, 73.

Стремление любой ценой выполнить план часто вело к его формальному, т.е. некачественному выполнению. Особенно неудовлетворительно обстояло дело с обработкой почвы. Часто мелкой была пахота. При вспашке тракторами оставалось много клиньев, концы не пропахивались. Пахота с предплужниками не проводилась. Зябь на значительной площади также не культивировалась. Отсюда – исключительная засоренность посевов. Плохой была заделка семян, на разную глубину, с оставлением их большого количества на поверхности. Тем

не менее, колхозное руководство принимало такую работу МТС, так как боялось, что трактора перебросят в другие колхозы.

МТС не были заинтересованы в росте урожайности, их работа оценивалась в гектарах, поэтому в погоне за ними они не старались работать качественно. Урожайность в колхозах, обслуживаемых передовыми и отстающими МТС, различалась не сильно (см. табл. 4). Например, в колхозах района, которые обслуживала считавшаяся лучшей по выработке на условный трактор (596 га в 1946 г.) Воткинская МТС, урожайность была в 1945 г. – 8,9 ц/га, в 1946 г. – 8,2 ц/га (речь идет о «видовой оценке» урожайности). А в колхозах района, которые обслуживала считавшаяся худшей по выработке на условный трактор (156 га в 1946 г.) Курьинская МТС, – соответственно 8,4 ц/га и 8,3 ц/га (табл. 4).

Таблица 4.

Соотношение выработки на 1 условный трактор в передовых и отстающих МТС Удмуртии и урожайности зерновых

	Название МТС	Выработка на 1 условный трактор, га			Урожайность зерновых в районе, ц/га*		
		1944 г.	1945 г.	1946 г.	1944 г.	1945 г.	1946 г.
Передовые МТС							
1.	Ижевская	290	393	522	7,6	9	8,7
2.	Азинская	153	299	357	6,3	9,2	8,9
3.	Воткинская	307	407,1	596	7,5	8,9	8,2
4.	Июльская	244	305	321	7,5	8,9	2,2
5.	Сарапульская	350,1	357	424	5,9	9,2	7,8
6.	Каракулинская	278	334,6	522	5,9	8,9	7,6
7.	Арзамасская	-	340,7	475	5,9	8,9	7,6
8.	Чегандинская	233,5	311	418	5,9	8,9	7,6
9.	Мостовинская	187,5	359	494	6	8,9	9,0
10.	Тарасовская	283	363	437	6	8,9	9,0
11.	Ярская	278,5	288,5	302	8,1	8,2	7,8
12.	Балезинская	321,6	312	359	9,4	9,2	9,6
Отстающие МТС							
1.	Красногорская	181,3	142,2	223	7,1	8,4	8,3

2.	Курьинская	95,7	110,5	156	7,1	8,4	8,3
3.	Ст.-Зятцинская	63,2	115	159	7,2	8,6	8,4
4.	Можгинская	229	271	211	7,6	9,1	8,4
5.	Нылгинская	129,5	203,8	166	8,1	9,6	9,5
6.	Б.-Норьинская	132,8	219,7	204	8,1	9,6	9,5
7.	Кезская	163,8	161,8	224	7,1	8,6	8,3
	В среднем по УАССР**	190,8	231	290	7,3	8,9	8,3

Источник: ЦГА УР. – Ф. Р-567. – Оп. 5. – Д. 1352. – Л. 8.

* Приведена средняя урожайность по району, где находилась МТС (по «видовой оценке»). В министерстве земледелия не было учета и уценки урожая в разрезе каждой МТС.

** По данным МТС, выработка на один условный трактор составила в 1944 г. – 190, 8 га, в 1945 г. – 222 га, в 1946 г. – 292 га [4, Л. 48, 83].

Таблица №3 заставляет о многом задуматься. Каким образом в 1945-1946 гг. машинно-тракторные станции республики в условиях ухудшения материально-технической базы смогли более чем на треть увеличить выработку на 1 условный трактор по сравнению с 1944 г., когда напряжение и так было чрезвычайно высоким?

В годы Великой Отечественной войны работники МТС и крестьяне Удмуртии трудились из последних сил, которые были не безграничны. И если в годы войны они были готовы терпеть, понимая, что «все для фронта, все для победы», то после войны росло непонимание тягот. Увеличение планов для МТС и колхозов вело к формализму в их исполнении. Официальная статистика и отчеты изобиловали успехами, реальное же положение дел было совсем другим. Возможно поэтому высшее руководство страны в 1946 г., располагая неполной информацией о состоянии в сельском хозяйстве, привело страну к голоду 1946-1947 гг.

Требовалось менять ситуацию, и отчасти власть пыталась это сделать. В феврале 1947 г. было принято Постановление Пленума ЦК ВКП(б) «О

мерах подъема сельского хозяйства в послевоенный период», которое возложило на МТС ответственность за выполнение планов урожайности в обслуживаемых колхозах. Основная задача МТС заключалась в повышении урожайности, улучшении тракторного парка, проведение тракторных работ качественно и в агротехнические сроки. Однако кардинальных изменений это постановление не внесло.

Необходимо усвоить важные уроки послевоенной истории МТС республики. Полученные результаты жизненно необходимо использовать при проведении аграрной политики. Установление высоких заданий, не подкрепленных необходимыми ресурсами, жесткая требовательность в исполнении этих решений приведут лишь к формализму: на бумаге все будет хорошо, а в реальности дело будет обстоять иначе.

1. Мотревич В.П. Сельское хозяйство Урала в показателях статистики (1941-1950 гг.). – Екатеринбург: Наука. Уральское отделение, 1993. – 308 с.
2. Народное хозяйство СССР в Великой Отечественной войне 1941-1945 гг. Стат. сб. – М.: Информационно-издательский центр. Госкомиздат, 1990. – 236 с.
3. Хрестоматия по истории Удмуртии. Том 2. Документы и материалы. 1917-2007. – Ижевск / Комитет по делам архивов при Правительстве УР, 2007. – 772 с.
4. Центральный государственный архив Удмуртской Республики (ЦГА УР). – Ф. Р-567. – Оп. 5. – Д. 1352.

СЕКЦИЯ № 1**СЕКЦИЯ «ЭФФЕКТИВНОСТЬ И КАЧЕСТВО
ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО
УПРАВЛЕНИЯ»****СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ УПРАВЛЕНИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫМИ
ОБРАЗОВАНИЯМИ В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ**

В.Ю. Войтович, д.ю.н., профессор, заведующий кафедрой правовых основ государственной и муниципальной службы ГОУ ВПО «Удмуртский государственный университет», г. Ижевск, Заслуженный деятель науки УР, заслуженный юрист УР, Почетный работник высшего профессионального образования Российской Федерации

Рассматривая концепцию В.С. Вильямского [1], определяющую, что несмотря на то, что муниципальные образования в нашей стране созданы повсеместно, их формирования законодательно не установлены. Ни в Конституции, ни в законах Российской Федерации содержания целей муниципального образования не раскрывается. С этим вполне можно согласиться, т.к. нарушен важнейший принцип системного подхода, предусматривающий формулирование цели указанной структуры до ее создания. Однако бесцельных систем в природе не бывает. Они формируются на основе и во исполнении желания социума. Поэтому отсутствие в законе цели муниципального образования дезориентирует население, не дает людям четкого представления о целесообразности местного самоуправления, о смысле его существования. Некоторые ученые считают, что цель муниципального образования сформулирована в статье 2 Федерального закона № 131 от 6 октября 2006 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», в которой зафиксировано: «Местное самоуправление в Российской Федерации – форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, – законами субъектов Российской Федерации, самостоятельное и под

свою ответственность решение населения непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных и иных местных традиций». Однако возникает вопрос, а для чего, с какой целью население самостоятельно и под свою ответственность решает вопросы местного значения? Ответа, к сожалению, на этот вопрос Федеральный закон не дает. Кроме того, в этой статье речь идет не о муниципальных образованиях, как социальных системах, а о местном самоуправлении, т.е. деятельности, направленной на достижение пока неопределенной цели.

Таким образом, законодатель не сумел или не захотел формулировать цель муниципального образования. Но, как это уже было сказано выше, бесцельных систем не бывает. Любая система создается для достижения четко поставленной цели, которая предопределяет структуру системы и направления ее деятельности. Тем более это касается муниципальных образований как органов местной власти, наиболее приближенных к населению, призванных решать насущные, жизненно важные вопросы населения.

Представляется, что при определении цели муниципального образования целесообразно учитывать цель государства в целом, которая в соответствии со ст. 7 Конституции Российской Федерации заключается в создании условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. К сожалению, создание условий – это еще не сама достойная жизнь, а лишь предпосылки для ее достижения. Кто же конкретно будет обеспечивать достойную жизнь человека в России?

Субъекты федерации — это органы государства, значит, они участвуют в первом процессе — тоже создают условия, поэтому кроме муниципальных образований обеспечивать саму достойную жизнь людям просто некому.

Исходя из этих рассуждений, можно предложить следующую формулировку цели муниципального образования.

Целью муниципального образования является обеспечение достойного уровня жизни и обеспечение общественного порядка, общественной безопасности местного населения, формирование гражданского общества.

Вторая часть определения, касающаяся обеспечения общественного порядка, общественной безопасности местного населения, а также формирование гражданского общества не содержится в цели государства. Хотя она в реальности диктуется суровой действительностью, когда человека могут ни за что обидеть, оскорбить, избить, убить, наконец, так, между прочим, без объяснения причин и, как правило, компетентные органы не находят виновных, а значит, совершенное злодеяние остается без наказания. Предлагаемая формулировка обяжет государство более тесно сотрудничать с муниципальными образованиями для безусловного достижения поставленной перед ними ясной и благородной цели. К сожалению, авторы многочисленных монографий и учебников по муниципальному праву не затрагивают вопрос о цели муниципального образования, хотя именно они как представители науки обязаны предлагать свои формулировки, лучшая из которых может стать общепризнанной и найти свое отражение в первых статьях федерального закона о местном самоуправлении.

Утверждение А.И. Радченко о том, что целью муниципального образования «... является основная цель государства [2]», не выдерживает критики. Только лишь потому, что не обозначена его главная политическая составляющая, определенная ст. 2, 7 Конституции Российской Федерации. При этом задача государства должна быть обусловлена всемерной поддержкой экономического развития муниципальных образований, что, к сожалению, в реальной действительности, практически, отсутствует [3]. Совершенно верно утверждает В.С. Вильямский, что если цели полностью совпадают, то это значит одна и та же система, что не подтверждается законодательно. Муниципальные образования согласно закону — это самостоятельные системы, органы

которых не входят в систему органов государственной власти (ст. 12 Конституции РФ) [4].

Выявление соотношения, взаимосвязи и различий в содержании понятий «управление» и «самоуправление» применительно к муниципальному образованию, а также причин появления самого феномена самоуправления при кажущейся простоте довольно сложная задача, требующая для своего решения анализа организации государственного управления и местного самоуправления как взаимосвязанных уровней власти.

Местное самоуправление представляет собой деятельность муниципальных образований по выполнению стоящих перед ними задач, вытекающих из их цели. Отличительными чертами муниципальных образований согласно действующему закону являются наличие населения, территории, муниципальной собственности, местного бюджета и выборных органов местного самоуправления. Федеральный закон 131-ФЗ «Об общих принципах местного самоуправления в РФ» выделяет такие характерные черты местного самоуправления, как власть народа, самостоятельное решение народом вопросов местного значения, экономическая и финансовая самостоятельность, независимость органов местного самоуправления от государственных органов [5].

Одновременно законом предусматривается, что правовые, организационные и материально-финансовые условия становления и развития местного самоуправления создаются федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов федерации, т.е. правила поведения, рамки деятельности муниципальных образований устанавливаются государством. Кроме того, органы местного самоуправления могут наделяться отдельными государственными полномочиями на неограниченный срок независимо от их согласия [6].

Согласно ФЗ 131 «Об общих принципах...» значительно усиливается влияние государства на местное самоуправление в вопросах финансовых, при назначении и смещении глав местных администраций, при установлении

названий местных органов управления, при определении наименований административных центров районов и т.п. Таким образом, гарантированная Конституцией РФ (ст. 12») самостоятельность местного самоуправления на самом деле отсутствует. Из этого следует, утверждают авторы, исследуя муниципальное управление [7], что на уровне муниципальных образований субъект управления не совпадает с управляемым объектом, кроме того, субъект управления (государственные органы) находится в другой социальной системе, на территории другой системы, **потому в настоящее время в России нет местного самоуправления, а есть местное управление.** Однако и это утверждение не совсем верно. **Управление** – это организующая деятельность субъекта управления наделенного определенными государственными полномочиями для достижения определенных целей. Оно предусматривает научный подход. Который выражается в системности, а именно анализе, прогнозе, планировании, организации, контроле и учете, координации и взаимодействии, кадровой политики. Если данная система отсутствует, то налицо не управление. А руководство, так как в настоящее время повторяется состояние, которое было при Советах народных депутатов с разницей лишь в том, что в то время местной властью руководила партия, а теперь ею руководят государственные органы. В связи с этим, следует во всех правовых актах, касающихся деятельности муниципальных образований пользоваться словосочетанием «местное руководство», а не «местное самоуправление».

Следует отметить, что во Франции термина «самоуправление» не существует. Вместо него употребляется понятие «децентрализация» или «муниципальная власть». В законодательстве США и Великобритании термин «самоуправление» также не употребляется, а вместо его используется термин «местное управление» для обозначения деятельности муниципальных образований.

Учитывая изложенное, предлагается изменить название Федерального закона № 131 «Об общих принципах ...», установив вместо

существующего названия: «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» следующие название: «Об основах организации местного самоуправления в РФ». Этим будут устранены две существенные ошибки в содержании названия существующего закона:

- во-первых, закон называется «...Об общих принципах...», но принципы в нем не раскрываются, а вместо них устанавливаются основы местного самоуправления (территориальные, финансовые, экономические и др.), поэтому новое название будет раскрывать действительное содержание закона;

- во-вторых, как было установлено выше – сегодня в стране нет местного самоуправления, а есть местное руководство, поэтому название закона должно отражать действительное положение дел.

Анализ истории «местного самоуправления» с точки зрения предлагаемой логики соотношения содержания понятий «руководство», «управление и «самоуправление» свидетельствует о том, что самоуправление и управление в России не существовало с периода появления государства. Во все времена управляло территориями с помощью наместников, воевод и государственных чиновников без отсутствия системы управления указанной автором выше.

К самоуправляющимся системам в настоящее время можно отнести государство в целом, общественные организации и союзы, предпринимательские структуры, отдельно взятый человек, который сам решает – что, когда и зачем надо делать.

Коллектив авторов учебника по муниципальному праву под руководством А. Никитина, рассматривая вопрос о соотношении между местным самоуправлением и самоуправлением вообще, приходит к выводу о том, что местное самоуправление возникло ранее самоуправления, что понятие «самоуправление» впервые стало употребляться в связи с местным самоуправлением. При этом авторы ссылаются на труды Г. Штмпфла, Х. Шоллера, которые датируют рождение понятия «местное

самоуправление» событиями Великой французской революции. С этим можно согласиться только в части временного фактора, т.е. времени появления в научной литературе и законодательстве того и другого термина, но не в части самого существа понятий. Самоуправление по своему содержанию появилось одновременно с появлением человека как существа мыслящего, самостоятельно определяющего цели, формы и методы своего труда. Далее самоуправление характеризует деятельность родов и племен как социальных групп, озабоченных проблемами выживания в суровых природно-климатических условиях и т.д [8]. И совершенно не меняет существа самоуправления тот факт, что исследователи долгое время не уделяли ему должного внимания.

Самоуправление как феномен неразрывно связано с государственным управлением, и целиком зависит от политики государства касающейся самоуправления, от степени свободы, которую государство дарует своим гражданам фактически, а не декларативно, от уровня понимания государством необходимости самого самоуправления во всех его проявлениях. Практически все теории местного самоуправления основаны на отношении государства к местному самоуправлению, существующем в конкретной стране.

Анализ российского и зарубежного опыта местного самоуправления, а также законодательства регулирующего отношения между государством и органами местной власти, позволяет сделать следующие выводы и предложения, направленные на улучшение организации местной власти в нашей стране.

1. В большинстве стран мира факт отсутствия местного самоуправления является общепризнанным, а местная власть называется не местным самоуправлением, а местным управлением. В связи с этим в этот смысл необходимо включить научный подход. Это означает, что местная власть работает в тесном контакте с государством, соблюдая функции

системного управления, охотно выполняет его функции и пользуется его финансовой поддержкой.

Самостоятельность местных органов власти не стало с момента появления государства, поскольку государства в государстве быть не может. Принцип самостоятельности декларируется во всех нормативно-правовых актах, но фактически не действует в полной мере.

В связи с этим предлагается во всех документах, касающихся местной власти, использовать научный термин «местное управление», исключив полностью из документов и обихода термин «местное самоуправление».

2. Цель муниципальных образований не определена ни в Конституции РФ, ни в Федеральных законах, ни, тем более, в законодательстве субъектов РФ. Таким образом, возникает подозрение, что государство само не знает – зачем оно создает муниципальные образования.

Цель муниципального образования должна быть увязана с целью государства в целом и содержать понятные для каждого положения, предусматривающие прежде всего повышение благосостояния каждого гражданина местного сообщества (ст. 7 Конституции РФ).

При внесении поправок в ФЗ 131 «Об общих принципах...» следует исправить допущенные в нем неточности и, во-первых, ввести понятие «местное управление» и, во-вторых, определить его как деятельность населения.

3. Сегодня существующие недостатки муниципальных образований, которые необходимо устранить. Это не знание правовых актов, отсутствие профессионалов, кумовство, должного бюджета и т.п., которое во многом объясняется отсутствием у местных органов власти научно-обоснованных рекомендаций по организации их деятельности, таких, например, как построение экономических организационных структур, целесообразное разделение труда, обеспечение финансовой самостоятельности, совершенствование работы с кадрами и др.

Реализация предлагаемых мероприятий будет способствовать улучшению организации деятельности местных органов власти, устраним недостатки действующего законодательства о местном управлении, упорядочит понятийный аппарат, повысит уважение местного населения к местным органам власти.

1. Вильямский В.С. Основы организации муниципального управления / В.С. Вильямский. – Ростов н/Д.: Феникс, 2007. С. 24-26.
2. Радченко А.И. Основы государственного и муниципального управления: системный подход. – Ростов – на -Дону.: Ростиздат, 2001. С.27.
3. См.: Войтович В.Ю., Иванова А.А. Местное самоуправление в Удмуртии. – Ижевск: КнигоГрад, 2010, - 292 с.; Войтович В.Ю., Иванова А.А. Муниципальные образования Удмуртии. На примере Глазовского муниципального района. – Ижевск: Изд-во «Удмуртия», 2011. – 416 с.
4. Вильямский В.С. Указанное сочинение. С. 27.
5. См.: Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131 – ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», ст. ст. 10-22, 49-66.
6. Там же. Ст. 19-21.
7. См.: Вильямский В.С. указанное сочинение; Можаяева Н.Г., Богинская Е.В. Муниципальное управление: учебник для студентов системы СПО / Под ред. А.А. Скамницкого. – М.: Гардарики, 2006; Королев С.В. теория муниципального образования. – М., 1999 и др.
8. См.: Энгельс Ф. Происхождение семьи, частной собственности и государства. – М., 1991.

ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПОЛНОМОЧИЙ ГЛАВЫ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

В.Ю. Войтович, д.ю.н., профессор, заведующий кафедрой правовых основ государственной и муниципальной службы ГОУ ВПО «Удмуртский государственный университет», г. Ижевск, Заслуженный деятель науки УР, заслуженный юрист УР, Почетный работник высшего профессионального образования Российской Федерации

А.А. Иванова, кандидат юридических наук, доцент кафедры правовых основ государственной и муниципальной службы Удмуртского государственного университета, г. Ижевск

Организационной основой муниципального образования являются система и структура органов местного самоуправления, порядок, формы и принципы их деятельности, порядок организации и осуществления муниципальной службы.

Под организационной структурой понимается состав и соподчиненность взаимосвязанных организационных единиц (отдельных должностей), звеньев (управленческих подразделений) и ступеней (уровней), наделенных определенными правами и ответственностью для выполнения соответствующих целевых функций управления.

В систему органов местного самоуправления входят (далее - ОМС):

- избираемые непосредственно населением и (или) образуемые представительным ОМС, органы, наделенные собственными полномочиями по решению вопросов местного значения;
- глава муниципального образования (далее - МО);
- местная администрация;
- органы контроля МО;
- избирательная комиссия МО;
- органы общественного территориального самоуправления;
- органы управления, наделенные отдельными полномочиями ОМС.

Глава МО – это высшее должностное лицо МО, наделенное уставом МО и законодательством собственными полномочиями по решению вопросов местного значения (ст. 36 Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления» (далее – Федеральный закон №131-ФЗ)).

Полномочия главы МО подразделяются на две группы: общего и специального характера. Под полномочиями общего характера предлагается понимать полномочия, которыми в равной степени обладает любой глава МО вне зависимости от того, с какой иной должностью в МО совмещается его должность. Под полномочиями специального характера – полномочия, предопределенные должностью, которую он одновременно занимает. Полномочия главы МО общего характера изложены в ч. 4 ст. 36 Федерального закона №131-ФЗ. К ним относятся:

- представление МО в отношениях с ОМС других МО, органами государственной власти, гражданами и организациями, без доверенности действует от имени МО;
- подписание и обнародование нормативных правовых актов, принятых представительным ОМС;
- издание в пределах своих полномочий правовых актов;
- требование созыва внеочередного заседания представительного органа.

Полномочием специального характера, которым наделен глава МО, возглавляющий местную администрацию, можно считать право отлагательного вето в отношении нормативных правовых актов, принятых представительным органом. Этим правом в силу ч. 13 ст. 35 Федерального закона №131-ФЗ может обладать только глава МО, являющийся главой местной администрации.

Глава МО, возглавляющий представительный орган, такого права не имеет. В качестве полномочий специального характера главы МО, возглавляющего представительный орган, следует в первую очередь рассматривать полномочия по организации деятельности представительного

органа. Однако эти полномочия в силу нормы, изложенной в ч. 14 ст. 35 Федерального закона №131, не являются исключительными. Если глава МО является главой местной администрации, полномочия по организации деятельности представительного органа исполняет его председатель.

Полномочие специального характера, которым обладает глава МО, возглавляющий представительный орган, зафиксировано в ч. 6 ст. 37 Федерального закона №131-ФЗ. Это полномочие по заключению контракта с главой местной администрации. Никакое другое должностное лицо не вправе подписывать контракт с победителем конкурса на замещение должности главы местной администрации.

Изложенное, мы полагаем, может служить основанием того, что глава МО именно в силу этой своей должности наделен некоторыми полномочиями, обладание которыми дает ему приоритет по отношению к другим должностным лицам местного самоуправления.

О первичности статуса главы МО по отношению к статусу председателя представительного органа (главы местной администрации) говорит и формулировка пп. 2,3,5 ч. 2 ст. 36 названного Федерального закона, из которого становится ясно, что именно глава МО исполняет полномочия председателя представительного органа (возглавляет местную администрацию), а не наоборот. Вывод о приоритетности позиции и комплексном характере статуса главы МО следует принимать во внимание при решении вопросов о временном исполнении полномочий главы МО и досрочном прекращении этих полномочий. В Федеральном законе от 21 июля 2005 г. ФЗ-93 «О внесении изменений в законодательные акты РФ о выборах и референдумах и иные законодательные акты РФ» ст.36 была дополнена ч. 7, в которой зафиксировано, что в случае досрочного прекращения полномочий главы МО его полномочия временно исполняет должностное лицо местного самоуправления, определяемое в соответствии с уставом МО. Законодатель ограничил возможность временного исполнения

полномочий главы МО только одним основанием – досрочным прекращением им полномочий.

Ситуации отсутствия главы МО, на наш взгляд, следует подразделять по принципу их длительности. В первую очередь следует понимать принципиальное отличие случаев досрочного прекращения этих полномочий от случаев временного его отсутствия (болезнь, отпуск, командировка, временное отстранение от должности в рамках уголовного процесса). В случае досрочного прекращения полномочий в структуре ОМС перестает существовать ключевой элемент управления, наличие которого является обязательным. В этой ситуации речь должна идти об исполнении полномочий впредь до подведения итогов выборов нового главы МО и вступления его в должность, либо об избрании нового представительного органа.

Мы считаем, что случаи временного отсутствия главы МО целесообразно подразделить на краткосрочные и длительного отсутствия. К последней группе должны быть отнесены случаи его отсутствия, превышающие по длительности некоторый временной критерий, который должен быть установлен законом (длительное заболевание или временное отстранение от должности, длительность которого превышает соответствующий срок). Действующее ограничение возможностей временного исполнения полномочий главы МО ситуациями именно досрочного прекращения его полномочий является важным положением его статуса, обусловленным комплексным и приоритетным характером по отношению к другим должностным лицам и ОМС.

Существование порядка временного исполнения полномочий главы МО только в случае досрочного прекращения полномочий, может привести к тому, что интересы территории окажутся в зависимости от неспособности одного лица выполнять свои обязанности, пусть даже и в силу уважительных причин. Комплексный характер статуса главы МО может привести к тому, что в рассматриваемом случае такой зависимости окажутся интересы

одновременно муниципальных районов и сельских поселений. С учетом этого целесообразно расширить в Федеральном законе №131-ФЗ перечень оснований временного исполнения полномочий главы МО путем включения в него факта возможности временного длительного его отсутствия при одновременном законодательном установлении срока длительного отсутствия, по истечении которого вступает в действие норма устава МО, определяющая должностное лицо, на которое возлагается временное исполнение обязанностей главы. При временном краткосрочном отсутствии главы МО речь может идти только об исполнении полномочий председателя представительного органа или главы местной администрации (в зависимости от того, одновременное замещение какой должности предусмотрено уставом МО). В перспективе краткосрочное отсутствие главы МО может быть изменено на его длительное отсутствие, при условии истечения упомянутого предельного срока.

Перечень оснований досрочного прекращения полномочий главы МО является закрытым, не предусматривает иных случаев. При этом процедуру отзыва главы МО избирателями можно применить только к лицу, который избран на муниципальных выборах. Если глава МО избран представительным органом из своего состава, можно говорить только об отзыве его как депутата представительного органа. Прекращение полномочий депутата представительного органа в этом случае влечет прекращение полномочий главы МО. Федеральным законом № 131-ФЗ не предусматривается возможность возникновения ситуации, при которой глава МО, избранный представительным органом из своего состава, может помимо собственного желания утратить полномочия главы, сохранив при этом полномочия депутата. Это означает, что нарушается сформулированный в ч. 5 ст. 36 указанного закона принцип подконтрольности главы МО представительному органу.

Требуют уточнения и некоторые иные вопросы. Так, в ч. 7 ст. 40 указанного закона определено, что осуществляющие на постоянной основе

свои полномочия депутаты, члены выборного ОМС, выборные должностные лица местного самоуправления не вправе заниматься предпринимательской, а также иной оплачиваемой деятельностью, за исключением педагогической, научной и другой творческой деятельности.

Распространяется ли данное ограничение на главу МО, который избран представительным органом из своего состава? Понятия «должностное лицо местного самоуправления» и «выборное должностное лицо местного самоуправления» определены ч. 1 ст. 2 Федерального закона. Должностное лицо местного самоуправления – это выборное либо заключившее контракт (трудовой договор) лицо, наделенное исполнительно-распорядительными полномочиями по решению вопросов местного значения и (или) по организации деятельности органа местного самоуправления. При этом выборным должностным лицом признается только должностное лицо местного самоуправления, избираемой на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании на муниципальных выборах. Глава МО в рассматриваемой правовой конструкции избирается не на муниципальных выборах, а представительным органом из своего состава. По контракту он, естественно, на должность также не принимается.

Таким образом, глава МО, избранный из состава представительного органа, не подпадает под определение понятия «должностное лицо местного самоуправления». Глава МО, избранный на муниципальных выборах, является согласно соответствующим определениям должностным лицом местного самоуправления. При этом как один, так и другой глава МО в силу ч. 1 ст. 36 Федерального закона № 131-ФЗ являются высшими должностными лицами МО. Если глава МО, избранный из состава представительного органа, оформлен для работы на постоянной основе именно как глава, а не как депутат представительного органа, имеет ли он право заниматься предпринимательской деятельностью? Подобные вопросы требуют уточнений.

Полномочия Главы МО могут прекращаться по истечении срока работы представительного органа и досрочно (ст. 35, 36 Федерального закона).

Полномочия прекращаются досрочно в случае:

- смерти;
- отставки по собственному желанию;
- отрешения от должности;
- признания судом безвестно отсутствующим или объявления умершим;
- вступления в отношении него в законную силу обвинительного приговора суда;
- выезда за пределы РФ на постоянное место жительства;
- прекращения гражданства РФ, прекращения гражданства иностранного государства участника международного договора РФ, в соответствии с которым иностранный гражданин имеет право быть избранным в ОМС;
- отзыва избирателями;
- установленной в судебном порядке стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять полномочия главы МО;
- досрочного прекращения полномочий представительного органа, если глава МО избран из состава данного органа;
- преобразования МО.

Если глава МО временно (в связи с болезнью или отпуском) не может исполнять свои обязанности, их исполняет должностное лицо, предусмотренное уставом МО субъекта РФ. В случае досрочного прекращения полномочий главы МО его временно исполняет должностное лицо местного самоуправления, определяемое в соответствии с уставом МО. Чаще всего – это заместитель (первый заместитель) главы МО.

Таким образом, статус главы МО является комплексным. Его положение в значительной степени определяется принятой в муниципальном образовании и зафиксированной в его уставе структурой органов местного самоуправления. В соответствии с законодательством РФ он исполняет полномочия высшего должностного лица, одновременно наделяясь общими и

специальными полномочиями, поэтому правовой статус главы МО требует точной правовой регламентации.

**ВОПРОСЫ ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ
ТРАНСГРАНИЧНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА
(НА ПРИМЕРЕ УКРАИНСКО-РОССИЙСКОГО ПОГРАНИЧЬЯ)**

А.П. Голиков, зав. кафедрой мировой экономики, доктор географических наук, профессор (Украина)

П.А. Черномаз, кандидат географических наук, доцент, Харьковский национальный университет им. Каразина (Украина)

В последние годы в практику региональных исследований, особенно экономических и общественно-географических, входит диагностика – способ оценки состояния предмета исследований путём выявления у него патологических отклонений от нормы (с помощью специально созданных индикаторов и шкал их измерения). Диагностика направлена на определение неизвестного явления объекта или явления, которое изучается с помощью побочных (косвенных) измерений. Основными задачами диагностики в региональном измерении являются паспортизация изучаемого объекта (региона, территории, процесса, явления и др.). Паспорт региона представляет его социально-экономический портрет и призван выполнять два задания: 1) представлять информационную модель региональной системы «территория-природа-население-хозяйство-инфраструктура»; 2) являться средством конструирования информационного потока, ориентированного на управление [2].

Иными словами, составление паспорта региона должно обеспечить сбор и систематизация информации для дальнейшего её использования в качестве аналитического инструмента при выработке соответствующей стратегии и концепции развития.

Целью данного исследования является региональная диагностика украинско - российского пограничья на основе статистических методов и SWOT-анализа.

Площадь административных территорий, прилегающих к российско-украинской границе, составляет 487,5 тыс. кв. км, в том числе со стороны Украины – 34,2%, со стороны России – 65,8%.

Таким образом, территория пограничных регионов России существенным образом больше, чем близлежащих украинских, но по численности населения они сравнимы: с украинской стороны в пограничных областях проживает 14,4 млн. человек, с российской – 15,7 млн. При этом украинские пограничные области более урбанизированы: доля городского населения составляет 79,4% (украинская сторона) и 61,4% (российская сторона). Соответственно, и плотность населения на украинском пограничье в 1,8 раза выше, чем в российском (86,7 против 48,8 чел. на кв. км). Исключение составляют Черниговская и Брянская области, плотность населения которых почти одинакова (35,8 и 37,8 чел. на кв. км).

Показатели естественного движения населения и в российских, и в украинских областях отражают естественную убыль: смертность значительно превышает рождаемость. На украинском приграничье они в целом хуже, чем в российском. Рекордно низкий показатель с российской стороны – в Курской области – более 10 человек на 1000 жителей, с украинской стороны – в Сумской и Черниговской областях, где аналогичный показатель – соответственно 10 и 13 человек на 1000 жителей (в 2006 г.).

В нынешнем виде (с относительно незначительными последующими коррективами) граница между Россией и Украиной была закреплена Договором о границах от 10 марта 1919 года между Российской Социалистической Федеративной Советской Республикой и Рабоче-крестьянским правительством Украины [1].

Характер трансграничного сотрудничества в значительной мере определяется социально-экономическим состоянием приграничья.

Хотя уровень развития приграничных регионов обеих стран неодинаков, можно сказать, что территория Украины повернута к России своими наиболее развитыми регионами.

Уровень душевого ВРП украинских приграничных регионов близок к среднему по стране (около 8,2 тыс. грн. в 2005 г. [7]), в то время как в российском пограничье уровень душевого ВРП (около 68,8 тыс. руб. в 2005 г. [6]) составляет лишь около 60% от среднего по стране и даже в самом развитом регионе – Белгородской области – не достигает среднероссийского показателя.

В то же время показатель среднедушевого ВРП российского пограничья в долларовом эквиваленте примерно в 1,5 раза больше, чем в приграничных регионах Украины.

Однако по объемам промышленного производства многие украинские пограничные регионы, относящиеся к наиболее развитым в своей стране (в частности, Донецкая, Харьковская и Луганская области), превосходят российские. Так, только вместе взятые Донецкая и Луганская области производят пятую часть промышленной продукции Украины, занимая лишь 8,8% ее территории.

Среди российских приграничных регионов наиболее промышленно развитыми являются Ростовская область, Краснодарский край и Белгородская область.

Если российские регионы уступают украинским по роли в промышленности своей страны, то по производству сельскохозяйственной продукции некоторые российские пограничные регионы занимают в России ведущее место. Так, на Краснодарский край в 2006 г. приходилось 10,5% валового сбора зерна России, а на Ростовскую область – 8% [6].

Российско-украинское пограничье имеет хорошо развитую транспортную сеть. На границе действуют 52 постоянных международных грузопассажирских пункта пропуска, из которых 37 автомобильных, 13 железнодорожных, один речной (Ростов) и один паромный (Кубань – Крым).

По сопоставимым социальным показателям впереди оказываются российские регионы. Средняя зарплата по приграничью России примерно в 1,5 раза выше, чем в приграничье Украины (что, кстати, точно соответствует

разнице в душевом показателе вырабатываемого ВРП). Но во всех российских регионах вдоль границы с Украиной ее уровень не достигает среднего по стране (в среднем – 69,1%, максимум в Белгородской области – 78,4%) [6]. Украинские пограничные области, наоборот, относятся в своей стране к регионам со средней и относительно высокой заработной платой (в среднем – 92,7%, наименьшие показатели – в Черниговской и Сумской областях, соответственно 75,8 и 82,2%) [7], что несколько смягчает градиент в уровне оплаты труда между двумя странами.

Однако даже в "беднейшем" российском пограничном регионе (Брянской области) при перерасчете средняя зарплата оказывается примерно равной зарплате в самой "богатой" пограничной области Украины (Донецкой). Во всех российских областях оплата труда в среднем выше, чем в непосредственно граничащих с ними украинских. Так, в Харьковской области она составляет примерно 60% от уровня Белгородской.

Особую активность в трансграничном сотрудничестве проявляют Харьковская и Белгородская области.

В 1997 году учеными-регионалистами Харьковского государственного университета была впервые высказана и обоснована идея создания первого украинско-российского еврорегиона «Слобожанщина» [3-4].

Чуть позднее, после подготовительной работы, проведенной исполкомом Совета руководителей пограничных областей Беларуси, России и Украины, 7 ноября 2003 года были подписаны формальные учредительные документы о создании украинско-российского еврорегиона «Слобожанщина». В 2004 году еврорегион «Слобожанщина» принят в Ассоциацию европейских приграничных регионов в качестве наблюдателя, а в 2007 году – в качестве полноправного члена.

27 декабря 2006 года Кабинет Министров Украины утвердил Государственную программу развития трансграничного сотрудничества на 2007-2010 гг. Ее задача – активизация внешнеэкономической деятельности регионов, развитие малого и среднего предпринимательства, сохранение

природной среды, развитие социальной сферы. В эту программу вошли шесть еврорегионов, в том числе «Днепр» и «Слобожанщина». В 2008 году для финансовой поддержки 16 проектов в рамках шести еврорегионов Украины предусмотрено 6,62 млн. грн., в том числе на один проект еврорегиона «Слобожанщина» (комплексный план оздоровления бассейна реки Лопань) – 100 тыс. грн. Это очень «мизерная» сумма по сравнению с масштабами возможного сотрудничества, в особенности в экономической сфере.

Но даже сегодня экономическое сотрудничество приграничных областей показывает устойчивый рост. Так, по данным Главного управления внешнеэкономических связей и евроинтеграции Харьковской облгосадминистрации [5], за 9 месяцев 2007 года внешнеторговый оборот Харьковщины с Белгородской областью вырос на 83,6% в сравнении с аналогичным периодом 2006 года и составил 180,7 млн. долл. (15,6% от общего оборота с Российской Федерацией). Экспорт харьковских предприятий составил 130 млн. долл. (31,5% от экспорта в РФ), увеличившись на 82,8% в сравнении с аналогичным периодом 2006 года. Импортные поставки в Харьковскую область выросли на 85,7% в сравнении с аналогичным периодом 2006 года и составили 50,7 млн. долл. (6,8% от импорта из РФ).

Развитие сопредельных областей Украины и России, которые имеют мощный производственный, интеллектуальный и инфраструктурный потенциал сегодня искусственно сдерживается невозможностью его общего использования, отсутствием увязки целей в экономических, социальных и экологических программах. Это, кроме того, усиливает социальный градиент вдоль границы.

Поэтому цель создания еврорегионов «Слобожанщина», «Днепр», «Ярославна», а также планируемого еврорегиона на границе Ростовской области и Донбасса – формирование системы совместного пространственного планирования сопредельных территорий Украины и

России. Гармонизация взаимодействия сторон для реализации основных социально-экономических функций пограничья, привлечение инноваций и инвестиций для роста экономики, активизация развития добросовестного малого и среднего бизнеса, который сегодня с трудом преодолевает барьерное действие границы.

Нами был выполнен SWOT-анализ российско-украинского трансграничного сотрудничества с целью структурирования имеющейся информации, что позволяет по-новому взглянуть на текущую ситуацию и открывающиеся перспективы.

Итоговая матрица SWOT-анализа (табл. 1) систематизирует информацию о трансграничном сотрудничестве, четко представляя имеющиеся преимущества и недостатки, позволяя избежать соответствующих им опасностей и максимально эффективно использовать имеющиеся в распоряжении ресурсы, пользуясь предоставляемыми возможностями, что дает основу для выбора оптимального пути развития еврорегиона «Слобожанщина».

Таблица 1.

SWOT-анализ российско-украинского трансграничного сотрудничества

<p>Использование сильных сторон для реализации возможностей</p> <p>1. Установление кооперационных отношений будет содействовать развитию промышленного сектора, а также развитию среднего и малого бизнеса на территории российско-украинского пограничья.</p> <p>2. Значительным вкладом в развитие науки и образования обеих стран является обмен опытом в сфере образования и содействие повышению уровня квалификации специалистов учебных заведений и научных учреждений.</p> <p>3. Возможность более свободного посещения соседних государств положительно скажется на развитии социально-культурных отношений.</p>	<p>Использование сильных сторон для преодоления угроз</p> <p>1. Развитие кооперационных связей будет содействовать созданию зоны свободной торговли Украины и России.</p> <p>2. Открытие выставочного комплекса «Экспоцентр «Слобожанщина» будет способствовать упрощению таможенных барьеров.</p> <p>3. Развитие социально-культурных связей будет противодействовать национальным и шовинистским настроениям.</p> <p>4. Сотрудничество в решении экологических проблем в рамках еврорегиона «Слобожанщина» будет препятствовать деградации природной среды и способствовать ликвидации последствий экологических бедствий.</p>
<p>Возможности для преодоления слабых сторон</p> <p>1. Привлечение инвестиций под проекты</p>	<p>Угрозы проявления слабых сторон</p> <p>1. Политическая конфронтация в связи со</p>

еврорегиона приведет к оживлению зон депрессии и активизации регионообразующих производств.

2. Создание дополнительных транспортных маршрутов наряду с реконструкцией магистральных улучшит транспортную доступность.

3. Модель еврорегиона предусматривает увеличение прозрачности границы для легальных товарных потоков.

4. Внедрение единых европейских стандартов охраны окружающей среды.

5. Содействие налаживанию экономических, образовательно-научных и культурных отношений между государствами.

6. Создание общего цивилизованного рынка труда позволит предотвратить развитие интеллектуальной асимметрии пограничья.

вступлением Украины в НАТО может привести к пересмотру прежде подписанных договоренностей межгосударственного и трансграничного сотрудничества.

2. Отказ от формирования зоны свободной торговли снизит конкурентоспособность украинской продукции на рынке России.

3. Негативные последствия вступления в ВТО могут привести к закрытию предприятий и разрыву установленных кооперационных связей.

4. Бесконтрольное увеличение мигрантов может усилить криминогенность украинско-российского пограничья.

5. Несогласованность на рынке труда и в условиях социальной защиты будет усиливать миграционный поток в сторону России.

1. Бочко В., Ганжа О., Захарчук Б. Кордони України: історична ретроспектива та сучасний стан. – К.: Основи, 1994. – 168 с.

2. Голиков А.П., Казакова Н.А. Стратегия регионального развития: европейский контекст: Монография. – Х.: Экограф, 2008. – 180 с.

3. Голиков А., Черномаз П. Еврорегион “Слобожанщина” как форма трансграничного сотрудничества сопредельных областей Украины и России // Регион: Проблемы и перспективы. – 1997. – № 4. – С. 52-54.

4. Голиков А.П., Черномаз П.А. Еврорегион “Слобожанщина” и трансграничное сотрудничество Украины и России // Трансграничные проблемы стран СНГ / Отв. ред. В.М. Котляков. – М.: Опус, 2003. – С. 208-210.

5. Зовнішньоекономічна діяльність Харківської області з Російською Федерацією та регіонами Російської Федерації // Офіційний веб-сайт Харківської обласної державної адміністрації (<http://www.kharkivoda.gov.ua/show.php?page=11929>)

6. <http://www.gks.ru> Федеральная служба государственной статистики РФ

7. <http://www.ukrstat.gov.ua> Государственный комитет статистики Украины

ОСНОВЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА УКРАИНСКО-РОССИЙСКИХ ТРАНСГРАНИЧНЫХ ВЗАИМООТНОШЕНИЙ

П.А. Черномаз, кандидат географических наук, доцент, Харьковский национальный университет им. Каразина (Украина)

На сегодняшний день правовая база украинско-российского трансграничного сотрудничества установлена в ряде документов об общих нормах экономических и других отношений между Украиной и Россией.

Один из самых важных – Договор о дружбе, партнерстве и сотрудничестве, подписанный президентами Украины и России 31 мая 1997 г. и автоматически пролонгированный в 2008 г. Статья 14-я свидетельствует, что стороны будут обеспечивать благоприятные условия для прямых торговых и других экономических связей на уровне административно-территориальных единиц в соответствии с действующим законодательством, уделяя особое внимание экономическим связям между пограничными регионами.

По инициативе Белгородской и Харьковской областей в январе 1994 г. учрежден Совет руководителей приграничных областей России и Украины. Вначале в его состав входили пять областей РФ (Брянская, Курская, Белгородская, Воронежская и Ростовская) и пять областей Украины (Черниговская, Сумская, Харьковская, Луганская и Донецкая). В 1996 г. к Совету присоединились три области Беларуси, имеющие общую границу с Россией – Витебская, Могилевская и Гомельская. В том же году в Совет были приняты другие субъекты РФ и украинские области, включая и те, которые не имеют границы с Россией, но заинтересованы в экономическом сотрудничестве с ее регионами. С Российской стороны это Краснодарский край и Тульская область, с украинской – АР Крым, город Севастополь, Полтавская и Запорожская области. Таким образом, число членов Совета достигло 19. Его деятельность организуется исполнительным комитетом, базирующемся ныне в Белгороде и Харькове.

27 января 1995 г. заключено Соглашение между правительствами Украины и России о сотрудничестве между пограничными областями. Подписан также ряд межправительственных соглашений о сотрудничестве в отдельных сферах: международном автомобильном сообщении, о пунктах пересечения границы, об общем использовании и охране водных объектов, о сотрудничестве в сфере культуры, науки и образования, о сотрудничестве по защите окружающей среды. В январе 1996 г. президенты Украины и России подписали соглашение "О создании смешанной российско-украинской комиссии по сотрудничеству" под председательством премьер-министров обеих государств. В феврале 2001 г. принята Программа межрегионального и трансграничного сотрудничества между Украиной и Россией на 2001-2007 гг. (в октябре 2006 г. срок ее действия продлен до 2010 года), где высказана поддержка идеи еврорегионов.

Понятие "еврорегион" закреплено в Европейской рамочной конвенции о трансграничном сотрудничестве между территориальными общинами или властями, подписанной в Мадриде 21 мая 1980 г., а также в Декларации о трансграничном сотрудничестве, принятой Комитетом Министров Совета Европы 6 ноября 1989 г.

В Мадридской конвенции 1980 г. трансграничное сотрудничество (cross-border co-operation) определяется как любые совместные действия, направленные на усиление и углубление добрососедских отношений между территориальными общинами или органами власти, которые находятся под юрисдикцией двух или нескольких договорных сторон, а также составление с этой целью любых необходимых соглашений или достижение договоренностей.

Еврорегион – это возникшая в Европе форма трансграничного сотрудничества между территориальными общинами или местными органами власти пограничных регионов двух или больше государств, имеющих общую границу, которое направлено на координацию их совместных усилий и осуществление согласованных мер в разных сферах

жизнедеятельности согласно национальным законодательствам и нормам международного права для решения общих проблем и в интересах людей, проживающих по обе стороны государственной границы.

Еврорегион не является каким-то новым властным образованием, поэтому он не нарушает территориальной целостности государств, не вредит их безопасности, а наоборот – содействует улучшению взаимоотношений между соседними странами. Сотрудничество в рамках еврорегиона развивается путем реализации конкретных совместных проектов, в которых одинаково заинтересованы все сопредельные страны и их пограничные территории. Это лишь средство интенсификации регионального сотрудничества, которое осуществляется на правительственно-региональном и регионально-локальном уровнях в рамках существующего законодательного поля государств, регионы которых объединяют свои усилия для решения общих проблем. Правительственно-региональное сотрудничество опирается на межгосударственные соглашения (в частности, для Российской Федерации и Украины главным документом является Договор о дружбе, партнерстве и сотрудничестве). Регионально-локальное сотрудничество основано на личных контактах между руководителями соседних регионов.

Распоряжением правительства Российской Федерации от 09.02.2001 г. утверждена «Концепция приграничного сотрудничества Российской Федерации», а 22.07.2002 г. Совет Федерации РФ ратифицировал Мадридскую конвенцию 1980 г. Федеральным законом № 91-ФЗ. Украина ратифицировала этот документ еще в 1994 г. Указанные события означают обоюдное желание сфокусировать внимание в своих двусторонних отношениях на приграничном сотрудничестве по международным (европейским) правилам.

Трансграничное сотрудничество в Украине регулируется принятыми парламентом законами «О трансграничном сотрудничестве», «О местном самоуправлении» и «О местных государственных администрациях». Кроме

того, в Украине существуют Программа развития еврорегионов (утверждена Постановлением Кабинета Министров Украины от 29.04.2002 г. № 587) и Государственная программа развития трансграничного сотрудничества на 2007-2010 годы (утверждена Постановлением Кабинета Министров Украины от 29.12.2006 г. № 1819). На Харьковщине принята Программа приграничного сотрудничества в Харьковской области до 2011 года (утверждена на сессии Харьковского областного совета 27.01.2005 г.).

Трансграничное сотрудничество как комплекс действий, направленных на установление и углубление экономических, социальных, научно-технических, экологических, культурных и других отношений между территориальными громадами, их представительскими органами, местными органами исполнительной власти Украины и территориальными общинами, соответствующими органами власти Российской Федерации, осуществляется в рамках соглашений, заключенных между такими субъектами трансграничного сотрудничества. Одной из форм такого сотрудничества является создание еврорегионов.

После распада СССР возникла необходимость активизации трансграничного сотрудничества сопредельных регионов бывших союзных республик, а ныне независимых государств.

Начиная с 1997 г., учеными кафедры международных экономических отношений Харьковского национального университета им. В.Н. Каразина в ряде работ [1-5] была высказана идея, а затем и обоснована необходимость создания первого украинско-российского еврорегиона «Слобожанщина».

После подготовительной работы, проведенной исполкомом Совета руководителей пограничных областей Беларуси, России и Украины, 7 ноября 2003 г. подписаны формальные учредительные документы о создании украинско-российского еврорегиона «Слобожанщина». В 2004 г. еврорегион «Слобожанщина» был принят в Ассоциацию европейских приграничных регионов в качестве наблюдателя, а в 2007 г. он получил статус члена этой международной общественной организации.

Кроме того, в 2003 г. в Гомеле было образовано белорусско-российско-украинское трансграничное объединение – еврорегион «Днепр» в составе Брянской, Гомельской и Черниговской областей, а 24 апреля 2007 г. в Курске подписано соглашение о создании еще одного украинско-российского еврорегиона «Ярославна» в пределах Сумской и Курской областей.

27 декабря 2006 года Кабинет Министров Украины утвердил Государственную программу развития трансграничного сотрудничества на 2007-2010 гг. Ее задача – активизация внешнеэкономической деятельности регионов, развитие малого и среднего предпринимательства, сохранение природной среды, развитие социальной сферы. В эту программу вошли шесть еврорегионов, в том числе «Днепр» и «Слобожанщина».

Таким образом, за последнее десятилетие в Украине и Российской Федерации сформирована правовая база для развития трансграничного сотрудничества, в том числе в форме еврорегионов, поскольку оба государства присоединились к Европейской рамочной конвенции о трансграничном сотрудничестве между территориальными общинами или властями и сформировали собственные правовые документы, основанные на ее положениях.

1. Голиков А., Черномаз П. Еврорегион “Слобожанщина” как форма трансграничного сотрудничества сопредельных областей Украины и России // Регион: Проблемы и перспективы. – 1997. – № 4. – С. 52-54.

2. Голиков А.П., Черномаз П.А. Еврорегион “Слобожанщина” и трансграничное сотрудничество Украины и России // Трансграничные проблемы стран СНГ / Отв. ред. В.М. Котляков. – М.: Опус, 2003. – С. 208-210.

3. Черномаз П.О. Концепція регіонального маркетингу: визначення і використання // Регіон: стратегія і пріоритети. – 2001. – Т. 1. – № 1. – С. 34-41.

4. Черномаз П.А. Еврорегион “Слобожанщина” – перспективы трансграничного сотрудничества Харьковской области // Вестник торгово-промышленной палаты: Совместный выпуск Харьковской и Белгородской торгово-промышленных палат. – 2002. – № 11. – С. 15-16.

5. Черномаз П.О. Транскордонне співробітництво Харківської області: чи має перспективу єврорегіон “Слобожанщина”? // Актуальні проблеми державного управління: Зб. наук. праць. – Х.: Видавництво ХарPI УАДУ “Магістр”, 2002. – № 2. – Ч. II. – С. 193-197.

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННО- ОБЩЕСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ

А.А. Иванова, кандидат юридических наук, доцент кафедры правовых основ государственной и муниципальной службы Удмуртского государственного университета, г. Ижевск

Модернизация российской системы образования в настоящее время осуществляется нарастающими темпами и во все более расширяющихся масштабах. При этом оптимизация деятельности образовательных учреждений, поиск новых технологий управления ими становятся особенно актуальными. Важнейшей предпосылкой успешности этих процессов выступает общественное участие в управлении образованием, реализуемое в различных формах.

Привлечение общественности к участию в деятельности общеобразовательного учреждения расширяет управленческие возможности школы и обусловлено расширением ее самостоятельности в важнейших вопросах – определении реализуемых образовательных программ и расходовании финансовых средств. Это тем более важно, что без этого поиск оптимальных путей сочетания централизации и децентрализации системы управления [1, с.65] в современных условиях представляется невозможным. Инструментом, содействующим реализации обозначенных задач, выступает правовое регулирование.

Системообразующими нормативно - правовыми актами, регулирующими сферу образования, являются законы «Об образовании» и «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» [2; 3]. Однако в целом действующее в данной сфере законодательство (в широком его понимании) продолжает оставаться несистематизированным, что объясняется рядом обстоятельств.

Во-первых, в соответствующем нормативном массиве имеется достаточно большое количество актов, принятых еще в постсоветский

период и продолжающих действовать до настоящего времени, хотя существенно изменились экономические, социальные, политические и духовно-культурные условия, в которых находится общество и государство.

Во-вторых, общие вопросы образования и воспитания Конституцией РФ (п.«е» ч. 1 ст.72) отнесены к сфере совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. Основная проблема разграничения полномочий и предметов ведения между государственными органами власти и местными органами самоуправления в области образования, в том числе в сфере государственно-общественного управления, касается необходимости выявления четких критериев для разграничения полномочий государственных органов и органов местного самоуправления. Закрепления правовых механизмов решений этими органами своих полномочий посредством нормотворческой и исполнительно-распорядительной деятельности

В-третьих, законодательство об образовании объективно носит комплексный характер, регулирует общественные отношения не только собственно образовательные, но также и гражданские, трудовые, административные, возникающие в сфере образования. Следовательно, необходимо включить в нормативно-правовые акты специальные нормы, касающиеся правовой регламентации указанных правоотношений в сфере образования.

В-четвертых, на международном уровне происходит активное нормотворчество в рассматриваемой нами сфере. В целях же полного вхождения Российской Федерации в единое европейское пространство необходимо также в ближайшее время внести соответствующие корректировки в законодательство в сфере общего образования.

Помимо вышеперечисленного, следует отдельно заметить, что нынешнее качественное состояние нормативно-правовой базы образования в Российской Федерации напрямую связано с несовершенством применяемой юридической техники.

В целом же становится очевидным, что действующие нормы, регулирующие отношения в сфере образования, уже не отражают реальной ситуации и не способствуют повышению эффективности и модернизации российского образования. В то же время, совершенствование нормативно-правового регулирования сферы образования и образовательной деятельности является одним из приоритетных направлений реализации принципов современной образовательной политики Российского государства.

В непосредственной связи с вышесказанным нам представляется необходимым проанализировать важнейшие аспекты правового регулирования организации государственно-общественного управления в российской системе общего образования.

Понятие «государственно-общественное управление» применительно к сфере образования стало применяться в нашей стране с 1988 года. Именно тогда Пленум ЦК КПСС указал на целесообразность создания в школах и ПТУ общественных советов из числа педагогических работников, учащихся, их родителей, представителей производственных коллективов и общественности [4, с.62]. Тем самым под такого рода управлением предлагалось понимать направленную на организацию функционирования и развития сферы образования совместную деятельность субъектов управления, имеющих государственную и общественную природу.

Подобная трактовка «государственно-общественного управления» сохраняется и по сей день, хотя определенные акценты уже сместились. Так, одним из принципов государственной политики в области образования, определенных ст. 2 действующего закона «Об образовании», является демократический, государственно-общественный характер управления образованием. Кроме того, закон признает (ст.8), что отечественная система образования включает в себя (помимо прочего) совокупность объединений юридических лиц, общественных и государственно-общественных объединений, осуществляющих деятельность в области образования.

Вместе с тем, к сожалению, в установленной законом системе управления образованием общественная составляющая, по сравнению с государственной, не нашла четкого нормативного закрепления. Наиболее очевидно это становится при формальном анализе III главы Закона об образовании. Здесь разграничены компетенции в области образования между тремя уровнями управления (федеральным, региональным и муниципальным); установлены виды и порядок создания государственных и муниципальных органов управления образованием, отвечающих за реализацию государственной политики в сфере образования; установлены их полномочия и ответственность. Государственно-общественному управлению законом придается не конкретизированное, а лишь общее смысловое значение. Об этом свидетельствует содержание п. 6 ст. 2 «Принципы государственной политики в области образования»; ст.8 «Понятие системы образования»; п. 5 ст.34 «Реорганизация и ликвидация образовательного учреждения»; ст. 35 «Управление государственными и муниципальными образовательными учреждениями»; ст. 36 «Управление негосударственным образовательным учреждением»; п. 2 ст. 38 «Государственный контроль за качеством образования в аккредитованных образовательных учреждениях»; п. 4 ст. 50 «Права и социальная поддержка обучающихся, воспитанников»; п.1 ст.52 «Права и обязанности родителей»; п. 1 ст. 55 «Права работников образовательных учреждений».

Как следует из анализа указанных норм, общественное управление системой образования законодатель сводит в основном к формам самоуправления на уровне конкретной образовательной организации (учреждения). Поэтому, на современном этапе, как нам представляется, можно говорить о двух основных масштабах реализации государственно-общественного управления в образовательном учреждении. Во-первых, оно может быть организовано в каждом образовательном учреждении на базе действующих структур профессионального сообщества и ученического самоуправления. Во-вторых – осуществляться во взаимодействии с

внешними заинтересованными структурами (или окружающей средой) – представителями родителей обучающихся, ассоциациями выпускников, шефами, общественными организациями (объединениями), фондами, средствами массовой информации.

Опираясь на нормы действующего законодательства и осмысливая имеющуюся практику, специалисты выделяют ряд обязательных признаков государственно-общественного управления образованием [5, с. 75]. Исходя из них, нами определяется структура государственно-общественного управления образованием, которая в качестве обязательных элементов включает в себя:

- всех участников образовательного процесса, их органы управления и органы государственного управления образованием;
- нормативно-правовую базу, регламентирующую деятельность субъектов государственно-общественного управления образованием;
- процедуры и механизмы взаимодействия субъектов государственно-общественного управления образованием.

Важно отметить, что должны не только наличествовать наделенные конкретными полномочиями и ответственностью государственная и общественная структуры управления образованием. Требуется осуществлять согласованное и взаимно принятое распределение полномочий и ответственности между государственными и общественными субъектами управления образованием на всех его уровнях, а также создать и запустить в действие признаваемую органами государственного и общественного управления образованием систему разрешения возникающих между ними противоречий и конфликтов.

Однако существенным препятствием здесь нам представляется в первую очередь очевидная пробельность действующего законодательства. Закон РФ об образовании не закрепляет понятие государственно-общественного управления образованием, его цели, задачи и направления деятельности. Он также не содержит необходимых понятий государственно-

общественного органа, государственно-общественного объединения, государственно-общественной организации, и, естественно, не разграничивает полномочия и ответственность субъектов, порядок осуществления согласительных процедур. Таким образом, Закон РФ об образовании не раскрывает всей сущности государственно-общественного управления образованием.

Тем не менее, на практике государственно-общественное управление образованием, не смотря на юридические казусы, осуществляется. В частности, анализ республиканского опыта позволяет нам отметить, что в Удмуртии оно включает в себя следующие виды деятельности: участие в подготовке, принятии и реализации нормативно-правовой базы образования; определение направлений расходования дополнительных материальных и финансовых средств; оценка рациональности использования выделяемых государством ресурсов; организация обсуждения готовящихся и принятых законодательных и нормативно-правовых актов в сфере образования [6, с.49]. При этом используются такие формы, как заседания, конференции, «круглые столы», отчеты, самоотчеты, обсуждение проектов управленческих решений и нормативно-правовых документов, которые закрепляются приказами, распоряжениями, положениями.

Повышению потенциала государственно-общественного управления образованием могут способствовать общественные объединения и организации, действующие в системе общего образования. Современное гражданское законодательство предусматривает возможность их функционирования в соответствии с федеральными законами «Об общественных объединениях» [7] и «О некоммерческих организациях» [8]. Образовательные учреждения могут заключать договоры и соглашения о сотрудничестве с такими общественными организациями и объединениями. Дополнительным аргументом здесь выступает правовая установка, сформулированная в Федеральном законе «Об утверждении федеральной целевой программы развития образования» [9], который носит программно-

целевой характер и является организационной основой для развития системы образования в России. Указанный закон ставит перед органами государственной власти и обществом цель «дальнейшего развития и обеспечения демократического, государственно-общественного характера управления системой образования, включая нормативное правовое укрепление управленческой вертикали на условиях договоров по всем составляющим ее уровням».

Заметную роль в становлении отечественного опыта государственно-общественного управления образованием сыграла Концепция модернизации российского образования на период до 2010 года [10]. В этом документе было сформулировано положение, что «активными субъектами образовательной политики должны стать все граждане России, семья и родительская общественность, федеральные и региональные институты государственной власти, органы местного самоуправления, профессиональное, педагогическое сообщество, научные, культурные, коммерческие и общественные институты». В Концепции отмечено, что «в процессе модернизации образования предстоит обеспечить, во-первых, открытость образования как государственно-общественной системы и, во-вторых, переход от патерналистской модели к модели взаимной ответственности в сфере образования, к усилению роли всех субъектов образовательной политики и их взаимодействия».

Предусмотренный Концепцией комплекс мероприятий по реализации приоритетных направлений развития образовательной системы Российской Федерации на период до 2010 года включал формирование управляющих, попечительских и наблюдательных советов в образовательных учреждениях и развитие системы публичной отчетности образовательных учреждений и организаций. Удачным и весьма плодотворным дополнением Концепции стали реализуемые с 2007 года программы поддержки регионов, внедряющих комплексные проекты модернизации образования. Именно с этого периода

развитие общественного участия в управлении общим образованием получило новый импульс.

На этом фоне, казалось бы, указанные выше недостатки федерального законодательства могли бы быть устранены органами государственной власти хотя бы в подзаконных нормативно-правовых актах федерального уровня. Но приходится отметить, что подзаконные акты, так же, как и законы, не отличаются полнотой правового регулирования отношений, связанных с расширением участия общества в управлении системой образования. Имеются только единичные примеры, свидетельствующие о стремлении государства методами правового регулирования решить назревшие проблемы.

Так, Указом Президента РФ «О дополнительных мерах по поддержке общеобразовательных учреждений РФ» [11] в целях развития государственно-общественных форм управления в сфере образования и дополнительного привлечения внебюджетных финансовых ресурсов для обеспечения деятельности общеобразовательных учреждений органам исполнительной власти субъектов РФ и органам местного самоуправления рекомендовано оказывать содействие созданию попечительских советов общеобразовательных учреждений. Во исполнение Указа Президента РФ Постановлением Правительства РФ утверждено Примерное положение о попечительском совете общеобразовательного учреждения [12].

На основе этих документов в общеобразовательных учреждениях начали создаваться попечительские советы. Недостатком этой формы участия общества в управлении образованием является то, что деятельность попечительских советов сведена в основном к легализации дополнительных расходов родителей, идущих на содержание образовательных учреждений.

Отмеченная нами, пробельность в законодательстве дополняется очевидной коллизионностью не только в нормах права, но и в самой структуре действующих нормативно-правовых актов.

Попечительские советы являются одной из организационных форм самоуправления, осуществляемого в образовательном учреждении. Помимо них предусмотренными Законом «Об образовании» иными формами самоуправления выступают совет образовательного учреждения, общее собрание, педагогический совет. Согласно ст. 35 указанного закона, управление государственными и муниципальными образовательными учреждениями осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации и уставом соответствующего образовательного учреждения. Но, например, типовые положения об образовательных учреждениях различного типа и видов утверждаются Постановлениями Правительства РФ (Постановления Правительства РФ от 12.03.1997 № 288; от 19.03.2001 № 196; от 31.07.1998 № 867; от 19.09.1997 № 1204; от 01.07.1995 № 676; от 26.06.1995 № 612; от 03.11.1994 № 1237; от 14.07.2008 № 543 и др.). В Постановлении Правительства Российской Федерации от 23 декабря 2005 г. N 803 также, в качестве одного из приоритетов, определяется развитие взаимоотношений образовательного учреждения с гражданским сообществом через органы государственно-общественного управления образовательным учреждением [13]. При этом перечень органов самоуправления образовательного учреждения носит открытый характер, то есть, учреждение вправе самостоятельно закрепить в Уставе представительные и коллегиальные органы своего управления, наделить их нормотворческими, исполнительными, контрольно-ревизионными или экспертно-совещательными полномочиями.

Таким образом, подзаконные акты формально исключаются из иерархии регулирования государственно-общественных форм управления в сфере образования, что явно противоречит и существующей практике, и организационной логике развития государственно-общественного управления образованием. Справедливости ради необходимо отметить, что в них лишь дублируются нормы Закона РФ об образовании в части создания на уровне образовательного учреждения органов самоуправления. Создание и

деятельность государственно-общественных органов управления учреждениями в указанных актах не определены.

В целом же состояние правового регулирования в сфере государственно-общественного управления общим образованием в Российской Федерации не может быть признано удовлетворительным. В немалой степени это обусловлено практически полным отсутствием законодательной и нормативно-правовой базы, регламентирующей и раскрывающей правовые механизмы создания и развития государственно-общественной системы управления образованием. Помимо того, мы вынуждены констатировать не разработанность юридическим сообществом научных основ организации и развития государственно-общественного управления образованием, что непосредственно отражается на качественном состоянии действующего законодательства. Появившиеся на федеральном уровне законы и иные акты, содержащие признание необходимости создания государственно-общественной системы управления отечественным образованием, на региональном и муниципальном уровнях не только не развиваются и не углубляются, но и, как правило, даже не дублируются на уровне целей и задач. Поэтому первоочередной мерой, способствующей процессу становления и развития государственно-общественного управления образованием, должно быть устранение правовых по своей природе причин и факторов, затрудняющих его реализацию.

1. Наумов С.Ю. Децентрализация государственной власти и развитие местного самоуправления // Вестник Поволжской Академии государственной службы. 2006. № 11.
2. Об образовании: Фед. закон от 10.07.1992 № 3266-1 в ред. от 17.12.2009 N 313-ФЗ // Рос. газ.1992. 31 июля; СЗ РФ. 2009. N 51. ст. 6150.
3. О высшем и послевузовском профессиональном образовании: Фед. закон от 22 августа 1996 г. N 125-ФЗ в ред. от 27.07.2010 N 198-ФЗ // СЗ РФ. 1996. N 35. ст. 4135; СЗ РФ. 2010. N 31. ст. 4167.
4. О ходе перестройки средней и высшей школы и задачах партии по ее осуществлению: Пост. Пленума ЦК КПСС от февраля 1988 г. //Известия ЦК КПСС. 1989. № 3.
5. Бочкарев В.И. Государственно-общественное управление школой // Народное образование.- 2003.- №7. - С. 68-81.
6. Нормативно – правовая база деятельности Управления образования и образовательных учреждений Администрации г. Глазова // под. ред. О.М. Тимошук. Глазов, 2010.
7. Об общественных объединениях: Фед. закон от 19.05.1995 N 82-ФЗ в ред. от 22.07.2010 N 164-ФЗ // СЗ РФ. 1995. N 21. ст. 1930; СЗ РФ. 2010. N 30. ст. 3995.
8. О некоммерческих организациях: Фед. закон от 12.01.1996 N 7-ФЗ в ред. от 22.07.2010 N 164-ФЗ // СЗ РФ. 1996. N 3. ст. 145; СЗ РФ. 2010. N 30. ст. 3995.

9. Об утверждении федеральной целевой программы развития образования: Фед. закон от 10.04.2000 N 51-ФЗ в ред. от 26.06.2007 N 118-ФЗ // СЗ РФ. 2000. N 16. ст. 1639; СЗ РФ. 2007. N 27. ст. 3213.
10. О Концепции модернизации российского образования на период до 2010 года: приказ Министерства образования Российской Федерации от 11.02.2002 N 393// Официальные документы в образовании. 2005. N 8
11. О дополнительных мерах по поддержке общеобразовательных учреждений Российской Федерации: Указ Президента РФ от 31.08.1999 N 1134 // СЗ РФ. 1999. N 36. ст. 4376.
12. Об утверждении примерного положения о попечительском совете общеобразовательного учреждения: пост. Правительства РФ от 10.12.1999 г. № 1379 // СЗ РФ. 1999. N 51. ст. 6349.
13. О Федеральной целевой программе развития образования на 2006-2010 годы в ред. от 20.05.2010: пост. Правительства Российской Федерации от 23 декабря 2005 г. N 803 // СЗ РФ. 2006. N 2. ст. 186. СЗ РФ 31.05.2010.

ПРИНЦИПЫ СОСТАВЛЕНИЯ ПРОГРАММ МЕЖРЕГИОНАЛЬНОГО ПРИГРАНИЧНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА

*К.В. Павлов, доктор экономических наук, профессор, проректор по науке
Ижевского института управления*

*И.Г. Андреева, кандидат экономических наук, доцент кафедры
экономической теории и экономики АПК, Белгородская государственная
сельскохозяйственная академия*

*В.А. Сапрыка, кандидат социологических наук, доцент кафедры социальных
технологий, Белгородский государственный университет*

*Л.Н. Шмигирилова, кандидат социологических наук, доцент кафедры
социологии и организации работы с молодёжью, Белгородский
государственный университет*

В настоящее время межрегиональное приграничное сотрудничество стало важной составляющей международных связей российских регионов. Действительно, на границе Российской Федерации (то есть в ее приграничных районах) пересекается значительное количество жизненно важных проблем: внешнеполитических, экономических, научных, образовательных, культурных и др. Таким образом, можно отметить важность таких исторически сложившихся взаимодействий и в дальнейшем стоит укреплять и расширять уже сложившиеся контакты, используя современные механизмы и принципы взаимодействия.

В Европейском союзе развитие межрегионального приграничного сотрудничества помогает достижению гармоничного территориального развития, которое оказывает влияние также на различные темпы экономического развития стран и территорий, различия в доходах и демографические особенности[1]. Изучение процесса управления социально-экономическими проектами и программами межрегионального сотрудничества в условиях приграничного региона затруднено определенными ситуациями, которые нередко носят комплексный характер и поэтому требуют разработки специальных методик изучения [2].

При анализе приграничных связей важным вопросом является разработка методики оценки состояния реализуемых проектов и программ межрегионального развития. Здесь, в первую очередь, речь идет об оценке эффективности социально-экономических проектов и программ межрегионального сотрудничества. Это крайне важно для эффективного развития многих регионов России, таких, как Мурманская область, Республика Карелия, Приморский край, Курская область и др. Большое значение это имеет и для Белгородской области, граничащей с тремя областями Украины: Харьковской, Сумской и Луганской областями.

Ш. Радвилавичюс и Н. Межевич отмечают, что при оценке приграничного сотрудничества важно помнить, что оценка может рассматривать различные направления сотрудничества:

- общая оценка влияния приграничного сотрудничества на социально-экономическое развитие приграничной территории;
- оценка программ двустороннего сотрудничества (например, программ ЕИСП);
- оценка конкретных проектов [3].

Стоит отметить, что в данном случае оценка – это систематизированное исследование ситуации реализации межрегиональных программ социально-экономического сотрудничества или ее результатов. Существует несколько видов оценки: базовая оценка, оценка процесса и оценка влияния. На наш взгляд, государственная система оценки должна включать все виды оценки. Процесс обобщения и систематизации имеющихся точек зрения относительно требований к построению эффективной методики оценки состояния реализации межрегиональных программ социально-экономического сотрудничества должен основываться на учете следующих принципов.

Принцип научной обоснованности. Этот принцип предусматривает разработку и совершенствование системы оценки реализации межрегиональных программ социально-экономического сотрудничества с

учетом достижений современной теории, апробации новых инструментов оценки полученных данных, использования возможностей современных информационных технологий.

Принцип объективности. Его суть заключается в необходимости отражения в формируемой информационной базе государственной системы оценки реализации межрегиональных программ социально-экономического сотрудничества реальных условий функционирования хозяйственной системы региона и факторов, определяющих ее состояние и перспективы развития.

Принцип реалистичности. Он требует, чтобы система показателей, используемых для оценки состояния, динамики и результатов функционирования социально-экономической системы приграничных регионов, могла бы быть снабжена необходимой информацией.

Принцип репрезентативности и адекватности информационного обеспечения. Следование этому принципу призвано обеспечить «настройку» системы оценки реализации межрегиональных программ социально-экономического сотрудничества на сбор статистически значимых данных, позволяющих адекватно оценить изучаемые условия реализации программ, анализируемые процессы и результаты.

Принцип целенаправленности. Предусматривает ориентацию системы оценки реализации межрегиональных программ социально-экономического сотрудничества на развитие информационно-аналитической поддержки процесса принятия управленческих решений, связанных с улучшением условий и развитием социально-экономической системы межрегионального приграничного сотрудничества.

Принцип синергичности. Предусматривает отлаженность взаимодействия элементов внутри методики оценки реализации межрегиональных программ социально-экономического сотрудничества с внешней средой.

Принцип организационного единства процессов системы оценки реализации межрегиональных программ социально-экономического сотрудничества и управления социально-экономическим развитием региона. В его содержательной интерпретации важно отметить, что постановка задач системы оценки реализации межрегиональных программ социально-экономического сотрудничества должна основываться на определении целей и направлений развития приграничных регионов, разработке стратегий управления.

Принцип институционализации правового и организационного обеспечения системы оценки реализации межрегиональных программ социально-экономического сотрудничества. Его реализация предполагает наделение конкретного подразделения администрации приграничных регионов полномочиями на организацию системы оценки реализации межрегиональных программ и проектов социально-экономического сотрудничества, анализ его результатов и их доведение до органов, уполномоченных принимать управленческие решения, связанные с планированием и регулированием функционирования социально-экономической системы региона.

Принцип проблемной организации системы оценки реализации межрегиональных программ социально-экономического сотрудничества. В соответствие с ним программа наблюдения (исследования, анализа) должна быть ориентирована на решение определенной проблемы, для чего необходимо сформировать «ограниченную», но достаточную информационную базу.

Принцип системности и комплексности. Предполагает учет действия условий и факторов разной природы (экономической, социальной, организационно-правовой, институциональной и др.), выявление их взаимосвязей, а соответственно, привлечение и анализ различных видов информации. Важное значение имеет отражение применяемой системой

показателей ключевых параметров «входа» и «выхода» социально-экономической системы приграничных регионов.

Принцип универсальности. Позволяет использовать систему оценки реализации межрегиональных программ социально-экономического сотрудничества функционировать применительно к различным территориям и в условиях меняющихся социально-экономических характеристик.

Принцип сочетания непрерывности и периодичности. Он предусматривает постоянное и регулярное наблюдение за межрегиональным развитием и его результатами, а также расчет и анализ показателей через определенные промежутки времени.

Принцип оперативности. Отражает необходимость своевременного сбора и предоставления информации, а также принятия на ее основе решений, способных улучшить в реальном масштабе времени условия функционирования объекта управления.

Принцип достоверности. Относится как к исходной информации, так и к результатам проведения системы оценки реализации межрегиональных программ и проектов социально-экономического сотрудничества. Его реализация призвана обеспечить доверие субъектов межрегионального приграничного сотрудничества к системе оценки реализации межрегиональных программ социально-экономического сотрудничества, к источникам информации, методам ее получения, обработки и анализа.

Принцип иерархичности. Заключается, во-первых, в том, что информация, полученная с нижних уровней управления должна соответствовать информации, сведенной на верхних уровнях, во-вторых, информация любого уровня управления должна соответствовать содержанию стоящих и решаемых управленческих задач. Иными словами, предполагается обеспечить взаимосвязанность информации по системе показателей и по организационной вертикали (по уровням управления).

Принцип сопоставимости показателей во времени и пространстве. Соблюдение этого требования необходимо, чтобы отслеживать динамику

исследуемого процесса в разных регионах страны, а также выявлять тенденции его развития.

Принцип рациональности. Характеризует рациональное сочетание прогнозно-аналитической ценности информации и затрат на ее получение, косвенно влияет на сбалансированность показателей.

Принцип нормативности. Предполагает наличие нормативов (допустимых значений) по ключевым показателям, используемым в системе оценки реализации межрегиональных программ социально-экономического сотрудничества.

Принцип альтернативности. Следование этому принципу означает использование разных источников сбора информации, а также методов ее анализа и оценки.

Принцип адаптации. Он предусматривает приспособление системы оценки реализации межрегиональных программ социально-экономического сотрудничества (ее масштабов, состава оцениваемых характеристик, используемых показателей, инструментов анализа и др.) к возможностям ее организаторов и требованиям пользователей, меняющимся задачам, внутренним и внешним условиям его проведения. По мере изменения условий необходимо изменение масштаба государственной системы оценки реализации межрегиональных программ социально-экономического сотрудничества, показателей оценки, методики формирования исходных данных.

Принцип открытости и прозрачности. Предполагает транспарентность информации, отражающей состояние и динамику развития хозяйственной системы приграничных регионов, а также доступность результатов системы оценки реализации межрегиональных программ и проектов социально-экономического сотрудничества заинтересованным группам их потребителей.

Принцип эргономичности. Предполагает обеспечение максимальных удобств для проведения системы оценки реализации межрегиональных

программ социально-экономического сотрудничества: современная компьютерная техника, оптимальный режим проведения мониторинговых исследований.

Принцип развития. Его суть – в необходимости совершенствования системы оценки реализации межрегиональных программ социально-экономического сотрудничества (используемого методического инструментария, технического оснащения, состава индикаторов с целью обеспечения синхронизации с переменами в объекте исследования и условиях его функционирования и др.). Важно отметить, что изменения не должны усложнять систему оценки реализации межрегиональных программ социально-экономического сотрудничества и ключевые показатели, а результаты и направления должны быть доступны и понятны пользователям информации на различных уровнях. Важна инновационная составляющая этого принципа, проявляющаяся в обеспечении систематического поиска альтернативных информационных источников, организационных схем движения информации и др.

Совокупность вышеприведенных принципов образует сложную систему логически связанных и взаимодополняющих элементов, в которых представлены различные аспекты разработки методики оценки состояния проектов межрегионального приграничного сотрудничества, чем в определенной мере объясняется весьма большое количество рассмотренных принципов. Применительно к хозяйственным системам приграничных регионов методика оценки состояния реализации межрегиональных программ и проектов социально-экономического сотрудничества имеет активный характер, поскольку ориентирована на создание информационной основы управления их развитием.

Активная роль разрабатываемой методики оценки реализации межрегиональных программ социально-экономического сотрудничества связана с тем, что на каждом этапе развития разных систем (экологических, социальных, экономических) существуют не только положительные, но и

отрицательные тенденции, факторы внешнего воздействия, которые только выявить и классифицировать, как правило, бывает недостаточно. В процессе проведения системы оценки реализации межрегиональных программ сотрудничества появляется возможность на основе обобщения информации выработать адекватное представление о состоянии, векторах и динамике развития объекта, его детерминантах и уже на этой основе разработать управленческие решения, реализация которых позволит ограничить или полностью предотвратить отрицательное воздействие, а также помогут усилить действие благоприятных факторов и условий.

Методику оценки состояния реализации межрегиональных программ и проектов социально-экономического сотрудничества необходимо рассматривать как систему, функционирование которой включает ряд этапов. К ним следует отнести: процесс непрерывного наблюдения, исследование явлений и событий, формирование информационной базы управления, контроль за ходом и характером изменений объекта, оценку отклонений на основе системы критериев (эталонов).

Естественно, оценка состояния реализуемых проектов и программ межрегионального развития в условиях приграничного региона будет обусловлена дифференциацией социально-экономического состояния приграничных регионов, что предполагает при формировании предлагаемой системы показателей оценки введение как относительных, так и абсолютных показателей. Таким образом, вводимая методика оценки состояния реализуемых проектов и программ межрегионального развития в условиях приграничья должна учитывать следующие условия:

- доступность получения необходимой статистической информации;
- простота расчетов;
- возможность построения рейтинговых оценок;
- возможность сравнительных оценок.

Сама методика оценки состояния реализуемых проектов и программ межрегионального развития в процессе ее использования должна основываться на следующих критериях:

- учет социально-экономической и экологической направленности;
- репрезентативность и охват целевой аудитории;
- результативность, включая контроль и корректировку.

Основным критерием, на наш взгляд, является критерий результативности, который может быть оценен по следующим параметрам:

- результат в форме социального эффекта от внедрения проекта или программы межрегионального сотрудничества, который позволяет оценить последствия;

- результат в форме товаров (услуг), созданных в процессе реализации проекта или программы межрегионального сотрудничества;

- результат в форме информированности населения приграничных территорий;

- результат в краткосрочной и долгосрочной перспективе;

- результат в форме взаимодействия участников приграничного сотрудничества.

Стоит отметить, что методика разработана в рамках действующего федерального и регионального законодательства, нормативной и методической базы с учетом лучшей практики и подходов в зарубежных странах.

Под оценкой состояния реализуемых проектов и программ межрегионального развития понимается совокупность методов, инструментов и процедур, разработанных и реализуемых для вынесения суждения о качестве и результатах его деятельности.

Главной целью системы оценки реализации межрегиональных программ социально-экономического сотрудничества является обеспечение органов государственной власти и местного самоуправления необходимой и достоверной информацией, адекватно отражающей наиболее значимые

параметры социально-экономической системы Еврорегиона, а также эффективности реализации межрегиональных программ. Такая информация является основой для принятия решений, обеспечивающих реализацию всего комплекса функций управления (прогнозирование, планирование, организация, контроль).

Задачами оценки состояния реализуемых проектов и программ межрегионального развития являются:

- предоставление объективной и полной информации о факторах (причинах) неэффективной деятельности в целях принятия управленческих решений, направленных на повышение эффективности и результативности деятельности, улучшения использования ресурсов и других необходимых организационных изменений;

- предоставление общественности, вышестоящему органу исполнительной власти и законодательному органу субъекта Российской Федерации, а также при необходимости государственным органам Российской Федерации возможности получения объективной и полной информации о степени эффективности и результативности деятельности основных участников реализуемого социально-экономического проекта или программы межрегионального сотрудничества;

- предоставление субъектам управленческой, а также при необходимости государственным органам и муниципальным органам возможности сравнения процессов межрегионального сотрудничества в различных субъектах РФ.

Объектом оценки являются реализуемые проекты и программы межрегионального развития в приграничном регионе. Оценке, как правило, подлежат значимые проекты и программы межрегионального развития, влияющие на социально-экономическое развитие приграничного региона.

Оценка состояния реализуемых проектов и программ межрегионального развития производится, прежде всего, в интересах населения, ассоциаций граждан и других институтов гражданского общества,

органов государственного и муниципального управления, а также хозяйствующих субъектов.

Субъектом оценки состояния реализуемых проектов и программ межрегионального развития является координационный орган, уполномоченный на проведение оценки решением Совета Еврорегиона, или другой межрегиональный орган, осуществляющий управление или координацию работы.

Уполномоченным органом может являться:

- специально созданная комиссия администрацией субъекта Российской Федерации или при высшем должностном лице субъекта Российской Федерации;

- орган по управлению государственной службой или иной орган, ответственный за реализацию административной реформы на региональном уровне;

- орган местного самоуправления.

При необходимости к проведению оценки могут привлекаться уполномоченные органы, а также независимые эксперты и консультанты на условиях, определяемых межрегиональным органом, осуществляющим управление или координацию работы.

Оценка состояния реализуемых проектов и программ межрегионального развития выступает, как правило, в следующих типах:

- оперативная оценка;
- стратегическая оценка;
- расширенная оценка.

Оперативная оценка состояния реализуемых проектов и программ межрегионального развития является необходимым элементом системы государственного управления на региональном уровне, и ее нужно проводить по запланированным промежуточным контрольным точкам проекта (программы) с учетом специфики организации государственного управления и бюджетного процесса в данном субъекте Российской Федерации.

Стратегическая оценка состояния реализуемых проектов и программ межрегионального развития является неотъемлемой частью перспективного развития межрегионального приграничного сотрудничества.

Расширенная оценка состояния реализуемых проектов и программ межрегионального развития проводится в случаях внедрения новых моделей или инструментов межрегионального приграничного сотрудничества.

Оценка состояния реализуемых проектов и программ межрегионального развития также может выступать в следующих видах:

- прогнозная, то есть на стадии планирования реализуемых проектов и программ межрегионального развития (Ex-anteevaluation);
- промежуточная, то есть на конкретных стадиях реализации проектов и программ межрегионального развития (Intermediate);
- заключительная, то есть на стадии подведения итогов состояния реализуемых проектов и программ межрегионального развития (Ex-post evaluation).

Все выше рассмотренное позволяет сформулировать следующие задачи для системы оценки реализации межрегиональных программ социально-экономического сотрудничества:

- оценка интенсивности межрегионального приграничного сотрудничества;
- оценка уровня социально-экономической интеграции приграничных регионов;
- оценка инфраструктурных возможностей для реализации инвестиционных проектов в регионах и муниципальных образованиях;
- выявление формальных и неформальных барьеров при реализации социально-экономических проектов и программ межрегионального сотрудничества;
- оценка деятельности региональных органов власти, общественности и бизнеса при инициации социально-экономических проектов и программ межрегионального сотрудничества;

- оценка состояния трудового, демографического и миграционного (эмиграционного) балансов приграничных территорий;
- оценка экологического состояния и устойчивого развития территории;
- оценка информационной интеграции приграничных регионов.

Решение этих задач требует формирования системы количественных и качественных показателей, имеющих как абсолютное, так и относительное значение, что дает возможность определить как эффективность реализации социально-экономических проектов и программ межрегионального сотрудничества в условиях приграничного региона, так и проводить сравнительный анализ деятельности тех или иных приграничных регионов.

Принципиальное значение при разработке системы показателей имеет формулирование показателей экономичности, эффективности и результативности социально-экономических проектов и программ межрегионального сотрудничества в условиях приграничного региона.

Показатели экономичности позволяют оценить достижение целей или решение задач по экономии бюджетов проектов и программ межрегионального сотрудничества. Показатели эффективности позволяют оценить соотношение полученных результатов с затраченными средствами и силами. Показатели результативности дают возможность оценить степень достижения цели, ради которой были реализованы социально-экономические проекты или программы межрегионального сотрудничества.

Значения плановых показателей следует определять на основе анализа:

- микроэкономических и макроэкономических показателей региона;
- возможностей и резервов достижения тактически и стратегических целей и задач приграничных регионов;
- возможностей достижения значений аналогичных показателей в среднем по Российской Федерации и/или федерального округа;
- возможностей достижения лучших значений аналогичных показателей в Российской Федерации и/или федерального округа.

Для оценки состояния реализуемых проектов и программ межрегионального развития могут использоваться такие показатели, как охват населения, удовлетворенность целевой группы, ресурсообеспеченность, доступность к процессам инициации. Стоит также отметить, что показатели, полученные по результатам социологических исследований, и показатели, связанные с экономическим развитием региона, должны взаимодополнять друг друга.

При проведении оценки состояния реализуемых проектов и программ межрегионального развития используются следующие аналитические процедуры. Сравнительный анализ абсолютных и относительных значений статистических показателей, анализ планируемых и фактических результатов (процент отклонения, причины отклонения). При оценке результатов деятельности государственного органа аналитические процедуры не сводятся только к измерению отклонений фактических значений показателей от плановых, а предусматривают выявление (идентификацию) причин этих отклонений, что в дальнейшем должно быть учтено и скорректировано с проектом (программой) межрегионального приграничного сотрудничества. Анализ результативности проектов и программ межрегионального развития должен осуществляться при помощи социологических инструментов (метод экспертного опроса, анкетирование населения и т.д.).

Таким образом, система показателей оценки состояния реализуемых проектов и программ межрегионального развития может быть разделена на следующие группы (таблица 1).

Группы показателей оценки состояния реализуемых проектов и программ межрегионального развития

Группа	Наименование	Показатели
Группа 1	Экономическое и социальное развитие	<ul style="list-style-type: none"> - региональные показатели экономического развития (ВВП на душу населения, ВРП, доходы, экономические инициативы); - региональные показатели торговли (обмена и продажи товаров, спроса и предложения на рынке товаров и услуг); - показатели социального развития (занятость, показатели уровня и качества жизни)
Группа 2	Уровень кооперации	<ul style="list-style-type: none"> - готовность местных партнеров к межрегиональному приграничному сотрудничеству (обзор показателей); - экологические показатели (загрязнение и качества природных ресурсов); - борьба с трансграничной преступностью (уровень контрабанды, фальсификация, приграничная статистика)
Группа 3	Инфраструктура границы	<ul style="list-style-type: none"> - статистические показатели, касающиеся межрегионального транзита (легкость прохождения таможенных процедур, время ожидания, статистика фитосанитарных процедур); - уровень интеграции в области управления приграничными процессами (уровень развития совместных процедур, успешность общих операций)
Группа 4	Вовлеченность населения	<ul style="list-style-type: none"> - возможности сотрудничества для населения (статистические показатели об удельном весе населения, участвующего в проектах и программах); - участие общественных организаций в сотрудничестве

В предлагаемый перечень показателей могут включаться также показатели, отражающие необходимость решения специфических задач, актуальных именно для данного проекта и программ, обусловленных совокупностью конкретных причин и факторов природно-климатического, экологического, социально-экономического и иного характера. По итогам

проведенной оценки принимаются управленческие решения, а государственные и муниципальные органы оказывают регулирующие воздействия. Таким образом, разработка методики оценки состояния проектов и программ межрегионального приграничного сотрудничества дает региональным органам власти реальную возможность не только оценить существующий уровень и состояние межрегионального приграничного сотрудничества, но и важный реальный инструмент для дальнейшего развития территории и формирования единого пространства по решению жизненно важных проблем.

1. European Neighbourhood & Partnership Instrument URL: http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi_cross-border_cooperation_strategy_paper_en.pdf (дата обращения: 05.09.2010).

2. Сапрыка В.А. Принципы методики изучения управления социально-экономическими проектами и программами межрегионального сотрудничества в условиях приграничного региона/ Материалы международной конференции «Украина в системе мировых экономических процессов». Харьков: МСУ, 2009. С. 160-162.

3. Межевич Н.М., Радвилавичюс, Ш. Роль приграничного сотрудничества между Европейским Союзом и Российской Федерацией в двусторонних и региональных программах экономического развития URL: <http://www.norden.org> (дата обращения: 05.09.2010).

**АНАЛИЗ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ СИСТЕМЫ ПОДБОРА И
ОТБОРА МУНИЦИПАЛЬНЫХ СЛУЖАЩИХ
(НА ПРИМЕРЕ МУ «АДМИНИСТРАЦИЯ СОВЕТСКОГО
РАЙОНА ИКМО Г. КАЗАНИ»)**

О.Н. Морозова, старший преподаватель кафедры экономической теории и социальной работы Казанского государственного медицинского университета, г. Казань

А.Ш. Даутова, студентка Казанского государственного медицинского университета, г. Казань

Проблема качественного подбора персонала на работу становится все более актуальной в связи с социально-политическими и экономическими процессами, проходящими в России. Страна и государственные организации сталкиваются с такими проблемами как спад в экономике, возрастающая безработица, низкий прожиточный уровень, уход квалифицированных специалистов из государственных в коммерческие организации и др.

Желающих поступить на службу в различные государственные организации не убавляется, в связи с тем, что в данный момент госслужащим предоставляется стабильная зарплата, ряд льгот и социальных гарантий, что при общем невысоком уровне жизни в стране привлекает к себе внимание потенциальных претендентов, многие из которых приходят на службу, чтобы переждать, либо набраться опыта и подыскать другую работу в коммерческих организациях.

Требования при приеме на службу в государственные организации должны включать в себя не только те критерии, которые существовали 3-5 лет назад, но и факторы, позволяющие отбирать тех кандидатов, которые не уходили бы при первой возможности в те организации, где более высокая заработная плата. Отобрать таких людей не трудно, гораздо более сложной задачей является модернизирование существующей системы отбора персонала таким образом, чтобы она позволяла выявить максимальное количество установок претендента.

Другим, не менее важным фактором является возможность не только выявлять установки претендента, но и прогнозировать его поведение (здесь мы говорим лишь о поведении, связанном с тщательностью выполнения работы, возможными трудностями с адаптацией в подразделении, заинтересованностью сотрудника работать в таможенных органах длительное время). При таком подходе появляется возможность «отбраковывать» тех кандидатов, которые собираются работать короткое время и подбирать тех, кто заинтересован в работе на продолжительный срок, поскольку это будет оправдывать затраты на его первичную подготовку, пониженную производительность в первое время работы и т.д.

Изменившаяся социально-экономическая обстановка в России потребовала переосмысления многих разработок и путей повышения эффективности труда управленческих кадров.

Цель данной работы – дать рекомендации для повышения эффективности управления подбором и отбором персонала муниципальных служащих на примере МУ «Администрация Советского района ИКМО г. Казани».

Актуальность темы не вызывает сомнений, так как от того насколько эффективно поставлена работа по подбору, расстановке и использованию персонала в значительной степени зависит качество людских ресурсов, их вклад в достижение целей организации и качество производимой продукции или предоставляемых услуг. Ошибки в подборе кадров могут дорого обойтись организации, а подбор квалифицированных кадров является удачным вложением денег.

В администрации основную функцию по управлению персоналом выполняет отдел организационной и кадровой работы.

К компетенции старшего инспектора по кадрам и спецработе относятся функции: принятие решений (по согласованию с руководством) по вопросам найма, увольнения, перевода персонала, контроль за расстановкой и правильностью использования работников, обеспечение приема, размещения

и расстановки молодых специалистов и молодых рабочих в соответствии с полученной в учебном заведении профессией и специальностью и др.

Функции старшего инспектора по кадрам сводятся в основном к делопроизводству и деятельности по найму и подбору персонала. Таким образом, хотя и выполняется функция управления персоналом, но она в основном сводится к учету кадров. Такие функции как развитие персонала, обучение как внутреннее, так и внешнее требуют совершенствования.

Чтобы дать наглядное представление о текучести кадров мы предлагаем проанализировать таблицу 1 – «Движение рабочей силы МУ «Администрация Советского района ИКМО г. Казани» за 2008-2010 гг.»

Так, за 2008-2010гг. численность персонала увеличилась незначительно и в 2010 г. составила 109 чел.

При этом принято на работу в 2008 г. 6 чел., в 2009 г. – 7 чел., в 2010 г. - 5 чел. Таким образом, для завода характерен небольшой коэффициент текучести кадров - 0,026. При этом 96% всего персонала – это постоянные сотрудники.

Низкий коэффициент «текучести» кадров свидетельствует о заинтересованности работников работать на предприятии.

Таким образом, функция управления персоналом на предприятии не развита, разрозненна, показатели движения кадров низкие, что свидетельствует о заинтересованности в работе на данном предприятии.

**Движение рабочей силы МУ «Администрация Советского района
ИКМО г. Казани»**

Наименование показателя	2008 г.	2009 г.	2010г.	Отклонение 2010 г. от 2009 г.
1. Численность промышленно-производственного персонала на начало года, чел.	107	109	109	2
2. Принято на работу, чел.	5	7	6	1
3. Выбыло, чел.	3	5	4	1
В том числе				
3.1 по собственному желанию	3	5	4	1
3.2 уволено за нарушение трудовой дисциплины	0	0	0	0
4. Численность персонала на конец года, чел.	109	111	111	2
5. Среднесписочная численность персонала, чел.	146	149	151	5
6. Количество работников, проработавших весь год, чел	141	142	145	4
7. Коэффициент оборота по приему работников (п.2/п.5)	0,034	0,047	0,040	0,005
8. Коэффициент оборота по выбытию работников (п.3/п.5)	0,021	0,034	0,026	0,006
9. Коэффициент текучести кадров ((п.3.1+п.3.2)/п.5)	0,021	0,034	0,026	0,006
10. Коэффициент постоянства кадров (п.6/п.5)	0,966	0,953	0,960	-0,005

По данным таблицы на предприятии прослеживается не выраженная стратегия управления кадрами. По нашему мнению, необходимо четко сформулировать цель стратегии управления кадрами, основные принципы и положения.

Результаты анкетного опроса показывают, большинство работников неудовлетворительно оценивают условия своего труда. Взаимосвязь условий труда и уровня образования работников отражают данные таблицы 2.

**Оценка условий труда работников разного уровня образования
МУ «Администрация Советского района ИКМО г. Казани» (%)**

Условия труда	Среднее образование	Среднее техническое образование	Не законченное высшее образование	Высшее образование
1. Удовлетворяют	10,6	10,3	100	16,8
2. Не совсем удовлетворяют	34,1	22,1	-	50,4
3. Не удовлетворяют	44,7	60,9	-	32,8
4. Нет ответа	10,6	6,7	-	-

Работники со средним техническим уровнем образования представляют наибольшую долю опрошиваемых (57,9%). Они же и дают наиболее отрицательную оценку условий труда. Возможно, их достаточно высокий уровень образования не всегда находит применение в видах работ, требующих высокой квалификации. А это может явиться дополнительным фактором отрицательной оценки труда. Представляет интерес оценка условий труда представителей разных возрастных групп. Как свидетельствуют данные таблицы 3, наиболее выражена неудовлетворенность условиями труда у работников в возрасте 31–40 лет, которые представляют 30,8% от общего числа респондентов. При этом следует отметить, что данная возрастная группа представлена наиболее квалифицированными и опытными работниками.

Таблица 3.

**Оценка условий труда работников разных возрастных групп МУ
«Администрация Советского района ИКМО г. Казани» (%)**

Условия труда	Возраст 18-20лет	Возраст 21-25лет	Возраст 26-30лет	Возраст 31-40лет	Возраст 41-55лет
1) Удовлетворяют	-	11,2	12	15,5	7,1
2) Не совсем удовлетворяют	50	44,4	44,2	20	28,5
3) Не удовлетворяют	50	44,4	31,8	58,2	49,8
4) Нет ответа	-	-	12	6,3	14,6

На вопрос: “Есть ли в вашем коллективе условия для работы в полную силу, проявления инициативы и участия в обсуждении и решении дел коллектива?” 50,3% опрошенных отмечают наличие условий в коллективе для обсуждения и решения проблем коллектива. Но только 40% считают, что есть условия для работы в полную силу и для проявления инициативы. Результаты исследования, представленные в таблице 4, показывают, что не все работники предприятия работают в полную силу.

Таблица 4.

**Отношение к работе представителей разных профессиональных
групп
МУ «Администрация Советского района ИКМО г. Казани» (%)**

Работаю в полную силу	Средне -технические работники	Специ алисты	Служащие	Руковод ители
1) Всегда	63	57	68	75
2) Иногда	31	33	29	22
3) Никогда	1	1	-	1
4) Нет ответа	5	9	3	2

Уровень образования почти не влияет на производительность труда, более того наблюдается обратная закономерность. В группе респондентов со средним образованием всегда работают в полную силу 65% ее представителей, среди имеющих среднее специальное образование – 56%, среди работников с высшим образованием – 61%.

Добросовестными и трудолюбивыми работниками считает себя 73,5% опрошенных и только 2,7% себя таковыми не считают, самооценка уж очень высока. Инициативу в работе проявляет всегда только 25,8% опрошенных, никогда не проявляют 7,8% опрошенных, затрудняются ответить 14%.

Результаты проведенного социологического исследования позволяют сделать следующий общий вывод: руководство МУ «Администрация Советского района ИКМО г. Казани», хотя и знакомо с теориями мотивации и основными понятиями по этому вопросу, слабо использует практические наработки в области мотивирования персонала.

Эффективность МУ «Администрация Советского района ИКМО г. Казани» во многом зависит от того, насколько грамотно и профессионально будет действовать управленческий аппарат. В достижении этой задачи первостепенное значение имеют надлежащее правовое регулирование муниципальной службы, определение правового статуса муниципального служащего.

В администрации основную функцию по управлению персоналом выполняет отдел организационной и кадровой работы. Основные направления деятельности:

– Проведение организационной работы по обеспечению выполнения законов, директив вышестоящих органов муниципальной и государственной власти, постановлений и распоряжений Руководителя Исполнительного комитета муниципального образования г. Казани и Главы администрации Советского района Исполнительного комитета муниципального образования города Казани;

– Разработка методических рекомендаций, инструкций и других нормативных материалов на основании законодательных актов и распорядительных документов вышестоящих органов;

– Обеспечение организационно — технических вопросов по подготовке и проведению в районе референдумов и выборов в органы представительной власти всех уровней, органов местного самоуправления;

– Осуществление перспективного и текущего планирования работы аппарата администрации района и контроль над выполнением запланированных мероприятий;

– Подготовка, оформление и внесение предложений по вопросам награждения государственными наградами, присвоения почетных званий Российской Федерации и Республики Татарстан, наград города Казани, награждения Почетной грамотой Советского района г. Казани;

– Обобщение и анализ итогов мероприятий, проводимых администрацией Советского района Исполнительного комитета муниципального образования города Казани;

– Учет личного состава, оформление и хранение документации по кадровому составу согласно номенклатуре, ведение и хранение в установленном порядке личных дел, трудовых книжек сотрудников; Своевременная подготовка и подача в Орган по управлению муниципальной службой реестра муниципальных служащих и муниципальных должностей, отчета об аттестации и проведении квалификационного экзамена. Представление руководителю аппарата лиц рекомендуемых на вакантные должности в отделы аппарата администрации;

– Организация мобилизационной подготовки администрации района и организаций и учреждений района.

Мы предлагаем следующие рекомендации для повышения эффективности управления подбором и отбором персонала муниципальных служащих на примере МУ «Администрация Советского района ИКМО г. Казани».

Оценочные (анкетные) методики и программы используются в первую очередь для отбора персонала, его расстановки, обучения и развития, продвижения или исследования карьеры. Использование подобных методик и программ действительно может дать средства для нахождения оптимального на данную должность менеджера, для увеличения адекватности информации о нем, для улучшения процесса использования полученной информации при принятии решений.

Использование оценочных методик и программ может принести реальную пользу организации: выяснено, что текущие процедуры отбора или расстановки менеджеров не приносят должного эффекта, если налицо низкая производительность труда, если ошибки работников имеют серьезные финансовые последствия или негативно влияют на здоровье или безопасность, если имеющиеся процедуры оценки не соответствуют правовым или профессиональным стандартам. Профессионально развитые оценочные методики, процедуры и программы могут помочь в выборе более квалифицированных и продуктивных работников. Эффективное управление – это метод налаживания связи между целями, стоящими перед организацией, и людьми, которые их выполняют. Это достаточно гибкий метод, и поэтому у организаций есть возможность развить собственные программы по эффективному управлению в зависимости от специфики своей деятельности и стоящих задач. Надёжным способом проверки претендентов считается тестирование, которое может предназначаться как для отбора лучших кандидатов, так и для отсева слабых. С помощью теста можно оценить скорость и точность.

ПРОБЛЕМЫ ОБЖАЛОВАНИЯ РЕШЕНИЙ МИРОВЫХ СУДЕЙ В АПЕЛЛЯЦИОННОЙ ИНСТАНЦИИ

А.В. Кузьминых, старший преподаватель кафедры правовых основ государственной и муниципальной службы ИПСУБ ГОУ ВПО «Удмуртский государственный университет», соискатель, г. Ижевск

С принятием Конституции Российской Федерации 1993 г. и в целях реализации гарантии судебной защиты прав и свобод граждан, начался процесс организация деятельности мировых судей, а также законодательное регулирование их деятельности.

Процесс возрождения института мировых судей оказался сложным, неоднозначным. На протяжении всего времени неоднократно подчеркивалась необходимость проведения реформ, по данному вопросу принимались специальные нормативные акты, например Указ Президента Российской Федерации от 22 ноября 1994 г. «О мерах по реализации концепции судебной реформы в Российской Федерации», Послание Президента Российской Федерации В.В. Путина Федеральному Собранию Российской Федерации и др.

Федеральный закон РФ « О мировых судьях в Российской Федерации» от 17 декабря 1998 г. N 188-ФЗ также претерпел некоторые изменения. К сожалению, остались и нереализованные проблемы.

Так, например, возникает проблема передачи дела от мировых судей в районный суд.

Такое возможно в следующих случаях:

- 1) при подаче апелляционной жалобы на решение мирового судьи;
- 2) при объединении нескольких связанных между собой требований, изменении предмета иска или предъявлении встречного иска, если новые требования становятся подсудными районному суду, а другие остаются подсудными мировому судье, все требования подлежат рассмотрению в районном суде. В этом случае, если подсудность дела изменилась в ходе его

рассмотрения у мирового судьи, мировой судья выносит определение о передаче дела в районный суд и передает дело на рассмотрение в районный суд.

В соответствии со ст. 325 Гражданско-процессуального кодекса Российской Федерации (Далее – ГПК РФ), мировой судья после получения апелляционных жалобы, представления, обязан направить лицам, участвующим в деле, копии жалобы, представления и приложенных к ним документов.

Лица, участвующие в деле, вправе представить мировому судье возражения в письменной форме относительно апелляционных жалобы, представления с приложением документов, подтверждающих эти возражения, и их копий, число которых соответствует числу лиц, участвующих в деле, и вправе ознакомиться с материалами дела, с поступившими жалобой, представлением и возражениями относительно них.

По истечении срока обжалования мировой судья направляет дело с апелляционными жалобой, представлением и поступившими возражениями относительно них в районный суд.

До истечения срока обжалования дело не может быть направлено в районный суд.

Проблема возникает в том, что срок обжалования, который устанавливается мировым судьей нигде не регламентирован и это является основной причиной затягивания процесса передачи дел от мировых судей в районные суды.

Статья 323 ГПК РФ устанавливает, что при подаче апелляционных жалобы, представления, не соответствующих требованиям, ГПК, мировой судья выносит определение, на основании которого оставляет жалобу, представление без движения, и назначает лицу, подавшему жалобу, представление, срок для исправления недостатков. Но какой срок может назначить мировой судья – спорный вопрос. Стороны могут затягивать

процесс передачи дела в районный суд, подавая ходатайства на продление срока для устранения недостатков. И этот вопрос законодателем не решен.

В настоящее время подготовлены изменения в ГПК РФ, которые вступят в действие с 1 января 2010 г. Они коснулись и ст. 325 ГПК РФ, регламентирующей действия мирового судьи при обжаловании его решения в апелляционном порядке. Но вопрос о сроке передачи дела в районный суд для его рассмотрения законодателем так и не установлен.

На наш взгляд, он не может составлять более 10 дней с момента окончания срока, предоставленного на устранение недостатков в апелляционной жалобе и на ознакомление сторонам с материалами апелляционной жалобы.

Данный срок необходимо внести в ст. 325 ГПК РФ, изложив п. 3 в следующей редакции:

«По истечении срока обжалования суд первой инстанции в 10-тидневный срок направляет дело с апелляционными жалобой, представлением и поступившими возражениями относительно них в суд апелляционной инстанции».

Следует отметить еще один спорный момент, связанный с обжалованием решений мировых судей. В связи с тем, что положения части первой статьи 320 признаны Постановлением Конституционного Суда РФ от 21.04.2010 N 10-П не соответствующими Конституции. В той мере, в какой они не предоставляют лицам, о правах и об обязанностях которых мировой судья принял решение без привлечения этих лиц к участию в деле, право апелляционного обжалования данного судебного решения, а также не предусматривают правомочие суда апелляционной инстанции направлять гражданское дело мировому судье на новое рассмотрение в тех случаях, когда мировой судья рассмотрел дело в отсутствие кого-либо из лиц, участвующих в деле и не извещенных о времени и месте судебного заседания, или разрешил вопрос о правах и об обязанностях лиц, не привлеченных к участию в деле.

В новой редакции ч.1 ст. 320 звучит следующим образом: «Решения суда первой инстанции, не вступившие в законную силу, могут быть обжалованы в апелляционном порядке в соответствии с правилами, предусмотренными настоящей главой (гл. 30 ГПК РФ – прим. автора)».

И здесь также следует решить вопрос со сроком передачи апелляционной жалобы и материалов дела в суд апелляционной инстанции.

Наконец, изменения необходимо внести в ч. 2 ст. 3 Закона о мировых судьях в РФ касательно обязательности рассмотрения дел по вновь открывшимся обстоятельствам. В настоящее время, согласно формулировкам законодательства, дело по вновь открывшимся обстоятельствам может быть рассмотрено только тем судьей, который принял решение по первой инстанции.

Необходимо на законодательном уровне установить исключение для случаев длительного отсутствия мирового судьи, разработать механизм передачи подобных дел с учетом нормы ч. 1 ст. 47 Конституции РФ.

Таким образом, процесс передачи в апелляционный суд материалов дел, рассмотренного мировыми судьями, требует законодательного урегулирования и внесения изменений в ФЗ «О мировых судьях в Российской Федерации» от 17 декабря 1998 г. N 188-ФЗ.

БОРЬБА С КОРРУПЦИЕЙ КАК ФАКТОР ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ И КАЧЕСТВА ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

И.И.Митрофанов, кандидат юридических наук, доцент, Кременчугский национальный университет имени Михаила Остроградского, заведующий кафедрой уголовного, гражданского права и процесса, г. Кременчуг, Украина

Сегодня, как никогда раньше, украинское общество и украинская власть требуют стабильного правового обеспечения реализации внутренней политики, поскольку развитие государственности в Украине сопровождается осложнением процессов в экономической, социальной и политической сферах жизнедеятельности общества. При таких условиях важной является роль государства, ее аппарата, от которого требуется организованность управления, четкость деятельности и согласованное взаимодействие.

Государственное управление при этом, будучи основным институтом организации жизнедеятельности всего общества, является институтом, стимулирующим осуществление наиболее важных, с общественной точки зрения, интересов и ограничивает развитие деструктивных общественных процессов при помощи направления разногласий между людьми и группами людей в русло правовой формы разрешения социальных конфликтов. Нерешенность основных теоретических и методологических вопросов приводит к тому, что любые суждения в отношении повышения эффективности и качества управления и контроля над конкретными общественными процессами остаются необоснованными.

Современная цивилизация, о чем свидетельствует история, не знает ни одного государства, избежавшего коррупции в системе государственного управления. Именно коррупция препятствует осуществлению всех прогрессивных преобразований, защите прав и законных интересов человека и гражданина, общества и государства, поступательному движению в Европейское пространство Украины, вообще уничтожает либо снижает возможности государства управлять общественными процессами. За

достаточно короткую историю независимости Украины указанное явление создало серьезные преграды на пути развития рыночной экономики и, как следствие, – снижение доверия общества к государственной власти, разочарованию в демократических преобразованиях и падению авторитета Украины на международной арене.

Воздействия коррупции наиболее наглядно проявляется в слабости противостояния ей средств массовой коммуникации (далее – СМК) и институтов гражданского общества. Это связано с зависимостью СМК от органов государственной власти, которые не желают широкого освещения этой темы, поскольку часто и непосредственно сами связаны с ней. А про гражданское общество в современных условиях развития Украины говорить вообще не приходится, хотя основы такого общества продекларированы Конституцией Украины.

Коррупция в большинстве случаев возникает из-за того, что вышестоящие органы власти не могут целесообразно и правильно распоряжаться ресурсами, которые им непосредственно не принадлежат, а являются собственностью народа, предоставившего им право распоряжаться этой собственностью. Все это происходит от самого низшего до наивысшего уровней руководства из-за незащищенности приоритетных прав и свобод человека и гражданина как основного принципа национальной безопасности. При этом возможность противостояния ей не рассматривается вообще.

Коррупция – это, прежде всего, принятие противоправных решений в собственных корыстных интересах и получение вознаграждения за них. Коррупция представляет угрозу национальной безопасности через действия государства при осуществлении ним своих внутренних и внешних функций, а точнее, через действия органов государственного управления, высокое качество выполнения которых является основой эффективной деятельности этих органов. Все это содействует падению рейтингов страны и нежеланию зарубежных инвесторов вкладывать свои капиталы в развитие данной страны.

Коррупция распространяется одновременно и параллельно с таким негативными явлениями, как организованная преступность, неэффективность государственного управления, ослабление институтов демократии и ухудшение социально-экономической ситуации в целом. Опасность заключается в упадке как всех показателей социального, экономического и политического развития страны в общем, так и правового сознания общества в целом. Само понимание и осознание вредного влияния коррупции на правовое сознание является необходимым движителем противодействию ее проявлениям. У каждого должно быть четкое осознание о законном и незаконном. Это будет содействовать осознанию обществом возможности не только наблюдать за коррупцией (наиболее распространенными проявлениями – взяточничеством), но и иметь право воспрепятствовать ее распространению.

Поэтому создание действенной системы предотвращения коррупции, разработка и внедрение комплекса организационно-правовых мер для противодействия этому явлению, выявление и нейтрализация ее социальных предпосылок и последствий должны стать одним из приоритетов функционирования государства и его криминологической политики. О. Я. Прохоренко указывает на то, что целью политики Украины в отношении противодействия коррупционным проявлениям в системе государственной службы является: защита интересов Государственного бюджета; укрепление экономической и политической позиций Украины в мировом сообществе; усовершенствование противодействия коррупционным проявлениям; создание комплексной системы государственного контроля за исполнением антикоррупционного законодательства; активизация участия Украины в развитии международного сотрудничества в сфере противодействия коррупции; приведение законодательства Украины в соответствие с международными нормативно-правовыми актами; обеспечение прав и свобод граждан; завершение формирования гражданского общества [18, с. 72].

Правовое и организационное обеспечение мер противодействия коррупции является той проблемой, от решения которой зависит и эффективность всех направлений борьбы с этим явлением, и эффективность государственного и муниципального управления, и эффективность проведения всех прогрессивных преобразований в Украине.

Процесс нормативного и организационного оформления мероприятий по противодействию проявлениям коррупции в Украине начался в середине 90-х годов. Так, был принят Закон Украины «О борьбе с коррупцией» от 5 октября 1995 г. [2], в который постоянно вносились изменения и дополнения; принятый ряд дополнительных законов, указов, других нормативно-правовых актов, концепций, программ, направленных на борьбу с коррупцией; созданы различные государственные органы, непосредственной задачей которых является постоянная борьба с коррупцией [8; 9; 10; 11; 16; 17]. Но все эти мероприятия не дали ощутимых положительных результатов вследствие стойкой коррупционной установки значительного количества государственных служащих и правовой аномии общества в целом. Борьба с коррупцией была декларированной и реально не стала одним из национальных приоритетов внутренней политики.

Однако социальная, экономическая и политическая важность этой проблемы подтолкнула Верховную Раду Украины принять постановление «О состоянии борьбы с организованной преступностью в 2004-2005 гг.» от 3 ноября 2005 года [15], а Президента Украины выдать Указ «О первоочередных мероприятиях по детенизации экономики и противодействию коррупции» от 18 ноября 2005 года [12], в которых были поставлены перед Кабинетом Министров Украины разнообразные задачи в отношении разработки различных мероприятий, направленных на усовершенствование законодательного комплекса в сфере противодействия коррупции и организованной преступности, методик расследования преступлений с признаками коррупции, совершаемыми организованными преступными группами в разных областях экономики; изучение

теоретических и прикладных проблем предупреждения преступлений в сфере служебной деятельности; социального и правового анализа практики стран Совета Европы по предупреждению коррупции и др.

С целью реализации антикоррупционной политики Президент Украины своим Указом утвердил Концепцию преодоления коррупции в Украине «На пути к добропорядочности» [10].

Осознавая сложность этой проблемы в Украине, в 2006 году Верховной Радой были приняты законы «О ратификации Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции» и «О ратификации Криминальной конвенции о борьбе с коррупцией» и «О ратификации Дополнительного протокола к Криминальной конвенции о борьбе с коррупцией». Ратификация этих международных нормативно-правовых актов оказывала содействие утверждению положительного имиджа Украины как государства, где создается благоприятный политический климат для широкомасштабного, взаимовыгодного сотрудничества со всеми странами, в том числе и по вопросам противодействия коррупции и другими правонарушениями, непосредственно связанными с нею.

На реализацию указанных документов 11 июня 2009 году Верховной Радой Украины были приняты Законы Украины «Об основах предотвращения и противодействия коррупции» (№ 1506) [7], «Об ответственности юридических лиц за совершение коррупционных правонарушений» (№ 1507) [3] и «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Украины относительно ответственности за коррупционные правонарушения» (№ 1508) [5]. Они уточняют понятия коррупции, видов коррупционных действий и других правонарушений, связанных с коррупцией, предусматривают положение относительно антикоррупционной экспертизы нормативно-правовых актов, участие общественности в предотвращении коррупции, устанавливают запрет получения лицами, уполномоченными на осуществление функций

государства, подарков. Кроме того, предполагается обязанность декларирования доходов и расходов должностных лиц.

Все эти законодательные новеллы должны были сыграть положительное воздействие на качество и эффективность государственного и муниципального управления. И, несмотря на критические замечания относительно содержания антикоррупционных законов («Об основах предотвращения и противодействия коррупции», «Об ответственности юридических лиц за коррупционные правонарушения», «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Украины относительно ответственности за коррупционные правонарушения» от 11 июня 2009 г.), их нормы все равно были бы шагом вперед в деле противодействия коррупции. Кроме того, Законом Украины «Об ответственности юридических лиц за коррупционные правонарушения» фактически закреплялись основания для признания юридических лиц субъектами уголовной ответственности. То есть, де-юре вводился институт ответственности юридических лиц за совершенные преступления, который с надлежащим научно обоснованным корректированием должен был бы признаваться базовой моделью ответственности указанных лиц, например, за экологические преступления.

Фактически анализируемые законы должны были разрешить целый массив проблем. Их планировалось ввести в действие с 1 января 2011 года, но, несмотря на годичный мораторий и возможность их доработки, Верховная Рада Украины Законом от 21.12.2010 года № 2808-VI признала их такими, что утратили силу, хотя фактически они действовали до момента опубликования последнего в официальном издании с 01 до 05 января 2011 года [4].

В Законе Украины «Об ответственности юридических лиц за коррупционные правонарушения» законодатель не использовал словосочетания «уголовная ответственность юридических лиц», но системное толкование нормативных предписаний, которые в нем содержались, дало нам основание утверждать о возложении мер именно

уголовной ответственности на юридическое лицо за совершение «от его имени и в его интересах руководителем такого юридического лица, его основателем, участником или другим уполномоченным лицом самостоятельно или в соучастия любого» коррупционного преступления [1, с. 92].

Кроме того, штраф как основное и как дополнительное взыскания (за формулировкой анализируемого закона) жестко был привязан к категориям преступлений, определенных ст. 12 УК Украины. Так, в ч. 2 ст. 4 Закона Украины «Об ответственности юридических лиц за коррупционные правонарушения» было указано, что в зависимости от степени тяжести преступления, совершенного служебным лицом, основателем, участником или другим уполномоченным лицом юридического лица, суд назначает штраф в соответствующих размерах [3].

Таким образом, проблема уголовной ответственности юридических лиц, не найдя своего однозначного решения в науке уголовного права, получала бы, при условии вступления в силу указанных законодательных актов, законодательное закрепление. Однако оснований для признания юридического лица субъектом даже коррупционного преступления пока что нет, поскольку важнейшие институты отечественного уголовного права: уголовной ответственности, наказания, соучастия, обстоятельств, исключающих преступность действия и т.п. – разрабатывались в соответствии с тем, что субъектом преступления может быть только физическое вменяемое лицо, достигшее указанного в ст. 22 УК Украины возраста. Да и понятие, которыми оперирует законодательство об уголовной ответственности (преступление, вменяемость и невменяемость, вина, мотив, цель, приготовление к преступлению, покушение на преступление и т.п.), фактически и юридически не могут быть применены к юридическим лицам. При этом в ст. 6–10 УК Украины указано, что действие закона об уголовной ответственности распространяется на граждан Украины, иностранцев и

апатридов, то есть физических лиц, совершивших соответствующее преступление.

Введение ответственности юридических лиц в законодательство Украины об уголовной ответственности требует революционных изменений его институтов, в особенности тех, что непосредственно связаны с понятием преступления и наказания. Однако в теории уголовного права существуют и другие подходы к решению очерченных вопросов [1, с. 89–94].

Исследование проблем противодействия коррупции и ответственности юридического лица за совершение «от его имени и в его интересах руководителем такого лица, его основателем, участником или другим уполномоченным лицом самостоятельно или в соучастия любого» коррупционного преступления позволило сделать следующие выводы:

1. Коррупция разрушает экономическую, политическую, социальную и прочие сферы жизнедеятельности современного украинского общества, создавая условия для принятия решений высшими должностными лицами в своих интересах. Государственный механизм давно превратился в способ обеспечения реализации потребностей указанных лиц. При таких условиях в стране не может речь идти о правопорядке и построении правового государства.

2. Создание законодательной базы для противодействия коррупционным правонарушениям дело не завтрашнего, а сегодняшнего дня. Поэтому необходимо научным работникам объединить свои усилия в этом направлении для того, чтобы: ориентировать законодательство на противодействие, главным образом, коррупции, а не деятельности отдельных лиц, совершающих коррупционные правонарушения; предусмотреть дисциплинарную или административную ответственность (а при определенных условиях – и уголовную) за совершение действий, которые создают условия для коррупции или коррупционных правонарушений; уменьшить количество диспозитивных норм законодательства с целью уменьшения у чиновников возможности выбора вариантов поведения;

ограничить иммунитеты высших должностных лиц государства для обеспечения расследования и привлечение к ответственности виновных в совершении коррупционных преступлений; и т.п..

3. В теории современного уголовного права Украины существуют спорные вопросы, связанные с понятием «уголовная ответственность юридических лиц» и более общим, но не менее сложным понятием «механизм реализации уголовной ответственности». Вместе с тем любая проблема в конце концов требует своего разрешения. Не является исключением и проблема уголовной ответственности юридических лиц как субъектов такой ответственности. Однако для этого необходимы фундаментальные исследования и усилие не только специалистов уголовного права.

4. Бесспорно, уголовно-правовая политика может сыграть важную роль при разработке механизма реализации уголовной ответственности юридических лиц, который будет признан базовым и для других, не связанных с проявлениями коррупции, преступлений. При этом такой механизм может быть закреплён именно в нормах УК Украины, а не в нормах отдельного закона, поскольку в соответствии с ч. 3 ст. 3 Закона Украины об уголовной ответственности «преступность деяния, а также его наказуемость и прочие уголовно-правовые следствия определяются только УК».

В данный момент начался новый этап развития антикоррупционного законодательства, связанный с приведением его в соответствие с рекомендациями Конвенции Организации Объединённых Наций против коррупции и Уголовной конвенции о борьбе с коррупцией Совета Европы. Проект Закона «Об основах предотвращения и противодействия коррупции в Украине» № 7487 [6], внесенный на рассмотрение во втором чтении, может быть рассмотрен во время пленарного заседания Верховной Рады Украины уже в марте 2011 года. Ознакомление с содержанием текста указанного проекта даёт основания утверждать, что он имеет ряд недостатков как

содержательного, технико-юридического, так и системного, концептуального характера. Вероятно, их устранение будет требовать рассмотрения во время третьего (повторного второго) чтения.

Проектом закона № 7487 предлагается признать служебными лицами уполномоченных субъектов юридических лиц частного права, финансируемых за счет государственного, местного бюджета. В таком случае фактически декриминализируются: злоупотребление полномочиями, превышение полномочий и получения неправомерной выгоды лицами, которые в юридических лицах частного права (на предприятиях, в учреждениях, организациях, которые не являются государственными ли коммунальными или такими, которые финансируются из государственного, местного бюджета) занимают должности, связанные с выполнением организационно-распорядительных или административно-хозяйственных обязанностей.

Проектом закона № 7487 предлагается более дифференцированный подход к ответственности за получение взятки в незначительных (до пяти необлагаемых налогами минимумов доходов граждан) и значительных (от пяти до двухсот необлагаемых налогами минимумов доходов граждан) размерах. Имеется и ряд других новелл, в частности таких, что имеют принципиальный характер.

В общем, проект закона Украины «Об основах предотвращения и противодействия коррупции в Украине» № 7487 является более совершенным, чем признанные такими, что утратили действие, антикоррупционные законы от 11 июня 2009 года. Поскольку ним устраняется целый ряд важных недостатков указанных законов.

Однако в проект закона № 7487 во время его рассмотрения во втором чтении нужно внести ряд изменений путем учета поправок и замечаний, предложенных субъектами права законодательной инициативы. Тем не менее изменения следует вносить не изолированно, а в системной взаимосвязи, поскольку учет какой-то одной поправки обуславливает, как правило,

необходимость или учет некоторых других поправок, или приведение отдельных положений проекта закона в соответствие к положениям принятой поправки. Кроме того, требуют филологического редактирования отдельные нормы проекта закона, системное согласование терминологии, которая употребляется в проекте закона.

Таким образом, реальное противодействие коррупции, как социально-негативному явлению, способствующему процветанию и «разгулу» преступности, сегодня невозможно без четко распланированной антикоррупционной политики и надлежащего правового обеспечения. Именно преодоление коррупционных проявлений в органах государственной и муниципальной власти будет способствовать повышению эффективности и качества управления всеми общественными процессами в Украине.

1. Митрофанов І. І. Проблеми визнання юридичної особи суб'єктом кримінальної відповідальності // Право і суспільство. – 2010. – № 1. – С. 88–94.

2. Про боротьбу з корупцією : Закон України від 05.10.1995 року № 356/95-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 34. – Ст. 266.

3. Про відповідальність юридичних осіб за вчинення корупційних правопорушень : Закон України від 11.06.2009 р. № 1507-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2009. – № 45. – Ст. 692.

4. Про визнання такими, що втратили чинність, деяких законів України щодо запобігання та протидії корупції : Закон України від 21.12.2010 року № 2808-VI // Голос України. – 2011. – № 1. – 5 січня.

5. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення : Закон України від 11.06.2009 року № 1508-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2009. – № 46. – Ст. 699.

6. Проект Закона «Про засади запобігання і протидії корупції» від 18.02.2011 року №7487 до другого читання [електронний ресурс] // режим доступу на : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=39289.

7. Про засади запобігання та протидії корупції : Закон України від 11.06.2009 р. № 1506-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2009. – № 45. – Ст. 691.

8. Про затвердження Загальних правил поведінки державного службовця : Наказ Головного управління державної служби України від 04.08.2010 року № 214 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 90. – Ст. 3208.

9. Про затвердження плану заходів організаційного забезпечення реалізації Національної програми боротьби з корупцією : Постанова Кабінету Міністрів України від 24.04.1997 року № 388 // Офіційний вісник України. – 1997. – № 17. – Стор. 84.

10. Про Концепцію подолання корупції в Україні «На шляху до доброчесності» : Указ Президента України від 11.09.2006 року № 742/2006 // Офіційний вісник України. – 2006. – № 37. – Ст. 2540.

11. Про Національну програму боротьби з корупцією : Указ Президента України від 10 квітня 1997 р. № 319/97 // Офіційний вісник України. – 1997. – № 15. – Стор. 11.

12. Про першочергові заходи щодо детинізації економіки та протидії корупції : Указ Президента України від 18.11.2005 року № 1615/2005 // Урядовий кур'єр. – 2005. – № 222. – 22 листопада.

13. Про ратифікацію Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції : Закон України від 18.10.2006 р. № 251-V // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 50. – Ст. 496.

14. Про ратифікацію Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією : Закон України від 18.10.2006 р. № 252-V // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 50. – Ст. 497.

15. Про стан боротьби з організованою злочинністю у 2004–2005 роках : Постанова Верховної Ради України від 03.11.2005 року № 3070-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 5. – Ст. 76.

16. Про стан виконання центральними і місцевими органами виконавчої влади Закону України «Про боротьбу з корупцією» та Національної програми боротьби з корупцією : Постанова Кабінету Міністрів України від 20 березня 1998 р. № 345 // Урядовий кур'єр. – 1998. – № 82–83. – 30 квітня.
17. Про схвалення Зasad антикорупційної політики : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 08.12.2009 року № 1688-р // Офіційний вісник України. – 2010. – № 11. – Ст. 550.
18. Прохоренко О. Я. Корупція по-українськи (сутність, стан, проблеми) : монографія / О. Я. Прохоренко. – К. : Вид-во НАДУ, 2005. – 168 с.

РОЛЬ ЭТНИЧЕСКОГО ФАКТОРА В ИНСТИТУАЛИЗАЦИИ ПОЛИТИЧЕСКОЙ СИСТЕМЫ УДМУРТСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

А.А. Бобков, начальник управления по связям с общественностью ГОУ ВПО «Ижевский государственный технический университет», г. Ижевск.

Рассматривая историю становления и развития политической системы Удмуртии, необходимо принимать во внимание то обстоятельство, что на ее оформление огромное воздействие оказывает развитие политической системы Российской Федерации в целом. В свою очередь одной из особенностей трансформации политической системы России является то, что становление гражданского общества и построение демократического федеративного правового государства протекают параллельно. При этом до настоящего времени процессы преобразования политического пространства далеки от завершения. Вызовы глобализации создают такие условия, в которых политические акторы вынуждены постоянно искать возможные пути совершенствования и/или оптимизации политической системы российского социума. Масштабные политико-правые преобразования, затронувшие политический ландшафт, особенно в период после 2000 года, призваны были определить новые приоритеты в развитии политической системы, как России, так и ее субъекта – Удмуртии.

По мнению М.Н. Губогло и С.К. Смирновой, этнополитическое развитие Удмуртии включает в себя три этапа, которые выделяются на основе анализа функционирования институтов государственной власти и становления конституционно-правового статуса Удмуртии как полноправного субъекта федеративных отношений (см. например [1; 4]). Первый из них (1990-1995 годы) охватывает суверенизацию республики, формирование новых органов государственной власти и местного самоуправления и иного типа федеративных отношений с центром. В этот период, несмотря на сложную ситуацию, связанную с социально-экономическими преобразованиями, происходил рост национального

самосознания этнических групп, оформились основные национальные движения, была создана государственно-правовая основа для регулирования межнационального сотрудничества в регионе.

На втором этапе (1995-2000 годы) происходил поиск пути развития в сложившихся социально-политических условиях, выбор оптимальных форм системы государственного управления, выразившийся в итоге в переходе от парламентской республики к президентской.

Последний начинается с 2000 года. Этот этап в политической сфере начинает отсчет с перехода Удмуртии к президентской республике, повлекшего за собой серьезные корректировки политической системы. Учитывая то, что исследование М.Н. Губогло и С.К. Смирновой было в целом завершено в 2000-2002 годы, оно не охватило тех изменений, которые имели место в период второго президентского срока В.В. Путина и начала правления Д.А. Медведева.

В этой связи целесообразно выделить четвертый этап развития политической системы Удмуртии, который берет начало в декабре 2007 года. Причин для выделения этого этапа несколько. Во-первых, в федеральное законодательство были внесены существенные изменения, связанные с формированием органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов, которые установили в РФ новые правила политической жизни, выразившиеся в переходе на пропорциональную избирательную систему при выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ, увеличении до 7% «заградительного» барьера. Во-вторых, был изменен конституционно-правовой статус Президента УР, выразившийся в новом порядке наделения его полномочиями. Избирательная система субъектов РФ также видоизменилась, теперь обязательным условием стала необходимость формирования местных парламентов на принципах смешанной избирательной системы (50% депутатов должно избираться по мажоритарной системе, 50% – по пропорциональной). Учитывая большую роль местного парламента в наделении полномочиями высшего должностного лица

субъекта Российской Федерации очевидно, что его конституционно-правовой статус заметно вырос, увеличилась и роль политических партий в его деятельности. В-третьих, 1 января 2009 года в Российской Федерации завершился переходный период, связанный с проведением муниципальной реформы, определились основы взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления.

На четвертом этапе произошли такие важные события, как выборы Государственного Совета четвертого созыва, состоявшиеся 2 декабря 2007 года и наделение полномочиями высшего должностного лица А.А. Волкова, которое состоялось 20 февраля 2009 года, что стало свидетельством сохранения преемственности в развитии политической системы Удмуртии, в формировании основ которой он принимал самое активное участие.

Следует отметить, что большую роль в развитии политической системы Удмуртии играет этнический фактор. Этнический компонент в политической сфере наиболее отчетливо проявляется в этническом представительстве в органах государственной власти и местного самоуправления, становлении и развитии национальных движений и роли этнической (прежде всего – удмуртской) политической элиты в политической жизни республики.

Проблема, связанная с этническим представительством, имеет свой подтекст, связанный с институтом выборов. В любом демократическом обществе этот институт играет ключевую роль, связанную с непосредственным и самостоятельным формированием населением органов власти, поэтому при характеристике комплекса вопросов, касающихся этнического представительства необходимо остановиться на анализе воздействия этнической среды на результаты голосования на примере, прежде всего, выборов в Государственный Совет УР и высшего должностного лица (президента). За последние 15 лет в Удмуртии прошло четыре избирательные кампании по выборам депутатов в Государственный Совет УР и дважды состоялись выборы Президента Удмуртии.

Первые выборы депутатов Государственного Совета УР прошли 26 марта 1995 г. В них приняло участие 6 избирательных объединений («Удмуртская республиканская организация КПРФ», «Удмуртское представительство конфедерации деловых женщин России», «Республиканский центр поддержки самоуправления», «Ассоциация ученых», «Инвалиды войны в Афганистане») и 5 избирательных блоков («Удмуртия», «Удмурт Кенеш», «Свобода, законность, согласие», «Российская коммунистическая рабочая партия», «Социально-экологический блок»).

Из 100 избранных депутатов по этнической принадлежности 76 были русскими, 16 – удмуртами, 5 – татарами, 2 белорусами, 1 корейцем [2, с. 118]. Позитивными сторонами состоявшихся в 1995 году первых выборов в Государственный Совет УР стали наличие действительной альтернативности (было зарегистрировано 699 кандидатов в депутаты), активное участие общественности в подготовке и проведении выборов, высокая явка избирателей, низкое протестное голосование (число голосов, отданных против всех кандидатов, составило 5,9 %) [2, с. 90, 111].

Выборы депутатов Госсовета УР второго созыва прошли 4 апреля 1999 года. По 100 избирательным округам было зарегистрировано 583 кандидата в депутаты. Активность избирательных объединений и блоков на этих выборах значительно снизилась. Больше всего кандидатов было выдвинуто от «Удмуртской республиканской организации КПРФ» – 43. Региональное отделение «Либерально-демократической партии России» выдвинуло 11 кандидатов, РНПР – 3, объединение «ЯБЛОКО» - 5 и один кандидат был выдвинут от «Экологического Союза». 78% кандидатов было выдвинуто группами избирателей, 12% – в порядке самовыдвижения; избирательными объединениями и избирательными блоками только 10%. Изменился национальный состав депутатского корпуса: число русских сократилось с 76% до 72%, удмуртов – с 16% до 11%, а число татар и представителей

других национальностей возросло с 5% до 8% и с 3% до 9% соответственно [2, с. 147].

Выборы депутатов Государственного Совета третьего созыва проводились 6 апреля 2003 г. В новый депутатский корпус вошли 76 русских, 6 удмуртов, и 10 татар (после довыборов их число увеличилось до 11). Выборы депутатов состоялись по всем 100 избирательным округам, однако явка значительно снизилась (на 8,6%, по сравнению с предыдущими выборами). Политические партии особой активностью не отличались: кандидатов в депутаты выдвинули только три партии – «КПРФ», ЛДПР и «Единая Россия», при этом высокие результаты были только у «Единой России» (47% депутатских мандатов). Существенно изменилось этническое представительство основных этнических групп: число русских возросло с 72% до 76%, доля удмуртов сократилась с 11% до 6%, татар – увеличилась с 8% до 11%. Существенно возросло количество избирателей, голосовавших против всех кандидатов (с 6,91% до 12,45%). Резко сократилось число желающих реализовать свое пассивное избирательное право (с 583 до 322). В целом определился состав политических объединений, которым суждено было играть ведущую роль в политической жизни общества республики («Единая Россия», КПРФ, ЛДПР).

Выборы депутатов Государственного Совета четвертого созыва проходили 2 декабря 2007 года с использованием смешанной избирательной системы, предполагавшей участие в выборах политических партий, в связи с чем наличие этнического фактора стало очевидным при сравнении итогов голосования в различных типах этносреды. Следует отметить, что расселение удмуртов позволяет исследователям (М.Н.Губогло, К.И.Куликов, С.К.Смирнова, Л.С.Христюбова) выделять шесть типов этнической среды в зависимости от соотношения проживающих в них представителей различных этнических групп. В частности, к сельским к районам с преимущественно удмуртской этносредой отнесены: Алнашский, Глазовский, Дебесский, Малопургинский, Шарканский; с удмуртско-русской

– Балезинский, Вавожский, Игринский, Кезский, Можгинский, Селтинский, Якшур-Бодьинский, Ярский; со смешанной – Завьяловский, Увинский, Кизнерский; с русско-удмуртской – Граховский, Киясовский, Красногорский, Сюмсинский районы; преимущественно русская этносреда представлена в Воткинском, Каракулинском, Камбарском и Сарапульском районах; удмуртско-татарская этносреда – в Юкаменском районе. Из приведенного выше перечня видно, что для южных районов Удмуртии более характерна преимущественно удмуртская или удмуртско-русская этническая среда.

При сравнении результатов голосования в различных типах этносреды в их исторической динамике, с участием уже оформившегося стабильного состава участников, становится очевидно, что этнический компонент играл более заметную роль на выборах 7 декабря 2003 года (например, голосование за политическую партию «Единая Россия» в преимущественно удмуртской этносреде составило в среднем 59,69%, а в преимущественно русской – всего 45,21%, в преимущественно удмуртской среде за ЛДПР голосовало всего 8,13% избирателей, а в преимущественно русской – уже 13,14%). Если сопоставить результаты голосования 2 декабря 2007 года по выборам депутатов Государственной Думы в различных типах этносреды, то воздействие этнического фактора уже не так заметно. Например, в преимущественно удмуртской этносреде за «Единую Россию» голосовали 73,16% избирателей, а в преимущественно русской – 69,31%, за ЛДПР – 7,83%, и – 10,84% соответственно. Таким образом, в настоящее время имеет место сближение политических предпочтений избирателей, что может быть связано как с определенной стабилизацией партийной системы, так и с активизацией работы политических партий на региональном уровне. Вместе с тем, все вышеизложенное в совокупности свидетельствует о том, что этнический фактор продолжает играть важную роль при проведении выборов в законодательные органы государственной власти как на федеральном, так и на региональном уровне.

Следует отметить, что само выявление электоральной активности среди основных этнических групп представляет практический интерес только тогда, когда сопоставляется с этническим составом законодательного (представительного) органа государственной власти, с целью формирования которого данные выборы проводятся.

В этом отношении показателен состав депутатского корпуса Государственного Совета Удмуртской Республики четырех созывов. Первые два созыва – 1995 и 1999 годов – формировались в условиях становления политической системы России и Удмуртии, при активном участии национальных общественных объединений, попытках политизированной актуализации этнического (удмуртского) фактора при формировании Государственного Совета. Выборы в 2003 и 2007 годах проходили в условиях деактуализации этнического фактора. В этот период в Удмуртии окончательно оформилась президентская республика, относительно стабилизировалась социально-экономическая и политическая ситуация, т.е. были созданы условия для поступательного развития сложившейся политической системы. Как показывает исторический опыт, этнический фактор в политике мобилизуется в кризисные периоды и ослабевает в период социально-экономической стабилизации.

Анализ национального состава депутатов Государственного Совета Удмуртской Республики свидетельствует о том, что в республике до настоящего времени продолжает сохраняться проблема этнического представительства. Количество депутатов-удмуртов на протяжении 1995-2003 годов резко сокращалось, несмотря на значительную электоральную активность удмуртов. В составе депутатов Государственного Совета Удмуртской Республики в 1995 году их было 16%, то в 1999 – 11%, а в 2003 – только 6% (в то время как русские в Государственном Совете созыва 2003 года составляли 74%, а татары – 11%). Незначительно ситуация изменилась только в 2007 году, когда численность депутатов-удмуртов выросла до 12% (для сравнения русские – 73%, татары – 6%). Таким образом,

представительство удмуртов в местном парламенте даже не пропорционально их численности. Если же обратиться к этническому составу Верховного Совета УАССР в 80-х годов XX века (созывы 1980 и 1985 годов, то обнаружится, что среди 200 депутатов удмурты составляли 48% и 47% соответственно), однако объясняется это использованием советских административно-командных методов в его формировании.

Новый косвенный порядок формирования главы региональной исполнительной власти многократно повышает требования к более справедливому и адекватному представительству в Государственном Совете Удмуртии и органах власти основных этнических групп. В настоящее время в Удмуртии складывается ситуация, при которой удмурты превращаются в фактическое политическое меньшинство, которому значительная часть общества отказывает в праве на паритетное пропорциональное представительство, но при этом соглашается с тем, что государство должно гарантировать национальным меньшинствам соблюдение их прав в России. Это может свидетельствовать только о том, что политическая культура удмуртского общества находится в стадии своего формирования.

Примечательно, что на республиканском уровне ситуация в системе органов законодательной власти в определенной степени экстраполируется и на органы исполнительной власти. По данным 2004 года, в органах исполнительной власти русские составляли 77,4% среди руководителей министерств и ведомств (для сравнения удмурты – 15,1%) и 74,3% среди работников министерств и ведомств (удмурты – 14,6%) [3, с. 18]. Единственный уровень власти, где этническое представительство относительно паритетно – это муниципальный. Речь идет не о городских округах (Ижевск, Воткинск, Глазов, Можга, Сарапул), в которых количество депутатов удмуртов составляет в общей сложности 6,85%, а исключительно о муниципальных районах и сельских поселениях, в представительных органах которых доля удмуртов адекватна численности их в составе населения.

Рассмотрим эту ситуацию в различных типах этносреды по муниципальным районам (см. табл. 1).

Таблица 1.

Этнический состав представительных органов муниципальных районов Удмуртской Республики

Район	Общая численность депутатов представительного органа муниципального района	Русские		Удмурты		Татары	
		Кол-во	Доля (%)	Кол-во	Доля (%)	Кол-во	Доля (%)
1. Преимущественно удмуртская этносреда							
Алнашский	28	6	21,34	22	78,57		
Глазовский	25	11	44	12	48	2	8
Дебесский	30	4	13,3	26	86,7		
Малопургинский	30	10	33,3	17	56,7	2	7
Шарканский	33	12	36,36	21	63,64		
<i>Средние показатели</i>			29,68		66,72		3
2. Удмуртско-русская этносреда							
Балезинский	35	16	45,71	12	34,28	5	14,28
Вавожский	33	18	54,55	15	45,45		
Игринский	30	12	40	13	43,33	3	10
Кезский	35	13	37,14	21	60		
Можгинский	20	9	45	9	45	2	10
Селтинский	31	18	58,06	12	38,7		
Якшур-Бодьинский	30	10	33,33	13	43,33	5	16,67
Ярский	30	10	33,33	17	56,66	2	6,67
<i>Средние показатели</i>			43,39		45,84		7,2
3. Смешанная этносреда							
Завьяловский	46	19	41,3	21	45,62	5	10,87

Кизнерский	35	17	48,57	11	31,43	5	14,28
Увинский	33	19	57,58	9	27,28	4	12,12
<i>Средние показатели</i>			49,15		34,77		12,42
4. Русско-удмуртская этносреда							
Граховский	25	9	36	5	20	4	16
Киясовский	23	12	52,17	9	39,13	2	8,7
Красногорский	31	25	80,64	5	16,13		
Сюмсинский	25	13	52	9	36	2	8
<i>Средние показатели</i>			55,2		27,81		8,17
5. Преимущественно русская этносреда							
Воткинский	25	20	80	5	20		
Камбарский	30	23	76,66	1	3,33	5	16,67
Каракулинский	25	19	76	1	4	2	8
Сарапульский	32	21	65,62	3	9,37	5	15,62
<i>Средние показатели</i>			74,57		9,17		10,07
6. Удмуртско-татарская этносреда							
Юкаменский	22	5	22,73	10	45,45	7	31,82

При анализе ситуации с этническим представительством в Советах депутатов муниципальных районов видно, что она практически полностью отражает этнический баланс населения в сельских районах республики. В преимущественно удмуртской этносреде доля депутатов-удмуртов достигает 66,72%, русских – 29,68%, при этом пропорции постепенно меняются в зависимости от типа этносреды, составляя в преимущественно русской 9,17% и 74,57% соответственно. При этом в смешанной этносреде доминируют депутаты-русские: их доля достигает 49,15%, а удмуртов – 34,77%. Показательно, что высок уровень представительства татар (в удмуртско-татарской – 31,82%, в смешанной – 12,42%, в русской – 10,07%, в удмуртско-русской – 7,2%), доля которых среди сельского населения традиционно не велика, за исключением Юкаменского района.

По сельским поселениям в муниципальных районах ситуация с этническим представительством складывается следующим образом (см. табл. 2).

Таблица 2

Этнический состав представительных органов сельских поселений, входящих в состав муниципальных районов Удмуртской Республики

Район	Общая численность депутатов представительных органов сельских поселений	русские		удмурты		татары	
		Кол-во	Доля (%)	Кол-во	Доля (%)	Кол-во	Доля (%)
1. Преимущественно удмуртская этносреда							
Алнашский	134	18	13,43	112	83,58	2	1,49
Глазовский	121	27	22,31	87	71,9	4	3,3
Дебесский	91	17	18,68	73	80,21		
Малопургинский	163	18	11,04	133	81,59		
Шарканский	141	12	8,5	128	90,78		
<i>Средние показатели</i>			14,79		81,61		0,95
2. Удмуртско-русская этносреда							
Балезинский	167	45	26,95	103	61,68	18	10,78
Вавожский	100	30	30	70	70		
Игринский	149	92	61,74	55	36,91	2	1,34
Кезский	134	48	35,82	83	61,94	2	1,49
Можгинский	172	40	23,25	125	72,67	5	2,9
Селтинский	85	34	40	51	60		
Якшур-Бодьинский	126	38	30,15	83	65,87	1	0,7
Ярский	90	26	28,89	62	68,89	2	2,22
<i>Средние показатели</i>			34,52		62,24		2,43
3. Смешанная этносреда							
Завьяловский	200	67	33,5	121	60,5	12	6
Кизнерский	118	36	30,5	74	62,71	7	5,9

Увинский	163	65	39,87	92	56,44	3	1,84
<i>Средние показатели</i>			34,62		59,88		4,58
4. Русско-удмуртская этносреда							
Граховский	76	39	51,31	29	38,15	1	1,31
Киясовский	70	32	45,71	30	42,86	6	8,6
Красногорский	88	62	70,45	24	27,27	2	2,27
Сюмсинский	71	36	50,7	34	47,89	1	1,4
<i>Средние показатели</i>			54,54		39,15		3,39
5. Преимущественно русская этносреда							
Воткинский	126	81	64,28	39	30,95	6	4,76
Камбарский	78	61	78,2	5	6,4	10	12,8
Каракулинский	94	63	67,02	5	5,3	8	8,5
Сарапульский	153	122	79,73	20	13,07	6	3,92
<i>Средние показатели</i>			72,3		13,93		7,4
6. Удмуртско-татарская этносреда							
Юкаменский	73	7	9,6	54	73,97	12	16,43

Этническое представительство удмуртов достигает своего максимума в представительных органах сельских поселений. При этом рост численности депутатов-удмуртов отмечается во всех без исключениях типах этносреды. Например, преимущественно русской их доля увеличивается с 9,17% до 13,93%, а в русско-удмуртской с 27,81% до 39,15%. Даже в смешанной этносреде ситуация изменяется кардинально: доля удмуртов достигает 59,88% (в районе – 34,77), а русских сокращается до 34,62% (соответственно – 49,15%). На уровне сельских поселений резко сокращается представительство татар (в удмуртско-татарской – до 16,43%, смешанной – 4,58%, русской – 7,4%, удмуртско-русской – 2,43%).

По данным представленных выше таблиц, можно сделать ряд выводов. Во-первых, чем ниже уровень власти, тем выше доля удмуртов в представительных органах местного самоуправления. Например, в составе

Советов депутатов муниципальных районов с преимущественно удмуртской этносредой доля удмуртов составляет 66,72%, а в представительных органах сельских поселений этих районов она в среднем увеличивается до 81,61%, в то время как численность русских сокращается с 29,68% до 14,97%, а татар с 3% до 0,95%. Эта ситуация в целом характерна для всех без исключения типов этносреды, даже для преимущественно русской. Во-вторых, ситуация на муниципальном уровне власти свидетельствует о том, что удмурты активно работают в системе местного самоуправления, и, следовательно, могут и способны нести ответственность за решение вопросов местного значения, которые по своей практической значимости очень важны для населения. В третьих, политический потенциал удмуртов наибольшее воплощение находит на селе, ситуация в городских округах существенно отличается от приведенной выше статистики по сельским районам. Следовательно, в Удмуртской Республике этническое представительство в полной мере реализовано в сельских районах на муниципальном уровне, что само по себе создает важные предпосылки и условия для постепенного повышения политической культуры населения через участие в управлении местными делами, роста чувства ответственности за результаты своей деятельности.

Таким образом, на протяжении всего периода функционирования Удмуртии в качестве субъекта России после принятия новой Конституции республики в 1994 году сложилась очень противоречивая ситуация, связанная со становлением социальной среды нового типа, в рамках которой происходила политическая социализация подрастающего поколения. До 2000 года в Удмуртии фактически сосуществовали две основные парадигмы отношения к этничности в политике и общественной жизни, происходило активное взаимодействие двух противоположных точек зрения на будущее республики. После поражения на выборах президента Удмуртской Республики кандидата удмуртской национальности П.Н. Вершинина постепенно возобладала внешне мультикультурная тенденция, выраженная в

практически полном прекращении дискуссий о национальном характере развития Удмуртии. В 2000-е годы в целом сложилась ситуация, при которой роль и значение этнического фактора в политике и обсуждении общественно важных проблем было сведено к минимуму. Во многом дезавуированию роли и значению этнического фактора в социальной среде способствовали инициативы федеральной власти в области укрепления единой властной вертикали. Введения нового порядка наделения полномочиями высших должностных лиц субъектов РФ, а также введения пропорциональной избирательной системы, сначала на выборах в Государственную Думу, а затем экстраполирование её на региональный и даже муниципальный уровень. Сложившаяся социальная практика привела к тому, что этнический фактор, один из ключевых в любом национальном регионе, оказался низведенным на муниципальный уровень. Подобное отношение к национальной проблематике породило ситуацию, при которой подрастающее поколение во многом оказалось дезадаптировано, лишено системы координат при восприятии и оценке происходящих событий, что через некоторое время нашло прямое отражение в развитии национального движения в Удмуртии и готовности общества участвовать в инновационно-модернизационных процессах.

1. Выборы в Удмуртской Республике. Информационный сборник. 1994-2004 гг. (Справочное пособие для организаторов выборов и референдумов) / Под общ. ред. В.А. Пономарева. – Ижевск, 2004.
2. Губогло М.Н., Смирнова С.К. Феномен Удмуртии. Парадоксы этнополитической трансформации на исходе XX века М., 2001.
3. Материалы к заседанию Расширенной коллегии Министерства национальной политики Удмуртской Республики «Об этнополитической и этносоциальной ситуации в Удмуртской Республике». Ижевск, 2004.
4. Смирнова С.К. Феномен Удмуртии. Этнополитическое развитие в контексте постсоветских трансформаций. М.-Ижевск, 2002.

КЛЮЧЕВЫЕ АСПЕКТЫ ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ ЧЕЧЕНСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

Л.Т. Эскерханова, кандидат экономических наук, доцент кафедры «Управление персоналом», Чеченский Государственный университет, г. Грозный

Работа по реализации Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее по тексту ФЗ-131) в Чеченской Республике (ЧР) началась с 2004 года. В отличие от других регионов России, где шла реформа местного самоуправления, в ЧР муниципальные образования (МО) создавались впервые.

На первоначальном этапе реализации ФЗ-131 проведена огромная организационная и техническая работа по описанию и установлению границ будущих муниципальных образований ЧР и подготовке по ним проектов законов ЧР.

24 ноября 2008 года был принят Федеральный Закон № 207 «О мерах по организации МСУ в Республике Ингушетия и Чеченской Республике» (207-ФЗ). В 2008-2009 годах принято 17 законов ЧР о формировании муниципальных образований ЧР, установлении их границ и наделении их соответствующим статусом муниципального района, городского округа, городского и сельского поселений.

Окончательно структура муниципальных образований выглядит следующим образом:

- сельских поселений – 217;
- городских поселений – 2;
- городских округов – 2;
- муниципальных районов – 15.

В качестве реализации мероприятий переходного периода министерством имущественных и земельных отношений ЧР для исполнения полномочий в сфере здравоохранения, образования, культуры, и

коммунальных услуг администрациям городов и районов ЧР переданы в муниципальную собственность 254 объекта.

В соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации и ФЗ-131, в целях нормативно-правового обеспечения бюджетного процесса в Чеченской Республике, приняты соответствующие указы Президента и постановления Правительства Чеченской Республики. На основании их из республиканского бюджета, в соответствии с утвержденной методикой, районным бюджетам представляются субсидии из Фонда финансовой поддержки районов и городов Чеченской Республики на обеспечение сбалансированности районных и городских бюджетов.

За прошедшие четыре года в республике проведены масштабные мероприятия по восстановлению и строительству жилья объектов социальной инфраструктуры, коммуникаций жизнеобеспечения населения, продолжается восстановление объектов производства, то есть укрепляется бюджетообразующая составляющая территорий.

В 2008 году с образованием собственных бюджетов осуществляли свою работу все 15 сельских районов, города Грозный и Аргун, а в 2009 году были образованы бюджеты также на уровне городских и сельских поселений.

Вышеназванные мероприятия позволили приобрести определенный опыт управления имуществом и финансами и значительно облегчили работу будущих ОМСУ. В целях успешной подготовки и проведения выборов в ОМСУ ЧР и обеспечения их всем необходимым для исполнения своих полномочий, с 1 января 2009 года, был подготовлен обновленный план мероприятий и состав республиканской комиссии по организации местного самоуправления в Чеченской Республике. Они были утверждены Указом Президента Чеченской Республики от 23 января 2009 года № 34.

В течении 2009 года была проведена напряженная и слаженная работа со всеми органами представительной и исполнительной власти ЧР с четким соблюдением графика проведения необходимых организационно-правовых и финансово-экономических мероприятий, предусмотренных данным планом.

Во исполнение вышеназванных Федерального закона 207-ФЗ и Плана мероприятий, был принят Закон Чеченской Республики от 27 февраля 2009 года № 20-рз «О мерах по организации органов местного самоуправления вновь образованных муниципальных образований в Чеченской Республике». В соответствии с которым были установлены организационные и правовые меры по обеспечению подготовки и проведению выборов в органы местного самоуправления вновь образованных на территории ЧР муниципальных образований, принципы и порядок формирования органов местного самоуправления, их наименования, численность и сроки полномочий, а также переходные положения.

В соответствии с установленной датой 11 октября 2009 года проведены первые выборы в органы местного самоуправления Чеченской Республики.

4130 кандидатов участвовали в предвыборной гонке и были внесены в избирательные бюллетени. В результате голосования в Чеченской Республике избрано:

- 17 – глав районов, городов Грозный и Аргун;
- 219 – глав сельских поселений и юродских поселений Шали и Урус-Мартан;
- 2246 – депутатов сельских поселений и городских поселений Шали и Урус-Мартан;
- 272 – депутатов районных советов;
- 47 – депутатов городских советов городов Грозный и Аргун.

В соответствии с требованиями 207-ФЗ органы местного самоуправления приступили к исполнению своих полномочий с начала 2010 года в полном объеме.

В последние годы республика находится в устойчивом состоянии выхода из социально-экономического кризиса. Руководству республики удалось мобилизовать население на восстановление и развитие социально-бытовой инфраструктуры, жилищной и производственной сферы.

Среди существующих проблем наиболее острыми являются проблемы занятости населения и снижения уровня безработицы; профессионального обучения и подготовки квалифицированных кадров для объектов нефтегазового комплекса, других отраслей промышленности, строительства и агропромышленного комплекса. Данные о структуре населения и безработице по районам представлены в таблице 1.

В результате непрофессионального управления экономикой начала 90-х годов прошлого столетия, а также вооруженного конфликта 1991-2000 гг. ЧР потеряла почти весь промышленный потенциал и промышленные кадры.

На начало 2000 года социально-экономическая сфера ЧР находилась в состоянии:

- полной остановки работы всех предприятий;
- разрушения значительной части основных фондов;
- разграбления основных и оборотных средств.

Таблица 1

Численность безработных, зарегистрированных в органах службы занятости населения Чеченской Республики 2004-2008 гг.

Наименование районов и городов	Численность безработных, человек					Численность населения на начало
	2004	2005	2006	2007	2008	2008
Всего по республике	359720	332681	322004	319954	298926	1238452
Ачхой-Мартановский	26208	20518	22746	20814	16410	73569
Веденский	13597	11782	13779	15630	13711	26322
Грозненский	33292	37434	30313	34093	38944	131938
Гудермеский	31309	32725	32095	25999	26087	121446

в т. ч. г.						
Гудермес		5723	8544	8919	7225	42605
Надтеречный	16050	18585	18699	16651	14210	57254
Наурский	17074	13516	13164	11788	11386	54774
Ножай-Юртовский	11962	13103	14442	11772	11404	46391
Урус-Мартановский	42884	26745	24061	24237	30449	120616
в т. ч. г.						
Урус-Мартан		13010	12155	13572	17052	50628
Курчалоевский	33270	35173	29349	22782	20835	112446
Сунженский	4085	5373	5884	6177	5295	20926
Шалинский	29534	28779	28311	38776	32911	119538
в т. ч. г. Шали		6145	6014	9872	13493	45161
Шатойский	4140	4801	4993	5026	4955	16508
Шаройский	701	392	1682	1361	1411	2347
Шелковской	16699	14880	15116	16133	15200	54624
Итум-Калинский	648	805	2010	2696	2195	6771
г. Грозный	69157	58607	55390	56212	44866	231215
г. Аргун	9110	9463	9970	9807	8657	41767

Республику покинула значительная часть высококвалифицированных работников социально-бытовой инфраструктуры (СБИ); полностью или частично разрушено свыше 154 тысяч домов и квартир в муниципальных домах. Общая площадь разрушенного жилья составляла свыше 391 тыс. кв. м, из них только в г. Грозном свыше 376,77 тыс. кв. м. Разрушены до 70% дома и квартиры общей площадью 500,36 тыс. кв. м. Объекты СБИ и экономики находились в плачевном состоянии, оборудование практически везде разрушено или растащено, здания и сооружения подвергались

обстрелам и нападениям, а порой использовались вместо фортификационных сооружений [6].

За 1991-2000 годы ЧР превратилась в один из наиболее экономически отсталых субъектов РФ с практически полностью разрушенным социально-экономическим потенциалом.

Это же относится и к регионам Северо-Кавказского федерального округа (СКФО). Большинство регионов СКФО в социально-экономическом плане уже с начала 90-х гг. в силу комплекса причин объективного и субъективного характера оказались в числе наиболее кризисных регионов РФ. При общероссийском сокращении промышленного производства к концу 90-х гг. до 48-49% от уровня 1990 года, данный показатель в регионах СКФО составлял 17-24%.

Безработица в регионах СКФО остается крайне высокой – официальный уровень безработицы в регионах СКФО варьируется от 8 до 45 % (по ЧР – зарегистрированных безработных 297 тыс. чел.), что превышает средний по РФ в 1,3-9 раз. Во многих регионах также присутствует «скрытая» безработица и высокая занятость в низкооплачиваемых секторах экономики [4].

Основные показатели качества жизни остаются низкими: регионы СКФО отстают от среднего по РФ уровня по обеспеченности качественным (неветхим) жильем, медицинскими и образовательными услугами.

В условиях трансформирующейся экономики вмешательство в хозяйственную жизнь страны, как правило, должно быть более активным, чем в сложившейся экономической системе. Государственное воздействие необходимо на макроэкономические факторы, которые обеспечивают ресурсную сторону воспроизводства, так как в процессе структурной перестройки экономики высвобождается часть рабочей силы, производственного оборудования, изменяется потребление природных ресурсов.

В настоящее время должны решаться проблемы формирования секторов экономики: воспроизводства рабочей силы; воспроизводства производственных отношений; материально-технической базы и т.д.

На данном этапе социально-экономического развития Чеченской Республики муниципальные образования являются основным потребителем трудовых ресурсов, что позволяет решать проблему занятости населения и привлечения их к труду. Прежде всего, они должны выполнять определенные социальные и экономические функции:

1. Способствовать формированию максимальной занятости населения, с учетом высокого уровня безработицы.
2. Создавать развитие отраслей экономики.
3. Формировать цивилизационные основы жизнеобеспечения.
4. Создавать производственную, сельскохозяйственную, инфраструктуру.
5. Формировать позитивные отношения к созидательному труду как основному фактору жизнеобеспечения.
6. Сокращать возможные противоправные действия в сфере воспроизводственного цикла (ВЦ): производства, распределения, обмена и потребления.
7. Формировать духовное и интеллектуальное развитие, прежде всего, управленческого корпуса ЧР.
8. Производить изменение социально - психологической направленности в сознании жителей МО на их ведущую роль в восстановлении и развитии ЧР.
9. Привлекать большую часть населения в систему положительных и позитивных образовательных процессов, освоение передовых направлений научно-технического прогресса.
10. Формировать систему традиционных ценностей, что должно основываться только на созидательном труде.

11. Формировать не только межобщинное, но и межрегиональное⁵, международное сознание.

В этом заключаются основные функции МО и их ОМСУ как ключевого аспекта восстановления социально-экономической сферы и повышения качества жизни населения ЧР. Муниципальное управление предполагает широкое и разнообразное подключение инвестиций для усиления процесса развития и обеспечения социально-экономической сферы МО на передовом уровне.

Прежде всего, требуются инвестиции интеллектуальной природы. При этом глубоко ошибочно мнение, что нужны в основном финансовые или материальные инвестиции. Интеллектуальные инвестиции в значительной степени не только активизируют, но и освобождают процесс восстановления социально-экономической сферы ЧР от многих негативных моментов. Усилиями интеллектуального характера на первое место выходят целевые установки управленческого корпуса и его компетентность.

Для плодотворного осуществления процесса полного восстановления и развития ЧР целесообразно использование возможности МО, которые обладают необходимым количеством разнообразных ресурсов. Потребности экономики ЧР в природных ресурсах могут быть полностью удовлетворены в перспективе ближайших 2-3 десятилетий.

Всестороннее развитие малого и среднего предпринимательства, помимо обеспечения потребностей других секторов экономики ЧР, может стать одной из ведущих и перспективных отраслей экономики и определять ее специализацию, как на ближайшую, так и на долгосрочную перспективу, поставляя свою продукцию в другие регионы России. Имея хорошую сырьевую базу и емкий внутренний рынок, она имеет возможности завоевать внешние рынки, стать локомотивом восстановления экономики ЧР.

Все многообразие отраслей региональных, национальных экономик и мирового хозяйства в целом можно сгруппировать в три сектора [5]:

- первичный охватывает отрасли, в которых извлекается «продукт природы» (сельское и лесное хозяйство, рыболовство, добывающая промышленность, промышленность строительных материалов);
- вторичный – обрабатывающую промышленность и строительство;
- третичный – отрасли сферы услуг.

В условиях сложившейся в экономике ЧР ситуации, основу потребления кадров первичного и вторичного секторов будет составлять предпринимательство в добывающих сырье и перерабатывающих ее отраслях. Далее по мере стабилизации, более квалифицированные кадры будут переходить во вторичный и третичный секторы.

Предпринимательство должно сыграть особую роль. Оно выступает как фактор решения фундаментальной проблемы – восстановления и развития ВЦ посредством регулирования и наполнения определенным содержанием первичной фазы ВЦ – процесса производства.

По существу производственный процесс должен выступить основным потребителем трудовых ресурсов в структуре ВЦ, являясь первой фазой воспроизводственного процесса, который представляет собой взаимодействие взаимообусловленных фаз: производство, распределение, обмен и потребление. Каждая из фаз выполняет свои специфические функции, которые в совокупности обеспечивают воспроизводство в целом, реализацию его целей и задач [1].

В соответствии с подходами, изложенными в литературе [3], исходным пунктом является фаза производства, с тремя этапами – использование, преобразование и создание вещества природы. Применительно к ЧР в настоящее время наиболее характерным является процесс использования вещества природы на базе природно-материальных ресурсов как основы формирования малого и среднего предпринимательства.

Анализируя роль предпринимательства в экономике, можно отметить, что оно в состоянии запустить динамичный механизм развития МО,

первичного и вторичного секторов экономики, является инструментом инициирования и развития всей экономики ЧР.

Муниципальное управление, если оно не будет эффективным, ведет к кризисному состоянию социально-экономической системы (СЭС) и оно должно подкрепляться постоянным совершенствованием системы управления. При этом необходимо разобраться: как ее проводить посредством самого управления.

Закон, регулирующий общие принципы организации местного самоуправления, определяет условия, обеспечивающие функционирование органов местного самоуправления (ОМСУ), основы местного самоуправления, организацию управления, «правила», по которым будет осуществляться местное самоуправление. В данном случае уместно сказать, что управлять можно только тем, что измеряется, и только тогда, когда обозначен желаемый и измеримый результат, когда определен возможный уровень затрат для его достижения и выбран адекватный требованиям внешней среды и потенциалу организации способ достижения запланированного результата.

Эффективность муниципального управления – это результат управления вмешательства в ключевые процессы, предполагающий изменение формы, свойств, характера условий, обеспечивающих формирование, наращивание и реализацию потенциала субъектом управления.

Если подходить к вопросу эффективности управления с данных позиций, то муниципальное управление Чеченской Республики (ЧР) находится в начальной стадии формирования, становления и кристаллизации ОМСУ.

Перед ОМСУ ЧР стоят очень серьезные проблемы, которые предстоит решать в условиях устойчивого выхода республики из общественно-политического и социально-экономического кризиса.

Основной проблемой МО ЧР является проблема занятости и снижение уровня безработицы. Ключом и стержнем решения данной проблемы является острая необходимость подготовки кадров, способных рационально и эффективно использовать богатые всесторонние ресурсные потенциалы республики и каждого МО в отдельности.

Органы государственной власти, органы местного самоуправления призваны разрешать проблемы тех, ради кого они «созданы» и работают. Проблема – это фактическое положение дел, не соответствующее желаемому состоянию объекта управления.

Любая проблемная ситуация – это совокупность субъектов, которые имеют к ней отношение и воспринимают ее проявление по отношению к себе в разном качестве и формах проявления.

В процессе выработки и принятия решения ключевым является этап выявления и формулирования проблемной ситуации, включающий:

- выявление носителей проблемы, их группировка по определенным признакам. Формулирование проблемы носителями проблемы;
- определение собственника проблемы и то, как он формулирует для себя проблему;
- формулирование проблемы лицом, принимающим решение (ЛПР).

ЛПР, формулирует проблему таким образом, чтобы она содержала в себе ключевые аспекты, которые отражает каждая из групп носителей проблемы. Наблюдатели проблемы, собственник проблемы, критерии, которые отражают желаемое состояние ее разрешения каждой из групп носителей проблемы, собственником проблемы и, соответственно, лицом, принимающим решение; сбор сведений, наличие которых обеспечивает развернутое описание проблемы.

Последующие действия связаны с выработкой вариантов решения, их оценкой, выбором оптимального решения.

В этой связи любое решение – это взятие органами власти на себя обязательств по поводу разрешения тех проблем, носителями которых

выступают личность, домашнее хозяйство, бизнес и т.п. По сути, речь идет об ответственности органа власти перед носителями проблемы.

Другим аспектом оценки можно назвать оценку рациональности управленческого решения. Рациональным можно назвать решение, в основе которого заложены реальные, разумно обоснованные, целесообразные действия, способствующие достижению поставленной цели.

Органы власти не существуют в замкнутом пространстве. Соприкасаясь с внешней средой, они обязаны быть не только внутренне, но и внешне эффективными. В этом заключается их успешное функционирование.

Оценка эффективности управления в органах власти – явление достаточно сложное, и связано с тем, что субъект управления представляет собой совокупность «субъектов управления», каждый из которых выполняет строго определенные функции. И если одно из многих звеньев не обеспечивает выполнение своих специфических функций, то вся система не достигает своей цели.

В органах местного самоуправления в качестве элементов совокупного субъекта управления выступают: представительный орган, глава муниципального образования, глава местной администрации, контрольный орган муниципального образования, иные органы местного самоуправления, предусмотренные уставом муниципального образования и обладающие соответствующими полномочиями по решению вопросов местного значения.

Объект управления – понятие более сложное, чем это, кажется на первый взгляд, поскольку отдельные его элементы носят «плавающий характер». Личность может выступать в качестве объекта управления прямого действия и в качестве опосредованного объекта.

Субъект управления в качестве инструмента реализации своих решений использует орган управления.

Следовательно, необходимо различать эффективность «элементов субъекта управления», каждого из органов управления и общую эффективность управления как некую интегральную сумму эффективностей

совокупного субъекта управления и совокупного органа управления. Каждая из которых, в свою очередь, разлагается на внутреннюю и внешнюю эффективность.

Внутренняя эффективность – эффективность работы органов местного самоуправления, которая заключается в эффективности выработки, принятия, организации исполнения решений, обеспечивающих наращивание, развитие и рациональное использование потенциала личности, домашнего хозяйства, малого бизнеса, их самодостаточность.

Внешняя эффективность – степень соответствия целей и результатов деятельности органов власти потребностям и интересам населения, уровень удовлетворенности запросов населения в услугах данного рода.

Взаимосвязи ключевых категорий внутренней и внешней эффективности представлены в таблице 2.

Внутренняя эффективность зависит от требований внешней среды управления, которая диктует требования к построению организации, ее внутренней эффективности по использованию разнообразного потенциала МО.

В классической теории управления подход к повышению внутренней эффективности организации в целом базируется на методах повышения производительности, в связи, чем перед нами встают две задачи: определить особенности взаимодействия элементов внутренней и внешней среды управления хозяйствующего субъекта; определить особенности взаимодействия внутренней и внешней среды управления органа государственной власти.

На основе этого определить подходы к оценке эффективности деятельности субъектов управления производственной и государственной организации, в качестве которой выступают органы государственной власти.

**Взаимосвязь ключевых категорий внутренней и внешней
эффективности**

Сравниваемые категории внутренней и внешней эффективности		
Критерий	Критерий внутренней среды	Критерий внешней среды
Цели управления – общественные запросы	Цели, практически осуществляемые органом власти	Цели, объективно детерминированные общественными запросами, потребностями личности домашнего хозяйства, предпринимательства и т.д.
Цели управления – полученные результаты	Цели реализованные в управленческих процессах	Результаты, полученные при объективизации (превращение целей в социальную практику) муниципального управления, решений и действий его управленческих компонентов
Результаты управления – общественные потребности и интересы	Объективные результаты управления	Общественные потребности и интересы
Издержки муниципального управления – результаты	Общественные издержки, ушедшие на муниципальное управление	Объективные результаты, полученные вследствие муниципального управления
Потенциал управления –	Возможности, заложенные в	Степень использования возможностей этого

степень использования	его	муниципальном потенциале	потенциала
--------------------------	-----	-----------------------------	------------

ОМСУ МО, оценивая собственный потенциал, ищут во внешней среде «потенциальные потребности», удовлетворяя которые, они способны обеспечить «выживаемость своей территории». Действия, касающиеся внутренней среды управления, заключаются в точной оценке потенциала, но проблема состоит в том, что потенциал проявляет себя во взаимодействии с внешней средой управления, возникает «отложенный эффект» в работе тех, кто его оценивал.

Вторая составляющая, которая имеет отношение к внешней среде управления, проявляется в организации правильного «поиска потенциальных потребностей», потенциальных потребителей, чьи потребности «способен будет удовлетворить потенциал МО».

Рассмотрим взаимодействие внутренней и внешней среды на следующем примере, изображенном на рисунке 1.



<p>Способность «управления» организовать переработку предоставленных внешней средой ресурсов и использование потенциальных возможностей для удовлетворения конкретных потребностей конкретных элементов внешней среды организации.</p> <p>(Способность использовать внутренние возможности для того, чтобы делать нужные вещи).</p>	<p>Способность организации удовлетворять конкретные потребности конкретных элементов внешней среды управления и за счет производственного менеджмента и соответственно обеспечить собственную выживаемость, самодостаточность.</p> <p>(Способность использовать внешние возможности, чтобы удовлетворить нужные потребности).</p>
---	---

Рисунок 1 – Взаимодействия элементов внутренней и внешней среды управления хозяйствующего субъекта.

На основе оценки потенциала МО определяются цели ее развития. Следовательно, затраты внутренней среды связаны с правильной формулировкой цели развития МО, исходя из потенциальных потребностей, потенциальных потребителей, в соответствии со своим потенциалом и поставленной целью развития [2].

Затем вновь «менеджмент организации» по итерационному процессу обращается к внешней среде для поиска необходимых ресурсов, переработав которые во внутренней среде на основе имеющейся технологии и организации производства, производится продукция, способная удовлетворить потенциальные «потребности конкретных элементов внешней среды» МО.

Оценка внутренней среды управления будет заключаться в правильном использовании техники и технологии, организации производства, что должно привести к производству нужных вещей в соответствии с потребностями конкретных потенциальных потребителей. И субъекты по иерархии должны

соблюдать основные принципы систем, т. к. нарушение любого из них будет вести к конфронтации и конфликтам.

Анализ эффективности управления органов власти включает оценку затрат и результатов. Специфика оценки ключевых факторов эффективности управления органов местного самоуправления определяется содержанием работы служащих и нетоварным характером результатов их труда. Затраты и результаты можно представить в виде больших (прямых) и множества малых, часто неуловимых (косвенных) потоков. Недоучет последних может исказить баланс затрат и результатов.

Таким образом, чтобы отвечать определенным требованиям потребителя внешней среды, внутренняя среда, а точнее ее элементы призваны осуществить соответствующие организационные, экономические и иные изменения своего потенциала, поведения, что выражается совокупностью показателей внутренней эффективности.

1. Государственное регулирование рыночной экономики: Учебник. Изд. 3-е, доп. и перераб. / Под общ. ред. В.И. Кушлина. – М.: Изд-во РАГС, 2006. – 616 с.

2. Гричук, А. Г. К вопросу об эффективности муниципального управления. // Чиновник. – 2004. – № 3 (31). <http://www.law.edu.ru/>.

3. Колос Е.А. Социальная защита населения в структуре воспроизводственного цикла. Проблемы современной экономики, N 3(19). <http://m-economy.ru/>.

4. Комплексная стратегия социально-экономического развития СКФО до 2025 года (проект) – Москва, 2010.

5. Мировая экономика. Экономика зарубежных стран: Учебник. / Под ред. д. экон. н., проф. В.П. Колесова и д. экон. н., проф. М.Н. Осьмойвой. – 2-е изд.– М: Флинта: Московский психолого-социальный институт, 2001. – 480 с.

6. Стратегия социально-экономического развития ЧР до 2020 года (проект) г. Грозный – 2009.

СЕКЦИЯ № 2**«СОЦИАЛЬНО-ИСТОРИЧЕСКИЕ ПРЕДПОСЫЛКИ
МОДЕРНИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО И
МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ»****ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ОПРЕДЕЛЕНИЯ ОЦЕНКИ
ИНВЕСТИЦИОННОЙ ПРИВЛЕКАТЕЛЬНОСТИ
УКРАИНСКОЙ ЭКОНОМИКИ**

О.В. Носова, доктор экономических наук, профессор, начальник кафедры экономической теории, Национальный университет МВД Украины, г. Харьков (Украина)

Инвестиционная привлекательность определяется разными инвесторами на основе их субъективных оценок для отдельных экономико-географических районов страны с использованием разных методик. Представим эту категорию в виде многоуровневой системы целей экономических субъектов. С точки зрения иностранного инвестора, к основной цели инвестирования относится обеспечение максимизации получаемой прибыли при минимизации издержек. Достижение результативности работы отечественных фирм, а также обеспечение гарантий выполнения государством основных своих обязательств перед инвесторами составляют следующие под уровни системы целей. Инвестиционная привлекательность является составной частью института инвестиционной привлекательности. В зависимости от степени соблюдения инвестиционного законодательства, выгоды инвестирования, величины риска она может иметь разные уровни: высокий или низкий, а также выступать в активной или пассивной формах. Международные организации, государственные и негосударственные организации, учреждения, фонды (МВФ, Heritage Foundation / Wall Street Journal, Economist Intelligence Unit, ICR Survey Research Group, Торговая палата США, A.N. Kearney, CalPERS) в

понятие инвестиционная привлекательность и ее оценку вкладывают разное содержание. В научной литературе приводится большое количество методик оценки инвестиционной привлекательности. Остановимся на наиболее интересных методиках, с точки зрения используемых критериев и полученных результатов оценки.

Проведенные Мировым банком, Heritage Foundation / Wall Street Journal и другими организациями исследования основных макроэкономических моделей инвестиционной привлекательности использовали различные критерии при ее оценке в разных странах.

Рассмотрим результаты сравнительного анализа инвестиционной привлекательности, проведенной Мировым банком. Оценка производилась на основе использования результатов экспертных оценок. Инвестиционная привлекательность оценивалась путем использования интегрального показателя, включающего экономическую, политическую, законодательную оценки на основе применения четырех балльной системы. В один балл определялась наивысшая инвестиционная привлекательность страны, в четыре балла оценивалась самый низкий уровень привлекательности. Узбекистан, Украина, Беларусь, Азербайджан, Таджикистан, Туркменистан были отнесены к четвертой группе, наиболее непривлекательных стран для привлечения иностранных инвестиций.

Анализ макроэкономических моделей инвестиционной привлекательности отдельных стран и регионов ежегодно проводится «Heritage Foundation/Wall Street Journal» на основе использования балльной оценки. Она включает определение индекса экономической свободы, который характеризует степень свободы экономических субъектов в производственном процессе, распределении, потреблении товаров и услуг. Экспертиза государственной политики, условий максимизации индивидуального экономического выбора или существующих ограничений проводится ежегодно для некоторых стран. При определении индекса используются 10 независимых экономических факторов для каждой страны.

К ним относятся: торговая и налоговая политика, государственное вмешательство в экономику, монетарная политика, потоки капитала и иностранные инвестиции, банковская политика, заработная плата и ценовой контроль, права собственности, политика регулирования, черный рынок. При определении роли каждого из факторов «1» означала наилучший показатель, а «5» указывала на наихудшие позиции страны.

В данном рейтинге Украина заняла 125 место из оцениваемых 161 стран. Для данной подгруппы стран характерными чертами является проведение политики, которая на государственном уровне включает валютные ограничения, манипулирование банковской системой и использование других ограничений. Индекс экономической свободы в Украине был оценен на уровне 53, 3% в 2007 году [1]. Страна была отнесена к категории государств, которые относятся к, в основном, «несвободным» странам. Низкий индекс экономической свободы указывает на отставание страны в темпах проведения экономических преобразований. Результаты указанного рейтинга подтверждены оценками экспертного исследования независимых российских и украинских специалистов в области экономической политики и инвестиций. По сравнению с 2006 годом эксперты отмечают ухудшение инвестиционного климата в Украине. Факторы экономической и политической нестабильности, несовершенство законодательства, неэффективное руководство ухудшают инвестиционный климат.

Гонконг, Сингапур, Тайвань вошли в десятку стран наиболее свободных экономик. На основе статистических данных разных стран было установлено существование высокой корреляционной зависимости между индексом экономической свободы и темпами экономического роста.

Представители новой теории экономического роста считают, что потенциальные возможности обеспечения стабильного экономического роста страны не зависят от возрастания населения, доступа к природным ресурсам, скорости технологических изменений. Ведущий представитель теорий

экономического роста М. Манкур объясняет существование значительных различий в богатстве наций степенью эффективности функционирующих институтов и проведением экономической политики. В случае вхождения в группу государств со свободной экономикой бедные страны будут вынуждены обеспечить достижение высоких темпов экономического роста и повысить уровень жизни. Валютный курс незначительно колеблется в странах с высоким индексом экономической свободы. Рассматриваемые страны имеют более высокую степень политической свободы и, наоборот, в полностью несвободных странах такая свобода ограничена. Проведенные исследования показали разные темпы проведения экономических реформ в бывших социалистических странах.

Индекс экономической свободы определяет степень экономической и политической свободы, что позволяет оценить к какому типу закрытой или частично закрытой экономики относится страна. Специалисты применяют данный индекс для оценки риска, что позволяет выделить привлекательные для иностранных инвестиций страны. Проведение государством свободной торговой политики, стабильность валюты, низкий показатель степени государственного вмешательства в инвестиционные отношения способствуют притоку иностранного капитала в страну.

Британское агентство Economist Intelligence Unit (EIU) производит оценку привлекательности бизнес среды и основных показателей в 60 странах мира. В качестве базы сравнения анализируется период в течение пяти прошлых и будущих лет. Применяемая модель оценки использует 10 категорий: политическая среда, макроэкономическая среда, рыночные возможности, политика свободной конкуренции, политика в отношении иностранных инвестиций, иностранная торговля и валютный контроль, налоги, финансы, рынок труда и инфраструктура. Использование данной модели позволяет определить 70 показателей (оцениваемых 4 показателя для иностранной торговли и 11 показателей для политической среды), влияющих на организацию (препятствующих организации) бизнеса.

Примерно половина показателей рассчитывается на основе количественных данных, другие используют качественные оценки. В соответствии с последней оценкой Economist Intelligence Unit на протяжении периода с 2001-2005 годы условия бизнес среды улучшились в основном во всех регионах мира. Прогноз для Украины по-прежнему остается неблагоприятным, бизнес среда оценивается как очень плохая.

Результаты опроса, проведенного EIU в 2006 году более 300 представителями крупных компаний Европы, Северной Америки и Азии показали, что впечатление о России как источнике инвестирования в международных деловых кругах в основном негативное. В качестве наиболее значимых факторов, препятствующих проникновению российского капитала на развитые рынки, является негативный имидж, сформировавшийся в отношении российских компаний со стороны зарубежных деловых кругов. По оценке EIU объем российских внешних инвестиций в 2006-2010 годах превысит 50 млрд. долл. Это позволит Российской Федерации укрепиться в пятерке лидеров среди развивающихся стран и стран с переходной экономикой по размерам вложенных и накопленных за рубежом производительных активов [2, с.2] . Финансовая поддержка является важнейшим инструментом содействия инвестициям. К наиболее приоритетным проектам относятся те направления, которые обеспечивают увеличение обеспеченности национальной экономики природными ресурсами, способствующими экспорту национальных технологий, товаров и услуг, приобретению активов, предусматривающих вложения в НИОКР, слияниям и поглощениям, повышающим конкурентоспособность национальной экономики,

Торговая палата США использует модель инвестиционной привлекательности стран, основывающуюся на 12 основных критериях. Данный подход применяется американскими ТНК для определения потенциально возможных мест будущего вложения капиталов. К основным критериям относятся следующие: 1) характеристика внутреннего рынка;

2) доступ на рынок; 3) рабочая сила; 4) валютный риск; 5) репатриация капитала; 6) защита прав интеллектуальной собственности; 7) торговая политика; 8) государственное регулирование; 9) величина налогов и льгот; 10) политическая стабильность; 11) рамки макроэкономической политики; 12) инфраструктура (службы обеспечения производственных операций).

Характеристика внутреннего рынка относится к важнейшему показателю инвестиционной привлекательности страны-реципиента инвестиций. Величина местного рынка, относительное благосостояние, покупательная способность населения влияют на рост экономики в целом. Национальное законодательство и нормативные акты государства определяют правовые условия доступа компаний или ограничение их выхода на местный рынок. Благоприятное инвестиционное законодательство для ТНК и местных компаний должно обеспечить равные возможности для их конкуренции. К факторам инвестиционной привлекательности рабочей силы относятся ее дешевизна, уровень квалификации и производительность труда. Эти показатели влияют на конкурентоспособность товара на международном рынке. Валютный риск связан с риском потерь при обмене двух или более валют, что выражается в изменении их относительной стоимости. Он относится к важнейшему критерию инвестиционной привлекательности страны. Валютная политика, основывающаяся на постоянном проведении переоценки национальной валюты, направлена на поддержание экономической стабильности и повышение доверия инвесторов. Процедура репатриации капитала определяется действующими нормативными актами, устанавливающими величину налогов, действующих ограничений на вывоз из страны твердой валюты, а также установление процедур, связанных с этой деятельностью. Защита прав интеллектуальной собственности основывается на обеспечении гарантий прав владения компанией материальными и нематериальными ценностями, созданными в результате внедрения результатов научно-технических исследований. К числу приоритетных областей вложения капитала ТНК относятся

динамически развивающиеся отрасли, обеспечивающие развитие новых технологий, таких, как компьютерная, фармацевтическая промышленность и телекоммуникации. Торговая политика зависит от стоимости проведения экспортно-импортных операций. Лицензионная торговля выступает основной формой международной торговли технологиями. Политика государственного регулирования применяется для стимулирования развития бизнеса, повышения эффективности работы компаний. Величина налогов и льгот относится к важнейшему фактору при принятии инвестиционных решений. Политическая стабильность определяется устойчивостью политических режимов, проводимой государством политики.

Макроэкономическая политика оказывает существенное влияние на принятие инвестиционных решений иностранными инвесторами. В эффективно управляемых экономиках угроза возникновения экономической нестабильности значительно меньше по сравнению со странами, имеющими высокий уровень инфляции, проводящими непоследовательную макроэкономическую политику.

Инфраструктура (службы обеспечения производственных операций) включает бухгалтерские, страховые, юридические фирмы, коммерческие и инвестиционные банки, предоставляющие необходимые услуги и обеспечивающие непрерывность производственного процесса. Степень развития инфраструктуры относится к важнейшему критерию привлекательности иностранных инвестиций.

Международная организация "World Economic Forum" проводит оценку глобальной конкурентоспособности. Факторы, определяющие уровень конкурентоспособности стран отличаются друг от друга и зависят от стадии развития экономики страны. В качестве основного показателя оценки применяется глобальный индекс конкурентоспособности, который основывается на совокупности 9 основных групп показателей: государственные институты, инфраструктура, макроэкономика, здравоохранение и начальное образование, высшее образование и обучение,

эффективность рынка, уровень развития технологий, степень развития деловой практики, инноваций. Рассматриваемые 9 групп факторов разделены на три подиндекса, каждый из которых объединяет факторы, в наибольшей степени характерные для стран одной из трех указанных групп. Скандинавские страны оставались лидерами по уровню глобальной конкурентоспособности в 2006 году. Индекс деловой конкурентоспособности определяет текущий уровень производительности труда и конкурентоспособности страны. Он включает два подиндекса: уровень развития деловой практики и стратегии компании и качество делового климата, в котором действуют компании на внутреннем рынке. Рейтинг деловой конкурентоспособности большинства стран с высоким уровнем доходов на душу населения повысился согласно данным “Global Competitiveness Report 2006 – 2007.”

В рейтинге конкурентоспособности 2006 года Украина улучшила свои позиции в мировой экономике, заняв по индексу конкурентоспособности - 84 место, по индексу технологической конкурентоспособности – 85, по индексу государственных институтов– 90. Перевод Украины Организацией Экономического Сотрудничества и Развития с 6 в 5 группу экспортных кредитных рисков способствовало увеличению притока иностранных инвестиций в страну.

К основным инвестиционным рискам улучшения инвестиционного климата в Украине относятся следующие.

- Высокий уровень политических рисков вызван существованием политической нестабильности в обществе, частым изменением законов и подзаконных актов, отсутствием надлежащего контроля за их выполнением представителями исполнительной власти. В частности, анализ экспертного исследования “Оценка инвестиционного климата в Харькове”, проведенный Центром исследований научно-технического потенциала и истории науки им. Г. М. Доброва вместе с “Бюро статистического анализа”, отмечает, что наиболее слабыми элементами политического климата для инвестиций

региона являются: зависимость и несправедливость судебной системы, низкий уровень политической стабильности, низкая обеспеченность прав человека и социальной защищенности, неспособность обеспечить интеграцию общества, высокий уровень социального расслоения, бюрократизм, высокий уровень коррупции [3, с. 2].

- Правовой риск обусловлен высоким уровнем коррупции в обществе, местной бюрократической волокитой, расходами, которые препятствуют созданию предприятий с иностранным капиталом. Относительно оценок отечественных и иностранных экспертов, многочисленных опросов представителей бизнес-сообщества установлено, что качество государственных и общественных институтов в Украине является чрезвычайно низким. Отсутствие эффективной судебной системы и верховенства закона, а также слабость регуляторной среды, в значительной степени ограничивают приток иностранного капитала в Украину. Чтобы оценить масштабы коррупции в странах мира, общественная организация Transparency International (Берлин, Германия) рассчитывает индекс восприятия коррупции. В 2007 году к рейтингу стран мира по уровню распространения коррупции было привлечено 179 стран. В этом рейтинге Украина заняла 118 место, пропустив вперед Молдову, Мозамбик, Замбию, Руанду и Уганду. Для сравнения: в 2006 году Украина заняла 99 позицию из 163.

- Экономический риск обозначается в недостатке внутреннего инвестирования как в экономике в целом, так и в ее отдельных отраслях, росте инфляционных ожиданий населения и субъектов предпринимательства, существовании региональной неравномерности. Эксперты отмечают тенденцию к улучшению экономической ситуации в Украине, хотя наблюдается определенная осторожность в оценках перспектив роста. Значительная часть экспертов охарактеризовала ситуацию как “рост с элементами неопределенности” [4, с. 10].

- Высокий риск основывается на недостаточном уровне развития финансового рынка, отсутствии прозрачности соглашений, низкой эффективности функционирования фондового рынка, слабой интегрированности национального фондового рынка в мировой фондовый рынок. В рейтинге Всемирного банка “Бизнес в 2007: как проводить реформы” относительно благоприятности среды для ведения бизнеса Украина улучшила свой показатель и заняла 128 место. По сложности уплаты налогов Украина оказалась на предпоследнем месте – 174, опережая лишь Беларусь. По степени сложности получения кредитов показатель получился наивысшим из тех, которые получила Украина – 65 место сравнительно с 59 местом в 2006 году.

- Наличие банковского риска обусловлено степенью неопределенности, которая тесно связана с неплатежеспособностью банков и невыполнением ими обязательств перед внешними кредиторами, в случае изменения курса национальной валюты или падения стоимости внутренних активов.

К приоритетным направлениям улучшения инвестиционного климата относятся следующие мероприятия в краткосрочном периоде.

- Подготовка комплексной программы повышения инвестиционного имиджа Украины. Целью данной программы должно стать определение приоритетных направлений развития в экономической сфере, а именно увеличение ВВП на душу населения до уровня новых стран-членов ЕС и рост доходов населения до уровня стран со средним доходом.

- В правовой сфере приоритетными заданиями является принятие пакета законов Украины, которые регулируют систему прав собственности и ее гарантии иностранному инвестору, обеспечивают гарантии компенсации в случае национализации и реквизиции имущества иностранного инвестора; определяют законодательные основы создания предпосылок для легализации возвращения отечественного капитала из-за границы.

- С целью увеличения количества привлекательных инвестиционных проектов инициировать подготовку Госкомитетом финансового мониторинга

проекта-модели инвестиционного развития, которое опирается на частные инвестиции.

- Обеспечение создания механизма конкуренции между рейтинговыми агентствами с целью повышения доверия компаний к рейтингам.
- Создание Центра мониторинга инвестиционного климата (аналог Госкомитета финансового мониторинга), который будет способствовать систематизации результатов ввода в действие совокупности правовых актов для отраслей, регионов, предприятий, разработке прогнозов инвестиционной привлекательности Украины.

Задания государственной политики, направленные на улучшение инвестиционного климата в долгосрочной перспективе, включают проведение следующих мероприятий.

- Выработка общих критериев и показателей оценки во время проведения рейтингов, которое будет способствовать объективному анализу экономических процессов.
- Разработка региональных программ стимулирования частных отечественных и иностранных инвестиций на базе выявленных в регионах потребностей и возможностей с учетом местных условий и накопленного опыта в сфере инвестиционного сотрудничества. Законодательно закрепить предоставление в приоритетных для региона сферах деятельности дополнительных налоговых и таможенных льгот инвесторам.
- Повышение качества образования, как конкурентного преимущества страны, при достижении роста отдачи от инвестиций в человеческий капитал.
- Разработка специальной программы развития свободных экономических зон на территории Украины (преимущественно в форме свободных таможенных зон и зон экспортного производства).
- Внедрение комплекса мероприятий по улучшению инвестиционного климата со странами СНГ путем общего государственно-коммерческого финансирования инновационно-инвестиционных проектов, международного

финансового лизинга, создания договорных совместных организаций типа консорциумов для осуществления инвестиционной деятельности.

- Развитие сотрудничества Украины с ведущими международными финансовыми организациями, формирование привлекательного имиджа страны на мировых рынках капиталов.

- Принятие Международным комитетом по стандартам оценки (МКСО) полного пакета международных стандартов оценки в соответствии с учетом специфики экономики Украины, что будет способствовать улучшению методов оценки, повышению эффективности их использования.

Анализ рассмотренных выше методик оценки инвестиционной привлекательности в разных странах свидетельствует о применении международными организациями, фондами, инвесторами различных критериев, полученных экспертным путем. Оценки инвестиционной привлекательности иностранных экспертов отражают значимость параметров национальной экономики с учетом параметров национальной экономики и характеристики мирового рынка. Применение полученных результатов отображает фактическое состояние денежно-кредитной, бюджетно-финансовой, экономической и политической сфер национальной экономики.

Основными путями улучшения инвестиционного климата в Украине являются следующие направления:

- концентрация имеющихся ресурсов в приоритетных отраслях экономики с последующей их трансформацией в инвестиции и, благодаря этому, создание условий для экономического роста;

- инвестирование в человеческий капитал, повышение степени квалификации работников, что является основой для внедрения новых технологий на предприятиях;

- возрастание инвестиций в акционерный капитал и предоставление кредитного финансирования на длительный срок направлено на повышение конкурентоспособности частного сектора экономики;

- обеспечение прозрачности принятия инвестиционных проектов в сфере местного производства, сервиса, недвижимости и сельского хозяйства;
- создание системы стимулов, направленных на привлечения инвестиций, которые включают налоговые льготы, передачу новым предприятиям госзаказов, предоставление услуг таможенного оформления, консультирования, упрощение процедур регистрации и лицензирования, финансовая поддержка;
- улучшение делового климата (оздоровление окружающей среды, создание инфраструктуры рынка).

1. The Heritage Foundation// The Wall Street Journal. 2007 Index of Economic Freedom./ Ed. K. R. Holmes, B. T. Johnson. World Bank.- Washington D.C. 2007.
2. Бюллетень иностранной коммерческой информации. – 2007. -№ 40. – 10 апреля.- С.1-2.
3. Инвестиционный климат в Харькове – один из самых худших в Украине // Время. - 2007. - 13 ноября. – С. 2.
4. Фишер П. Как превратить Россию в привлекательный рынок для иностранных инвесторов // Вопросы экономики. – 2002. - № 2. – С. 83-100.

УЧАСТИЕ ЭКОНОМИЧЕСКИ СИЛЬНОГО КРЕСТЬЯНСТВА УКРАИНЫ В ВЫБОРАХ К МЕСТНЫМ ОРГАНАМ ВЛАСТИ В ВТОРОЙ ПОЛОВИНЕ 20-Х. ГГ. XX ВЕКА

В.Н. Лазуренко, кандидат исторических наук, доцент кафедры общественных дисциплин и права, помощник ректора в сфере гуманитарного образования и воспитания Черкасского государственного технологического университета, (Украина)

Вторая половина 20-х гг. XX в. характеризовалась дальнейшим, как и в предыдущие годы этого десятилетия недемократическим ограничением участия зажиточного крестьянства Украины в тогдашних избирательных (перевыборных) процессах. Следует отметить, что растущее недовольство зажиточных слоев украинского крестьянства такими грубыми действиями власти заставило советско-партийное руководство на время ослабить свою антикрестьянскую политику. Провозглашенный осенью 1924 г. кремлевским партийным руководством курс "Лицом к деревне" на время смягчил нецивилизованное отношение к зажиточному крестьянству (отметим, что терминологически данное крестьянство в эти годы на официальном уровне все же продолжало, на наш взгляд, неправомерно, определяться как "кулачество") [1, с. 92].

Согласно принятому в сентябре 1924 г. положение "О избирательных правах граждан и порядок проведения выборов" [1, с. 92] у зажиточного крестьянства наконец появилась реальная возможность в результате хотя и минимального, но все же демократического участия в избирательном процессе войти в состав местных Советов. Относительно их участия в данном процессе в разработанной на основе упомянутого выше положения "Инструкции о выборах в Советы" (1925 г.) [2, с. 18], констатировалось, что состоятельные группы села, как и другие субъекты избирательного права на селе пользуются полными избирательными правами. Относительно этого отмечалось: "Пользуются избирательными правами также крестьяне и другие

лица, владеющие на селе разного рода мельницами, крупорушками, молотилками, маслобойнями и т.п., если они работают в указанных предприятиях без наемного труда с помощью членов своей семьи или с применением наемного труда, но не более одного взрослого рабочего или двух учеников в возрасте до 18 лет и не лишены избирательных прав по другим причинам" [2, с. 18].

У вышеупомянутой инструкции относительно имущественного состояния зажиточного крестьянства отмечалось, что "большая или меньшая степень имущественного положения трудового землевладельца не может служить основой для отнесения его к категории нетрудового элемента на селе, то есть до подведения его под понятие кулака" [2, с. 18].

Данное положение комитетами бедноты было воспринято достаточно скептически. Они с большим неудовольствием отнеслись к появлению в политической жизни села такой активной, а следовательно конкурентной для них социальной группы – как зажиточное крестьянство. Используя свое влияние на процедуру выборов, члены комбедов стремились различными способами не допустить в Рады своих политических противников. Противопоставляя себя всем другим слоям крестьянства, они порождали у зажиточных крестьян-собственников стремление к объединению с другими слоями крестьянства с целью защиты собственных интересов. В середине 1925 г. ЦК КП (б) У, анализируя такие действия комбедов вынужден был неофициально признать, что вместо нужного им союза бедняка с середняком, сложился союз середняка с зажиточным крестьянином, который был особенно опасным для тогдашнего коммунистического режима [3, с. 19].

Настроения, царившие в деревне, и в частности в среде зажиточных крестьянских групп особенно ярко проявились во время частичных перевыборов Советов весной 1925 г.

В материалах подготовленных к IX-му съезду коммунистической партии большевиков Украины 6-12 декабря 1925 г. секретарем ЦК КП (б) У Л. Кагановичем в отношении предвыборных процессов на селе в 1924 –

1925 г. отмечалось, что "... новая предвыборная кампания в условиях свободы выбора и замены списочной системы персональным голосованием, прошла при большом оживлении. Но она обнаружила, наряду с общим ростом активности села, растущую активность кулачества, к которому во многих местах присоединялись середняки и интеллигенция, причем, как правило, антисоветская общественность группировалась вокруг церковных приходов. Благодаря поддержке кулака середняком, а в некоторых местах благодаря слабости и не авторитетности коммунистических и комсомольских ячеек, кандидатуры, которые были ими выдвинуты иногда проваливались и в советы проходили кулацкие элементы" [4, с. 33].

Во время перевыборов зажиточное крестьянство вело себя чрезвычайно активно. Поэтому в большинстве случаев выборы завершались провалом кандидатур членов КНС и коммунистов, и укрепление позиций зажиточных крестьян [5, с. 141 – 142]. "Кулаки повсеместно требуют своего включения в списки избирателей. Борьба между воинствующим кулачеством и активными советскими элементами на почве предвыборной борьбы приобретают местами ожесточенного характера ", – информировал о ходе выборов в сельские советы в конце 1924 г. Харьковский губернский комитет КП (б) У [6]. Несмотря на противодействие местных властей в состав многих советов были избраны представители зажиточного крестьянства. Так, в Радомышльском уезде в составе сельских советов было представлено 34 "кулака", Коростенском – 32, а в Верхнеднепровском они составляли почти половину состава исполкомов [3, с. 19].

Данные факты вызвали чрезвычайную обеспокоенность центральных украинских большевистских органов власти, а потому последние достаточно оперативно отреагировали на неприемлемые для них результаты выборов. Например, в Павлоградском уезде для ликвидации "кулацких" исполкомов даже были применены прямо террористические "методы физического воздействия" [3, с. 20], а в ряде уездов страны за настойчивыми требованиями комитетов незажиточных крестьян и под предлогом

нарушения Конституции эти результаты были аннулированы. Так, в с. Совки Киевского уезда местный комбед требовал провести перевыборы сельсовета, поскольку, по их мнению, два члена сельского совета, в том числе и его председатель, присоединились к заможникам [3, с. 20].

Зажиточные крестьяне продолжали проявлять большую активность и в последующие избирательные кампании. Хотя они и проходили под большим влиянием советского государства, однако существенно не изменили общей ситуации. В 1924 г. в 27 округах Украины, по данным ЦСУ и Центризбиркома, в советы было избрано 1995 зажиточных крестьян [3, с. 20].

Зажиточное крестьянство проявило значительную общественную активность и последующего 1925 г. В этот год оно вело себя наиболее организованно, результатом чего стало широкое, в некоторых местах прохождения их в советы и даже возглавление зажиточными крестьянами их руководящих органов. Следствием частичных перевыборов зимой 1925 г. стало ощутимое изменение социального состава районных съездов Советов. По данным Центризбиркома, в районных съездах 15 округов Украины приняли участие 65 зажиточных крестьян. При этом, относительно наибольший процент – 3% – наблюдался в Мелитопольском округе, наименьший – 0,1% – в Лубенском и Полтавском округах. На районные съезды в 8 округах зажиточные крестьяне не попали, однако в 5 округах они, несмотря на жесткое большевистское противодействие, даже были избраны в состав районных исполнительных комитетов [3, с. 20].

Угроза потерять свое влияние в советах заставила государственную партию искать пути решения проблемы. Поэтому Л. Каганович, который был назначен в начале апреля 1925 г. генеральным секретарем ЦК КП (б) Украины и пользовался полной поддержкой центра, решил положить конец существованию такой, по мнению кремлевского руководства, "аномалии" в системе органов советской власти. Для изучения данного вопроса в июне 1925 г. было проведено специальное выборочное обследование комбедов на местах. В материалах обследования, существовавших на правах рукописи

только для членов партии, о взаимоотношениях организаций КНС и сельских советов отмечалось: "Свое влияние на работу сельских советов комнезамы осуществляют путем проведения своих членов на должности председателей и секретарей сельских советов, что фактически означало превращение советов в органы, защищающие интересы исключительно членов КНС" [7, с. 8].

Только неуверенность в прочности своих позиций на селе и угроза потерять поддержку подавляющего большинства деревенской бедноты не позволяли большевистской партии прибегнуть к широким административным мерам. По этому поводу нарком просвещения А. Шумский отмечал: "Я не исключаю возможности, что через некоторое время нам придется разговаривать с кулаком на более серьезном языке, а для этого нам нужна организованность бедноты" [8, с. 109].

Как видим, даже этот, самый "либеральный" период не стал исключением в общем направлении агрессивной политики большевистской партии против экономически крепнущих, а следовательно, зажиточных групп украинского крестьянства.

Перевыборы сельских Советов, которые проходили в 1926 г. зафиксировали не убывающий интерес состоятельных групп деревни к участию в работе местных советов. "Активность кулачества повсеместно была значительной, – отмечалось в данных, которые поступали в ЦК КП (б) У о политическом положении села по данным предвыборных кампаний 1926 г., – особенно кулак активно борется за сельсоветы и кооперацию" [9, с. 105].

Главным избирательным методом, которым в этот период пользовалось зажиточное крестьянство, как и в предыдущие годы, оставались средства открытой агитация. Фиксируются также факты о значительной их поддержке со стороны церковных советов [9, 105]. Отмечались и нередкие факты поддержки состоятельных кандидатов малоимущими крестьянами (хотя их голоса состоятельные иногда заполучали и недостаточно демократично-

правовыми методами: разного рода угощениями и "раздачей безвозвратных ссуд" [9, с. 105].

Непарламентские методы, фиксировались во время предвыборных кампаний и со стороны групп зажиточного крестьянства и проявлялись также в распространении провокационных слухов, дискредитации политических соперников, противопоставление центральной власти местным органам, срывы предвыборных собраний, включение в списки "мертвых душ", однако основным их методом было использование собственного экономического влияния и хозяйственного авторитета. Опираясь на них, зажиточные крестьянские группы смогли привлечь на свою сторону наиболее многочисленный слой крестьянства – середняков, которые в те годы все чаще поглядывали в сторону зажиточных крестьян, предложения и требования которых часто совпадали с их интересами [3, с. 23].

Однако советский механизм не допуска представителей зажиточных крестьянских групп в представительство в советах сработал и в этот год. В одной губернии Украине представителям зажиточных групп деревни так и не удалось достичь заметных результатов. В сводке направленной секретарю ЦК КП (б) Украины В. Затонскому о предварительных ведомостях результатов перевыборов сельсоветов в 1926 г. по материалам окружных избирательных комитетов на 9 апреля 1926 г. отмечалось, что "зажиточных по данным 4357 сельских советов из общего количества избранных - т.е. 98 747 человек, избраны – 903 человека, что составляет лишь 0,9%" [10, с. 89]. Наибольшее количество представителей зажиточного крестьянства, которое попало в состав сельсоветов было зафиксировано в Запорожье – 3,3%. В данном регионе по двум избирательным районам до сельских советов попало даже больше 8% зажиточных крестьян, но наряду с этим здесь были зафиксированы районы, где упомянуты крестьяне вовсе не были представлены. Низкая, по данным упомянутого сведения, на апрель 1926 г. количество зажиточных крестьян - менее 1% была в Винницкой (0,2%) и по Киевщине (0,3%), а по Бердичевском, Глуховском, Криворожском и

Уманском избирательных округах состоятельных крестьян не было выбрано и вовсе [10, с. 89].

Следует констатировать также, что в этот период процент тех социальных групп деревни, которые были лишены избирательных прав был значительно меньшим, чем в предыдущие годы и составил лишь около 2,1%. Из указанного числа лишенных избирательных прав лишь 7 ½% приходилось на тех, кто жил на "нетрудовые доходы" и 4,2% на предпринимателей [9, с. 63]. Согласно выданной в сентябре 1926 г. инструкцией о выборах в советы, лица, а это в подавляющем большинстве представители зажиточных крестьянских хозяйств, хотя никогда не использовали наемный труд, лишались избирательных прав [11, с. 501]. В докладе Статистической подкомиссии ЦК КП (б) У "О результатах выборов в Раду" (1926 г.), относительно этого отмечалось, что лишенных прав представителей зажиточных крестьянских групп следует искать "среди 4,2% лишенных прав, в отношении всего числа занесенных в избирательные списки составит около 0,06%". Наиболее вероятным является то, что зажиточные крестьяне "могли попасть в группу предпринимателей, но последние лишь только 4,2% от всего числа лишенных прав, или 6 человек на 10 000 избирателей" [9, с. 63].

Чтобы не допустить к участию в выборах крестьян, выступавших против социально-экономических действий большевистского режима в деревне, государственные чиновники исключали их из списков избирателей под предлогом их "контрреволюционности". Искусственное лишение избирательных прав нежелательных представителей крестьянства было распространенным явлением в тогдашней Украине. Примером этого может служить случай, имевший место в Яблунивском районе Екатеринославской губернии, где исполнительный комитет лишил 3/4 крестьян права голоса. Об упомянутых противоправных действиях крестьяне писали даже тогдашнему председателю СНК УССР Х. Раковскому [3, с. 23].

Исходя из этого сложно судить о реальном количестве представителей сельских состоятельных групп, которых были лишены избирательных прав.

По тогдашним "советским" итогам избирательной кампании, выборы 1926 г. почти не изменили социального состава депутатов сельских советов. Зажиточные группы крестьянства составляли в них лишь 1,2% (бедняки – 57,2%; середняки – 41,6%) [3, с. 21].

На выборах 1927 г. зажиточные крестьяне набрали наибольшее количество голосов за все годы нэпа. По официальным данным их представительство в сельских советах увеличилось до 3,3% (а количество бедняков сократилось до 16,1%) [3, с. 25]. Однако проверки показали, что настоящий процент тех, кого власть называла "кулаками", в советах был значительно выше.

Во время перевыборов в Советы в 1925 – 1926 гг. в среде зажиточного крестьянства, а также высшего середнячества, впервые в открытой форме появляется идея целесообразности создания организаций "крестьянских союзов" ("союзов") на Украине [12, с. 87].

В ходе избирательной кампании 1928 – 1929 гг. тактика ведения предвыборной борьбы зажиточного крестьянства оставалась в целом аналогичной прошлым годам. Среди его социально-экономических и политических требований в эти годы выдвигались требования, – о чем, под грифом секретно, повсеместно докладывало местное партийное руководство в ЦК КП (б) Украины, – прекращение большевистской политики раскола крестьянской среды на бедняков, середняков, заможников ("кулаков"). В выступлениях зажиточных крестьян звучал лейтмотив, что "все дескать, равны, всему крестьянству тяжело живется, привилегиями пользуются только рабочие" [13, с. 21]. В результате чего выдвигалась идея целесообразности создания "крестьянского союза", который бы отстаивал интересы исключительно крестьянства. "Крестьянство иметь возможность жить и хозяйствовать лишь тогда, – отмечалось в выступлении крепкого середняка в Яблунивском районе, – когда предпочтение примет правый уклон. Сейчас наше хозяйство разрушается" [13, с. 22].

Так что следует подчеркнуть, что каждая избирательная кампания по выборам в сельские Советы представляла собой новый шаг нарастания протеста среди все более широких слоев крестьянства против так называемой "социалистической демократии", одним из негативных моментов которой было чисто насильственное вытеснение из представительства в советах реально мыслящих, наиболее энергичных, трудолюбивых, хозяйственно талантливых слоев украинского крестьянства.

1. Венер М. Лицом к деревне: Советская власть и крестьянский вопрос // Отечественная история. – 1993. – № 5. – С. 86 – 107.
2. Центральний державний архів громадських об'єднань України (далі – ЦДАГО України). – Ф.І, оп. 20, спр. 1981. Центральний комітет Комуністичної партії України. Загальний відділ (09.05. – 17.12. 1925). – 129 арк.
3. Ганжа О.І. Опір селян становленню тоталітарного режиму в УСРР / Серія "Історичні зошити". – К., 1996. – 42 с.
4. ЦДАГО України, ф.1, оп. 20, спр. 1965. Центральний комітет Комуністичної партії України. Загальний відділ (02. – 10. 1925). – 56 арк.
5. Адамський В. Земельна реформа в контексті традицій і ментальності українського селянства // Розбудова держави. – 1994. – №10. – С. 41 – 44.
6. Правда. – 1924. – 14 ноября.
7. ЦДАГО України, ф.1, оп. 20, спр. 2066. Центральний комітет Комуністичної партії України. Загальний відділ. – 112 арк.
8. Пленум ЦК КП(б)У 10-13 січня 1925. Стенографічний відчит. – Х., 1925. – 209 с.
9. ЦДАГО України, ф.1, оп. 20, спр. 2221. Центральний комітет Комуністичної партії України. Загальний відділ (01.01. – 12. 1926). – 126 арк.
10. ЦДАГО України, ф.1, оп. 20, спр. 2223. Центральний комітет Комуністичної партії України. Загальний відділ (01.01. – 01.09. 1926). – 90 арк.
11. Собрание законов и распоряжений Рабоче-крестьянского правительства СССР. – М.: Изд-во НКЮ РСФСР, 1926. – №66. – 608 с.
12. Капустян Г.Т. Суспільно-політична активність селянства (1924 – 1925 рр.) // Український історичний журнал. – 1985. – № 10. – С. 87 – 92.
13. ЦДАГО України, ф.1, оп. 20, спр. 3012. Центральний комітет Комуністичної партії України. Інформаційний відділ (19.01. – 04.06. 1929). – 55 арк.

ЗЕМСКАЯ РЕФОРМА 1864 Г.: ИСТОРИЧЕСКАЯ И СРАВНИТЕЛЬНАЯ ОЦЕНКА МОДЕРНИЗАЦИИ МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ ВО II-ОЙ ПОЛ. XIX В.

***Р.В. Буравченко**, кандидат исторических наук, доцент кафедры общественных дисциплин и права Черкасского государственного технологического университета (Черкассы, Украина)*

***В.Н. Лазуренко**, кандидат исторических наук, доцент, помощник ректора в сфере гуманитарного образования и воспитания Черкасского государственного технологического университета (Черкассы, Украина)*

Манифест императора Российской империи Александра II от 19 февраля 1861 г. «Положение о крестьянах, вышедших из крепостной зависимости» заложил начало коренного реформирования социально-экономических и общественно-политических отношений в стране. Реформы II пол. XIX в., которые последовали за «Положением...» – земская, городская, судебная, образовательная и военная являются системными, целостными, взаимосвязанными, логически дополняют одна другую. После проведения земельной, антикрепостной реформы был остро поставлен вопрос относительно новых методов самоуправления на местах, прежде всего – необходимость привлечения местного населения к общественным делам. Руководство страны поняло прописную истину – сообразительность свободного человека не может сосуществовать вместе с рабским мировоззрением и авторитарным правлением. Поэтому земская (1864 г.) и городская (1870 г.) реформы, являются взаимосвязанными, логическим продолжением освобождения крестьян из крепостной зависимости в 1861 г., 150-ти летний юбилей которого отмечают в этом году, что и предопределяет актуальность исследования. Актуальность исследования вышеизложенной тематики имеет не только научное, а и практическое значение. Это обусловлено тем, что проблемы реформирования и развития самоуправления, необходимость модернизации муниципального управления являются

актуальными на постсоветском политическом пространстве, а осмысленный с помощью использования современных общенаучных методов исторический опыт позволит избежать ошибок предшественников. По тематике исследования существует широкий спектр как опубликованных, так и неопубликованных источников, архивных рукописных и печатных материалов, учебников и пособий, научных и историографических исследований, которые были введены в научное обращение на протяжении 150 лет, как на территориях Российской империи, Союза Советских Социалистических Республик, Российской Федерации, так и за границей. Основными проблемными вопросами этих исследований есть качественная, сравнительная оценка внедрения реформ самоуправления и их результатов, отличие внедрения данных реформ в центре и на периферии [1-5; 7-8; 11-12]. Соответственно актуальности тематики, исходя из наличия широкого спектра источников и литературы, целью статьи является проведение системного, сравнительного и исторического оценивания значения земской и городской реформ во II пол. XIX в., представление ее в новой интерпретации согласно последних исследований. Объектом изучения статьи есть история внедрения самоуправления в России. Предметом изучения – закономерности формирования и развития земской и городской реформ, формы и методы их осуществления, с точки зрения целесообразности и эффективности. В методологическом плане статья базируется на объединении следующих общенаучных и частнонаучных методов: системного, сравнительного и исторического. Системный метод предусматривает комплексный анализ сложных механизмов функционирования современных многофакторных политических явлений, организаций и институтов с помощью детального изучения составных всех компонентов социально-политических процессов, их структуры, функционирования, интеграции, внутренней взаимосвязи, хронологической развития и т.п. Сравнительный метод предусматривает сопоставление однородных политических явлений, в нашем случае, избирательных систем уездных и городских учреждений, для выявления

общих и отличительных особенностей, специфики, нахождения наиболее эффективных форм политической организации в данном историческом времени, а также рассмотрения процедуры избирательного процесса. Исторический метод заключается в рассмотрении политических систем, учреждений и процессов не как неизменных, а с точки зрения выявления связи прошлого и современного состояний, а также тенденций их развития [10, с. 14-15; 16, с. 40-41; 17, с. 34-35; 18, с. 22-23; 19, с. 13; 20, с. 12-13; 22, с. 24-25; 23, с. 17, 19-20]. Т.е., по мнению авторов, исторический метод вместе с системными и сравнительными методами лучше всего позволит предоставить объективную, детальную и комплексную оценку эффективности внедрения и функционирования земской и городской форм самоуправления в II пол. XIX ст. в России.

К середине XIX в. четко определилось отставание Российской империи от ведущих государств Европы с капиталистическим способом производства – Великобритании, Франции, даже Австрийской империи (с 1867 г. – Австро-Венгерской империи). Поражение в Крымской войне (1853 – 1856 гг.), унижительный Парижский мир 1864 г., падение престижа на международной арене, высокие человеческие и материальные потери – все это ярко продемонстрировало отставание России по многим признакам от ведущих стран Европы [3, с. 217-234; 5, с. 146-157]. Отставание проявлялось почти во всем. Но наиболее существенными факторами, которые определили поражение России в Крымской войне от наиболее развитых стран мира того времени, стали низкая производительность работы крепостного и неоконченное техническое, а также промышленное переоснащение. Все эти факторы стали следствием малой эффективности авторитарного управления на местах. Приверженец либеральных реформ, известный публицист и историк К.Д. Кавелин следующим образом охарактеризовал состояние государства в то время: «По некоторым отрывочным фактам судя, положение наше теперь самое страшное. Казна истощена совершенно... В Крымской армии дисциплины нет: наружная палочная исчезла, а внутренняя – где ее

взять?..» [12, с. 13]. Аналогичную оценку, хотя и находился на иных политических позициях, дал государственный деятель консервативного направления, министр внутренних дел 1861 – 1868 гг. граф П.А. Валуев: «Правительство находится в тягостной изоляции, внушающей серьезную тревогу всем, кто искренне предан Императору и Отечеству. Дворянство, или то, что принято называть этим именем, не понимает своих истинных интересов... раздроблено на множество различных течений, так что оно нигде в данный момент не представляет серьезной опоры. Купечество мало вмешивается в политику, но оно не пользуется доверием и не оказывает никакого полезного воздействия на массы» [12, с. 15]. Т.е., необходимость демократического реформирования свыше признавали как представители либерального, так и консервативного направления. Согласно выводам советской историографии, самодержавная царская власть была вынуждена приспособить страну к новым историческим реалиям, а именно – к потребностям социально-экономического (капиталистического) развития [3, с. 483; 5, с. 302; 8, с. 18; 12, с. 74]. Утверждения советских историков относительно неискренности Александра II при проведении реформ, есть субъективными и противоречивыми, однако то, что земская реформа отвечала требованиям исторической ситуации, не вызывает возражения ни у советских, ни дореволюционных, ни современных историков. Архаичность российской авторитарной системы управления проявилась еще в момент ликвидации крепостничества, когда актуальным становится вопрос относительно внедрения новой системы местного самоуправления.

Соответственно, в феврале-марте 1859 г. были созданы, а 4 марта начали функционировать Редакционные Комиссии во главе сначала с Я.И. Ростовцевым, потом – В.Н. Паниным. Редакционные Комиссии состояли из председателя и 16 членов, которые назначались правительством следующим образом: Министерство Внутренних Дел, Министерство Государственных Имуществ, Государственная Канцелярия, Министерство Юстиции, II отделение Собственной Его Императорского Величества

Канцелярии, Министерство Финансов, Комиссия Главного Комитета делегировали 2 представителя, а Министерство Двора по устройству крестьян удельных, горных и проч. и ведомство Опекунского Совета делегировали еще по одному представителю. Кроме того, дополнительно 22 члена Комиссии представлялись экспертами из разных частей империи [3, с. 398-401; 12, с. 28]. Работа Комиссий заключалась в системной и комплексной разработке законопроектов с целью реформирования политической системы государства и общественно-политического порядка, прежде всего – ликвидации крепостничества. В необходимости «образовать хозяйственно-распорядительное управление, общее для всех сословий, основанное на выборочном начале» подчеркнули в своем обращении к Александру II пять членов губернских комитетов – Харьковского Д.Н. Хрущев и А.Г. Шретер, Тверьского – Д.М. Унковский, Ярославского – Д.В. Васильев и П.Н. Дубровский [12, с. 34-35].

Под руководством сначала Н.А. Милютина, а позднее, с апреля 1861 г. – П.А. Валуева, был разработан специальный законопроект о «хозяйственно-распорядительном управлении в уезде», который вначале, в ноябре 1863 г., был представлен, как проект нового «учреждения Государственного Совета», а позднее как реформа местного самоуправления под названием «Положения о губернских и уездных земских учреждениях» от 1 января 1864 г., который был соответственно утвержден Александром II [3, с. 463-464; 5, с. 302; 8, с. 18; 12, с. 75, 80-82]. Почти параллельно, весной 1862 года, начинается разработка аналогичной реформы самоуправления для городов, которая окончательно была принята 16 июня 1870 г. как «Городовое положение» [12, с. 75, 87-90; 8, с. 21-22; 5, с. 305-306].

Земская и городская реформы имели следующие общие признаки:

1. Губернские, уездные и городские органы самоуправления избирались, имели ограниченный термин и были подконтрольными значительной, экономически активной части населения, органом местного самоуправления. Их компетенция распространялась на

вопросы местного благоустройства, содержание школ, больниц, контролирование дорог. Все это разрешает констатировать, что данные органы имели довольно высокие полномочия, и однозначно могут классифицироваться как муниципальные [6, с. 331; 12, с. 80-82, 87-90; 19, с. 86-88, 22, с. 396-397].

Так «Положение...» от 1 января 1864 г. предусматривало: «Ст. 2. Дела, подлежащие ведению земских учреждений в губернии или уезде, по принадлежности, суть:

I. Заведование имущества, капиталами и денежными сборами земства.

II. Устройство и содержание принадлежащих земству зданий, других сооружений и путей сообщения, содержимых на счет земства. ...

VI. Попечение о развитии местной торговли и промышленности. ...

X. Раскладка тех государственных денежных сборов, разверстание которых по губернии и уездам возлагается на земские учреждения на основании изданных о том узаконений или особых распоряжений, высочайшею властью утвержденных. ...

Ст. 5. Земские учреждения имеют право именем земства, на основании общих гражданских законов приобретать и отчуждать недвижимые и движимые имущества, заключать договоры, принимать обязательства, вчинять гражданские иски и ответственность в гражданских судах по имущественным делам земства.

Ст. 6. Земские учреждения в кругу вверенных им дел действуют самостоятельно. ...

Ст. 38. Гласные избираются на три года в строки, назначаемые министром внутренних дел по особому расписанию губерний. ...

Ст. 46. Уездная земская управа составляется из председателя и двух членов, избираемых на три года уездных земским собранием из числа участвующих лиц в нем...» [12, с. 80-81].

«Городовое положение» от 16 июня 1870 г. предусматривало следующее: «... 2) К предметам ведомства городского общественного управления принадлежит:

... Дела по внешнему благоустройству города, а именно: попечение об устройении города согласно утвержденному плану; заведование ... устройством и содержанием улиц, площадей, мостовых, тротуаров, городских общественных садов, бульваров, водопроводов, сточных труб, каналов, прудов, канав и протоков, мостов, гатей и переправ, и равно и освещением города; дела, касающиеся благосостояния городского населения: меры к обеспечению народного продовольствия, устройство рынков и базаров; попечение ... об охране народного здоровья, о принятии мер предосторожности против пожаров и других бедствий и об обеспечении от причиняемых ими убытков; попечение об учреждении и развитии местной торговли и промышленности, об устройстве пристаней, бирж и кредитных учреждений; устройство на счет города благотворительных заведений и больниц и заведывание ими на основаниях, указанных для земских учреждений ...

16) Городские избирательные собрания составляют единственно для избрания гласных городской думы через каждые четыре года...

31) Выборы производятся закрытою подачею голосов посредством баллотировки парами. ...

48) Городская дума составляется под председательством городского головы из гласных, избираемых на четыре года. ...» [12, с. 87-89].

2. Избирательная система была представительско-сословной (куриальной), предусматривала распределение избирателей по куриям, исходя из наличия имущественного ценза [3, с. 81-82, 88-89; 5, с. 302, 305; 6, с. 268; 8, с. 18, 21; 15, с. 204].

«Положение о губернских и уездных земских учреждениях» устанавливало следующее: «Ст. 14. Уездное земское собрание составляется

из земских гласных, избираемых: а) уездными землевладельцами; б) городскими обществами; в) сельскими обществами...

Ст. 16. Выбор уездных гласных, присутствующих в уездном земском собрании, производится:

- а) на съезде уездных землевладельцев;
- б) на съезде городских избирателей;
- в) на съезде выборных от сельских обществ. ...

Ст. 23. В избирательном съезде уездных землевладельцев имеют право голоса:

а) лица, владеющие в уезде на праве собственности пространством земли, определенным для того уезда в прилагаемом расписании;

б) лица, владеющие в уезде другим недвижимым имуществом, ценою не ниже пятнадцати тысяч рублей, а также владеющие в уезде промышленным или хозяйственным заведением не ниже той же капитальной ценности или имеющие годовой оборот производства не менее шести тысяч рублей;

г) уполномоченные от нескольких землевладельцев, а также от разных учреждений, обществ, компаний и товариществ, владеющих в уезде пространством земли, не достигающим положенного в первом пункте сей статьи размера, но составляющим не менее двадцатой доли оногo...

Ст. 28. В городских избирательных съездах участвуют:

а) лица, имеющие купеческие свидетельства;

б) владельцы находящихся на городской земле фабрик и других промышленных или торговых заведений, годовой оборот производства коих не менее 6000 рублей;

в) лица, владеющие ... недвижимой собственностью, оцененною для взимания налога в городских поселениях, имеющих от 2000 до 1000 жителей, не ниже 1000 рублей и во всех прочих городских поселениях не ниже 500 рублей.

Ст. 30. Съезды для избрания уездных гласных от сельских обществ образуются из выборщиков, назначаемых волостными сходами из своей среды..., с тем чтобы от каждого сельского общества находилось в среде выборщиков не менее одного представителя» [12, с. 81-82].

Похожую избирательную систему устанавливало «Городовое положение». Так, в документе предусматривалось, что: «... 17) Всякий городской обыватель, к какому бы состоянию он ни принадлежал, имеет право голоса в избрании гласных при следующих условиях: 1) если он русский подданный; 2) если ему не менее двадцати пяти лет от рождения; 3) если он, при этих двух условиях, владеет в городских пределах на праве собственности недвижимым имуществом, подлежащим сбору в пользу города, или содержит торговое или промышленное заведение по свидетельству купеческому, или же, прожив в городе в течение двух лет сряду пред производством выборов ... уплачивает в пользу города установленный сбор со свидетельств: купеческого или промыслового на мелочный торг, или прикащицкого 1-го разряда, или с билетов на содержание промышленных заведений ... и 4) если на нем не числится недоимок по городским сборам. ...

24) Для производства выборов в гласные учреждаются в каждом городе из обывателей, имеющих право голоса на выборах, три избирательные собрания, из коих каждое выбирает одну треть всего числа гласных. Для сего обыватели вносятся в список избирателей в том порядке, в каком они следуют по сумме причитающихся с каждого из них в доход города сборов, дающих право голоса на выборах: затем лица, внесенные в означенный список, делятся на три разряда, или собрания, таким образом: к первому разряду начисляются те из показанных в начале списка избирателя, которые, внося высшие размеры сборов, уплачивают вместе одну треть общей суммы сборов, платимых всеми избирателями; по второму причисляются следующие за ними по списку избиратели, уплачивающие вместе также треть всех сборов; к третьему – все остальные избиратели. Составленный на

изложенных основаниях список с разделением избирателей на разряды утверждается городской думою. ...» [12, с. 88-89].

3. Органы местного самоуправления получали право на внедрение местных налогов и сборов [3, с. 81-82, 88-89; 5, с. 302, 305; 8, с. 18, 21; 12, с. 80-81, 89].

А именно, земские учреждения имели право: «... XI. Назначение, раскладка, взимание и расходование... местных сборов для удовлетворения земских потребностей губернии или уезда. ...», городские думы: «... 3) установление, увеличение и уменьшение городских сборов и налогов...» [12, с. 80, 89].

В тот же время, необходимо выделить определенные особенности каждой из реформ. Прежде всего, необходимо обратить внимание на то, что система выборов земских учреждений была не прямой, а многоступенчатой. Так, «Положения...» от 1 января 1864 г. лишь представителям двух курий – землевладельцам и городские избирателям, разрешалось прямо избирать гласных – своих представителей. Сельские общины избирали, как правило, только выборных, которые в свою очередь, избирали гласных. Гласные избирались на три года. Они в свою очередь формировали уездную земскую управу и губернские земские сборы, которые в свою очередь формировали губернскую земскую управу [3, с. 464; 5, с. 302; 12, с. 81-82].

Еще одной особенностью земской реформы было то, что ее внедрение вначале предусматривалось не на всей территории государства, а лишь в 29 губерниях Европейской части империи. В начале 80-х г. XIX в. количество губерний, в которых действовали земства, возросло до 34, в том числе на Левобережной и Южной Украине. А в 1911 г. земства распространили свою деятельность еще на три правобережные украинские губернии [3, с. 464, 467; 5, с. 302; 8, с. 19]. В Областях Войска Донского земства просуществовали лишь с 1872 по 1882 гг. и были ликвидированы из-за своей неэффективности. Местное, казацкое самоуправление оказалось более эффективным, демократическое и популярное среди местного населения. Главным

отличием избирательной системы земских учреждений на землях Войска Донского было также то, что предусматривалось избрание гласных еще от станичных казаков [1, с. 50, 2].

Городская реформа предусматривала, что городские представители избирателей, гласные городской думы избираются на 4 года, и должны были сформировать городскую управу. Избирательное право также предусматривало распределение избирателей по 3 куриям, согласно имущественному цензу [3, с. 467-469; 8, с. 21; 12, с. 88-89]. Также предполагалось, что городские органы самоуправления обязаны содержать полицию, пожарные службы, тюрьмы и военные казармы [8, с. 22].

Относительно целесообразности и демократичности внедрения земских и городских учреждений, существуют очень противоречивые взгляды исследователей. Однако, необходимо выделить следующие объединяющие моменты. Прежде всего, никто из исследователей не отрицает факта привлечения в результате реформ наиболее экономически активной части населения - купечества, к управлению на местах [4, с. 106, 7; 13;]. Также необходимо заметить, оценивая внедрение демократических представительских элементов избирательных систем, что более демократическое прямое избирательное право, на момент внедрения реформы, существовало лишь в некоторых странах. В той самой Австро-Венгрии сословно-представительская избирательная система была внедрена в 1873 г. и действовала до начала XX ст. [15, с. 204]. В тот же время, прямое избирательное право существовало на украинских землях во времена Национально-освободительной революции 1648-1676 гг. под предводительством Богдана Хмельницкого, и было ликвидировано царизмом вместе с ликвидацией автономии Гетманщины [14, с. 164,165]. Поэтому однозначную оценку прогрессивности и демократичности реформ муниципального управления в II пол. XIX в. предоставить довольно сложно. Приверженцев и противников положительной роли реформ было достаточно и среди либералов, и среди консерваторов в разные исторические периоды.

Так, в конце XIX в. – нач. XX ст. государственные деятели того времени С.Ю. Витте и Г.Е. Львов по разному оценили необходимость функционирования земств. Приверженец самодержавной, а по сути, авторитарной формы правления, С.Ю. Витте выступил в своем «Объяснение министра финансов на записку министра внутренних дел о политическом значении земских учреждений» как противник реформы. В тот же время, Г.Е. Львов не только положительно оценивал роль земств, но и сам принимал в них активное участие [9, с. 27, 156-168].

Итак, используя сравнительный, исторический и системный методы при изучении вышеприведенных данных, осуществляя комплексный анализ предмета исследования, можно проследить положительное и прогрессивное влияние внедрения органов самоуправления в виде земств и городских управ в Российской империи во II пол. XIX в. Также прослеживается последовательность и гибкость развития реформ, довольно высокие демократические стандарты для данной исторической эпохи. Однако нельзя однозначно утверждать, что губернские и уездные земские учреждения были первыми узаконенными демократическими органами самоуправления на украинских или донских землях.

- 1) Водолацкий В.П., Скорик А.П., Тикиджьян Р.Г. Казачий Дон: очерки истории и культуры. Учебное пособие. / Под ред. проф. А.П. Скорика. – Ростов-на-Дону: Изд-во «Терра», 2005. – 448 с.
- 2) Жуков В. Еськов Г. Павлов В. История России: Учебное пособие. – М.: Просвещение, 2006. – 350 с.
- 3) История СССР // Андреев Н.П., Белявская И.М., Валк С.Н. и др.; Под ред. М.В. Нечкиной – М.: Государственное издательство политической литературы, 1954. – Том 2. – 847 с.
- 4) История СССР в современной западной немарксистской историографии: Критический анализ. – М.: Наука, 1990. – 192 с.
- 5) История Украинской ССР. – К., 1983. – Т. 4. – 694 с.
- 6) Краткий политический словарь / Абаренков В.П., Абова Т.Е., Аверкин А.Г. и др.; Сост. и общ. ред. Л.А. Оникова, Н.В. Шишлина. – 6—е изд., доп. – М.: Политиздат, 1989. – 623 с.
- 7) Лаверычев В.Я. Крупная буржуазия в пореформенной России (1861 – 1900 гг.) / В.Я. Лаверычев. – М.: Мысль, 1974. – 252 с.
- 8) Лось Ф.Є. Нариси з історії СРСР // Епоха імперіалізму. – К., 1972. – 280 с.
- 9) Россия на рубеже веков: исторические портреты. – М.: Политиздат, 1991. – 380 с.
- 10) Тавадов Г.Т. Политология: Учебное пособие. — М.: ФАИР—ПРЕСС, 2000. — 416 с.
- 11) Тихомирова Г.В. Земские реформы 1864—1917 гг. в России; опыт и уроки их организационно—правового проведения: Диссертационное исследование ... кандидата исторических наук. – М., 2008. – 198 с.
- 12) Хрестоматия по истории государства и права России: Учеб. пособие / Сост. Ю.П. Титов. – М.: Проспект, 2001. – 472 с.
- 13) Owen Thomas C. Capitalism and Politics in Russia: A Social History of the Moscow Merchants, 1855—1905. Cambridge University Press, 2008. – 308 p.
- 14) Бойко О.Д. Історія України: Посібник. — К.: Видавничий центр «Академія», 2002. — 656 с.

- 15) Гелей С.Д., Рутар С.М. Політологія: Навч. посібн. – 4—ге вид., перероб. і доп., – Львів: Світ, 2001. – 384 с.
- 16) Політологія [Текст]: підручник для вищих навч. закладів / Ф.М. Кирилюк, М.І. Обушний, М.І. Хилько та ін.; за ред. Ф.М. Кирилюка. – 2—ге вид. перероб. і доп. – К.: Здоров'я, 2004. – 776 с.
- 17) Політологія. Кн. перша: Політика і суспільство. Кн. Друга: Держава і політика / А. Колодій, Л. Климанська, Я. Космина, В. Харченко. – 2—е вид., перероб. та доп. – К.: Ельга, Ніка—Центр, 2003. – 664 с.
- 18) Політологія: Підруч. для студ. юрид. спец, вищ, навч. закл. / М.І. Панов (керівн. авт. кол.), Л.М. Герасіна, В.С. Журавський та ін. – 2—ге вид., перероб. і доп. — К.: Концерн «Видавничий Дім «Ін Юре», 2005. – 520 с.
- 19) Політологія: Посібник для студентів вищих н них закладів / За редакцією О.В.Бабкіної, В.П. Горбатенка. — К.: Видавничий центр «Академія», 2000. — 368 с.
- 20) Рудич Ф.М. Політологія: Підручник. – К.: Либідь, 2004. – 480 с.
- 21) Хрестоматія по історії СРСР, 1861 – 1917: Учеб. пособие для пед. ин—тов по спец. «История» / Сост. В.Ф. Антонов и др.; Под ред. В.Г. Тюкавкина. – М.: Просвещение, 1990. – 416 с.
- 22) Шляхтун П.П. Політологія (теорія та історія політичної науки): Підручник. — К.: Либідь, 2002. — 576 с.
- 23) Юрій М.Ф. Основи політології: Навч. посібник. — К.: Кондор, 2003. – 340 с.

УПРАВЛЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫМ ДОЛГОМ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ

О.Л. Шулейко, кандидат экономических наук, зав. сектором бюджетно-налогового регулирования Института экономики Национальной академии наук Беларуси, г. Минск (Беларусь)

Происходящие изменения в объеме и структуре государственного долга Республики Беларусь вызывают необходимость оценки рисков новых заимствований и разработки стратегии управления им.

В последние годы в Беларуси складывалась благоприятная ситуация в секторе государственных финансов. На протяжении 2006–2008 гг. консолидированный бюджет исполнялся с профицитом, а государственный долг оставался на низком уровне по сравнению с другими странами региона. На конец 2008 г. суммарный государственный долг достиг всего 13% от ВВП. Однако, начиная с 2009 г., глобальный экономический кризис значительно ухудшил положение дел в секторе государственных финансов. В первую очередь это касается сокращения доходов консолидированного бюджета, которое привело и к вынужденному снижению расходов. Сокращение доходов бюджета носило масштабный характер. В 2009 г. поступления в консолидированный бюджет в реальном выражении сократились на 15,4% по сравнению с 2008 г., удельный вес доходов консолидированного бюджета в ВВП составил 45,9% (в 2008 г. – 50,6%). В целом расходы консолидированного бюджета в 2009 г. превысили его доходы, дефицит составил 0,9% от ВВП (в 2008 г. - профицит 1,4%). В 2010 г. консолидированный бюджет исполнен с дефицитом в размере 2,6% к ВВП. В бюджете на 2011 г. предусмотрено превышение расходов над доходами в размере 3% от ВВП. Несмотря на то, что запланированный на 2011 г. дефицит бюджета по международным стандартам не является чрезмерным, проблемой для Беларуси становится привлечение средств для финансирования бюджетного дефицита. Важной особенностью сложившейся экономической ситуации является наличие «двойного дефицита» ('twin

deficits’): текущего счета и консолидированного бюджета. Таким образом, растущий дефицит бюджета создает угрозу макроэкономической стабильности страны. В сложившейся ситуации возрастает роль государственных заимствований как источника финансирования дефицита бюджета. С 2007 г. государственный долг растет как в абсолютной сумме, так и в процентном отношении к ВВП. Только за 2010 г. сумма долга возросла более чем в два раза. На 1 января 2011 года внутренний государственный долг Беларуси составил 32 трлн. руб., или 19,6% к ВВП, внешний долг - 9,7 млрд. долларов, или 17,8% к ВВП [4, с.5]. За первые два месяца 2011 г. внешний долг вырос еще на 9,1% и составил 10,63 млрд. долларов. Правительство РБ также обратилось с просьбой к России о предоставлении кредита в размере 1 млрд. долларов и еще 2 млрд. из антикризисного фонда ЕврАзЭС.

Стремительный рост государственного долга привлекает внимание к качеству управления этим долгом, т.к. чрезмерное увеличение задолженности может привести к долговому кризису и его крайнему проявлению - дефолту. В результате может быть закрыт доступ страны к внешним финансовым ресурсам, что повлечет за собой обесценение национальной валюты, и экономическую стагнацию. Анализ зарубежного опыта свидетельствует, что половина тех стран, в которых долги составляют 40-60% от ВВП, объявляют дефолт.

В этой связи необходима оценка рисков, связанных с ростом государственного долга. В настоящее время существуют следующие риски, государственных заимствований: долгового объема, процентных ставок, динамики обменного курса валют.

Риск долгового объема и увеличение расходов на его обслуживание оказывают значительное влияние на бюджет страны, состояние платежного баланса, денежную систему. Для обеспечения макроэкономической стабильности необходимо поддержание размера долга на безопасном уровне и при необходимости его своевременное рефинансирование.

Государственный долг республики на 01.01.2011г. составил 37,4% от ВВП. Данный показатель приблизился к пороговому значению экономической безопасности страны (40%) и существенно меньше 50-процентного лимита, установленного соглашением о согласованной макроэкономической политике, заключенным в рамках ЕЭП. Отношение платежей по погашению и обслуживанию внешнего государственного долга к экспорту товаров и услуг составило 1,3% (пороговое значение по национальному стандарту – 10%, по международному – 25%), отношение внешнего долга к экспорту товаров и услуг – 31,8% (при лимите – 220%). Однако в ближайшей перспективе эти соотношения будут расти быстрыми темпами, т.к. на 2012-2015 гг. приходится пик платежей по внешнему долгу.

Для более объективной оценки риска увеличения объема внешнего государственного долга, целесообразно использовать критерий отношения темпов роста внешнего долга к темпам роста ВВП. За пятилетку (2006-2010гг.) валовой внутренний продукт почти удвоился, при этом внешний долг увеличился более чем в 5 раз.

Проблема заключается в том, что рост ВВП сопровождается увеличением отрицательного внешнеторгового сальдо, которое погашается за счет привлечения заемных ресурсов субъектами хозяйствования. В таких условиях золотовалютные резервы страны формируются за счет покупки Национальным банком валюты у коммерческих банков, которые в свою очередь привлекают иностранные кредиты. В настоящее время резервные активы страны незначительны и уровень их ниже порогового значения, обеспечивающего экономическую безопасность страны. В таких условиях основным источником обслуживания долга и погашения займов становятся новые заимствования. В этой связи дальнейшее наращивание государственного долга становится фактором, угрожающим макроэкономической стабильности страны. В Великобритании, Германии, Франции законодательство запрещает привлекать дополнительные заемные средства, если обслуживание долга не может осуществляться за счет текущих

доходов [3, с.16]. Введение такой практики в Республике Беларусь позволило бы минимизировать риск роста долгового объема.

Отметим также, что от решения долговой проблемы напрямую зависит статус Беларуси как суверенного заемщика. Поэтому контроль над отношением долга к ВВП должен стать ключевым направлением макроэкономической политики.

Риск колебания валютного курса оказывает влияние не только на внешнюю государственную задолженность, но и на внутреннюю, т.к. почти половина ГДО выпущена в иностранной валюте. В результате внутренний долг имеет все признаки внешнего, включая проблему несоответствия валюты доходов государства и валюты обслуживания долга. Это ведет к высокому валютному риску, так как любое обесценивание национальной валюты приводит к росту расходов по обслуживанию долга. Кредиты от России были привлечены в долларах США, что делает их обслуживание зависимым от колебания курса доллара. Во втором квартале текущего года в стране начала остро ощущаться нехватка валюты, как следствие, единственным источником приобретения валюты для субъектов хозяйствования стал внебиржевой рынок, где курс на 40-50% выше официального курса Национального банка. Таким образом, фактически произошла значительная девальвация национальной валюты. В результате затраты на обслуживание государственного долга существенно возросли.

Процентный риск связан с изменением процентных ставок. Анализ структуры государственного долга свидетельствует об увеличении процентных рисков. Наибольший удельный вес в общем объеме кредитов занимают кредиты МВФ, России и Китая.

Процентные ставки по кредитам МВФ были установлены плавающими, на несколько пунктов выше ставки LIBOR. Данные ставки являются льготными, что делает риск колебания ставок по кредитам МВФ незначительным. Россия также предоставляла кредиты Беларуси по льготным ставкам. Однако в 2010 г. с целью финансирования дефицита бюджета

правительство осуществило дебютный выпуск суверенных евробондов. Он был проведен в два транша общей величиной 1 млрд. долл. со ставкой купона 8,75%. В 2011 г. за счет этого источника привлечено еще 800 млн. долларов. Агентство Moody's присвоило государственным облигациям рейтинг "В1". Данные рейтинги в целом отражают уровень риска инвестирования в Беларусь, они позволяют привлекать средства только по достаточно высоким ставкам. Рост процентных ставок по привлекаемым ресурсам увеличивает кредитные риски, ограничивает экономическую целесообразность привлечения дорогостоящих заимствований.

Исследование рисков, связанных с государственными заимствованиями, показывает, что для формирования финансовой стратегии государства актуальной задачей остается анализ устойчивости государственного долга и разработка среднесрочной и долгосрочной стратегии управления им. Эта стратегия также должна включать управление долгом местных органов власти, которые привлекают кредитные ресурсы и выдают гарантии по долгам местных предприятий, так как этот процесс является скрытым фискальным механизмом.

В Республике Беларусь могут использоваться различные меры и механизмы, позволяющие повысить эффективность управления государственным долгом. К ним можно отнести: разработку стратегии управления государственным долгом, оптимизацию государственных заимствований, формирование специальных стабилизационных фондов, обмен внешнего долга на инвестиции и другие меры.

Стратегия управления государственным долгом базируется на согласовании динамики долга с темпами экономического роста и снижении затрат по его обслуживанию. Как правило, соблюдение этих условий позволяет при увеличении абсолютных масштабов заимствования сохранять примерно на одном уровне отношение государственного долга к ВВП, не допуская ситуации, при которой начинает проявляться негативное воздействие государственного долга на экономику.

Основными проблемами, рассматриваемыми при решении вопросов о новых заимствованиях, являются эффективность заимствований, определение допустимых размеров заимствований и источников их покрытия, оценка влияния заимствований на социально-экономическое развитие.

Для Республики Беларусь представляет интерес опыт стран, которые использовали практику обмена внешнего долга на инвестиции. Для этого правительство стран-кредиторов заключает соглашение со страной-инвестором о выкупе части долга. Приобретенные инвестором требования предъявляются уполномоченной структуре государства-должника (например, Минфину). Государство-должник оплачивает эти требования в национальной валюте. Полученные инвестором средства могут быть использованы только в стране-должнике и только на реализацию инвестиционных проектов [5, с.2]. Выгода страны-должника в том, что платеж в валюте заменяется платежом в национальных денежных единицах. Помимо этого, привлекаются зарубежные инвестиции. Выгода инвестора в том, что уменьшается часть его первоначальных рисков. Такая форма расчетов использовалась странами-кредиторами в расчетах по задолженности с Марокко [3, с.54].

Основная проблема этого варианта заключается в трудности найти такие проекты и условия их реализации, которые устраивали бы как инвесторов, так и государство-заемщика.

В условиях крупной задолженности странам нередко приходится прибегать к различным мерам и механизмам, позволяющим урегулировать ситуацию и не допустить кризиса финансово-кредитной системы. В этой связи прибегают к формированию специальных стабилизационных фондов и другим мерам. В целях более эффективного управления государственным долгом могут создаваться стабилизационные фонды (государственные фонды погашения долга). Под стабилизационным фондом понимают фонд, формируемый за счет отчислений органов государственного управления в государствах, имеющих большой государственный долг, в целях обеспечения

возможностей относительно безболезненных выплат в пиковые периоды и постепенного погашения задолженности.

Основной задачей таких фондов является своевременное и ответственное погашение государственного долга. Вместе с тем фонды погашения могут иметь инвестиционный портфель, используемый для управления ликвидностью и максимизации доходов по ценным бумагам. Фонды могут формироваться за счет различных источников. В Республике Беларусь источником формирования данного фонда могли бы стать доходы от приватизации.

Управление фондом может осуществляться самостоятельной структурой. В настоящее время управление государственным долгом осуществляет Министерство финансов. В соответствии с Бюджетным кодексом Министерство финансов определяет вопросы управления, обслуживания и погашения, ответственности, учета и контроля обязательств, возникающих в результате привлечения внешних заимствований [1, с. 26]. Анализ зарубежного опыта свидетельствует о том, что делегирование полномочий по управлению государственным долгом специальному независимому от Министерства финансов и центрального банка органу, позволяет повысить эффективность управления, снижает издержки на его обслуживание [2,с.92]. Функционирование такого фонда способствует возникновению атмосферы доверия к государству-должнику и содействует нормальному функционированию рынка государственных ценных бумаг.

Решение проблемы урегулирования внешней задолженности Республики Беларусь в ближайшей перспективе будет определять состояние бюджета, золотовалютных резервов, стабильность национальной валюты, инвестиционный климат, сохранение независимости внутренней и внешней политики. Поэтому совершенствование управления государственным долгом необходимо для обеспечения устойчивого развития экономики Республики Беларусь.

1. Бюджетный кодекс Республики Беларусь. Минск: Нац. центр правовой информации Респ. Беларусь, 2008.
2. Добсон Э. Долг и инвестиции для субъектов российской Федерации. М.:ИЭПП, 2000.
3. Жук И.Н. Идентификация рисков в управлении внешним долгом Республики Беларусь/ Белорусский экономический журнал. 2010. №2.С 83-95.
4. Платежный баланс Республики Беларусь за 2010 г. Минск: Национальный банк Республики Беларусь, 2011.
5. Сколько можно брать «Экономическая газета» № 7 (1425). 28.01.2011г.

**ОПРЕДЕЛЕНИЕ ОБЪЕКТИВНЫХ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИХ
ПОКАЗАТЕЛЕЙ СОСТОЯНИЯ КРЕСТЬЯНСКОГО ХОЗЯЙСТВА
ПЕРИОДА НЭПА УКРАИНСКИМИ УЧЕНЫМИ
О. И. ГАНЖОЙ И В. В. КАЛИНИЧЕНКОМ**

Ю.Н. Лазуренко, Аспирант кафедры истории Украины, Черкасский государственный технологический университет (Украина)

Проблема определения социально-экономической принадлежности крестьянских хозяйств Украины в период нэпа на первый взгляд казалось бы достаточно освещена в отечественной историографии. Однако, очевидно, что в советские времена над ней тяготели идеологически заангажированные факторы. Поэтому этот вопрос привлекает сейчас внимание все большего круга исследователей, ведь оно имеет в своей основе чрезвычайно сложную социально-экономическую подоплеку.

Объективно определить социальную принадлежность крестьянского хозяйства Украины в период недостаточно развитого товарного производства достаточно сложно. Так, взяв за основной показатель состояния крестьянского хозяйства его денежный доход, мы сразу столкнемся с тем, что в зависимости от целого ряда факторов в разных регионах Украины складывались существенно разные цены на сельскохозяйственные товары. То есть за одну и ту же партию сельскохозяйственной продукции крестьяне в разных районах получали различные денежные доходы.

Проблема определения объективных социально-экономических показателей состояния украинского крестьянского хозяйства периода недостаточно развитого товарного производства нашла свое отражение в целом ряде работ, опубликованных в период с 1940-х до начала 1990-х гг. прошлого века. Отметим, однако, что исследование этих лет, как и предыдущих не привели к установлению общепризнанных параметров состоятельности крестьянства.

Целью данной статьи является историографический рассмотрение определения критериев крестьянской состоятельности периода НЭПа в

научных работах известных украинских ученых Оксаны Ивановны Ганжи и Владимира Викторовича Калиниченка.

В начале 90-х годов прошлого века известный специалист в области аграрной истории Украины начала 20-х гг. XX в., научный сотрудник Института истории Украины НАН Украины О. Ганжа, в обстоятельной публикации, которая рассматривает проблему государственного регулирования социально-экономических отношений на селе в условиях нэпа, выделила следующие группы крестьянских хозяйств: "бедняцкие", "бедняцких", "средненькие" и "богатые" (кулацкие) [1]. Анализ данной публикации на наш взгляд показывает, что О. Ганжа делает понятие "кулацкое" и "богатое" хозяйство синонимическими, не выделяя никаких категорий чисто зажиточного хозяйства. Она принимает также новое определение для выделения определенной группы крестьянского хозяйства – "трудовое", указывая на то, что данное определение было употреблено в тогдашнем Земельном кодексе, в котором специально отмечалось, что в арендные отношения могут вступать лишь "трудовые крестьянские хозяйства".

Кстати, справедливо отмечает О. Ганжа, содержание термина "трудовые хозяйства" никогда не был четко определен в советском законодательстве" [1, с.104].

Автор также отмечает, что в период новой экономической политики местное руководство зачастую ставило "знак равенства между нанимателем-кулаком и нанимателем-середняком и привлекали их на одинаковых принципах к ответственности за несоблюдение законных норм существующего законодательства о труде" [1, с. 108]. Отсутствие же общепринятого экономического определения термина "кулак", неясность тех критериев, по которым можно было отнести крестьянский двор к данной социальной группы, по мнению автора, "приводило к тому, что середняк стал опасаться, что с расширением хозяйства он будет автоматически зачислен в число "кулаков" и не только избавится льгот, которые предоставляло

советское государство, но и будет поставлено в сложные экономические и политические условия существования" [1, с. 109].

Учитывая вышесказанное, мы можем взвешенно утверждать, что в этом контексте имеется в виду не среднее, а выше среднего крестьянское хозяйство, которое, объективно, следует относить к категории исследуемого нами зажиточного крестьянства.

Анализируя позицию О. Ганжи, следует, безусловно, выделить ряд важных для нашего исследования аспектов крестьянской состоятельности в годы нэпа, представленных в ее монографических исследованиях опубликованных во второй половине 90-х гг XX в. [2 – 3]. Как наиболее сознательное, зажиточное крестьянство, по мнению О. Ганжи, принимало в годы нэпа активное участие в политической жизни села, а именно – в тогдашних избирательных кампаниях. Оно непосредственно принимало активное участие в беспартийных и крестьянских конференциях начала 20-х гг. Кстати, именно на них поднимался вопрос о необходимости четкого определения социально-экономических критерий зажиточного крестьянства, поскольку приравнивание на местах "любого, без разборок" под понятие "кулак" развязывало руки для произвольных действий представителей власти на селе" [2, с. 13-14]. Она также отмечает, что своими действиями "зжиточные крестьяне смогли привлечь на свою сторону наиболее многочисленную прослойку жителей села – середняков" [2, с. 19]. Констатируется также, что "середняки – все чаще поглядывали в сторону более зажиточных крестьян, предложения и требования которых часто совпадали с их интересами" [2, с. 19]. В середине 1925 г., как отмечает О. Ганжа, ЦК КП (б) У вынужден был неофициально признать, что "вместо союза бедняка с середняком фактически сложился союз середняка с кулаком". То, что в те годы наблюдалось "враждебное отношение бедняка к середняку" и "середняка к бедноте", а, также и то, что союз середняка и кулака, как утверждает О. Ганжа "был очень опасным для режима" [2, с. 19],

на наш взгляд автоматически зачисляет определенную часть середнячества к категории именно зажиточного крестьянства.

О. Ганжа подает собственно современную трактовку термина "кулак". "В советской историографии, – подчеркивает она, – к ним относился самый верхний слой крестьянства. В настоящем ему наиболее соответствует термин "фермер". И те, и другие пытались превратить свои хозяйства в высокорентабельные товарные хозяйства, вывести их на качественно новый уровень хозяйствования" [3, с. 10]. Употребление термина "кулак", по ее мнению, исторически неправильным и некорректным. "Вообще, – отмечает О. Ганжа, – о зажиточности "богатых" крестьянских хозяйств после семилетней войны, первого большевистского эксперимента и двукратного голода, наступившего вслед за ним, вообще можно говорить лишь условно, по сравнению с другими, крайне разрушенными крестьянскими хозяйствами. Но в 20-е годы кулачество появлялось составным элементом социальной структуры крестьянства, было закономерным результатом развития мелкотоварного производства. Не зря, за первое десятилетие советской власти так и не было выработано общих дефиниций термина "кулак". А отсутствие четко сформулированного и общепринятого определения способствовало тому, что со сменой экономического курса в конце 20-х гг., понятие "кулак" окончательно теряет социально-экономическое значение, превращаясь в политический жупел в борьбе режима с крестьянством. Под него подгонялись все крестьяне недовольны политикой, проводимой режимом" [3, с. 12 – 13].

Среди публикаций начала 90-х гг. XX в. особое внимание привлекает информационно насыщенная монография профессора Харьковского национального университета им. В. Каразина В. Калиниченка "Крестьянское хозяйство Украины в доколхозный период (1921 – 1929 гг.)" [4], в которой на основе современного переосмысления подается общее состояние украинского крестьянского хозяйства, а также те социально-экономические проблемы, которые беспокоили тогдашнее село. Исследование содержит

важную информацию относительно видения критерий тогдашнего зажиточного крестьянства. Так, В. Калиниченко, на основе тщательного анализа тогдашней украинской крестьянской семьи доказывает, что средства хозяйства доколхозного периода определялись, наряду с другими условиями, хорошей обеспеченностью мужскими рабочими руками. Чем выше частота – тем хозяйство богаче. Так в 1924 г. в группе из землеобеспечением более 21 дес. на двор, то есть в зажиточных хозяев, мужчин в рабочем возрасте не имели только 0,3% дворов. Подавляющее большинство этих хозяйств были обеспечены мужской рабочей силой, что при наличии в достаточном количестве других средств производства было необходимым условием существования зажиточного крестьянского трудового хозяйства [4, с. 27]. Он также отмечает, что в современных исследованиях разделение крестьянских хозяйств периода нэпа по стоимости средств производства имеет следующий вид: мелкокапиталистическое (кулацкое) – свыше 1600 рублей, бедняцкое – до 200 рублей, середняцкое – от 200 до 1600 руб.

Характеризуя мелкотоварное хозяйство (середняцкое) В. Калиниченко дифференцирует его, разделяя упомянутые хозяйства на две группы. К одной он отнес малоимущее середняцкое хозяйство, со стоимостью средств производства на двор от "201 до 400" рублей [4, с. 44]. В другую – которую он назвал "верхний слой состоятельных середняков" – хозяйства, "имевшие средств производства от 801 до 1600 руб. на двор" [4, с. 44]. Кстати, последняя группа в своих хозяйствах использовала наемный труд.

Как видим выше зажиточных середняков в период нэпа было достаточно много и сдавали они-то лишь "5,3% от их общего количества "здавачей земли" [4, с. 45].

Относительно товарных излишков, то по утверждению этого авторитетного исследователя, зажиточный слой середняков, имея 6,91 десятин посева на хозяйство (1927 г.) имел постоянно стабильные остатки хлеба (в сравнение: малоимущие середняки – мизерные остатки). Имело значительные товарные излишки, как отмечает В. Калиниченко, и

мелкокапиталистическое крестьянское хозяйство, на одно хозяйство которого приходилось 10,65 десятин посева (1927 г.) [4, с. 80].

Особые признаки зажиточности украинского крестьянства выделяет В. Калиниченко, характеризуя тогдашний земельный фонд на селе. Имея земельные излишки, в 20-х гг. крестьянские зажиточные хозяйства пытались использовать землеустройстве для их сохранения. По официальным данным о крестьянском землепользовании в УССР (1927 г.) состоятельные мелкокапиталистические хозяйства (так называемые "кулацкие") располагали "5,5% крестьянских земель (в сравнение: середняцкие – 78,3% земель; бедняцкие – 14,2 %) [4, с. 35].

Относительно данных крестьянских посевных групп, то как отмечает В. Калиниченко, зажиточное хозяйство со средствами производства более 1600 руб. определялось наличием на двор около 9,96 десятин на хозяйство, или 1,45 десятин на едока. Хотя по этому важному показателю наблюдались существенные региональные колебания [4, с. 36].

Акцентируя внимание на специфике денежной аренды в период нэпа (т.е. уплату деньгами за пользование землей) В. Калиниченко отмечает, что данная форма аренды существенно преобладала среди зажиточных групп крестьянства (в середняков – за пользование землей рассчитывались частью урожая или другими натуральными формами).

В годы нэпа довольно распространенным явлением была аренда земли зажиточными крестьянскими хозяйствами. Характерно, однако, что до октябрьского переворота 1917 г. сельские состоятельные группы были в подавляющем большинстве исключительно сдатчиками земли в аренду, а в годы нэпа – наоборот, уже исключительно ее арендаторами. Так, зажиточные крестьянские хозяйства, по данным на 1927 г. занимали 19,7% всего земельного арендного фонда Украины, или почти каждую пятую десятину. Среднем на 1 двор состоятельного арендатора приходилось 5,63 дес. арендованной земли. Аренда, констатировал В. Калиниченко, имела

предпринимательский характер (на это указывает 45,6% числа хозяйств арендаторов с применением посторонней рабочей силы [4, с. 44].

Анализ приведенных В. Калиниченко данных о функционировании зажиточных крестьянских хозяйств 20-х гг. прошлого века, дает основания утверждать, что и зажиточное середняцкое и конечно же, так называемое мелкокапиталистическое хозяйство объективно были отдельными категориями зажиточного украинского крестьянства. Хотя они и относятся, по нашему мнению, к категориям зажиточного крестьянства, однако каждая из этих групп имеет свои специфические особенности.

Так, мелкокапиталистическое крестьянское хозяйство, по В. Калиниченко, имело следующие параметры: а) стоимость средств производства более 1600 руб.; б) концентрация большого количества земельных остатков, которые остались в этих хозяйствах после октябрьского переворота 1917 года в результате различного рода действий (в том числе и незаконных); в) землеобеспеченность по Украине в этих хозяйствах составляла в среднем преимущественно 9,96 десятины; г) аренда земли (19,7% всего арендного земельного фонда Украины); д) большое количество товарных излишков зерна.

При этом, зажиточное середняцкое хозяйство имело следующие черты: а) стоимость средств производства колебалась в пределах от 801 до 1600 руб.; б) использование в собственном хозяйстве труд сторонних рабочих рук, в) плата за аренду земли в денежной и натуральной формах, г) наличие стабильных излишков зерновой продукции для рынка; д) посев зерновых культур составил в среднем – 6,91 десятины.

Взгляд на прошлое с точки зрения сегодняшнего дня наглядно свидетельствует тот факт, что зажиточное крестьянство было носителем прогресса в нэповский период истории Украины, однако его существование не вписывалось в тогдашнюю коммунистическую доктрину, оно было призраком для тогдашней тоталитарной большевистской системы, для ее

ідеології – и все это наглядно просматривается в анализированных нами работах українських учених О.І.Ганжи и В.В.Калиниченка.

1. Ганжа О.І. Державне регулювання соціально-економічних відносин на селі // Український історичний журнал. – 1990. – №10. – С. 103 – 110.
2. Ганжа О.І. Опір селян становленню тоталітарного режиму в УСРР / Серія "Історичні зошити". – К., 1996. – 42 с.
3. Ганжа О.І. Українське селянство в період становлення тоталітарного режиму (1917 - 1927 рр.). – К.: Ін-т історії НАН України, 2000. – 208 с.
4. Калініченко В.В. Селянське господарство України в доколгоспний період (1921 – 1929 рр.). – Харків, 1991. – 129 с.

ОРГАНИЗАЦИЯ И УПРАВЛЕНИЕ РАЗВИТИЕМ БЫТОВОГО ОБСЛУЖИВАНИЯ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ

О.С. Булко, кандидат экономических наук, заведующая отделом сферы услуг Института экономики Национальной академии наук Беларуси, г. Минск (Беларусь)

Бытовое обслуживание населения – одна из важнейших сфер жизнеобеспечения населения, нацеленная на удовлетворение потребностей населения в разнообразных видах бытовых услуг. Оно представляет собой деятельность организаций и индивидуальных предпринимателей по оказанию бытовых услуг, направленных на удовлетворение личностных потребностей человека. Бытовое обслуживание как отрасль хозяйственной деятельности – один из источников поступления денежных средств, участвует в формировании основ финансовой стабильности как государства в целом, так и регионов в частности.

В Республике Беларусь бытовое обслуживание населения осуществляют более 11 тыс. ателье, цехов и мастерских, принадлежащих юридическим лицам, где занято около 64 тыс. работающих и свыше 50 тыс. индивидуальных предпринимателей. Развитие сферы бытового обслуживания населения является одним из приоритетных направлений социальной политики страны, которой было отведено особое место в Комплексной программе развития сферы услуг в Республике Беларусь на 2006 – 2010 годы [1], а также в Программе развития бытового обслуживания населения в Республике Беларусь на 2006 - 2010 годы [2]. Для развития бытовых услуг в сельской местности особую роль сыграло принятие Государственной программы возрождения и развития села на 2005 – 2010 годы [3].

Доля бытовых в объеме платных услуг по итогам 2009 года достигла 14,0 процентов (в 2006 году она составляла 12,3 процента; в 2007 году – 13,1 процента; в 2008 году – 13,3 процента). Удельный вес бытовых услуг в

общем объеме платных услуг населению в региональном разрезе в 2009 году составлял от 13% в Гомельской до 14,6% в Брестской области. (По городу Минску данный показатель в 2009 году – 14,4%).

Темп роста бытовых услуг в 2006 году составил 121,2 процента; в 2007 году – 121,9 процента; в 2008 году – 125,8 процента; в 2009 году – 116,4 процента.

Объем бытовых услуг на душу населения в 2006 – 2009 годах увеличился в 2,4 раза по сравнению с 2005 годом (в фактически действовавших ценах). Объем бытовых услуг, оказанных в сельской местности в 2006 – 2009 годах, вырос в 1,95 раза по сравнению с 2005 годом.

Наибольшее развитие в 2006 – 2009 годах получили такие виды бытовых услуг как ремонт и пошив обуви (рост – в 2,2 раза по сравнению с 2005 годом), изготовление металлических изделий (2,3 раза), техническое обслуживание и ремонт транспортных средств, машин и оборудования (2,4 раза), изготовление и ремонт мебели (2,7 раза).

Произошли определенные изменения в структуре бытовых услуг населению по видам. Так, если в 2005 году доля услуг по техническому обслуживанию и ремонту транспортных средств, машин и оборудования составляла 22,1 процента, то в 2009 году эта доля увеличилась до 26,5 процента; услуг по ремонту и строительству жилья и других построек – с 17,2 до 25,9 процента. Уменьшился удельный вес услуг: по ремонту и пошиву обуви – с 4,1 до 2,6 процента; по химической чистке и крашению – с 1,2 до 0,9 процента; прачечных – с 4,2 до 0,2 процента; фотоателье – с 3,4 до 1,8 процента; по ремонту и пошиву одежды – с 5,1 до 3,2 процента; парикмахерских – с 12,5 до 11 процента; ремонту и техническому обслуживанию бытовой радиоэлектронной аппаратуры, бытовых машин и приборов, ремонту и изготовлению металлических изделий – с 4,7 до 3,9 процента.

Рост цен на бытовые услуги населению составил: в 2006 году – 112,7 процента, 2007 году – 111,4 процента, 2008 году – 117,5 процента, 2009 году

– 111,3 процента. Наибольшими темпами росли цены на услуги по техническому обслуживанию автомобилей (в 2008 году – 123,2 процента, 2009 году – 114,3 процента).

Достижению положительных результатов в сфере бытового обслуживания населения способствовала оказываемая государственная поддержка:

- оказание финансовой поддержки комбинатам бытового обслуживания из местных бюджетов из расчета не менее 800 рублей (с учетом изменения индекса потребительских цен) на одного жителя сельской местности (Указ Президента Республики Беларусь от 18 апреля 2006 г. № 255);

- выделение средств на возмещение убытков от оказания услуг комплексными приемными пунктами бытового обслуживания населения в сельской местности (Указ Президента Республики Беларусь от 7 декабря 2000 г. № 659, Закон о республиканском бюджете на очередной финансовый год);

- предоставление льгот по уплате налога на добавленную стоимость и налога на прибыль (Указ Президента Республики Беларусь от 23 декабря 2004 г. № 611);

- приобретение автотранспорта и технологического оборудования для предприятий бытового обслуживания.

В рамках мероприятий по реализации Государственной программы возрождения и развития села на 2005 – 2010 годы, утвержденной Указом Президента Республики Беларусь от 25 марта 2005 г. № 150, выполнен ремонт 2345 сельских комплексных приемных пунктов по бытовому обслуживанию сельского населения (КПП) и объектов бытового обслуживания, оказывающих бытовые услуги. В том числе 841 КПП в агрогородках; открыто 443 новых КПП, в том числе 335 КПП в агрогородках.

Достигнуты нормативы государственных социальных стандартов в области бытового обслуживания населения в целом по республике, а также в разрезе регионов областного и районного значений. Достигнут и превышен

норматив обеспеченности сельских жителей комплексными приемными пунктами: при нормативе один КПП на 1500 сельских жителей к концу 2009 года фактически функционировало 1807 комплексных приемных пунктов или один КПП на 1396 сельских жителей. Норматив производственных мощностей на тысячу жителей выполнен по всем видам бытовых услуг, предусмотренных перечнем государственных социальных стандартов, а по отдельным позициям – значительно перевыполнен (ремонт швейных изделий, услуги парикмахерских, фотоуслуги, ритуальные услуги).

В агрогородках обеспечено функционирование комплексных приемных пунктов, на которых оказываются или осуществляется прием заказов по 11 видам бытовых услуг, предусмотренных перечнем государственных социальных стандартов.

Организациями бытового обслуживания населения обеспечен удобный для населения режим работы КПП и объектов бытового обслуживания населения. На 1 января 2010 г. 32 процента организаций бытового обслуживания населения и комплексных приемных пунктов работают без выходных дней и 29,5 процента – без обеденного перерыва.

Во всех районах республики дополнительно организовано выездное обслуживание сельского населения отдаленных деревень приемщиками КПП по закрепленным за ним зонам в соответствии с графиками, согласованными с местными исполнительными органами власти.

Обновлен прокатный фонд 124 организациями бытового обслуживания населения, оказывающими услуги сельским жителям. Сумма средств, направленных на пополнение прокатных фондов предприятий, составила 2,6 млрд. руб.

Получило развитие сотрудничество между организациями бытового обслуживания населения и РУП «Белпочта» по приему у сельских жителей и доставке по месту жительства заказов (ежегодно заключается 80-100 договоров).

В 2006 – 2009 годах на 149 объектов расширена сеть сервисного обслуживания технически сложных товаров за счет создания новых центров абонементного и выездного обслуживания. Проводилась работа по привлечению индивидуальных предпринимателей и негосударственных юридических лиц к обслуживанию населения в сельской местности.

В рамках мероприятий отраслевой программы «Качество» в целях защиты здоровья и жизни людей введена обязательная сертификация услуг химической чистки и крашения; услуг прачечных; услуг по изготовлению мебели по индивидуальным заказам населения (по эскизам и чертежам заказчика); услуг по ремонту электробытовых машин и приборов; радиоэлектронной аппаратуры.

В 2006 – 2009 годах субъектами хозяйствования республики внедрено более 9,7 тыс. новых образцов и моделей мебели, обуви, головных уборов, швейных, трикотажных, ювелирных изделий, моделей стрижек и причесок, изделий ритуальной атрибутики и другое.

За указанный период ежегодно внедрялось более 10 новых видов бытовых услуг. За 2006 – 2009 годы 103 организациями бытового обслуживания освоено и организовано оказание жителям села 63 вида дополнительных услуг с учетом местных условий, уровня развития регионов.

Получили развитие клининговые услуги, услуги по обработке приусадебных участков и покосу травы у частных подворий, по переработке сельскохозяйственных продуктов и даров леса, по помолу зерна, изготовлению срубов, садовых домиков, различных хозяйственных построек, ремонту жилья, по ремонту мебели с обновлением дизайна [4].

Как видно из приведенных данных, развитие бытового обслуживания населения в Республике Беларусь осуществляется на основе различных программ и, прежде всего, на основе отраслевой программы. Кроме того в стране сохранилась и такая структура как государственное объединение «Белбыт» и его областные и по г. Минску подразделения. Государственное объединение «Белбыт» осуществляет следующие функции: формирование и

реализация государственной политики в сфере бытового обслуживания; разработка правил осуществления бытового обслуживания населения, работы организаций, оказывающих бытовые услуги; определение приоритетных направлений развития бытового обслуживания населения, разработка мероприятий, направленных на улучшение бытового обслуживания; подготовка и обобщение предложений по разработке, совершенствованию нормативной базы, принятие законов, других нормативно-правовых актов по вопросам развития бытового обслуживания; гармонизация нормативно-правовой базы функционирования бытового обслуживания населения с международными нормами оказания бытовых услуг и другое.

Следует также отметить, что в бытовом обслуживании населения Беларуси к настоящему времени сформировалась конкурентная среда. Усилилась предпринимательская активность. Современный рынок бытовых услуг, как часть всего потребительского рынка, отличается относительно высокой насыщенностью. Практически нет дефицита в предложении различных видов бытовых услуг. Динамика объемов и структуры реализации услуг постепенно приобретает все более устойчивый характер.

В то же время анализ современного состояния рынка бытового обслуживания Беларуси, показывает, что имеется ряд проблем в его развитии. К ним можно отнести:

- получила недостаточное развитие стационарная сеть бытового обслуживания в районах массовых застроек, а также в сельской местности;
- сохраняется низкий уровень развития выездных форм оказания услуг;
- не развита система межтерриториальных и интеграционных связей организаций бытового обслуживания для реализации совместных проектов, способствующих развитию рынка бытовых услуг;
- имеется недостаток квалифицированных кадров. Отсутствует система подготовки профессиональных кадров по некоторым видам сервисных услуг (ритуальные, услуги химической чистки и др.);
- сохраняется непрестижность профессий бытового обслуживания;

- сохраняется доля неформальной экономики в сфере бытового обслуживания населения.

В связи с этим в республике разработан проект Программы развития бытового обслуживания населения в Республике Беларусь на 2011–2015 годы. Как указано в проекте Программы, развитие бытового обслуживания в 2011-2015 годах будет осуществляться по следующим основным направлениям: развитие бытового обслуживания в пределах шаговой доступности, бытовых услуг для потребителей с различным уровнем дохода, развитие бытовых услуг в сельской местности. Реализация этих и других направлений будет осуществляться с учетом преемственности целей и приоритетов, которые были сформулированы и реализовывались в предыдущие годы.

Развитие бытовых услуг шаговой доступности. Основная масса населения предпочитает потреблять бытовые услуги по месту проживания. Данный факт является аргументом в пользу приоритетного развития бытового обслуживания в пределах шаговой доступности на территории именно жилых кварталов. Приближения к местам работы и учебы населения требуют лишь отдельные виды услуг ремонтного и личного характера. В целом перечень услуг, доступных для потребления в пределах шаговой доступности, совпадает с перечнем социально-значимых видов бытовых услуг: услуги парикмахерских; фотоуслуги; услуги по ремонту обуви; химическая чистка и крашение одежды; ремонт и изготовление металлоизделий; услуги по ремонту часов; услуги по ремонту одежды; услуги по ремонту бытовой радиоэлектронной аппаратуры, бытовой техники и бытовых приборов; услуги прачечных; услуги ломбардов; услуги проката.

Отдельные виды бытовых услуг могут являться одновременно услугами постоянного, периодического и эпизодического потребления для отдельных сегментов потребителей (услуги по ремонту обуви, парикмахерские услуги, фотоуслуги, услуги химической чистки и крашения).

Это свидетельствует о том, что по ряду причин интенсивность потребления этих услуг отдельными категориями населения может быть ограничена.

Дальнейшее развитие сети объектов службы с учетом их шаговой доступности направлено на решение следующих актуальных задач:

- обеспечение доступности для населения полного комплекса бытовых услуг повседневного спроса;
- развитие социально-ориентированной сети предприятий бытового обслуживания населения;
- размещение предприятий бытового обслуживания населения на площадях объектов потребительского рынка при осуществлении их строительства или реконструкции;
- сохранение количества и профиля действующих предприятий бытового обслуживания населения;
- создание благоприятного предпринимательского климата и условий для привлечения инвестиций;
- создание условий для обеспечения ценовой доступности бытовых услуг и повышение уровня обслуживания.

Развитие сети объектов службы быта в пределах шаговой доступности будет осуществляться за счет открытия новых и реконструкции действующих объектов. Для обеспечения населения вновь вводимых в эксплуатацию жилых микрорайонов всем спектром социально необходимых бытовых услуг предполагается на стадии проектирования Генеральных схем застройки территорий предусматривать размещение объектов бытового обслуживания.

Развитие и расширение сегмента услуг, прежде всего в городах, ориентированных на высокодоходные группы населения и основанных на стремлении к улучшению качества жизни, мобильности и рациональному использованию свободного времени (индустрия красоты, автосервис, клининговые услуги, услуги по уходу за детьми, больными и др.).

Например, дальнейшее развитие получит организация обслуживания VIP-клиентов на основе института персональных менеджеров, разработки индивидуальных программ обслуживания.

Получат развитие следующие услуги:

- прокат дорогих иностранных автомобилей (встречи и сопровождение делегаций, торжественные церемонии и мероприятия и т.п.) на железнодорожных вокзалах и аэропортах;

- услуги по комплексному тюнингу (экстерьер и интерьер) автомобилей, с установкой дополнительной высококачественной аудио и видео аппаратуры, средств связи, компьютерной техники, GPS и сигнализации;

- организация ремонта автомобилей с предоставлением владельцу на время ремонта аналогичного автомобиля напрокат;

- установка (инсталляция) в домах и квартирах, офисах высококачественной аудио и видео аппаратуры, средств связи и компьютерной техники;

- инсталляция в домах и квартирах автоматизированных комплексов, а также приборов и оборудования системы «умный дом»;

- разработка проектов, согласование и проведение в кратчайшие сроки комплексных ремонтов (включая реконструкцию и перепланировку) домов, квартир, офисов без присутствия владельцев (сотрудников) – во время выходных, отпусков, командировок и т.д.;

- организация комплексных услуг по уходу за домашними животными, в том числе и на время отсутствия их хозяев – стрижка, доставка на дом сублимированных продуктов питания, пошив специальной одежды, дрессировка, выгул и другие услуги.

В свою очередь рост доходов населения позволит обеспечить развитие высокотехнологичных услуг, оказание которых подразумевает наличие современного оборудования и высококвалифицированного персонала. К ним относятся услуги по ремонту и техническому обслуживанию автомобилей,

современных бытовой радиоэлектронной аппаратуры, бытовых машин и приборов, химической чистки и прачечных.

Техническое обслуживание и ремонт транспортных средств являются одним из наиболее динамично развивающихся и инвестиционно привлекательных видов бытового обслуживания населения. Динамика продаж автомобилей иностранных марок будет способствовать опережающему развитию сегмента сервисных центров официальных дилеров и потребует ускоренного технического перевооружения универсальных и специализированных автосервисов.

Важнейшим направлением и в следующие пять лет останется развитие бытовых услуг в сельской местности.

Основными задачами в сфере бытового обслуживания сельского населения в 2011–2015 годах станут:

- обновление производственных мощностей в райцентрах и других населенных пунктах по ремонту бытовой техники, радиоэлектронной аппаратуры, химической чистке одежды и стирке белья, ремонту и строительству жилья по индивидуальным заказам населения;
- развитие стационарной приемной сети бытового обслуживания в сельских поселениях и привлечение субъектов хозяйствования частной формы собственности для обслуживания сельской местности;
- удовлетворение платежеспособного спроса жителей села на основные виды бытовых услуг, включая услуги, связанные с ведением личного подсобного хозяйства;
- создание комплексов в составе физкультурно-оздоровительного комплекса (тренажерный зал), бани и прачечной самообслуживания;
- обеспечение ценовой и территориальной доступности бытовых услуг первой необходимости социально уязвимым группам сельского населения;
- дальнейшее обеспечение взаимодействия районных служб бытового обслуживания с районными потребительскими обществами и организациями

почтовой связи в организации комплексного и доступного оказания бытовых услуг жителям всех населенных пунктов обслуживаемых территорий.

В сельской местности предусматривается дальнейшее развитие сети объектов бытового обслуживания, в том числе и в малых отдаленных сельских населенных пунктах, за счет оказания непосредственно на комплексных приемных пунктах основных социально значимых услуг, расширения видов оказываемых услуг с учетом спроса населения и местных особенностей, совершенствования выездного обслуживания населения.

Наиболее приоритетными направлениями развития бытового обслуживания в сельской местности и малых городах в ближайшие годы станут развитие туристической инфраструктуры и создание условий для развития агро- и экотуризма (создание пунктов проката спортивного инвентаря, лодочных станций и другие услуги), что будет способствовать обеспечению занятости населения данных регионов.

Низкорентабельные виды услуг (ремонт обуви; ремонт и пошив швейных и трикотажных изделий, услуга прачечных, услуга проката), оказываемые в сельской местности, остаются мало привлекательными для частного бизнеса и основная нагрузка по предоставлению данных услуг населению ложится на районные комбинаты бытового обслуживания. В связи с чем предполагается сохранить организационные и экономические меры государственной поддержки развития сферы услуг в сельской местности, а также привлечь в сельскую местность субъектов малого и среднего предпринимательства.

В этих целях предусматривается разработка администрациями районов в рамках программ развития малого и среднего предпринимательства мероприятий, направленных на развитие бытовых услуг.

В настоящее время развитие отрасли бытового обслуживания населения в Республике Беларусь преимущественно осуществляется в рыночных условиях. Однако только на основе саморегулирования рынка

нельзя обеспечить эффективное развитие бытовых услуг населению по следующим причинам.

Во-первых, коммерческие структуры ориентированы, в первую очередь, на получение максимальной прибыли от оказания услуг населению, и малорентабельные услуги малообеспеченным гражданам не входят в круг их приоритетов. Во-вторых, механизмы рыночной экономики зачастую нестабильны и подвержены внешним воздействиям, которые могут выражаться в изменении уровня доходов населения, увеличении или уменьшении спроса на бытовые услуги, активизации инфляционных процессов и других экономических показателей.

В этих условиях необходимо использовать механизмы государственного регулирования, направленные на:

- обеспечение доступности для населения бытовых услуг и повышение уровня обслуживания;
- приоритетное выделение помещений для объектов бытового обслуживания населения;
- обеспечение соблюдения государственных социальных стандартов в сфере бытового обслуживания, принятие мер по их оптимизации и достижение рациональных нормативов потребления бытовых услуг;
- развитие и укрепление нормативной правовой базы в сфере бытового обслуживания населения;
- исключение неправомерного вмешательства государственных органов в деятельность субъектов, оказывающих бытовые услуги населению;
- приоритет экономических методов государственного регулирования бытового обслуживания населения;
- защиту государством прав потребителей при некачественном оказании бытовых услуг.

Развитие бытового обслуживания населения Беларуси в 2011 – 2015 годах будет осуществляться посредством государственной поддержки,

оказываемой в виде:

- уменьшения ставок земельного налога и налога на недвижимость организациям, оказывающим бытовые услуги в сельской местности;
- возмещения убытков от оказания услуг комплексными приемными пунктами бытового обслуживания населения в сельской местности;
- предоставления организациям бытового обслуживания населения (комбинатам бытового обслуживания населения), оказывающим услуги в сельских населенных пунктах, субсидий на одного жителя сельской местности;
- предоставления в рамках Государственной программы развития сельских территорий на 2011-2015 годы средств на ремонт и реконструкцию районных комбинатов бытового обслуживания, сельских комплексных приемных пунктов и объектов бытового обслуживания населения, обеспечивающих выполнение социальных стандартов по обслуживанию населения, на поддержание в надлежащем состоянии объектов бытового обслуживания в агрогородках.

Предполагается, что реализация Программы позволит обеспечить ценовую и территориальную доступность бытовых услуг для всех групп потребителей, рост объемов бытовых услуг, оказываемых через все каналы реализации в 2,1 раза. Рост объемов бытовых услуг, оказываемых юридическими лицами в сельской местности, в 1,49 раза. Открытие к 2015 году не менее 2000 объектов бытового обслуживания населения, в том числе в сельской местности. Повышение качества бытовых услуг за счет использования современного оборудования, передовых технологий, сырья и материалов.

1. Комплексная программа развития сферы услуг в Республике Беларусь на 2006 - 2010 годы, утв. постановлением Совета Министров Респ. Беларусь, 22 июня 2006 г., № 786 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2006. – № 104. – 5/22489; 2008. – № 252. – 5/28549; 2010. – № 159. – 5/32094.

2. Программа развития бытового обслуживания населения в Республике Беларусь на 2006 - 2010 годы, утв. постановлением Совета Министров Респ. Беларусь, 15 июня 2006 г., № 761 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2006. – № 94. – 5/22462.

3. Государственная программа возрождения и развития села на 2005 - 2010 годы, утв. Указом Президента Респ. Беларусь, 25 марта 2005 г., № 150 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2005. – № 52. – 1/6339; 2009. – № 116. – 1/10688; 2010. – № 28. – 1/11353.

4. Информация о выполнении программы развития бытового обслуживания населения в Республике Беларусь на 2006-2010 гг. и мероприятий по реализации Государственной программы возрождения и развития села на 2005-2010 гг. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.belbyt.by/info_potreb/148/ – Дата доступа: 13.02.2011.

ОБОСНОВАНИЕ НЕОБХОДИМОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ЕСТЕСТВЕННЫХ МОНОПОЛИЙ НА ПОСТСОВЕТСКОМ ПРОСТРАНСТВЕ

М.В.Устинова, аспирант Института экономики промышленности Национальной академии наук Украины, г. Донецк (Украина)

Анализ практики государственного регулирования экономикой доказывает объективную необходимость поиска оптимального соотношения между рыночным механизмом и механизмом государственного регулирования. Имеется два противоположных теоретических подхода к организации производственного процесса и его управления на различных уровнях. Одни специалисты утверждают, что двигателем прогресса в экономике является конкуренция. Другие придерживаются концепции, что конкурентная (рыночная) экономика расточительна, основана на нерациональном использовании трудовых, материальных, интеллектуальных ресурсов. Однако рассматривать их следует не как взаимоисключающие, а как диалектическое единство противоположностей.

Целью данного исследования является обоснование стратегической важности государственной собственности на субъекты естественных монополий и необходимости в государственном регулировании и контроле этих отраслей.

Современное понятие естественных монополий основывается на их технологической обусловленности и определяется отдельными авторами как предельная концентрация деятельности, дальнейшее дробление которой недопустимо [4, с. 3]. При этом подчеркивается правомерность действий единого поставщика на рынке услуг (монополиста). Экономическая и социальная обоснованность для общества определяется эффектом масштаба и возможностью минимизации системы общественных затрат, заинтересованностью общества в минимальных ценах (тарифах) на услуги, что противоречит частному коммерческому интересу и реализуется при

государственной форме собственности или субсидировании бюджетными дотациями. При этом возможно использование государственных регуляторов для ограничения монопольной власти и ценовой дискриминации потребителей.

Было бы наивным полагать, что и правительство, и большой бизнес не ищут выгод для себя. Но сегодня мы смотрим на действия людей другой экономической системы по-иному. Действительно, в результате предпринимаемых правительством мер происходит обратное воздействие монопольной цены на величину издержек производства. Действие монопольно высокой цены на протяжении длительного времени ведет к недогрузке мощностей и ограничению инвестиций в отрасль, что, в конечном счете, ведет к увеличению издержек на единицу продукции

С переходом к многоукладной экономике, ее либерализации, ликвидации централизованного управления, к вновь образованным монопольным структурам перешел важнейший вопрос – ценообразование. Ограниченность и острая нехватка государственного контроля обусловили практику установления естественными ресурсными монополиями цен на уровне мировых при доходах населения в 10-100 раз ниже уровня средне- и высокоразвитых стран [2, с 78].

С другой стороны, установившееся экономическое господство ресурсных монополий с высокими ценами на продукцию (тарифов на электроэнергию, газ, нефть, тепло, воду) очень скоро привело к резкому росту затрат во всех сферах экономики и соответствующему повышению цен на продукцию и услуги, так, как продукция (услуги) естественных монополистов, являются составляющей себестоимости всех производимых продуктов и предоставляемых услуг в мире, поэтому цены на продукцию естественных монополистов напрямую влияет на уровень цен в стране и благосостояние населения, как по средствам прямых расходов на услуги ЖКХ, так и на уровень потребительской корзины, потому что каждый

производитель, рост цен на услуги естественных монополистов закладывает в себестоимость, и в конечном итоге все ложится на плечи потребителей.

Важно учитывать, что в дорогих инфраструктурных проектах доля инвестиционного участия государства (как свидетельствует мировой опыт) не может быть ниже 40-60%. Кроме того, в постсоветских странах на фоне обострения проблемы недоверия к общественным институтам и частным структурам усиливается оппортунизм в поведении деловых партнеров, что проявляется в тенденции их удорожания по сравнению с первоначальной стоимостью в среднем на 20% в год [1, с.71].

Неоткладным заданием регуляторных органов России и Украины на современном этапе является повышение эффективности контроля за регулированием тарифов на услуги которые предоставляются субъектами естественных монополий.

Государство может воздействовать на цены в отраслях естественных монополий следующими способами:

1. За счет прямого регулирования цен и тарифов;
2. Путем внедрения и развития элементов конкуренции в отраслях естественных монополий.

Наиболее эффективным является поддержание оптимального баланса конкурентных и регулирующих механизмов по принципу: регулирование только там где конкуренция невозможна.

Никакое, даже самое совершенное ценовое регулирование не приведет к успеху без восстановления государственного влияния в принадлежащих ему субъектах естественных монополий.

Исследования проведенные Антимонопольным комитетом (АМК) Украины, свидетельствуют, что рынки естественных монополий в Украине составляют наибольшую группу в системе Украинских монополизированных рынков, около 35% всех монополизированных товарных рынков. Основную часть этой группы составляют рынки услуг централизованной поставки

тепловой энергии, централизованной поставки воды и водоотведения. Вместе такие рынки составляют 85% всех рынков естественных монополий [3].

Следует обозначить, что вместе с негативными факторами влияния на конкуренцию, на которые влияет особенность структуры рынков, в Украине острой остается проблема антиконкурентных факторов, так называемого институционального характера, связанными с особенностями поведения участников и регуляторов рынков. Главными факторами конкуренции становятся не столько затраты, цена и качество товара (услуги), сколько уровень и объем корпоративной власти и контроля за рынком, который достигается внеэкономическими средствами. Ситуация усложняется из-за неразвитости рыночной инфраструктуры, которая препятствует действию механизма выравнивания цен.

В Украине индексы потребительских цен на жилищно-коммунальные услуги территориально отличаются в разы, при этом невозможно проследить зависимость роста индекса потребительских цен на жилищно-коммунальные услуги от роста индекса потребительских цен на товары и услуги (уровня инфляции), это свидетельствует об отсутствии единой государственной политики регулирования тарифов на жилищно-коммунальные услуги.

Таблица 1.

Сравнение роста потребительских цен на товары и услуги с ростом цен на жилищно-коммунальные услуги, отопления водоснабжения и водоотведения в Украине [5, с. 378; 6, с. 396; 7, с.196].

Индексы потребительских цен	К декабрю предыдущего года, %					Рост индекса цен с 2004- 2009 года
	года					
	2005	2006	2007	2008	2009	
на горячую воду и отопление	115,9	214,6	115,1	130,7	106,7	4,0
на квартплату	139,8	149,2	123,1	135,7	124,9	4,4
На водоснабжение	127,6	150	117,8	140,6	127,9	4,1

Продолжение Таблицы 1.

На канализацию	134,3	162	118,3	145,1	140,3	5,2
Индексы потребительских цен по Украине	110,3	111,6	116,6	122,3	112,3	1,9

По результатам таблицы 1. видно, что в Украине индекс цен на жилищно-коммунальные услуги, централизованное отопление, водоснабжение и водоотведение превышает индекс потребительских цен с 2004 по 2009 года в 2,1 раза по горячему водоснабжению и отоплению и в 3,3 раза на канализационные услуги.

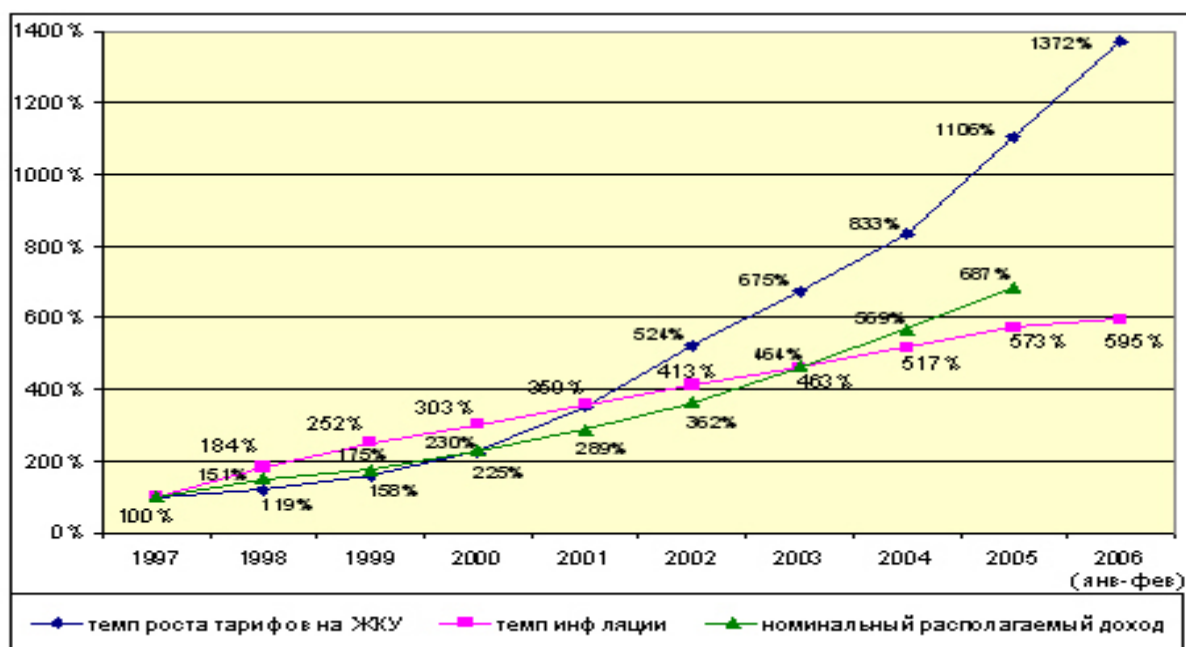


Рисунок 1. Темпы роста тарифов на ЖКУ, инфляции и номинального располагаемого дохода населения относительного базового в России [8].

На рис.1 сопоставлены показатели динамики инфляции, номинальных располагаемых доходов населения и тарифов на ЖКУ. Мы видим, что тарифы на жилищно-коммунальные услуги также как и в Украине превышали в два раза рост индекса инфляции. Во-первых, это связано с тем, что Украина и Россия являются постсоветскими странами, где предприятия коммунальной теплоэнергетики и жилищно-коммунального хозяйства дотировались из бюджета страны, а доля расходов на оплату в жилищно-коммунальных услуг не превышала 1-2% заработной платы. Во-

вторых, по оценкам экспертов, в настоящее время устарело около 80% оборудования используемого в коммунальной теплоэнергетики, водоснабжении. Канализационные, водопроводные сети и сети теплового хозяйства, 60% которых, необходима замена, и 20% находятся в аварийном состоянии, все это приводит увеличению затрат, снижению коэффициента полезного действия оборудования, а в результате повышению тарифов на услуги. В третьих перевод предприятий жилищно-коммунального сектора на принцип «самоокупаемости», без должного государственного регулирования и контроля вынуждает предприятия этой отрасли следовать по пути наименьшего сопротивления, а то есть повышать цены без улучшения качества услуг, и инновационной составляющей.

Отсутствие ценовой политики на рынке жилищно-коммунальных услуг, государственного регулирования и контроля, привело к тому, что основными рынками в Украине на которых выявили нарушение законодательства о защите экономической конкуренции стали рынки агропромышленного комплекса, топливно-энергетического комплекса, жилищно-коммунального хозяйства и охраны здоровья, но наибольшей процент нарушений зафиксировано на рынке жилищно-коммунальных услуг.

Таблица 2.

Структура зафиксированных нарушений законодательства о защите экономической конкуренции АМК Украины [3].

Рынок	Количество нарушений в 2009 году				Всего вместе с другими (%)
	Антиконкурентные действия субъектов (%)	Злоупотребление монопольным положением (%)	Антиконкурентные действия органов власти (%)	Недобросовестная конкуренция(%)	
Агропромышленный комплекс	9,5	16,3	8,8	14,3	17,9
Жилищно-коммунальное хозяйство	6,5	24,3	24,2	1,7	17,8
Топливо-	12,4	13,1	0,0	1,1	10,1

энергетический комплекс					
Охрана здоровья	8,0	15,5	6,4	14,4	9,0
Всего	100	100	100	100	100

Почти неограниченная власть на рынке при отсутствии эффективных регуляторов дает возможность естественным монопольным структурам максимизировать прибыль за счет установления монопольно высоких цен, навязывания дискриминационных условий своим контрагентам, снижение качества и надежности обслуживания потребителей. Действительно как показывает отечественная практика, злоупотребление естественными монополистами экономической властью является распространенным явлением. Которое проявляется, прежде всего, в завышении тарифов, которые в соответственных отраслях выросли гораздо быстрее, нежели средние цены по экономике. Прежде всего, это касается тарифов на услуги жилищно-коммунального хозяйства, теплоэнергетики.

Государственные органы, на какие положенные полномочия устанавливать цены (тарифы) и осуществлять контроль над ними, не в полной мере выполняют положенные на них функции. Не всегда и повсеместно обеспечивается реализация установленных Законом Украины "О жилищно-коммунальных услугах" принципов относительно соответствия уровня цен (тарифов) размеру экономически обоснованных расходов на их производство; открытости, доступности и прозрачности структуры цен (тарифов) для потребителей и общества; соответствия оплаты жилищно-коммунальных услуг их наличия, количества и качества. Реализация отмеченных принципов должна обеспечиваться, в частности, неуклонным выполнением требований относительно осуществления обнародования информации и проведения открытых слушаний во время изменения тарифов на товары (услуги) субъектов естественных монополий; контролю со

стороны облгосадминистраций, как это предвидено статьей 6 Закона Украины "О жилищно-коммунальных услугах".

Вместе с тем, для перехода к экономически обоснованным тарифам на жилищно-коммунальные услуги органам, которые реализуют государственную политику и осуществляют государственное регулирование в этой сфере, необходимо употребить ряд мероприятий, в частности:

- обеспечить прогнозируемость изменения тарифов на тепло-, водоснабжения и их согласование с регулированием тарифов на газ и электроэнергию;

- ввести систему тарифообразования, которая стимулировала бы к снижению расходов при предоставлении услуг;

- провести научно-обоснованный пересмотр норм потребления, расходов и потерь во время предоставления жилищно-коммунальных услуг, с целью приведения оплаты за них в соответствие с их количеством и качеством;

- определить порядок (процедуру, механизм) проведения открытых слушаний относительно изменения тарифов, который позволял бы организациям потребителей ознакомиться со структурой тарифов, обоснованием необходимости их изменения, выражать рассуждение по этому поводу.

Поэтому необходимо к рыночному реформированию экономической системы страны добавить нерыночное, которое строится на признании коммунальной экономики частью общественного сектора, инструментарием для решения социальных задач государства, зоной особого внимания. При этом коммунальным предприятиям необходимо придать статус некоммерческих организаций, освободить от атрибутов коммерческого сектора, в т. ч. от ряда соответствующих налогов и сборов. В этом случае увеличения нерыночного сектора в коммунальной экономике оказывается плановым, а рыночный сектор служит лишь сферой обеспечения жилищно-коммунальных услуг повышенного качества.

Анализ особенностей функционирования монополистических структур позволяет утверждать, что причина возрастания цен на их продукцию вызвана общим спадом производства в стране, который объективно повлек уменьшение спроса на ту или иную продукцию. Сокращение объема выпуска в свою очередь обусловило недоиспользование капитального оборудования, в результате возросли затраты на единицу конечной продукции.

Существующие проблемы, связанные с отсутствием механизма эффективного регулирования деятельности предприятий-монополистов, формируют поведение последних. Как правило, результаты злоупотреблений монополистов перекладываются на плечи потребителей. Предложения по улучшению деятельности предприятий жилищно-коммунального хозяйства заключаются в следующем:

- осуществление контроля за снижением количества и качества предоставляемых услуг при росте тарифов по полным нормативным и сверхнормативным показателям;

- анализ и обоснование увеличения собственных расходов за счет включения в себестоимость расходов на внеплановые ремонты, сверхнормативные потери и увеличившиеся транспортные расходы;

- контроль за использованием методики калькуляции стоимости при необходимости компенсации неплатежей (при задолженности бюджетных организаций, населения, предприятий);

- стимулирование к энергосбережению, как рычага снижения тарифа путем определения плановых расходов на основе прогрессивных технических нормативов.

Теория монопольного рынка знает много «уловок» монополиста-производителя, когда предельный уровень рентабельности, например, сопровождается повышением расходов, а установление государством фиксированных тарифов на продукцию и услуги, предоставляемые населению, ухудшают их качество. Одновременно с улучшением методических подходов к формированию цены, должен осуществляться

центральными и местными органами власти, установленный порядок утверждения и применения цен и тарифов.

Рассмотренное позволяет сделать вывод о том, что в Украине и в странах СНГ даже монопольное положение организации имеет свои специфические черты. Трудно надеяться на быстрый положительный результат от использования эффективного механизма совершенствования деятельности естественных монополий.

1. Дерябина М. Государственно-частное партнерство: теория и практика // Вопросы экономики. – 2008. – №8. – С.61-77.
2. Коновалюк В.И. Роль монополий топливно-энергетического комплекса в экономике Украины. / Монография / Киев: Наукова думка. – 2004. - 278с.
3. Отчет антимонопольного комитета Украины за 2009 год // [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://www.amc.gov.ua/amc/control/uk/publish/article?art_id=161803&cat_id=178004>.
4. Паламарчук В., Филюк Г. Практика хозяйствования и необходимость государственного регулирования естественных монополий в украинской экономике // Экономика. Финансы. Право. – 2001. - №8. – С. 3 – 5.
5. Статистический ежегодник Украины за 2007 год // Госкомстат України – 2008 р. – 572 с.
6. Статистический ежегодник Украины за 2008 год // Госкомстат України – 2009 р. – 567 с.
7. Статистический ежегодник Украины за 2009 год // Госкомстат України – 2010 р. – 258 с.
8. Ясин Е. Г. Политическая экономия реформы ЖКХ // [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://www.socpolitika.ru/rus/social_policy_research/analytics/document213.shtml#header4>.

О ЗНАЧЕНИИ ФИЛОСОФСКОЙ КУЛЬТУРЫ РАБОТНИКОВ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ

М. А. Ворончихин, кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры уголовного процесса ИПСУБ ГОУ ВПО «Удмуртский государственный университет», г. Ижевск

Рассмотрим, в чем же конкретно реальная ценность философии для юриста. Всестороннее рассмотрение этого вопроса позволит составить наиболее точную картину множества взаимосвязей и переплетений философии с индивидуальным и совокупным опытом работников правоохранительных органов.

Во-первых, работник правоохранительных органов, с философским стилем мышления, для которого философия не отошла на второй план, всегда прислушивается к своему внутреннему голосу. Внутренний голос, голос Совести, подсказывает допустимые способы и средства, которые возможны в конкретных случаях борьбы с правонарушениями, в ситуации, когда речь идет о судьбе человека, не забывая при этом свою ответственность за строгое и точное соблюдение законности. Поэтому юристу, как и философу, необходимо сделать так, чтобы голос Совести был слышен постоянно, ибо «совестливость» - это такое качество, которое характеризует постоянную нравственную неудовлетворенность работника, что является, в свою очередь, источником новых поисков, новых подходов.

Действия работника правоохранительных органов при этом должны быть понятны окружающим и предсказуемы. Нечеткость изложения, к примеру, обвинительного заключения, противоречит требованиям не только соответствующих законов, но и Совести. Истинное благо – это системное, непротиворечивое, со знанием дела изложение, которое позволяет убеждать самых отъявленных преступников. Здесь не место эмоциям, чем больше эмоций, тем меньше доказательности. Так что, работник правоохранительных органов – это человек с особым типом

мышления, отличающимся от типа мышления людей других профессий. Это в идеале.

В реальности же мышление работников профессиональных органов нередко сковано ложными понятиями, ценностями, идеями. Они искажают, деформируют личность. Они пустили в нем глубокие корни, они препятствуют поискам истины.

Во-вторых, дознаватель, следователь, прокурор тщательно контролирует работу своего ума на каждом этапе процесса уголовного преследования. Проще говоря, он критичен, всегда обладает по отношению к достигнутому уровню знания определенной долей скепсиса.

Надо помнить, что в юриспруденции хотя и существуют некие шаблоны, стереотипы («Стереотип – стандартизованный, упрощенный образ какого-либо явления, существующий в общественном сознании и усваиваемый индивидом в готовом виде. Это схема, которая не только фиксирует черты какого-либо явления, но и содержит их эмоциональную оценку». См.: И.Кон. Социология личности. М. Политиздат. 1967. С. 11), образцы, которые по идее должны гарантировать от ошибок, но на них не следует постоянно оглядываться и безоговорочно доверять им. Особенно это важно в периоды обновления систем правоохранительных органов, когда возникает проблема выбора: что следует оставить, а что следует отбросить из старых ценностей. Другое дело – насколько каждый индивид может понять и принять новое в иных культурно-исторических условиях.

Большинство людей, хотя и обладают потенциальным или реальным талантом, предпочитают традиционные подходы, считая их единственно верными. Привязанность ко всему готовому лишает человека многого, но, прежде всего, порождает в нем скуку и безразличие к своей профессиональной деятельности, которая в этом случае предстает как нечто навязанное, как нечто внешне-принудительное. Тенденция к разрушению внутреннего мира личности, деиндивидуализации человека – это опасная и в то же время, к несчастью, реальная проблема, на что следует

обратить пристальное внимание руководителям всех правоохранительных органов.

Любое дело имеет свою специфику, уникальность и неповторимость, следовательно, любое дело, осуществленное истинным профессионалом, – это в определенном смысле всегда творчество, приносящее ему величайшее удовлетворение.

Творческий подход к делу – это нравственный долг, назначение дознавателя, следователя, прокурора. Творческий человек всегда вносит в дело отпечаток своей личности, свою душу. При этом надо помнить, что последней причиной и возможностью человеческого творчества является Бог, который выступает для нас в виде внутреннего голоса. Чтобы творить, нужно прежде всего быть не просто способным юристом - прежде всего надо быть ЧЕЛОВЕКОМ.

Но юрист, так же как и любой профессиональный специалист, может творить, если он правильно выбрал профессию. Только в этом случае он сможет жить в режиме подлинного человеческого существования: любви, красоте, сострадании.

Критичность предполагает также признание и своих непреднамеренных ошибок. Работники правоохранительных органов пользуются в обществе заслуженным авторитетом, люди доверяют им. Но есть люди, которые настолько увлечены своим делом, что не прислушиваются никаким критическим аргументам. Причинами могут быть и боязнь потерять свое место, и идеологическая доктрина «я не ошибаюсь», и твердая вера, что «все проверено, все достоверно», и принадлежность какой-либо политической партии и многое другое. Поэтому в Законе о полиции четко прописано: «сотруднику полиции запрещается состоять в политических партиях, материально поддерживать политические партии и принимать участие в их деятельности. При осуществлении служебной деятельности сотрудник полиции не должен быть связан решениями

политических партий, иных общественных объединений и религиозных организаций»).

Говоря о непреднамеренных ошибках, заблуждениях перед лицом истинного знания, неизбежных в работе правоохранительных органов, следует в то же время четко отграничивать, это в общем-то рядовое явление, (не ошибается только тот, кто ничего не делает), от сознательного обмана, сознательной дезинформации, от прямого мошенничества.

Распространенным вариантом использования лжи являются искажение действительного положения дел путем сокрытия или подтасовки фактов. Такая ложь, используемая на уровне правоохранительных органов, как показывает печальный опыт нашей истории, может нанести огромный урон государству. Достаточно вспомнить о тяжелых последствиях сокрытия истинной информации, касающейся большинства дел в годы советской власти.

Юридическая истина, как правило, не лежит «на поверхности», ее нельзя достичь, оставаясь на уровне внешних явлений. Необходимо углубление в сферу сущности. То есть в сферу внутренне устойчивой, скрытой стороне дела.

Отделить истину от заблуждения, оградить от последствий неточностей, просчетов, промахов позволяет честность работника (отметим, что «честность» - это тоже философская категория), способного делать всесторонне обоснованным выводы по каждому конкретному делу. Там, где присутствует честность и всесторонность, там присутствует четкость и ясность обоснования обвинения.

Во-третьих, философский стиль мышления предполагает диалог (греч. *dialektike* – веду беседу, спор), («взаимный разговор», «общительная речь», так определил ее В. Даль); диалог как живая потребность не только повседневного, но и, что очень важно, профессионального бытия юристов. В диалоге человек проявляет все свои внутренние способности, свою природную способность мыслить, умение задавать правильные вопросы.

Это подлинное искусство. Не зря Кант говорил, что умение задавать вопросы является признаком глубокого ума.

Эффективность, сила каждого вопроса обусловлена его содержательностью и глубиной. Каждый вопрос используется дознавателем, следователем, прокурором для углубления и развертывания обстоятельств дела, с целью выявления истины.

Не зря немецкий философ Кант считал, что признаком глубокого ума является умение задавать вопросы. Можно смело утверждать, что в диалоге между обвиняемым и дознавателем истинным должен быть не только результат, но и ведущий к этому результату путь.

Оказывается, вести беседу с обвиняемым совсем не простое дело. Это особое качество, которое не каждому дано. Поэтому проблема диалогичности мышления является одной из важных в современной юриспруденции; она предполагает не только умение *слушать*, но и умение *слышать*.

В четвертых, работник правоохранительных органов, способный мыслить масштабно, хорошо анализирует имеющийся в его распоряжении материал. Но это возможно лишь при условии *понимания* (осмысления) сути мотивов, подтолкнувших человека на те или иные неправомерные действия. *Понимание* предполагает не просто знание всех обстоятельств, но и *реальное погружение во внутренний мир обвиняемого, точное и полное понимание его психологии, его характера*.

Немецкий философ Шлейермахер даже полагал, что интерпретатор (в нашем случае, например, следователь) должен понимать текст (слова подозреваемого, обвиняемого) так же хорошо, как и автор, а затем даже лучше, чем автор. Это требование времени, это принцип, поскольку понимание сопровождает всякую конструктивную деятельность работника правоохранительных органов. Конечно, не в форме принуждения, не в форме государственной воли, закрепленную в законе. Высшей правовой инстанцией в таких ситуациях была есть и будет **С О В Е С Т Ь**.

В пятых, философия, как высшая форма духовной деятельности, обязательно предполагает самопознание, ведущее к росту информации о собственной личности со всей совокупностью ее внутренних переживаний и позволяющее отграничивать значимое, существенное от незначительного, несущественного. К значимым относятся, прежде всего, знания о своих реальных способностях, которые делают человека пригодным к той или иной профессиональной деятельности, что, в свою очередь, позволяет преодолеть как недооценку, так и переоценку собственной личности. Профессиональных качеств и навыков применительно к данной проблемной ситуации.

Но если внутренне «Я» становится единственным объектом внимания, то человек может потерять контроль над внешней ситуацией, в некоторых случаях – это симптом потери профессиональных навыков. В этом случае необходимо поменять свою профессию, например, стать философом.

Здесь уместно привести слова К.Маркса, который говорил, что не только социальные роли, но интимнейшие представления о самом себе складываются в общении с другими людьми: «В некоторых отношениях, - писал он, - человек напоминает товар. Так как он родился без зеркала в руках и не фихтеанским философом: «Я есмь я», то человек сначала смотрится, как в зеркало, в другого человека. Лишь отнесясь к человеку Павлу как к себе подобному, человек Петр начинает относиться к самому себе как к человеку». (К.Маркс и Ф.Энгельс. Соч. т. 23. С. 62).

Итак, философский стиль мышления есть важное условие в работе сотрудников правоохранительных органов по извлечению истин из самых запутанных дел. Это и понятно, высшее юридическое образование не сводится к овладению сугубо профессиональными знаниями. Оно предполагает гуманитарную, прежде всего, философскую подготовку будущих юристов.

Осознание того, что не все определяется специальными знаниями, приходит не сразу, это не дар природы, это результат глубоко личностного

размышления над мудростью, выраженной в словах Сократа «Познай самого себя». Наша работа для тех, кто хочет сделать пусть небольшой, но шаг к самопознанию, кто желает понять, что самопознание - это мощный стимул для недопущения психологических изменений в структуре собственной личности, негативно сказывающийся на продуктивности труда, ведущий к утрате профессиональных умений и навыков, то, что и называется профессиональной деформацией. Остается надеяться, что большинство современных студентов, будущих юристов, стремится именно к этому.

ОРГАНИЗАЦИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СПЕЦИАЛИЗИРОВАННЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ ДЛЯ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ ПО МЕТОДУ БЮДЖЕТИРОВАНИЯ, ОРИЕНТИРОВАННОГО НА РЕЗУЛЬТАТ

З.Х. Нуриева, ассистент кафедры экономической теории и социальной работы ГОУ ВПО «Казанский государственный медицинский университет Росздрава», г. Казань

В области исследования проблем качества в сфере услуг еще не решена задача разработки целостной, единой методологии оценки качества обслуживания, которая включала бы в себя все аспекты – начиная с оценки реакции потребителя с помощью социологических методов и кончая налаживанием системы статистического учета и анализа параметров оценки.

Правильное определение методов, инструментов оценки качества услуг социального обслуживания на различных стадиях их жизненного цикла делает возможным определять слабые и сильные стороны процесса предоставления государственных услуг социальными службами, получить достоверную и надежную информацию, которая позволила бы контролировать и корректировать процесс предоставления услуг и улучшать результаты, т.е. управлять качеством.

В Российской Федерации тема бюджетирования, ориентированного на результат, начала набирать актуальность с принятием Концепции реформирования бюджетного процесса (Постановление Правительства Российской Федерации от 22 мая 2004 года №249 «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов»).

В самом общем виде бюджетирование, ориентированное на результат (БОР), представляет собой систему формирования (исполнения) бюджета, отражающую взаимосвязь между планируемыми (осуществленными) бюджетными расходами и ожидаемыми (достигнутыми) результатами. Цель данной модели бюджетирования – проконтролировать соответствие затраченных ресурсов и полученных прямых и социальных результатов,

оценить значимость и экономическую и социальную эффективность тех или иных видов деятельности, финансирующихся из бюджета.

Формат проекта бюджета, который администрация региона или муниципалитета вносит в представительный орган при БОР, существенно отличается от формата бюджета, составленного по постатейному методу. Его первая часть содержит постановку приоритетов, целей и задач, описание ожидаемых результатов, обоснование целевых значений показателей результатов, которые должны быть достигнуты в разных секторах разными министерствами и ведомствами. Во второй части бюджета приводится структура затрат, причем, в очень агрегированной форме.

В концепции БОР изменяется характер ответственности отраслевых подразделений органов управления. На них возлагается ответственность, в первую очередь, за достижение запланированных результатов. Повышение ответственности должно сопровождаться увеличением самостоятельности в расходовании финансовых средств. Распорядители бюджетных средств и бюджетополучатели получают большую свободу в использовании средств в рамках выполняемых программ для повышения эффективности программ, т.е. для максимизации результатов относительно затрат, или минимизации затрат относительно результатов. При БОР распорядители бюджетных средств имеют полномочия по частичному перераспределению ресурсов между программами, а также право в рамках установленных лимитов использовать сэкономленные средства в следующем бюджетном году. Все это расширяет возможности эффективного использования бюджетных ресурсов.

Система контроля за исполнением бюджета при БОР также меняется. Фактически отменяется контроль за целевым использованием средств. На смену ему должен прийти контроль за соответствием достигнутых результатов установленным целям. Контроль этот должен стать количественным и строгим. Контроль за целевым использованием

бюджетных средств осуществляется в отношении лишь высоко агрегированных расходов.

До недавнего времени самой распространенной моделью управления общественными финансами являлась модель постатейного бюджетирования. Главная цель постатейного бюджетирования состоит в обеспечении целевого использования средств. Однако многолетний опыт использования данной модели в разных странах мира продемонстрировал низкую степень ее эффективности, что приводит к низкому уровню ответственности и инициативности нижнего звена государственного управления, отсутствию заинтересованности в экономии средств. Традиционное сметное бюджетирование не подразумевает комплексную оценку эффективности деятельности учреждения.

По сравнению с моделью постатейного бюджетирования, БОР обладает целым рядом преимуществ.

Возросшая практическая значимость и, вместе с тем, недостаточная теоретическая разработанность этой проблемы предопределили выбор темы исследования.

Муниципальное учреждение г. Казани «Социально-реабилитационный центр для детей с девиантным поведением» осуществляет свою деятельность на основании Устава утвержденного Комитетом земельных и имущественных отношений Исполнительного комитета г. Казани № 30420 от 16.11.2007 г. Руководство хозяйственной деятельностью Центра осуществляется МУ «Комитет по делам детей и молодежи Исполнительного комитета муниципального образования г. Казани».

Социально-реабилитационный Центр для детей с девиантным поведением является специализированным учреждением социальной защиты несовершеннолетних. Центр открыт с 1 июня 1998 года, рассчитан на 50 детей и подростков, лишённых родительского попечения, в возрасте от 3 до 18 лет. Функционирует 5 реабилитационных групп, укомплектованных по

возрастному признаку, наполняемостью 8-10 человек. Дети проживают в приюте временно до момента их дальнейшего устройства.

За период с 01.06.1998 г. по 31.06.2009 г. Центром было принято 706 несовершеннолетних.

Основной целью деятельности Центра является обеспечение психологической, медицинской и социальной адаптацией детей в общество. Центр осуществляет создание благоприятных временных условия проживания несовершеннолетних, оказание необходимой психолого-педагогической, медицинской, социальной помощи, укрепление психического и физического здоровья детей. Осуществление социально-правовой защиты, содействие в возможности обучения, как по общеобразовательным, так и индивидуальным программам.

Реабилитационную и коррекционную работу осуществляют педагогическая, медицинская и психологическая службы Центра. Центр осуществляет взаимодействие со службами системы здравоохранения, внутренних дел, образования, социальной защиты, а также с подразделениями Комитета по делам детей и молодежи, Центром внешкольного образования Московского района, с вузами г. Казани.

Бюджетирование, ориентированное на результат, БОР (Performance budgeting) — методология подготовки и исполнения бюджета, при которой планирование расходов осуществляется в непосредственной связи с достигаемыми результатами.

На практике, необходимость и целесообразность внедрения БОР, как правило, объясняется наличием ряда вполне определенных ситуаций:

- 1) ситуация, когда традиционные методы повышения эффективности расходов бюджета (в первую очередь, открытые конкурсы, усиление финансовой дисциплины и казначейские технологии) практически исчерпали себя и не могут решить проблем несбалансированности бюджета или недостаточно высокого качества бюджетных услуг;

2) ситуация бюджетного кризиса, в которой необходимы радикальные меры по сокращению расходов при одновременном удержании прежних позиций в части достигнутого уровня оказания бюджетных услуг;

3) положение, при котором бюджет перестает быть полноценным инструментом управления, когда его расходные статьи начинают жить собственной жизнью, но имеется политическая воля и желание изменить ситуацию, навести порядок в бюджетной сфере, внести ясность в цели и причины осуществления расходов бюджета;

4) БОР как следующий шаг внедрения результативного управления в органах исполнительной власти региона (муниципального образования).

Концепция реформирования бюджетного процесса, ориентированного на внедрение БОР, включает следующие основные задачи:

1. Приближение бюджетной классификации Российской Федерации к требованиям международных стандартов, введение интегрированного с бюджетной классификацией плана счетов бюджетного учета, основанного на методе начислений и обеспечивающего учет затрат по функциям и программам.

2. Упорядочение процедур составления и рассмотрения бюджета, через аналитическое разделение действующих и вновь принимаемых расходных обязательств. Действующие обязательства подлежат безусловному включению в расходную часть бюджета, если не принято решение об их отмене или приостановлении. Новые расходные обязательства должны устанавливаться лишь при наличии соответствующих финансовых возможностей на весь период их действия и при условии обязательной оценки их ожидаемой эффективности.

3. Включение в перспективный финансовый план ежегодно смещаемого на год вперед распределения ассигнований между субъектами бюджетного планирования на трехлетний период. Переход к утверждению перспективного финансового плана Правительством Российской Федерации.

4. Введение в практику бюджетного процесса формирования ведомственных целевых программ, в рамки которых должна быть включена значительная часть бюджетных расходов, осуществляемых по сметному принципу. Ориентация федеральных целевых программ на решение крупных и требующих длительных сроков реализации инвестиционных, научно-технических и структурных проектов межотраслевого характера с четко сформулированными и количественно измеримыми индикаторами результативности.

5. Переход к распределению бюджетных ресурсов между распорядителями бюджетных средств и бюджетными программами в зависимости от планируемого уровня достижения поставленных перед ними целей, в соответствии со среднесрочными приоритетами социально-экономической политики и в пределах прогнозируемых на долгосрочную перспективу объемов бюджетных ресурсов.

6. Расширение сферы применения механизмов поддержки отобранных на конкурсной основе региональных и муниципальных программ бюджетных реформ в рамках создаваемого с 2005 года Фонда реформирования региональных и муниципальных финансов.

В рамках направления «Внедрение бюджетирования, ориентированного на результат» стандартными услугами являются:

– выработка совместно с Заказчиком модели результативного бюджетирования, наиболее подходящей для территории, сложившейся в регионе (муниципальном образовании) системы управления, имеющихся ресурсов, задач, которые ставит перед собой Заказчик (примерный срок реализации – 1-2 недели);

– формирование пакета проектов нормативных правовых актов, закрепляющих ключевые элементы результативного бюджетирования (разработка, представление и согласование проектов НПА (примерный срок реализации – 2-4 месяца);

– проведение тренингов (проектных семинаров) для органов исполнительной власти по разработке ведомственных целевых программ и (или) долгосрочных целевых программ, докладов о результатах и основных направлениях деятельности, подготовке государственных (муниципальных) заданий, формированию реестра расходных обязательств и составлению обоснований бюджетных ассигнований (примерный срок реализации – 3-5 дней на одну группу участников);

– проведение экспертизы ведомственных целевых программ (долгосрочных целевых программ), докладов о результатах и основных направлениях деятельности (ДРОНД), государственных (муниципальных) заданий, обоснований бюджетных ассигнований, подготовленных органами исполнительной власти (примерный срок реализации – от 2-3 дней на каждый документ);

– проведение диагностики существующей модели бюджетного процесса с целью формирования рекомендаций по внедрению БОР (примерный срок реализации – 3-4 недели);

– подготовка комплексного плана внедрения БОР в регионе или муниципальном образовании (примерный срок реализации – 2-3 недели без учета времени на проведение диагностики бюджетного процесса);

– поддержка органов власти, составляющих ведомственные целевые программы и (или) долгосрочные целевые программы (консультационная, помощь в подготовке целевых программ, обоснований бюджетных ассигнований);

– комплексная консультационная поддержка внедрения бюджетирования ориентированного на результат в регионе или муниципальном образовании (мониторинг, консультации по проведению отдельных мероприятий и т.д.).

Преимущества использования БОР для учреждений:

- возможность самостоятельного расходования бюджетных средств для достижения поставленных результатов (самостоятельность в оперативном

управлении расходами, экономии средств, изменении структуры затрат при соблюдении лимитов ассигнований и в рамках программ);

- возможность хотя бы приблизительно установить взаимосвязь между ожидаемыми результатами реализации программы и объемом требуемых для этого ресурсов, лучше планировать свою деятельность;
- возможность подкрепления запросов об увеличении бюджетного финансирования экономически обоснованным расчетом эффективности реализации программы.

В Республике Татарстан БОР внедряется как метод индикативного планирования. Система индикативного управления экономикой – механизм государственного регулирования экономики, в основе которого лежит совокупность целей управления, критериев оценки эффективности управления, механизмов взаимодействия субъектов и объектов управления.

Индикаторы оценки уровня жизни, социально-экономического положения – ориентирующие экономические параметры, измерители, позволяющие в определенной степени охарактеризовать состояние и развитие экономики, указывающие на необходимость определения мер государственного воздействия на социальные и экономические процессы с целью достижения установленных пороговых значений Индикаторов.

Индикаторы оценки уровня жизни, социально-экономического положения республики, городов, районов, муниципальных образований, предприятий – это основные измерители результативности исполнения функций управления, используемые для:

- оценки реального социально-экономического положения Республики Татарстан, отраслей, видов деятельности, городов, районов, предприятий;
- задания уровня социального благополучия (пороговые значения);
- планирования действий по достижению пороговых значений;
- контроля за достижением запланированных результатов;
- принятия регулирующих воздействий;
- оценки деятельности органов государственного управления.

Концепция индикативного управления основана на сравнении системы индикаторов отображающих в количественной и качественной форме качество жизни населения состояние экономики и социальной сферы в республике в целом, районов и городов, деятельность министерств, с установленными пороговыми значениями.

Концепция индикативного управления основана на сравнении системы индикаторов отображающих в количественной и качественной форме качество жизни населения состояние экономики и социальной сферы в республике в целом, районов и городов, деятельность министерств, с установленными пороговыми значениями.

В рамках системы индикативного управления введен государственный заказ на управление, который формируется для каждого органа исполнительной власти – министерств. Для органов местного самоуправления (муниципального района и городского округа) задание формируется в рамках переданных им государственных полномочий.

В целях повышения эффективности деятельности исполнительных органов государственной власти Республики Татарстан Министерством экономики Республики Татарстан разработан Регламент системы индикативного управления экономикой Республики Татарстан. Он утвержден постановлением Кабинета Министров Республики Татарстан от 29.05.2000 № 371 «О мерах по реализации системы индикативного управления экономикой Республики Татарстан». Позже было утверждено постановление Кабинета Министров Республики Татарстан от 04.12.2006 № 589 «О внесении изменений в постановление Кабинета Министров Республики Татарстан от 29.05.2000 № 371 «О мерах по реализации системы индикативного управления экономикой Республики Татарстан». В соответствии с этим регламентом определено, что индикативное управление включает в себя следующие функции: установление целей, прогнозирование, планирование, управление финансированием, учет, контроль, регулирование, нормативно-правовое, методическое и информационное обеспечение.

Система индикативного планирования (СИУ), как ее определяет Регламент системы индикативного управления экономикой Республики Татарстан, – это механизм государственного регулирования экономики, в основе которого лежит совокупность целей управления, критериев оценки эффективности управления, механизмов взаимодействия субъектов и объектов управления.

Субъектами системы индикативного управления экономикой являются исполнительные органы государственной власти Республики Татарстан, органы местного самоуправления в части переданных им государственных полномочий и использования местными бюджетами субсидий из регионального фонда софинансирования социальных расходов. Объекты системы индикативного управления – экономика Республики Татарстан в целом, виды деятельности, муниципальные образования в части осуществления переданных им государственных полномочий, предприятия.

Перечень используемых в Республике Татарстан индикаторов утверждается Постановлением Кабинета Министров Республики Татарстан. Министерства и ведомства республики обязаны обеспечить достижение пороговых значений индикаторов, установленных данными постановлениями.

За министерствами и ведомствами республики закреплены:

- индикаторы качества жизни;
- индикаторы оценки эффективности деятельности по закрепленным функциям;
- индикаторы эффективности взаимодействия министерства с федеральными органами государственной власти;
- индикаторы оценки коррупционной ситуации в исполнительных органах государственной власти Республики Татарстан;
- индикаторы, характеризующие реализацию антикризисных мероприятий.

Несоблюдение пороговых значений приводит к формированию негативных, деструктивных тенденций в социально-экономической сфере. Наивысшая степень социально-экономической безопасности в обществе, а значит и эффективности системы индикативного планирования достигается при условии, что весь комплекс показателей находится в пределах допустимых границ своих пороговых значений, а пороговые значения одного показателя достигаются не в ущерб другим.

Планирование на основе индикаторов означает широкий охват различных факторов социально-экономической жизни (социокультурных, демографических, экономических, экологических), выбор наиболее значимых параметров экономики, для которых устанавливаются фиксированные нормы развития с допустимыми пределами. Преодоление одного из порогов означает вступление в критическую зону – неблагоприятную социально-экономическую ситуацию, это влечет за собой необходимость применения корректирующих мер, либо изменения одной из задач плана.

Индикативное управление является основной формой государственного регулирования социально-экономической системы и распространяется также на отраслевой уровень, в частности, на отрасль социальной сферы.

Государственный заказ для Министерства труда, занятости и социальной защиты Республики Татарстан формируется по направлениям, включающим, во-первых, индикаторы оценки уровня жизни населения, во-вторых, индикаторы оценки эффективности деятельности Министерства, в-третьих, индикаторы оценки коррупционной ситуации.

Каждое из представленных направлений, в свою очередь, подразделено еще на несколько групп. Так, индикаторы оценки уровня жизни населения поделены на две группы: 1) «уровень жизни»; 2) «эффективность государственного управления». В рамках второго направления – индикаторы оценки эффективности деятельности Министерства – выделены три группы

индикаторов: 1) «социально-экономическое программирование»; 2) «управление трудом в установленном порядке»; 3) «управление социальной защитой».

Для оценки деятельности СРЦДП мы применили индикаторы, используемые в качестве критериев оценки уровня жизни населения, социально-экономического положения РТ, видов деятельности, городских округов, муниципальных районов.

Индикаторы формируются на основе реального и прогнозируемого состояния объекта управления. Индикатор, установленный «в точках» рассогласования реального и прогнозируемого состояния объекта управления, служит критерием, определяющим результат применяемых управленческих воздействий.

В связи со спецификой деятельности СРЦДП мы используем не все индикаторы Регламента мониторинга индикаторов оценки уровня жизни населения, социально-экономического положения РТ, видов деятельности, городских округов, муниципальных районов.

Для оценки деятельности СРЦДП использованы материалы, полученные из СРЦДП: отчеты о деятельности учреждения, статистические данные, объемные показатели, ведомость оценки соответствия качества фактически предоставляемых муниципальных услуг Стандарту.

Оценка деятельности СРЦДП по индикаторам приведена в таблице 1.

Таблица 1

Оценка деятельности СРЦДП по индикаторам

№ п/п	Наименование индикатора	2008 г. факт	2009 г. факт
I	Индикаторы оценки эффективности деятельности		
1.	Объем привлеченных СРЦДП республиканских средств по республиканским целевым программам, конкурсам грантам, национальным проектам	10 тыс.	40 тыс.

II	Управление трудом в установленном порядке		
1.	В том числе на капитальные расходы	40 тыс.	280 тыс.
III	Управление социальной защитой		
1.	Отношение количества детей, выбывших с семейной формой жизнеустройства из специализированных учреждений для несовершеннолетних, в %	32,8 %	32,5 %
2.	Удельный вес детей, прошедших социальную реабилитацию в СРЦДДП	61 чел.	40 чел.

Из имеющихся индикаторов, выходящих в группу «Индикаторы оценки эффективности деятельности», критерием оценки деятельности СРЦДДП является только индикатор «Объем привлеченных СРЦДДП средств по федеральным и республиканским целевым программам, конкурсам, грантам, национальным проектам». В 2008 году СРЦДДП было привлечено 10 тыс. рублей, благодаря участию в конкурсе «Общественная инициатива – 2008». В 2009 году было привлечено 40 тыс. рублей.

В группе «управление трудом в установленном порядке» был использован индикатор «в том числе на капитальные расходы». В 2008 году этот показатель составил 40 тыс. В 2009 на капитальный ремонт была потрачена сумма на 240 тыс. больше чем в предыдущем, в связи с установкой в СРЦ 40 оконных рам.

Наиболее многочисленной группой по индикаторам является «Управление социальной защитой».

Всего за 2008 год из СРЦДДП выбыл 61 воспитанник. Дети были отчислены:

- в детские дома: 16 чел.;
- усыновление: 0 чел.;
- опека: 4 чел.;
- приемная семья: 14 чел.;
- в училище: 1 чел.;
- переданы в другие учреждения: 6 чел.;

– возвращены в семью: 20 чел.

Таким образом, за 2008 г. в процентном соотношении число детей, возвращенных в семью к общему числу выбывших из СРЦДДП, составляет:

В 2009 г. число всего из Учреждения выбыло 40 воспитанников. Из них:

– переданы в приемную семью: 5 чел.;

– переданы под опеку: 6 чел.;

– возвращены в семью: 13 чел.;

– переданы в детский дом: 13 чел.;

– устроены в училище: 3 чел.

Из вышеизложенного сделаем вывод о том, что динамика воспитанников, вышедших из учреждения в период с 2008 по 2009 год имеет тенденцию к уменьшению. При этом показатель «возвращение в семью» остается на том же уровне.

Индикаторы, используемые в качестве критериев оценки уровня жизни населения, социально-экономического положения РТ, видов деятельности, городских округов, муниципальных районов плохо применимы для оценки конкретного учреждения в системе социальных служб.

Реализация концепции БОР (является актуальным направлением финансовой политики в бюджетном секторе. БОР позволяет: рационально распоряжаться бюджетными средствами, оптимизировать расходы, перейти от управления затратами к управлению результатами, стимулировать эффективность работы учреждений. Существенными компонентами БОР являются переход от сметного финансирования к нормативному и расчет бюджетной потребности субъекта Российской Федерации и муниципального образования.

Применение метода бюджетирования, ориентированного на результат, в СРЦДДП, по нашему мнению, целесообразно. Бюджетирование, ориентированное на результат, имеет преимущества по сравнению с традиционным сметным финансированием. Научная разработанность

проблемы повышения эффективности бюджетных расходов с использованием бюджетирования, ориентированного на результат, еще недостаточна. Многие аспекты методологического и практического характера освещены не полно и, следовательно, далеки от совершенства. В ходе проведения исследования, нами были выявлены недостатки системы индикаторов оценки уровня жизни населения и эффективности деятельности Министерств, ведомств, используемой в РТ. Применение этой системы на муниципальном уровне, в частности в деятельности СРЦДДП, требует корректировок и дополнений. В том числе, в группу индикаторов «Управление социальной защитой», мы рекомендуем индикаторы, характеризующие и другие направления социальной защиты и социального обслуживания населения.

В связи со сложностью объекта исследования и недостаточной разработанностью индикаторов оценки деятельности, мы рекомендуем следующие мероприятия:

- Разработать индикаторы оценки деятельности муниципальных учреждений с учетом специфики обслуживаемых категорий, выполняемых функций, оказываемых услуг;
- Законодательно закрепить использование этих индикаторов, разработать ГОСТы, регламентирующие использование этих индикаторов;
- Усовершенствовать механизм внедрения БОР, в том числе в учреждениях социальной сферы.

Для большей эффективности деятельности СРЦДДП всё также актуальным остаётся участие в национальных проектах, конкурсах на получение различных грантов, привлечение спонсоров.

1. БОР. Обзор систем организационного управления предшественников / Системное управление. Проблемы и решения // Электронный научно-информационный журнал // URL: <http://www.supir.ru/> (Дата обращения: 12.12.2010)
2. Бюджетирование, ориентированное на результат // Википедия – свободная энциклопедия // URL: <http://ru.wikipedia.org/wiki/> (Дата обращения: 10.11.2010)
3. Ведомость оценки соответствия качества фактически предоставляемых услуг стандарту // МУ Социально-реабилитационный центр для детей с девиантным поведением Внедрение БОР// URL: <http://www.programma.ru/> (Дата обращения: 10.11.2010)
4. Комитет по делам детей и молодежи // URL: <http://www.kzn.ru/> (Дата обращения: 17.10.2010)

5. Кулькова В.Ю., Храмова Т.П. Индикативное управление трудом, занятостью и социальной защитой: опыт Республики Татарстан // Ползуновский альманах. – № 1. – 2009 – С. 258 // URL: elib.altstu.ru/ (Дата обращения: 17.10.2010)
6. Макашина А.В. Бюджетирование, ориентированное на результат // «Вестник ИГЭУ», 2008. – № 2// URL: <http://www.ispu.ru/> (Дата обращения: 10.11.2010)
7. Отчёт о деятельности МУ Социально-реабилитационный центр для детей с девиантным поведением / Отчёт по системе профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних за 2009 г. // МУ Социально-реабилитационный центр для детей с девиантным поведением
8. Постановление Кабинета Министров РТ от 04.12.2006 № 589 «О внесении изменений в постановление Кабинета Министров Республики Татарстан от 29.05.2000 № 371 «О мерах по реализации системы индикативного управления экономикой Республики Татарстан» (Дата обращения: 17.10.2010)
9. Постановление Правительства Российской Федерации от 22 мая 2004 года №249 «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов» // URL: <http://www.lib.ua-ru.net/> (Дата обращения: 17.10.2010)
10. Регламент системы индикативного управления экономикой Республики Татарстан (Постановление Кабинета Министров Республики Татарстан от 29.05.2000 № 371 «О мерах по реализации системы Индикативного управления экономикой Республики Татарстан // URL: monitoring.tatar.ru/ (Дата обращения: 17.10.2010)
11. Устав МУ Социально-реабилитационный центр для детей с девиантным поведением// URL: <http://www.kzn.ru/> (Дата обращения: 20.10.2010)
12. Web-Мониторинг Бюджетной Потребности: // URL: <http://elibrary.ru/> (Дата обращения: 10.11.2010)

Методические подходы в оценке эффективности трудового потенциала сельского хозяйства

Абрамова О.В., аспирант ФГОУ ВПО «Ижевская ГСХА»

Трудовые ресурсы в сегодняшнем понимании – это трудоспособная часть населения, которая, обладая физическими и интеллектуальными возможностями, способна производить материальные блага или оказывать услуги.

Под трудовым потенциалом необходимо понимать результат взаимодействия физических, социально-психологических, квалификационных характеристик личности, способный в процессе производственной деятельности создавать новые потребительские стоимости или увеличивать существующие. Одновременно, трудовой потенциал отражает возможности организации принять нагрузку в виде трудовых ресурсов с учетом специальностей работников и возможности создания рабочих мест. Взаимосвязь трудовых ресурсов и трудового потенциала возможна только с помощью трудовой деятельности, которая объединяет индивида с рабочим местом. Это означает, что трудовой потенциал – понятие, значительно шире, чем «трудовые ресурсы», поэтому раскрывая эффективность трудового потенциала, необходимо отражать эффективность не только, непосредственно, численности трудовых ресурсов или рабочего времени, но и эффективность их качественных, социальных характеристик. Характеристика качественной стороны трудового потенциала также может быть произведена с использованием следующих показателей. Например, для оценки состояния здоровья применяются показатели частоты и тяжести заболеваний в расчёте на 100 работников (т.е. состояние здоровья оценивается косвенно через уровень заболеваемости). Для оценки уровня квалификации — средний разряд рабочих, уровень образования — среднее количество классов общеобразовательной школы. Для оценки

профессиональной подготовки — доля лиц, окончивших колледж, количество месяцев профессиональной подготовки и т. д.

Нами предлагается в общей системе формирования и эффективного использования трудового потенциала аграрной сферы использовать следующие характеристики:

- **количественные** – численность работников (в целом и по категориям);
- **показатель** движения персонала;
- **коэффициент** текучести кадров;
- **коэффициент** обеспеченности рабочих мест;
- **коэффициент** использования фонда времени (календарного, табельного, максимально возможного);
- **структуру** работников по полу, возрасту, стажу, образованию; рыночная стоимость кадрового потенциала;
- **качественные** – эффективная структура управления организацией, интеллектуальный капитал, предпринимательская активность работников управления;
- **физическое и нравственное** здоровье работников.

На основе характеристик (признаков) трудового потенциала определим классификацию показателей эффективности использования трудового потенциала сельскохозяйственных организаций:

1. По методике расчета

- а) прямые – отражающие результат, полученный в расчете на 1 работника или единицу времени (показатели отдачи);
- б) обратные – отражают затраты времени в расчете на единицу продукции или 1 руб. продукции (показатели емкости);

2. По способу выражения (зависит от единицы измерения результата):

- а) натуральные, выражаются в ц, кг, литрах;
- б) стоимостные, выражаются в рублях;

3. В зависимости от вида произведенной продукции:

- а) по валовой продукции (в том числе, определяемой по справедливой стоимости);
- б) по товарной продукции;
- в) по выручке от продажи сельскохозяйственной продукции;
- г) по финансовому результату реализации продукции (прибыли)

4. По уровню производственных отношений:

- а) определяемые в целом по организации;
- б) определяемые по отдельным видам продукции;
- в) определяемые по отдельным категориям работников.

Предложенная система показателей эффективности использования основного вида ресурсов, на основе ресурсного и затратного подходов построения показателей, позволяет осуществлять всесторонний глубокий анализ данных ресурсов и принимать оперативные решения по эффективному управлению трудовыми ресурсами, а значит и повышению трудового потенциала.

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ МЕХАНИЗМА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОДДЕРЖКИ МАЛОГО И СРЕДНЕГО ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВА В СФЕРЕ АГРОПРОМЫШЛЕННОГО КОМПЛЕКСА УДМУРТСКОЙ РЕСПУБЛИКИ (на примере МО «Малопургинский район»)

С.И.Барбакова, к.э.н., доцент кафедры Менеджмента и права ФГОУ ВПО "Ижевская ГСХА"

Аграрный сектор, как и вся экономика страны, переживает тяжелый кризис, начиная с реформ 1990-х годов. Социальная цена преобразований оказалась слишком высокой по сравнению с полученным выигрышем в виде свободы хозяйственной деятельности. Бывшие руководители совхозов и колхозов, воспользовавшись вседозволенностью и безнаказанностью, в первые годы реформ распродавали коллективное имущество, присваивая сельскохозяйственную технику и самые выгодные участки земли. Доля фермерских хозяйств оказалась невысокой – менее 10 %. Формирование цивилизованного предпринимательства происходит на селе очень медленно.

Рыночные механизмы не изменили патерналистского сознания россиян. Вместо ожидаемого реформаторами повышения социальной и экономической активности сельского населения возникли его обнищание, массовая безработица и неопределенность будущих перспектив. Наиболее незащищенным оказалось сельское сообщество.

Как известно, самостоятельная занятость населения в своем индивидуальном хозяйстве является одним из выходов из тупика сельской безработицы. Однако этот вид занятости перспективен только в том случае, если хозяйство не балансирует на уровне нищеты и минимального самоснабжения, а приносит реальный доход.

Известно так же, что главный недостаток современной России – отсутствие достаточно мощной прослойки среднего класса, но принадлежность к нему определяется не только по уровню доходов. Средний класс в деревне – это предприниматели, фермеры и работники бюджетной сферы, в том числе представители муниципальной власти – главы

муниципальных районов, сельских и городских поселений, депутаты. Средний класс формируется в основном из сельской интеллигенции, как правило, имеющей помимо нищенской зарплаты дополнительный доход от своего хозяйства, и из обеспеченных семей, имеющих товарные домохозяйства.

На любой территории средний класс способен играть роль стабилизатора, не заинтересованных в резких переменах, роль посредника между верхними и нижними слоями общества, а так же он способен стать адекватным выразителем своих интересов, носителем новых стилей жизни и источником новых идей обустройства территорий. Поэтому задача власти – рост численности среднего класса, повышение его экономической устойчивости и социальной активности. Именно формирование специфического самосознания у жителей ведет к появлению целостного среднего класса, в том числе целостного сельского общества. Несмотря на значительную степень консерватизма села по сравнению с городом, сдвиги в сельском сообществе очевидны: население вынуждено адаптироваться к изменяющимся условиям и делает это более и менее успешно, но нуждается в поддержке со стороны власти. Одна из основных задач государственной власти как раз и состоит в содействии формированию экономически и граждански активного сельского сообщества, способного стать базой для местного развития территории.

Выбор путей и способов поддержки развития малого предпринимательства достаточно широк, и во многом он зависит от местных органов власти.

Поддержка предпринимателей как в сфере агропромышленного комплекса, так и в любой сфере во многом определяется созданием предпринимательского климата в соответствующем образовании. Он определяется состоянием действующих предприятий, трудностями, с которыми сталкиваются функционирующие и будущие предприниматели на различных этапах развития бизнеса, соотношением затрат труда и

финансовых средств на рубль ожидаемого результата и другими существенными факторами. Поэтому органам власти разного уровня необходимо сосредоточить внимание на том, что можно назвать «здоровая среда обитания» малых форм предпринимательства.

В это входит: формирование у госслужащих доброжелательного отношения к предпринимателям, работающим в малом бизнесе; формирование у населения положительного образа предпринимателя; активная пропаганда позитивного социального и экономического значения малого бизнеса для граждан как непосредственно, так и через рост местных бюджетов, их налоговой и неналоговой части. При этом не менее важно отслеживание и распространение положительного опыта предпринимательской деятельности, осуществляемой в индивидуальном порядке или при объединении в ассоциации (союзы) по профессиональному или иному принципу для совместного решения общих для них проблем.

Улучшение «среды обитания» действующих предприятий непосредственно связано со снижением транзакционных издержек предпринимателей, состоящих их неоправданно высокой арендной платы за пользование имуществом, добровольно принудительной благотворительности и т.д.

Каждый рубль, потраченный предпринимателем на пополнение неналоговой части доходов бюджета (аренда), не говоря уже о других необоснованных (и нередко незаконных) затратах, не только отражается на перспективе налоговых поступлений, но и сказывается на других общественно значимых экономических результатах. Снижение ставок арендной платы за пользование муниципальными помещениями и другим имуществом или компенсация предпринимателям части затрат на эти цели, снижение стоимости и сокращение сроков оказания услуг, оказываемых органами власти, создает предпосылки для повышения эффективности малого бизнеса.

Важнейшим элементом среды обитания предпринимательства и налаживания партнерства власти и бизнеса является создание системы постоянного диалога и адекватной информационной среды – среды открытости и прозрачности деятельности, как власти, так и бизнеса. Информационное обеспечение базируется на полной, объективной и своевременной информации о состоянии и показателях деятельности малого предпринимательства, а также о проводимой органами власти политике по отношению к сельскому производителю.

Считаем, что одним из главных направлений поддержки малого и среднего предпринимательства в сфере агропромышленного комплекса со стороны власти является организация на планомерной основе обучения, повышения квалификации и профессиональной переподготовки в сфере малого предпринимательства, в том числе обучению лидерству, основам кооперации, способам оказания финансовых услуг на принципах микрофинансирования и прочее. В этом же направлении оказывается весьма полезным проведение информационных, просветительных и экспертных мероприятий с широким привлечением СМИ, отвечающих потребностям развития малого предпринимательства.

Поддержка и развития малого и среднего предпринимательства могут осуществляться и в других направлениях, с использованием иных мер и инструментов, если они способствуют реализации основных стратегических направлений развития данного института.

Выбирая способы и пути развития малого и среднего предпринимательства в сфере агропромышленного комплекса в муниципальном образовании, следует учитывать, что более эффективней должны развиваться «государственной благотворительность», создание условий и соответствующей инфраструктуры для сбыта продукции и более активной социальной и экономической деятельности населения. Кроме того, следует учитывать две главные задачи, в решении которых нуждаются, прежде всего, хозяйства населения:

1. люди должны верить, что своим трудом можно чего-то добиться;
2. у людей должны быть деньги, что бы в деревне начал развиваться рынок.

Эти задачи имеют общегосударственное значение.

В качестве стимулирования активности сельского сообщества органом власти и всем организациям, образующим инфраструктуру поддержки, нами подобраны такие предложения:

- признать труд в хозяйствах населения равноправным с другими видами занятости, считать самостоятельную занятость сельского населения важнейшим фактором социальной стабильности;

- не ограничивать землепользование мелких хозяйств, а напротив, предоставлять столько земли, сколько они захотят и способны обработать, ведь хозяйства используют землю очень рационально;

- не вводить налогообложение индивидуальных хозяйств. Налоги нужны, но не с хозяйств, а с проданной продукции, учет которой сейчас невозможен.

- способствовать созданию инфраструктуры сбыта продукции частных хозяйств путем развития сети оптовых рынков, сельских ярмарок, аукционов и организаций, скупающих продукты.

Это создаст условия для выхода неформальной экономики из тени и перехода к нормальному функционированию в агропромышленном комплексе с налогообложением, а так же дальнейшему развитию малого и среднего предпринимательства в сфере агропромышленного комплекса. Позволит стимулировать частное животноводство, поскольку по сравнению с коллективными хозяйствами, где продолжается падение поголовья, индивидуальные хозяйства обладают большими адаптационными возможностями. Дотировать мелких производителей на региональном уровне, на удобрения, корма, произведенную продукцию. Улучшать информационное обслуживание населения и обучение новым технологиям: новые технологии, новые сорта, новые удобрения и т.п. могут делать

эффективнее трудоемкую сельскую работу. Стимулировать экономическое развитие частных хозяйств через точки и ареолы роста, так как территориальная сфера АПК развивается неравномерно. Крупные хозяйства могут стать брендом территории, дать ей известность и инвестиционную привлекательность. Содействовать развитию системы кредитования населения, поскольку банковские услуги недоступны сельскому производителю. Для решения этой задачи главное – организовать систему ликвидации финансовой и юридической безграмотности сельского населения. Способствовать возрождению дореволюционной системы сельской кооперации в России. Все это возможно при объединении в сельские кооперативы хозяйств населения друг с другом, с фермерами, с местными предпринимателями.

Поддержка и развитие малого и среднего предпринимательства в сфере агропромышленного комплекса имеют комплексный характер и неотделимы от реформирования системы местного самоуправления на данной территории, совершенствования муниципального управления, активизации жителей и организацией малых сельских производств. В этой связи наиболее перспективными нам представляются следующие организационные формы поддержки:

1. Наладить постоянный диалог местной власти (депутатов, муниципальных служащих) с жителями, для чего можно проводить как формальные встречи в рамках созданного при главе муниципалитета совета сельскохозяйственных товаропроизводителей, так и неформальные встречи в хозяйствах населения, фермерских хозяйствах и других территориях.

2. Объединиться с другими муниципальными образованиями с целью совместного решения проблем создания эффективно работающей инфраструктуры поддержки любого сельскохозяйственного товаропроизводителя.

3. Заниматься поддержкой любых инициатив, рождаемых как внутри сельского сообщества, так и вне его – со стороны общественных

организаций, НКО, консультантов, фондов и т.п., искать отечественные и международные проекты и гранты, по которым возможно обучать жителей села малому предпринимательству и участию в кооперативном движении.

4. Самим представителям муниципальной власти инициировать появление разнообразных коллективных форм производства – артелей, товариществ, кооперативов, в т.ч. кредитных, а так же ассоциацией фермерских хозяйств и хозяйств населения.

5. Особое внимание уделить развитию кооперативного движения в муниципальном образовании, для чего можно создать общественный совет, муниципальный залоговый фонд, который будет использоваться для выдачи банковской ссуды и т.д.

Малопургинский муниципальный район расположен в южной части Удмуртской Республики в 37 км от столицы г. Ижевска. Территория района составляет 122,3 тыс.га. Район является промышленно-сельскохозяйственным, дотационным.

На территории муниципального района в составе агропромышленного комплекса функционируют 20 (крупных и средних) сельскохозяйственных организаций, 166 крестьянских хозяйств. Сельское хозяйство района ориентировано на производство зерновых и животноводческую продукцию. С 2001 года стали выращивать лен.

На сегодняшний день развитие малого предпринимательства представляет собой важный фактор социально - экономической сферы. Оно не только способствует смягчению социальных проблем, насыщению рынка товарами, но и обеспечивает экономическую самостоятельность значительной части населения. В Малопургинском районе целенаправленная работа по поддержке малого предпринимательства ведется более 10 лет и дает определенные результаты.

Количество действующих малых предприятий в 2007 году составляло 76 единиц, в 2008 году 77 единиц, а в 2009 году - 78 единиц.

Администрации Малопургинского муниципального района удалось закрепить положительные тенденции в сфере занятости населения. Из года в год увеличивается число вновь созданных рабочих мест. Улучшились условия для расширения занятости населения, развития малого и среднего бизнеса. Ежегодно организуется квотирование рабочих мест для лиц, особо нуждающихся в социальной защите. Администрация Малопургинского района совместно с центром занятости населения рассматривают вопросы по постановке физических лиц на учет в качестве безработного, где особое внимание уделяется направлению безработных граждан на самозанятость, т.е. на организацию безработными гражданами собственного производства. Активные меры по поддержке самозанятости сельского населения будут способствовать увеличению числа занятых в личном подсобном хозяйстве. Наибольшее количество рабочих мест требуется сельскохозяйственному производству. Сохранился достаточно устойчивый спрос на работников в организациях рыночной инфраструктуры, промышленности, строительства, специалистов здравоохранения, социального обеспечения, образования, культуры.

Достигнутый к настоящему времени уровень развития малого предпринимательства в производственной деятельности Малопургинского муниципального района недостаточен для быстрого создания новых рабочих мест, оживления спроса и предложения на рынке, появления самостоятельных источников доходов за счет частной предпринимательской инициативы у экономически активной части населения, снижения социальных нагрузок на расходы бюджетов всех уровней. Вследствие этого не используются большие потенциальные возможности для роста производства товаров и услуг, занятости и доходов населения, не вовлекаются в экономический оборот имеющиеся значительные ресурсы.

Численность занятых на малых предприятиях в муниципальном районе в 2009 году составила 1505 человек, включая занятых на малых предприятиях, с учетом индивидуальных предпринимателей и работающих в

крестьянских (фермерских) хозяйствах, а также работающих по найму у предпринимателей. Сложилась тенденция роста доли занятых на малых предприятиях в общей численности занятых в экономике района, которая в 2009 году достигла 16,6 процента, в 2008 году доля составляла 16,5 процентов, в 2007 году - 16,05 процентов.

Сложившаяся в период становления индивидуального предпринимательства отраслевая структура в последние годы несколько изменилась. По численности индивидуальных предпринимателей лидирует сфера торговли и общественного питания- 31% . На втором месте промышленность- 30%, на третьем месте сельское хозяйство- 25%.

Оборот организаций по совокупности малых предприятий в 2009 году составил 2277 млн. руб.

Малопургинский муниципальный район - один из не многих районов республики, который предоставляет муниципальные помещения в аренду субъектам малого предпринимательства. В 2009 году с 32 субъектами малого предпринимательства заключены договора аренды муниципального имущества. Практикуется проведение взаимозачетов в период капитального ремонта или реконструкции арендуемых объектов муниципальной собственности на сумму документально подтвержденных расходов арендатора на проведение капитального ремонта или реконструкции.

В районе в расчете на 1000 жителей, по данным сплошного обследования малых предприятий, приходится от 0,6 до 1,0 малых предприятий.

Сложившаяся в последние годы ситуация в малом секторе экономики Малопургинского муниципального района требует активизации государственной политики развития малого предпринимательства на селе. Основным инструментом реализации государственной политики поддержки малого предпринимательства является Программа по поддержке и развитию малого предпринимательства в рассматриваемом районе на 2010 - 2014 годы. Данной программе предшествовала Программа по поддержке и развитию

малого предпринимательства в Малопургинском муниципальном районе на 2007 - 2009 годы.

За последние годы малый бизнес муниципального района получил новый импульс в развитии и в пополнении доходной части бюджетов. Увеличивается вклад в реализацию социальных программ и занятость населения,. Каждый десятый рубль в доходах района – это вклад малого предпринимательства.

Такие результаты достигнуты благодаря совместной работе, стабильной экономической и политической ситуации, как в республике, так и в муниципальном районе, а также эффективной государственной поддержке.

Стратегическая цель Программы - повышение конкурентоспособности системы малого и среднего предпринимательства в Малопургинском муниципальном районе.

Основные цели Программы:

- 1) развитие субъектов малого и среднего предпринимательства в целях формирования конкурентной среды в экономике;
- 2) обеспечение благоприятных условий для развития субъектов малого и среднего предпринимательства;
- 3) обеспечение конкурентоспособности субъектов малого и среднего предпринимательства;
- 4) оказание содействия субъектам малого и среднего предпринимательства в продвижении производимых ими товаров (работ, услуг), результатов интеллектуальной деятельности на отечественный рынок;
- 5) увеличение количества субъектов малого и среднего предпринимательства;
- 6) обеспечение занятости населения и развитие самостоятельной занятости;
- 7) увеличение доли производимых субъектами малого и среднего предпринимательства товаров (работ, услуг) в объеме валового внутреннего продукта;

8) увеличение доли уплаченных субъектами малого и среднего предпринимательства налогов в налоговых доходах федерального бюджета, бюджета Удмуртской Республики и местных бюджетов.

В целом последовательная реализация Программы позволит к 2014 году обеспечить экономическую эффективность - до 83 единиц субъектов малого предпринимательства.

Прогноз количества субъектов малого предпринимательства в муниципальном районе на 2010 - 2014 годы представлен в Таблице 1.

Таблица 1.

**Прогноз количества субъектов малого предпринимательства в
Малопургинском муниципальном районе на 2010 - 2014 годы**

Показатели, единиц	Факт	Прогноз				
	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Количество организаций - субъектов малого предпринимательства	78	79	80	81	2	83
Предприниматели без образования юридического лица (ПБОЮЛ)	495	525	535	545	555	565
Всего субъектов малого предпринимательства	573	604	615	626	637	648

Социальная эффективность реализации Программы связана с ростом среднегодовой численности работников в сфере малого предпринимательства с 1545 человек в 2009 году до 1645 человек в 2014 году.

Доля лиц, занятых в малом предпринимательстве, по отношению к общему количеству работников всех предприятий и организаций муниципального района к концу реализации Программы возрастет до 17,7%.

Экономическая и бюджетная эффективность реализации Программы характеризуется следующими показателями. Они представлены в таблице 4.

Реализация Программы обеспечивается посредством финансирования за счет бюджета Малопургинского муниципального района, кредитов банков, собственных средств. При этом планируется предусмотреть в бюджет района, при наличии дополнительных поступлений в бюджет муниципального образования «Малопургинский район» и (или) сокращении бюджетных ассигнований по отдельным статьям расходов бюджета муниципального образования «Малопургинский район», до 150 тысяч рублей, начиная с 2011 года на возвратной основе с взиманием действующей на данный момент процентной ставки рефинансирования ЦБ. Предполагаемые объемы финансирования из бюджета Малопургинского муниципального района, предусмотренные Программой, носят ориентировочный характер и подлежат ежегодной корректировке в соответствии с бюджетом на соответствующий финансовый год.

Таблица 4.

Экономическая и бюджетная эффективность реализации Программы,
тыс.руб.

Наименование показателя	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.
Оборот организаций по совокупности малых предприятий	2277	2486,6	2753,8	3029,18	3332,1
Инвестиции в основной капитал	30	33,5	37	41,07	45,59

Предполагается также привлечение средств республиканского бюджета. Для этого планируется ежегодное участие муниципального образования «Малопургинский район» в конкурсах по отбору районов, бюджетам которых предоставляются субсидии на реализацию мероприятий по поддержке малого предпринимательства.

Ежегодно осуществляется корректировка объемов и статей расходования бюджетных средств, в соответствии с фактическим их расходом в пределах средств бюджета Удмуртской Республики на соответствующий финансовый год.

Таким образом, рассмотрев поддержку малого и среднего предпринимательства в Малопургинском муниципальном районе, отметим, что имеются недостатки и нерешенные проблемы, которые перекликаются с проблемами господдержки малого и среднего предпринимательства в Удмуртской республике:

- сохраняется дифференциация муниципальных поселений по уровню развития малого бизнеса, порожденная неравномерностью развития малого предпринимательства в муниципальных образованиях;

- недоступность банковского кредитования для вновь создаваемых субъектов малого предпринимательства;

- отсутствие финансовых ресурсов в местных бюджетах на цели развития субъектов малого предпринимательства;

- уменьшение числа желающих заниматься собственным делом;

- не сформированы механизмы досудебного и внесудебного разрешения споров между гражданами, государственными органами и субъектами малого и среднего предпринимательства.

Поэтому считаем необходимым рассмотреть меры по совершенствованию государственной поддержки малого и среднего предпринимательства в сфере агропромышленного комплекса Удмуртской республики. Как отмечено выше, для организации системы поддержки сельскохозяйственного производителя законом предусмотрено создание системы коммерческих и некоммерческих организаций, образующей в целом инфраструктуру поддержки. Привлечение этих организаций должно осуществляться в рамках муниципальных программ, отражающих особенности каждого конкретного муниципального образования. Например, Малопургинский муниципальный район расположен близко к столице Удмуртской республики, г. Ижевску, то целесообразным представляется наладить систему межхозяйственных связей между ними. В рамках такой системы мы предлагаем следующие мероприятия:

1. Организовать периодический выпуск информационного вестника, в котором сконцентрировать всю информацию для сельских товаропроизводителей о потребностях городского рынка.

2. Периодически проводить встречу глав сельских поселений и сельских предпринимателей Малопургинского муниципального района с главой города и бизнес-сообществом г. Ижевска.

3. На существующих рынках г. Ижевска выделить места для сельских продавцов. Проинформировать об этом сельские поселения муниципального района.

4. Разработать отдельную программу по межмуниципальному сотрудничеству г. Ижевска с сельскими территориями и сельхозпроизводителями, включив в нее подготовку необходимой нормативно-правовой базы.

1. Республиканская целевая программа «Социальное развитие села на 2010 год» от 28.12.2009 года № 381//ИПС Консультант-Плюс
2. Ведомственная целевая программа «Развитие малых форм хозяйствования в агропромышленном комплексе Удмуртской Республики на 2010-2012 годы» от 28.09.2009 года № 277
3. Программа по поддержке и развитию малого предпринимательства в Малопургинском районе на 2010 - 2014 годы от 22.02.2011 г. № 150//ИПС Консультант-Плюс
4. Стратегия социально-экономического развития Удмуртской Республики на период до 2025 года.- Ижевск: Северо-Запад, 2010.- 132 с.
5. Аналитическая записка о ходе реализации по состоянию на 01.07.2010 года Республиканской целевой программы развития малого и среднего предпринимательства в Удмуртской Республике на 2009–2013 годы // ИПС Консультант -Плюс
6. Муниципальное управление и поддержка предпринимательства; Учебное пособие / Ю.П. Алексеев, А.Н. Алисов, Н.Б. Багрова и др.; Под ред. В.П. Белянского, А.Г. Воронина, Б.Т. Пономаренко. – М.: Логос, 2007. – 392 с.
7. Организация предпринимательской деятельности./ С.И. Грядов, П.Е. Подгорбунских, В.А.Удалов и др. Под ред. С.И. Грядова. М.: КолосС, 2005. - 416 с.
8. Орлова Н.Я. Положительный опыт развития малого предпринимательства в России и за рубежом. – М.: Сфера, 2007.
9. Осипова Ю.М. Основы предпринимательского дела.-М.: БЕК, 2006.
10. Петриков А. Малый агробизнес требует большой поддержки.// Экономика сельского хозяйства России.- 2011-. №1.- С.17.

СЕКЦИЯ № 3
«ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ ЭКОНОМИЧЕСКОГО И
ИНФОРМАЦИОННОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ
ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО
УПРАВЛЕНИЯ»

РАЗВИТИЕ КООПЕРАЦИИ, ЧАСТНОГО ПОДВОРЬЯ
В МУНИЦИПАЛЬНОМ ОБРАЗОВАНИИ «ПАЗЯЛЬСКОЕ»

В.П. Рябов, Глава Муниципального образования «Пазяльское»
Л.М. Гонин, директор «Дома Учёных» УРОО СНИОО

Экономические преобразования последнего десятилетия и мировой кризис вызвали спад производства практически во всех отраслях экономики, что привело к сокращению рабочих мест и высвобождению работников. Несмотря на то, что примерно с 2007 года республиканские власти Удмуртии пробуют наметить рост производства в АПК, далеко не до конца решена проблема структурной безработицы во всех его отраслях. Очевидно, что это связано со стратегической ролью аграрного сектора в развитии экономики и общества в целом. Аграрный сектор – традиционная отрасль экономики России, в которой работает 27% ее населения и которая обеспечивает ее продовольственную безопасность. Поэтому нельзя допустить, чтобы страна попала в зависимость от других стран в обеспечении продовольствием. В соответствии с Доктриной продовольственной безопасности РФ этого можно добиться, в том числе за счет «разработки и реализации программы технологической модернизации, освоения новых технологий, обеспечивающих повышение производительности труда и ресурсосбережения в сельском хозяйстве и пищевой промышленности» [1]. Состояние крупнотоварного сельскохозяйственного производства, безработица, уровень реальной заработной платы представляют собой важнейшие проблемы.

Ограниченность источников доходов заставляет жителей села уделять больше внимания своим личным подсобным хозяйствам, которые в

настоящее время для большей части сельских домохозяйств служат средством выживания, самообеспечения продуктами питания и основной сферой приложения труда их членов. В настоящее время коллективные хозяйства перестали быть основным источником жизнеобеспечения сельского населения. У значительной части сельских домохозяйств доходы от личного подсобного хозяйства превышают годовой уровень оплаты труда на сельскохозяйственных предприятиях, а также доходы от других источников.

В Удмуртской Республике производство сельскохозяйственной продукции осуществляют 352 сельхозорганизации, 1225 фермерских хозяйств и 216 тыс. личных подсобных хозяйств. На протяжении всего периода своего существования данный сектор экономики являлся ведущим производителем картофеля и овощей, мяса и молока. Сам уклад жизни сельского населения предусматривает существование личного подсобного хозяйства [2]. Именно в данном секторе экономики можно использовать ту часть труда, которая оказывается невостребованной в общественном производстве.

Создание новых рабочих мест требует значительных финансовых затрат и времени. Сфера личного подсобного хозяйства уже существует. Поэтому возникает необходимость создания условий для её развития, что позволит значительно улучшить ситуацию с занятостью на селе, снизить социальную напряжённость и более полно использовать трудовой потенциал. Актуальность этих проблем и определила тему проведения исследовательской работы Удмуртским филиалом Института философии и права УрО РАН летом 2010 года в муниципальном образовании (МО) «Пазяльское». В муниципальное образование входят 3 деревни Пазял, Чужьем и Ключи. Социологическое исследование, которое включало в себя формализованный опрос. Опросу предшествовали исследования в деревнях Можгинского района, неформализованные тематические интервью с самими жителями МО «Пазяльское». Опрос был сфокусирован на фиксации и

измерении так называемого «социального капитала», т.е. степени социального доверия. При этом использована была «экономическая» модель измерения, что обусловлено исследовательской установкой о том, что изменения в социально-экономических отношениях определяют направленность других изменений, что именно в сфере этих отношений должны быть нащупаны основания, которые позволили бы придать происходящим изменениям положительную направленность. Одновременно исследовательской группой признаётся ограниченность выбранного подхода и опасность экстраполяции полученных результатов за рамки поставленных в ходе опроса задач. Объектом исследования были домохозяйства (семьи), а не отдельные индивиды.

Основной массив информации составляют ответы респондентов, чей возраст старше 40 лет. Отдельную группу составляют семьи с детьми школьного возраста – от 7 до 16 лет, - родители которых, как правило, моложе 40 лет (30,8%). В последней группе наименьший доход семьи в год: 23% - менее 35 тыс. руб./год, и ни одной семьи с доходом более 50 тыс. руб. (при медиальном значении среднего дохода семьи в год от 50 до 75 тыс. руб. год).

В целом ответы респондентов с точки зрения фиксируемых факторов позволяют утверждать о жителях МО «Пазяльское» как гомогенной группе, несмотря на наличие индивидуальных отличий в ответах. Можно говорить о «консенсусе» по таким вопросам, как мотив ведения приусадебного хозяйства – для собственного потребления и продажи излишков, как реализация его продукции через частных перекупщиков, как возможность накопления средней пазяльской семьёй более 15 тыс. руб. (70%). Выявляется «согласие» по наиболее актуальным для деревни вопросам – необходимость ремонта дорог, освещения, озеленения, строительство жилья (особенно для молодёжи) (более 50%). Единодушны пазяльцы и в пессимизме касательно будущего - 100%-е согласие с тем, что молодёжь будет уезжать из деревни; 92,3% родителей хочет, чтобы их дети не оставались в деревне

(противоположную позицию заняли лишь 7,7% родителей). Единодушны пазяльцы и в объяснении мотивов отъезда молодёжи из деревни - нет хороших рабочих мест, маленькие зарплаты (встречаются также ответы: нет жилья (7,7%), - или обобщённые «нет будущего» (15,4%). Основным препятствием, сдерживающим отъезд, называется недоступность приобретения жилья в городе – 23,1%, трудности с работой – 15,4% (при 50%-м заполнении ответа на данный вопрос). В целом схожа будет реакция пазяльцев на предложение продать земельный пай: 69,2% пазяльцев откажутся категорически, к ним можно добавить ещё 15,4% их односельчан, которые согласятся продать только при острой нужде в деньгах. Лишь 15,4% жителей деревни согласны продать свой земельный пай, если предложат выгодную цену. Интересно, что вопрос о цене, при которой возможна продажа земельного пая, оставлен без ответа практически всеми респондентами. Это может быть объяснено как и «жёстким» отказом от продажи пая, так и отсутствием легального рыночного оборота земель; в тех нескольких случаях, когда называлась приемлемая цена, разброс был от 50 тыс. руб (видимо, за га) до 1 млн. руб./га [3].

Результаты формального опроса не подтверждают мнение, высказанное в неформализованных интервью, о том, что отношения доверия, совместного ведения дел переключаются с семейной основы на дружескую. 77,5% в ситуации создания своего бизнеса пригласили бы участвовать в нём только близких родственников, 7,5% - пригласили бы и других родственников, и столько же – не пригласили бы даже близкую родню. И лишь 7,5% готовы привлечь к участию в новом деле соседей или имеющих хорошую репутацию односельчан (друзей не выбрал никто). Аналогичная картина складывается с готовностью пазяльца дать без расписки деньги в долг выше той суммы, которую он определяет как максимально возможную. Лишь последняя группа – доверяющая соседям или односельчанам с хорошей репутацией, - увеличивается вдвое. При этом сумма, которую пазялец считает возможным дать в долг колеблется в ответах респондентов

от 1 до 10 тыс. (наибольшее число выборов приходится на 5 тыс. и 10 тыс.). Что интересно, жёсткой связи между размером такой суммы и средним доходом семьи не прослеживается. Социальная система обмена дарами и услугами также не позволяет подтвердить данное положение.

Количество обмена подарками между членами семьи и количество обмена подарками с соседями примерно одинаково (ср. значение два обмена в год). В обоих системах прослеживается принцип эквивалентности обменов. Но величина подарочного обмена во внутри семейных обменах в среднем на 200 руб. выше, нежели в соседских. При этом, случаи нарушения равенства обменов во втором случае практически не упоминаются, в то время как в первом случае они присутствуют.

Особый интерес для исследовательского проекта представляет определение характеристик опорной социальной группы, способной сформировать сеть социального доверия и наращивать на этой основе различные формы капитала. В использованной при формальном опросе модели эта группа выявлялась через реакцию на вопрос о создании Товарищества взаимного кредитования или Ссудосберегательной кассы.

Социальный индивид/семья опорной «группы» формирования кооперационных финансовых связей может быть описана следующим образом (38,5% от опрошенных).

1. Возраст от 40 лет и старше, имеет минимум двух детей, дети взрослые или заканчивают школу (то есть они не являются иждивенцами или перестанут быть таковыми в ближайшей биографической перспективе), часть взрослых детей проживает отдельно или в самой д.Пазял, или в каком-либо городе Удмуртии.

2. Образование, как правило, средне-специальное, гораздо реже – среднее.

3. Доходы в диапазоне от 35 тыс.руб. до более 100 тыс. руб. (медиальное значение 75-100 тыс. руб.).

4. Не менее 10% доходов составляют доходы от реализации продукции приусадебного хозяйства. Остальная часть – преимущественно, з/плата (в 50% случаев семья получает какие-либо социальные выплаты или в ней есть пенсионер).

5. Мотив ведения приусадебного хозяйства – для собственного потребления и реализации излишков. Примечательной чертой данных домохозяйств является упоминание СПК (один – случай потребкооперации) как способа реализации продукции с приусадебного хозяйства.

6. Поразительной чертой данной группы домохозяйств является выбор ответа о том, что не удаётся накапливать деньги при: а) большем, чем у остальных групп доходе, б) наличии уже взрослых, нередко живущих отдельно детей. Рациональным объяснением из данных опросной анкеты может быть только наличие в семье студентов, которые, вероятнее всего, обучаются платно. Подтверждением этого может служить выбор позиции, подтверждающей наличие накоплений, в случае если дети уже закончили учёбу, работают. В пользу этого объяснения говорит выбор в семьях, где есть старшеклассники, ответа на вопрос «Считаете ли Вы, что они [ваши дети] должны получить высшее образование?»: «да, обязательно» или «хотелось бы, чтобы они получили его». В пользу такого объяснения говорит также факт, что все взрослые дети семей в этих группах имеют или средне-специальное (2/3) или высшее (1/3) образование.

7. Так же примечательной чертой данных семей следует признать указание этических характеристик при ответе на вопрос «Кем хотелось бы Вам видеть ваших детей в будущем?» (на данный открытый вопрос отвечали только семьи, в которых есть несовершеннолетние дети). В частности, варианты ответов: «хорошими семьянинами», «образованными, честными, добросовестными». В этой группе есть (не более 1/5) выбор в пользу варианта, чтобы дети остались жить в деревне.

8. Для данной категории лиц/семей характерен отказ от возможного предложения продать земельный пай. В 2/3 случаях – это

категорический отказ, в 1/3 – с оговоркой, что «продаст только при острой нужде в деньгах».

9. В контексте готовности вступить в товарищество взаимного кредита, Ссудосберегательную кассу нелогичным выглядят такие завершения предложения «Для нашей семьи брать деньги даже под маленькие проценты ...» как: «немыслимо», «неразумно», «нежелательно», «невозможно».

10. При ответах о распределении прибыли от потенциальной хозяйственной организации, учреждённой односельчанами, просматривается следующая тенденция. Чем выше среднегодовой доход семьи (медиальное значение и выше), тем чаще выбирались такие варианты распределения прибыли как: «расширение производства», «приобретение основных средств», «улучшение условий труда», «повышение з/платы». Чем меньше такой доход (медиальное значение и ниже) – тем чаще выбирались такие варианты распределения прибыли как: «школа», «д/сад», «спортивные мероприятия», «благотворительность», подготовка специалистов для села, санаторно-курортное лечение, развитие социальной инфраструктуры и строительство жилья.

Социологическое исследование, проведённое в МО «Пазяльское», показывает, что несмотря на сравнительно лучшие характеристики состояния экономической оценки производственного, социально-культурного потенциала населённого пункта, будущее его довольно шаткое. Многие зависит от внешних факторов, от степени воздействия российской действительности. Но сам факт нежелания оставаться в своей деревне молодёжи заслуживает особого внимания. И это же наблюдается во многих районах республики в целом. Нужно принятие мер. У молодёжи снижается уровень доверительного отношения к власти, разочарование с неуверенностью и неудовлетворительностью в завтрашнем дне.

Несмотря на то, что слово «модернизация», вынесенное на повестку дня в интересах будущего России, оно пока не вписывается в общественную

жизнь селян. «Модернизация экономики» должна начинаться с практического воплощения в жизнь модернизации общества в целом; применительно к аграрному сектору – с модернизации сельского общества. «Модерн» в переводе значит «современность». Значит, надо приводить сельское общество в соответствие с современностью. Но с участием государства, чего явно не хватает в настоящее время. Нет исторически крупных программ, подобных механизации, электрификации, химизации, мелиорации - программ, достойных постиндустриального общества. Крестьяне оказались в условиях выживания.

Переход к «рыночным отношениям» обострил все экономические отношения крестьян со всеми другими партнёрами в АПК – производителями средств производства, переработчиками, торговлей и т.д. Даже «банкротство» сельского товаропроизводителя стало благом для властных структур, «имущих» и бандитских элементов, отбирающих у сельского населения всё, что можно. Отбирание за копейку имущества, скота, даже землю за «бутылку» спиртосодержащей жидкости стало привычным явлением деревенской жизни. И сомнения родителей «Оставаться ли детям в деревне» есть результат проявления фактов, названных выше.

Многочисленные исследования соавторов этой статьи не только в Удмуртии, но и в других регионах страны - например, в Республике Башкирия, в Кировской области позволяют дать некоторые советы селянам, жителям МО «Пазяльское»: и не только как «выжить», но и как развиваться, создавая уверенность в будущее.

Предлагаемые нами советы можно выразить так: «становление новой модели социального партнёрства на селе». Элементами этой модели являются: местное самоуправление и многофункциональная кооперация всех сфер экономического и социального функционирования сельского сообщества – граждан территории. Нормативные акты на этот счёт в стране имеются.

Исследования показали значительные вариации в поддержке населением самой идеи развития местного самоуправления в зависимости от того, в каком населённом пункте проживают респонденты. Общая оценка населением работы органов местного самоуправления в первую очередь определяется уровнем социально-экономического развития конкретных поселений и качеством предоставления муниципальных услуг, относящихся к функциям и полномочиям местного самоуправления. Наибольший уровень поддержки идеи местного самоуправления (свыше 60 %) зафиксирован в сёлах с эффективно функционирующими крупными хозяйствами, что объясняется тем фактом, что модель социальной политики, сложившаяся в данном муниципальном образовании, наиболее полно соответствует «идеальной» форме организации социальной политики в сельских районах. Сущность этой модели заключается в тесном взаимодействии сельских администраций и представителей бизнеса, которые, как правило, представляют собой реформированное коллективное хозяйство («крупхоз») или агротехнополиса [4], функционирующее на территории муниципальных образований. Таким образом, для решения местных социальных и экономических проблем на уровне конкретного села, необходимо наличие такого хозяйства, осуществляющего успешную экономическую деятельность и оказывающего поддержку как местным органам власти в осуществлении социальных функций самоуправления, так и непосредственно населению. Причём взаимоотношения между сельскими администрациями и бизнесом, как правило, носят неформальный характер. К этой модели, выявленной на практике, обязательно следует добавить социальную активность самого населения, его готовность к совместным действиям по защите и реализации своих интересов.

Таким образом, наши соображения о будущем большой удмуртской деревни Пазял с относительно высоким нынешним уровнем его сельскохозяйственного предприятия «Родина» сводятся к формированию многофункционального кооператива, кооператива из кооперативов,

созданных добровольно на территории муниципального образования «Пазяльское».

Поэтому представляем некоторые понятия о кооперативе.

Кооператив – это *некоммерческая хозяйственная* организация. Коммерческое предприятие создаётся его владельцами для извлечения прибыли за счёт «кармана» потребителя. В условиях нездорового рынка эта прибыль извлекается нередко посредством завышенной цены и/или низкого качества продукции/услуги, реализуемой по цене качественного продукта. В отличие от этого кооператив есть хозяйственное объединение потребителей с целью реализации своих общих интересов, среди которых на первый план выходят снижение затрат на приобретение товаров и получение услуг, а также обеспечение их качества. На практике кооперативы направляют свои ресурсы и на достижение общих социальных и культурных целей. Принципиальным отличием кооперативов является также принцип управления: «один пайщик – один голос» вне зависимости от количества паёв. Исторически кооперативы охватили самые разнообразные сферы: производство, потребление, жилище, финансы.

В качестве примера можно привести производственный кооператив. Производственный кооператив (артель) согласно определению закона «О производственных кооперативах» – это объединение лиц для совместного ведения предпринимательской деятельности на началах их личного трудового и иного участия, первоначальное имущество которого складывается из паевых взносов членов объединения.

В отличие от участников обществ и товариществ, члены кооператива обязаны не только внести паевой взнос, но и принимать личное трудовое участие в его деятельности (работать в кооперативе). Однако 25 процентов от общего числа членов кооператива могут внести только имущественный пай и лично не работать, получая дивиденды на этот пай. При этом доля прибыли кооператива, распределяемая между членами пропорционально их паевым взносам, не должна превышать 50 процентов прибыли, подлежащей

разделу между участниками (остальная часть делится в соответствии с личным трудовым и иным участием).

Данный вид участия в кооперативе также позволяет свободно заключать договоры коммерческого кредитования, платить и получать по ним проценты, поскольку приём и выход членов из кооператива гораздо проще, чем из товарищества или общества с ограниченной ответственностью, и осуществляется по решению общего собрания на основе заявления участника.

Имущество, находящееся в собственности кооператива, делится на пай его членов (равные или неравные). Пай состоит из паевого взноса члена кооператива и соответствующей этому взносу части чистых активов кооператива.

С согласия кооператива его член может передать свой пай третьему лицу, которое в этом случае принимается в члены кооператива, а продавец выходит из его состава. В этом случае члены кооператива имеют преимущественное право покупки пая. Как и участник общества с ограниченной ответственностью, член кооператива вправе в любое время выйти из него (предупредив правление или председателя за две недели) и при этом получить:

- заработную плату (если он работал по трудовому договору);
- причитающуюся ему долю прибыли (дивиденд); стоимость его вклада в уставный фонд и стоимость имущества кооператива, пропорциональную этому вкладу. Это выгодно отдельным членам, но не отвечает интересам кооператива в целом.

Важное преимущество кооператива по сравнению с товариществами и обществами с ограниченной ответственностью состоит в том, что в нём по решению общего собрания и в соответствии с уставом создаётся неделимый паевой фонд, который не включается в пай членов кооператива. Этот фонд не подлежит разделу или выделу в случае выхода члена из состава

кооператива, на него не может быть обращено взыскание по долгам члена кооператива.

Обычно недостатком кооперативной формы считают то, что члены кооператива несут субсидиарную ответственность по его долгам.

Ошибка ГК РФ состоит в отнесении производственных кооперативов к коммерческим организациям, для которых главной, основной целью деятельности является извлечение прибыли. Сельскохозяйственный производственный кооператив - наиболее прост и понятен для работников сельской местности. В отличие от других форм собственности, производственный кооператив признан коммерческой организацией, прибыль распределяется в зависимости от трудового вклада его членов. Между тем у кооператива как сообщества, прежде всего людей, а не капиталов (независимо от их вида: производственные, потребительские) основная цель совсем другая. Она состоит в удовлетворении материальных и иных потребностей его членов. Достигается данная цель, безусловно, посредством прибыли, без которой невозможно развитие не только производственного кооператива, но и потребительского общества, отнесённого ГК к некоммерческим организациям, хотя деятельность потребительского общества, не менее чем производственного кооператива, связана с прибылью, позволяющей удовлетворять потребности пайщиков в товарах и услугах (в сфере торговли, заготовок, переработки и т.п.). Прибыль, получаемая любым кооперативом от его деятельности, используется на его развитие, вознаграждение членов соответственно их участию в делах, на жилищное строительство, повышение образовательного, культурного уровня членов, их социальное обеспечение и другие, предусмотренные уставом кооператива цели. Таким образом, для кооператива основная цель – удовлетворение материальных и иных потребностей членов, а прибыль – средство её достижения.

То есть, можно сделать вывод, что кооперативы (любые) – это автономная ассоциация людей, объединившихся добровольно для

удовлетворения своих общественно-экономических, социальных и культурных потребностей посредством демократически управляемого предприятия, находящегося в совместном владении его членов. При этом под ассоциацией людей имеются в виду не только отдельные люди, но и их группы – юридические лица, наделяемые теми же правами, что и индивидуальные члены. Такое понимание кооперативов даёт возможность выделить их из всей массы юридических лиц (хозяйственных обществ, товариществ), организованных на иных началах и с иными экономическими и социальными ориентирами. Важным является то, что в кооперативе социально значим, прежде всего, человек, а не капитал.

Специфические особенности правового статуса кооператива, в котором его член является одновременно работником кооператива и его хозяином, позволяют утверждать, что производственный кооператив более способен обеспечить социальное равенство его участников, чем многие иные формы юридических лиц. Конечно, ни одна страна не может и не должна быть обществом только «цивилизованных кооператоров». Многолетний опыт стран дальнего зарубежья доказал, что для экономического благополучия крупный капитал необходим. Но производственные кооперативы, признанные в ряде стран третьим сектором экономики, участвуют в решении многих весьма болезненных проблем общества: обеспечении занятости, дополнительных рабочих мест, в том числе для наименее защищённых слоёв населения: инвалидов, женщин, молодёжи. Финансовой основой деятельности кооперативов в этих направлениях являются учреждаемые ими специальные фонды. Кооперативы способствуют созданию столь необходимого стране класса средних собственников. Они хороши для организации небольших научно-исследовательских центров, формирования через союзы и ассоциации технопарков.

Правовая форма кооператива прошла через испытания чрезвычайных положений, нужды и ситуации выживания. Опыт создания и развития

кооперации в различных странах позволяет утверждать, что легче всего в качестве первого шага построения развитой сети кооперативов на конкретной территории является учреждение ссудосберегательного кооператива или товарищества взаимного кредитования. Этот вид финансовых кооперативов позволяет накопить необходимые средства и опыт для создания других более сложных видов кооперации, укрепить взаимное доверие пайщиков, которое является основой успешного кооператива, его «социальным капиталом». Вариант хозяйственной организации местного сообщества на основе кооперации, по мнению учёных многих стран, - лучший. Примером может служить модель «шведского социализма», в котором кооперативы являются наряду с социал-демократией и профсоюзами одним из базовых элементов.

Кооперативы, среди прочего, - наиболее характерный субъект малого предпринимательства, действующего в качестве юридического лица, основным признаком которого является численность его работников. В отличие от участников хозяйственных обществ, для которых труд в них не обязателен, члены производственного кооператива, как общее правило, трудятся в нём. С учётом этого обстоятельства кооперативы являются наиболее типичными субъектами малого предпринимательства, нуждающимися в поддержке властных структур, в особенности в начале деятельности. В программах приватизации, например, можно предусматривать преобразование небольших государственных, и в особенности муниципальных предприятий в производственные кооперативы, а не только в акционерные и другие хозяйственные общества.

Авторы статьи представляют концептуальные положения развития поселения Пазял как результат своих исследований. Не навязывая своё мнение, считаем, что внесённые предложения – всего лишь материал для более глубоких размышлений, завершением чего является программа развития уникального поселения Пазял в перспективе с необходимыми

расчётами конкретных организационно-экономических предложений по модернизации этой большой деревни.

Для гармоничного развития территории муниципального образования «Пазяльское» имеет достаточно предпосылок. Имеется сеть учреждений социальной сферы и сельскохозяйственное предприятие ООО «Родина». Ежегодно администрацией разрабатывается программа социально-экономического развития территории по всем направлениям и по основным отраслям производства сельскохозяйственной продукции. Разработка прогноза осуществляется по умеренно-оптимистичному варианту для сохранения стабильных устойчивых планов роста в экономике. Основным экономическим потенциалом является сельское хозяйство.

Прогноз на предстоящий трехлетний период предусматривает выполнение всех принятых показателей по трехстороннему соглашению с Администрацией муниципального образования «Можгинский район», администрацией муниципального образования «Пазяльское» и сельскохозяйственным предприятием ООО «Родина».

Территория муниципального образования обладает достаточными производственными ресурсами и торговыми сетями при овладении современными маркетинговыми технологиями стимулирования предпринимательства для развития небольших предприятий торговли и услуг, обеспечения качества и доступности товаров в сельской местности.

Социально-экономическое развитие неразрывно связано с ростом инвестиционной активности и повышением эффективности инвестиционных процессов, но для этого необходимо создавать благоприятные условия для развития, устойчивость и уверенность в завтрашнем дне.

Таблица 1.

Статистические данные по демографии МО «Пазяльское»

Показатели	Ед. изм.	2007г.	2008 г.	2009г.	2010г.
Численность постоянного населения	чел.	934	993	1027	1023

Число родившихся	чел.	16	19	17	22
Число умерших	чел.	15	14	17	12

Численность родившихся превышает численность умерших, наблюдается прирост населения.

Личное подворье- это золотой запас страны, источник доходов населения. Благодаря личным подсобным хозяйствам селяне стараются выжить в сложной ситуации.

Таблица 2.
Статистические показатели личного подсобного хозяйства МО «Пазальское»

Показатели	Ед. изм.	2006	2007	2008	2009
Животноводство					
Поголовье КРС, всего	Гол	467	437	435	410
В том числе: поголовье коров	Гол	207	216	220	205
Поголовье свиней	Гол	485	293	195	178
Поголовье птицы	Гол	3439	2979	2955	2840
Производство молока	Тонн	675	720	750	780
Производство мяса	Тонн	60	60	65	65
Производство яиц	Тыс.шт.	905	850	900	900
Реализация молока	Тыс.руб	520	600	600	650
Реализация мяса	Тыс.руб	2200	2000	2100	2100
Реализация яиц	Тыс.руб	-	---	---	---
Растениеводство					
Площади под сельскохозяйственными культурами, всего	га	136	136	136	136
в том числе: зерновые	га	-	---	---	---
Картофель	га	90	90	90	90
Овощи	га	50	50	50	52
Кормовые	га	6	6	6	6
Производство зерновых	тонн	-	---	---	---
Производство картофеля	тонн	1200	1200	1300	1300

Производство овощей	тонн	500	500	500	510
Реализация зерновых	тыс.руб.	-	---	---	----
Реализация овощей	тыс.руб.	-	---	---	---
Реализация картофеля	тыс.руб.	300	300	310	310

Для повышения доходов населения необходимо кредитование личных подсобных хозяйств с отсрочкой платежей на 1,5 - 2 года, как минимум, стимулирование малых форм хозяйствования в АПК, увеличение производства сельскохозяйственной продукции.

Главная задача- это повышение уровня жизни в деревне, с целью сохранения и преумножения национальной культуры, быта, традиций и обычаев, которые передаются из поколения в поколение. Для молодежи жизнь в деревне действительно сузилась, возможности трудоустройства на месте, но инициативные, ответственные люди не предаются унынию, находят разные возможности обеспечения своего благополучия. Интервьюирование данного типа сельского жителя показывает, что самоорганизация и самопомощь-веме (внутри своего рода), является возвратом к прошлой форме и виду помощи, как ответ на вызовы рыночной экономики. Веме имеет твердую основу – жизнестойкость, качество, исконно присущее крестьянству.

При выборе и принятии ключевых решений в жизни влияния семьи выбрало 32,3% опрошенных. Родителей не связывают будущее своих детей с сельскохозяйственным трудом, а в сельских школах полностью отсутствует трудовая подготовка по сельскохозяйственному профилю. Сельскохозяйственные профессии (агроном, зоотехник, доярка, механизатор) имеют у молодежи рейтинг от 0,1 до 0,9%. Наиболее устойчивым институтом жизненного пространства деревни остается семья. Альтернативу «семья» выбрали (85,7%) молодых респондентов в вопросе «Что для Вас наиболее ценно в жизни?». На втором месте «работа» (53,1%) и на третьем «друзья» (46,9%). Результаты этого опроса также показали, что некоторая часть респондентов могли бы вернуться жить и работать в деревню, но только при условии, если им предоставят жилье (26,5%) и достойную заработную плату

(34,7%). Многие отмечают и положительные стороны в сельском образе жизни. Лучшая, по сравнению с городской, экология, прекрасные места отдыха, более близкие родственные отношения, более спокойный и размеренный темп жизни. (22,4%) отметили «люблю природу», а альтернативу «сельская жизнь безопаснее для детей» выбрали (16,3%) [5].

Итак, новое поколение хотя и меняется, но одновременно сохраняет многое из социального опыта отцов. Понять их устремления, культуру, смысл жизни, а затем включить в поле социальной политики, значит, сделать эту политику научно-обоснованной и эффективной.

Так, предварительные результаты этносоциологического опроса показывают, что сельская молодежь представляет собой особый социальный слой, обладающий рядом культурных особенностей, определенным демографическим поведением и составляющий серьезный общественный ресурс для выравнивания демографической ситуации. Успешная реализация данного потенциала требует государственной поддержки, прежде всего в улучшении социальной и культурной инфраструктуры села, в решении проблемы жилья и трудоустройства сельских жителей [6]. Из всего вышесказанного можно сделать вывод, что наиболее важными для сельской молодежи являются проблемы, связанные с ограниченными возможностями реализации себя в трудовой деятельности. Соответственно для восстановления доверия молодых людей к решению жить в деревне необходима государственная поддержка в развитии различных форм кооперации и частного подворья.

1. <http://www.rkpr.inion.ru/inion/items.html?category=100002654>
2. А.К.Осипов, д.э.н.,проф., Концепция создания агротехнополиса в Удмуртской Республике
3. Перспективы развития личных подворий / Ю.А. Ильин, М.И. Шишкин, А.Г. Шарафутдинов - Ижевск: Издательство «Книгоград», 2010г.
4. Исследование подготовлено и проведено с.н.с Удмуртского филиала ИФиП УрО РАН к.филос.н. А.М.Пономаревым и директором Дома учёных Л. М.. Гониным
5. <http://www.rkpr.inion.ru/inion/items.html?category=100002654>
6. А.К.Осипов, д.э.н.,проф., Концепция создания агротехнополиса в Удмуртской Республике
7. Поздеев И.Л. Особенности демографического поведения финно-угорской молодежи.

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ВОПРОСЫ АНАЛИЗА ЛОГИСТИЧЕСКОГО ПОТЕНЦИАЛА ПРЕДПРИЯТИЯ

Г.Г. Виногоров, кандидат экономических наук, доцент, Белорусский государственный экономический университет, г. Минск (Беларусь)

Логистика – это классический пример системного подхода к проблемам бизнеса.

Без эффективного использования логистики в практической деятельности особенно малых и средних предприятий невозможно победить в жесткой конкурентной борьбе, являющейся неотъемлемым атрибутом рыночной экономики. Между тем в учебниках и другой экономической литературе по анализу хозяйственной деятельности (экономическому анализу) [1,2,3,4,5,6,7,9,13,14,15,18] анализ логистической деятельности предприятия вообще не рассматривается.

С этих позиций предлагается следующая методика анализа и оценки логистического потенциала промышленного предприятия.

Задачами анализа являются: проверка реальности плана логистической деятельности предприятия; оценка выполнения плана; изучение динамики показателей, характеризующих логистическую деятельность; определение системы факторов и обусловивших причин отклонений фактических показателей от установленных параметров; количественное измерение влияния факторов на выявленные отклонения показателей; выявление и оценка внутрипроизводственных резервов улучшения логистической деятельности предприятия и разработка конкретных мероприятий по их использованию.

Источники информации: план экономического и социального развития; бизнес-план; план логистической деятельности предприятия; форма 12-п (срочная) «Отчет о производстве продукции и выполненных работ, услугах промышленного характера»; форма 1-п (натура) «Отчет о производстве продукции в натуральном выражении»; форма 4-у «Основные сведения о

выпуске товаров и услуг по видам экономической деятельности»; форма 1-ф (ОС) «Отчет о наличии и движении основных средств и других внеоборотных активов»; форма 1-п (баланс мощностей) «Баланс производственных мощностей»; форма 12-т «Отчет по труду и движению работников»; форма 6-т «Отчет о численности, составе и профессиональном обучении кадров»; форма 1-мр (сырье и материалы) «Отчет об недостатках, поступлении и расходе сырья и материалов»; форма 1-ф (ОПФ) «Отчет об отдельных финансовых показателях»; форма 4ф (баланс) «Отчет о составе средств и источниках их образования»; форма 12-ф (расчеты) «Отчет о состоянии расчетов»; форма 12-ф (прибыль) «Отчет о финансовых результатах»; форма 4ф (затраты) «Отчет о затратах на производство продукции (работ, услуг)»; форма 1-нт (технология) «Отчет о создании и использовании передовых производственных технологий»; форма 1-нт (инновация) «Отчет об инновационной деятельности организации»; форма 1-нт (наука) «Отчет о выполнении научных исследований и разработок и выездах исследователей в командировки за рубеж»; форма 12-ВЭС (товары) «Отчет об экспорте и импорте отдельных товаров»; форма 12-ВЭС (услуги) «Отчет об экспорте и импорте услуг»; форма №1 «Бухгалтерский баланс», форма №2 «Отчет о прибылях и убытках»; форма №3 «Отчет об изменении капитала»; форма №4 «Отчет о движении денежных средств»; форма №5 «Приложение к бухгалтерскому балансу»; соответствующие листки-расшифровки; данные выборочных и специальных обследований и др.

Анализ логистической деятельности широк и разнообразен и охватывает практически все функциональные области служб логистики промышленного предприятия: план закупок материально-технических ресурсов; состояние запасов(производственных, страховых, подготовительных) материально – технических ресурсов; план оптовой реализации готовой продукции; использование основных средств (складского и подъёмно-транспортного оборудования); общий объём реализации готовой продукции; расходы, доходы и прибыль. В общем виде основные

направления анализа логистической деятельности промышленного предприятия представлены на рисунке 1.



Рис. 1. Направления анализа логистической деятельности промышленного предприятия

Источник: Собственная разработка

Конкретным аналитическим приложением логистики выступает оценка логистического потенциала промышленных потоков, потоков в сфере промышленного производства. хозяйственную деятельность предприятия и, в частности, его логистическую составляющую, характеризует величина и качественная определенность экономических потоков, которые в зависимости от своей направленности и экономической природы определяют его жизнеспособность и перспективу.

При проведении анализа логистического потенциала предприятия целесообразно использовать следующую трансформированную систему показателей, которая встречается лишь в одном литературном источнике по логистике [17, с. 44-51]:

1. Соотношение входных и выходных односторонних материальных потоков предприятия (K_1):

$$K_1 = \frac{ДЗ}{КЗ}, \quad (1)$$

где: ДЗ – объём дебиторской задолженности предприятия;

КЗ – объём кредиторской задолженности предприятия.

Данный показатель фиксирует соотношение потоков по совершившимся хозяйственным сделкам. В зависимости от того, превышает или нет дебиторская задолженность кредиторскую, можно говорить о благоприятной или неблагоприятной позиции, которую занимает данное предприятие в рыночных транзакциях. Большое значение имеет характер задолженности и ее структура по ликвидации, а также возврат. Естественно, что задолженность, подтвержденная условиями договора, в полной мере соблюдаемая по объёму и срокам, способствует укреплению логистического потенциала предприятия, подталкивая его к закреплению такой позиции на перспективу, например, в форме логистической цепи. Просроченная же задолженность, наоборот, усиливает разобщенность контрагентов, порождая конфликт интересов.

2. Соотношение входных и выходных односторонних финансовых потоков предприятия (K_2):

$$K_2 = \frac{АП}{АВ}, \quad (2)$$

где: АП – авансы, полученные по рыночным сделкам;

АВ – авансы, выданные за выполнение работы и услуги.

Такого рода соотношение демонстрирует потенциал по продуцированию материальных потоков в будущем. Известно, что финансовые потоки оказывают определяющее влияние на материальные потоки. Чем больше значение этого показателя, тем выше уровень логистического потенциала предприятия, тем эффективнее оно реализует рыночные возможности, свои хозяйственные связи. Однако в условиях, когда рыночная ситуация, используемая терминологию теории игр, может быть определена как игра без продолжения, этот показатель нецелесообразен, так как максимизация его возможна зачастую в результате нанесения ущерба

контрагентами. Для логистики, напротив, максимизация этого показателя желательна, но, разумеется, в комплексе с другими показателями и без игнорирования интересов других участников логистической цепи.

3. Соотношение односторонних потоков на входе в систему различной экономической природы (K_3):

$$K_3 = \frac{KЗ}{AB}. \quad (3)$$

Значение этого показателя указывает на степень компенсированности материальных односторонних потоков финансовыми потоками, т.е. степень достижения благоприятных условий для формирования экономических потоков при материально-техническом обеспечении промышленного производства.

4. Соотношение односторонних потоков различной экономической природы на выходе системы (K_4):

$$K_4 = \frac{ДЗ}{АП}. \quad (4)$$

Здесь справедливо все сказанное относительно предыдущего показателя, с той лишь разницей, что организационная локализация этих потоков не совпадает.

5. Соотношение запасов и результирующего материального потока промышленного предприятия (K_5)

$$K_5 = \frac{З}{ОР}, \quad (5)$$

где: З – общая величина запасов промышленного предприятия;

ОР – объём реализованной продукции за рассматриваемый период.

Данный показатель характеризует уровень эффективности управления экономическими потоками предприятия, т.е. его способность осуществлять производство и сбыт продукции при минимальных затратах. С одной стороны, этот показатель формируется под воздействием факторов, обусловленных спецификой хозяйственной деятельности

(продолжительность производственного цикла, сезонность деятельности, пространственная разобщенность взаимосвязанных производств и т. д.), но в то же время отражает уровень технологической и организационной сопряженности участников логистического процесса.

6. Системная адаптивность (K_6):

$$K_6 = \frac{\Delta ПЗ}{\Delta ГП} = \frac{\Delta ПЗ}{\Delta НЗП} \times \frac{\Delta НЗП}{\Delta ГП}, \quad (6)$$

где: $\Delta ПЗ$ – прирост производственных запасов;

$\Delta НЗП$ – прирост незавершенного производства;

$\Delta ГП$ прирост готовой продукции.

Наращение запасов в любых их формах и в любых звеньях логистической цепи в ходе производственного процесса зачастую инициируется сбоями в логистической системе. Таким образом, взаимозависимость изменения различных видов запасов, представленная в формуле, отражает степень адаптивности логистической системы, ее способность преодолевать лавинообразное нарастание негативных последствий по всей логистической цепи, находить пути и способы обхода «узких» мест, компенсировать их.

7. Запасоотягощенность основных средств предприятия (K_7):

$$K_7 = \frac{З_{ос}}{\overline{ППОС}} = \frac{З_{ос}}{ОР} \times \frac{ОР}{\overline{ППОС}}, \quad (7)$$

где: $З_{ос}$ - запасы основных средств предприятия.

$\overline{ППОС}$ – среднегодовая стоимость промышленно-производственных основных средств.

Этот показатель определяет, в какой степени действующие основные средства обременены запасами основных средств на складах предприятия и в незавершенном строительстве. Необходимость отдельного рассмотрения влияния этих запасов на внутрисистемный логистический канал обусловлена последствиями их образования для промышленного предприятия. Кроме иммобилизации оборотных средств, здесь присутствует прямое увеличение себестоимости продукции за счет начисления амортизации на некоторые

основные средства в запасах. В развитии этот показатель может быть представлен произведением запасоёмкости продукции по основным средствам и фондоотдачи, т.е. оценивается взаимосвязь между запасами, сформированными низкочастотными потоками, и результирующим потоком (реализованной продукции) в их влиянии на внутрисистемный логистический канал промышленного предприятия.

8. Взаимовлияние низкочастотных и высокочастотных потоков определяется в показателе продуктивности собственного капитала промышленного предприятия (K_8):

$$K_8 = \frac{OP}{СК} = \frac{OP}{ИК} \times \frac{ИК}{СК}, \quad (8)$$

где: СК – собственный капитал;

ИК – инвестированный капитал.

Объем реализованной продукции выражает аккумулированный результат логистической деятельности, являющийся мерой реализации логистического потенциала, заложенного в низкочастотных потоках. Описываемый показатель в развернутом виде предстает как изменение в соотношении (структуре) низкочастотных потоков и в оборачиваемости инвестируемых средств, т.е. способности инвестируемого капитала продуцировать высокочастотные потоки с определенной интенсивностью.

9. Трудоемкость реализованной продукции (K_9):

$$K_9 = \frac{ЗВ}{OP}, \quad (9)$$

где: ЗВ – затраты времени, необходимые для производства продукции и ее реализации.

Показатель трудоемкости характеризует трудовые затраты, необходимые для обеспечения определенной величины, результирующего потока при сложившихся организационно-технологических условиях данного промышленного предприятия.

10. Продуктивность (отдача) логистических затрат (показатель, характеризующий эффективность логистической деятельности промышленного предприятия) (K_{10})

$$K_{10} = \frac{OP}{ЗЛ}, \quad (10)$$

где: ЗЛ – величина логистических затрат промышленного предприятия.

Здесь определяется среднее значение материального потока в сфере сбыта, которое может приходиться на 1 руб. логистических затрат промышленного предприятия.

11. Уровень логистизации основных средств (K_{11})

$$K_{11} = \frac{\overline{ОСЛ}}{\overline{ППОС}}, \quad (11)$$

где: $\overline{ОСЛ}$ – основные средства логистического назначения.

12. Фондоотдача основных средств логистического назначения ($\Phi O_{л}$):

$$\Phi O_{л} = \frac{OP}{ОСЛ}. \quad (12)$$

13. Уровень амортизации основных средств логистического назначения (K_{13}):

$$K_{13} = \frac{АЛ}{ОСЛ}, \quad (13)$$

где: АЛ – амортизация основных средств логистического назначения.

14. Обновление основных средств логистического назначения (K_{14}):

$$K_{14} = \frac{ПОСЛ}{ОСЛ_{к}}, \quad (14)$$

где: ПОСЛ - поступившие основные средства логистического назначения;

ОСЛ_к - основные средства логистического назначения на конец отчетного периода.

15. Уровень логистических затрат в себестоимости продукции, % (K_{15}):

$$K_{15} = \frac{ЗЛ}{СП}, \quad (15)$$

где: СП – себестоимость продукции.

Вышеуказанную систему показателей целесообразно дополнить следующими:

16. Показателем (K_{16}), обратным рассмотренному выше (10):

$$K_{16} = \frac{ЗЛ}{ОР}, \quad (16)$$

Этот показатель характеризует величину логистических затрат, приходящихся на 1 рубль реализованной продукции.

17. Коэффициент ввода основных средств логистического назначения (K_{17}):

$$K_{17} = \frac{ВОСЛ}{ОСЛ_K}, \quad (17)$$

где: ВОСЛ – введенные в действие основные средства логистического назначения.

18. Коэффициент выбытия основных средств логистического назначения (K_{18}):

$$K_{18} = \frac{ШОСЛ}{ОСЛ_H}, \quad (18)$$

где: ШОСЛ – стоимость выбывших основных средств логистического назначения;

ОСЛ_Н – стоимость основных средств логистического назначения на начало отчетного периода.

19. Коэффициент ликвидности основных средств логистического назначения (K_{19}):

$$K_{19} = \frac{ОСЛ_Л}{ОСЛ_H}, \quad (19)$$

где: ОСЛ_Л – стоимость ликвидированных основных средств логистического назначения.

20. Коэффициент прироста основных средств логистического назначения (K_{20}):

$$K_{20} = \frac{РОСЛ}{ОСЛ_H}, \quad (20)$$

где: РОСЛ – стоимость прироста основных средств логистического назначения.

21. Коэффициент годности основных средств логистического назначения (K_{21}):

$$K_{21} = \frac{ООСЛ}{ОСЛ}, \quad (21)$$

где: ООСЛ – остаточная стоимость основных средств логистического назначения.

Методика анализа показателей, отраженных в формулах 16-21, широко раскрыта в экономической литературе. Отметим лишь, что при проведении анализа рассчитанные показатели целесообразно сравнить с аналогичными в других сферах деятельности, а не только в логистической.

Наряду с вышерассмотренными показателями целесообразно проводить глубокий анализ производительности труда работников, выполняющих логистические операции; фондоотдачу основных средств логистического назначения; эффективность использования оборотных средств в сфере логистики, их оборачиваемость. Факторный анализ данных показателей широко представлен в экономической литературе [1, 2, 3, 4, 6, 7, 9, 13, 14, 15, 18].

В процессе анализа исследуется: возраст дебиторской задолженности(задолженность необходимо проанализировать на предмет: возникновения, движения, срока исковой давности, ведения судебных дел, аффилированности); удельный вес просроченной дебиторской задолженности в ее общей величине; отношение к выполнению обязательств перед инвесторами, акционерами; средний возраст основного оборудования; фондовооружённость труда работающих на логистических операциях; удельный вес логистических затрат в себестоимости единицы продукции и др.

Особое влияние следует уделить анализу затрат времени на проведение всех логистических операций, для чего рассматривается коэффициент затрат времени на логистические операции (K_{22}):

$$K_{22} = \frac{\text{ФВЛ}}{\text{ОФВ}}, \quad (22)$$

где: ФВЛ – фонд времени на проведение всех логистических операций;
ОФВ – общий фонд времени, который необходимо затратить на изготовление готового продукта, включая его испытания.

При проведении анализа используется прием сравнения.

Одновременно при наличии информационной возможности вышеизложенные показатели и соответствующий анализ целесообразно детализировать по отдельным областям логистической деятельности: закупочной, запасов, производственных процессов, транспортной, складирования, сбытовой (распределительной), информационной, финансовой, сервисного обслуживания.

1. Анализ и диагностика финансово-хозяйственной деятельности предприятий: Учебник / Под ред. проф. В.Я. Позднякова. М.: ИНФРА – М, 2008.-615 с.
2. Анализ хозяйственной деятельности в промышленности: учебник / Под общ. ред. В.И. Стражева и Л.А. Богдановской. – Минск: «Вышэйшая школа», 2008.-528 с.
3. Анализ хозяйственной деятельности предприятия: учебное пособие / Под общ. ред. проф. Л.Л. Ермолович. – Минск: «Современная школа», 2006.-736 с.
4. Бердникова Т.Б. Анализ и диагностика финансово-хозяйственной деятельности предприятия: учебное пособие. – М.:ИНФРА-М., 2007.-215 с.
5. Вахрушина М.А. Управленческий анализ: Учебное пособие. – М.: «Омега-Л», 2007.-400 с.
6. Гинзбург А.И. Экономический анализ для руководителей малых предприятий. – СПб.: Питер, 2007.-224 с.
7. Ковалев В.В., Волкова О.Н. Анализ хозяйственной деятельности предприятия.– М.: ПБОЮЛ М.А. 2005.-424 с.
8. Логистика /Под. Общ. ред. И.И. Полищук. – М: БГЭУ, 2007.-431 с.
9. Любушин Н.П. Экономический анализ: Учебное пособие. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2007.-471 с.
10. Неруш Ю.М. Логистика. – М. Проспект, 2006.-517 с.
11. Новиков О.А., Уваров С.А. Логистика: Учебное пособие.- СПб.: Издательский дом «Бизнес-пресса». – 2000. -202 с.
12. Пелих С.А., Иванов Ф.Ф. Логистика.- Минск: Право и экономика, 2007.-554 с.
13. Прыкина Л.В. Экономический анализ предприятия: Учебник для вузов.- М.: ЮНИТИ-ДАНА,2003.-407 с.
14. Пястолов С.М. Экономический анализ деятельности предприятий.- М.: Академический проект, 2002. - 573 с.
15. Савицкая Г.В. Анализ хозяйственной деятельности предприятия: Учебник.- М.: ИНФРА-М, 2006. -425 с.
16. Саркисов С.В. Управление логистикой.- М.: «Дело», 2004.-368 с.
17. Стаханов В.Н., Тамбовцев С.Н. Промышленная логистика : Учебное пособие. – М.: «Издательство ПРИОР», 2000. – 96 с.
18. Шеремет А.Д. Комплексный анализ хозяйственной деятельности: Учебник.- М.:ИНФРА-М, 2008. -415 с.

УПРАВЛЕНИЕ МЕЖЭТНИЧЕСКИМИ ПРОЦЕССАМИ КАК ФАКТОР МОДЕРНИЗАЦИИ

В.Е. Зарайченко, кандидат педагогических наук, доцент, доцент кафедры философии и методологии науки, Северо-Кавказская академия государственной службы, г. Ростов-на-Дону

Государственное и муниципальное управление осуществляется в условиях влияния на его характер различных факторов – политических, исторических, экономических, правовых, психологических, географических, демографических и т.д. В этом ряду особое место занимает этнокультурный фактор. Действительно, объектом управления является полиэтничный социум, и эта многоцветная компонента представляет собой едва ли не самый трудный и сложный фактор. Отношение к нему (внимательное или безразличное) способно оказать серьезное влияние на эффективность управленческих действий – повышать или снижать, а возможно, и сводить на нет принимаемые решения. Ввиду этого этнокультурный фактор приобретает все большее методологическое значение для определения цели, задач, принципов, основных направлений, форм и методов государственного и муниципального управления на многоэтническом поле деятельности.

Прежде всего, требуют глубокого анализа и обобщения разнообразные социокультурные обстоятельства, в которых осуществляется государственное и муниципальное управление. Назовем некоторые из них:

1. Этническая составляющая социума на подведомственной территории, а именно:

- количество граждан различных национальностей, в том числе национальных меньшинств;
- распределение их по половозрастным, образовательным, профессиональным параметрам;
- концентрация национальных групп в местах их компактного проживания;

- семейное положение, структура и состав семей, наличие смешанных семейно-брачных союзов;

- классификация этнических групп по времени проживания на данной территории (укоренившиеся жители территории, недавние мигранты, временные переселенцы и т.д.);

2. Определение уровня интеграции различных этнических групп в социокультурное пространство данной административной единицы:

- характер трудоустройства (соответствие трудовой занятости имеющейся специальности, наличие постоянной или временной работы, возможностей для карьерного роста, перспектив профессионального совершенствования, удовлетворенность своим профессиональным статусом);

- менталитет и уровень общественно-политической активности (отношение к возможности реализации своего избирательного права, наличие интереса к социально-политическим событиям; степень доверия к муниципальной власти, основанная на опыте взаимоотношений с представителями административных органов; участие в деятельности национально-культурного общественного объединения, в работе различных общественных организаций, например в профсоюзной организации, в родительском комитете школы или дошкольного учреждения, в домовом комитете и т.п.; отношение к возможности свободной реализации своих религиозных потребностей, степень практически-духовной связи с религиозными формированиями на данной территории или вне ее);

- общая характеристика законопослушности лиц, составляющих данную этническую группу;

- лично-нравственные качества формальных и неформальных лидеров данных этнических групп, степень их нравственно-психологической готовности способствовать повышению уровня культуры межнациональных отношений и эффективности управления; наличие или отсутствие среди лидеров лиц с девиантными качествами;

- уровень развития интереса и стремления к познанию истории, культуры, традиций, обычаев и обрядов коренных народов, проживающих на данной территории; готовность не только уважительно относиться к местным национальным традициям, но и следовать им, не нарушая своих этнических правил и процедур;

- особенности связи с исторической родиной, характер взаимоотношений и контактов с родственниками, друзьями, проживающими в других территориях, в том числе в сопредельных странах;

- особенности поведения в быту, готовность к налаживанию добрососедских отношений с инонациональными группами и отдельными лицами по месту работы, учебы, жительства.

3. Исторический анализ содержания и характера межнациональных взаимоотношений на данной территории; наличие положительного опыта и «слабых» мест, имевших место в прошлом:

- история появления данной этнической группы в соответствующем муниципальном образовании;

- характер протекания процессов закрепления представителей данной этнической группы на территории, степень их укорененности, оседлости;

- наличие конфликтных ситуаций на национальной почве в истории проживания данной этнической группы на этой территории, применявшиеся способы разрешения названных ситуаций.

Исходя из этого цель государственного и муниципального управления развитием общества в аспекте этнокультурной составляющей может быть представлена как повышение качества жизни населения данного муниципального образования, достигнутое на основе такого уровня управления, при котором принимаемые управленческие решения находятся в гармоническом сочетании с этнокультурной составляющей проживающих на данной территории народов и вызывают их готовность выполнять данные решения, а значит, повышают доверие населения к власти и другим институтам социального управления.

Из данной цели вытекают основные задачи обеспечения этнокультурного фактора в управлении. Среди них обозначим следующие:

1. Оценить реальное состояние межнациональных отношений в данном социуме и значение этнокультурной составляющей в параметрах этой оценки.
2. Выявить причины, условия, мотивы, определяющие положительный или негативный характер указанной оценки, а также факторы, способные оказать влияние на нее.
3. Провести анализ проекта подготовленного управленческого решения с точки зрения прогнозирования реакции на него со стороны различных этнокультурных объектов управления.
4. Осуществить коррекцию планируемых процессуальных действий в сфере государственного и муниципального управления с точки зрения их соответствия этнокультурным представлениям полиэтнического социума.
5. Провести мониторинг результативности осуществленной коррекции и возможности использования полученных данных для оптимизации управления в дальнейшем.

Успешное применение этнокультурного фактора в процессе государственного и муниципального управления развитием общества базируется на определенных принципах:

- принцип гуманистической направленности социального управления, нацеленной на соблюдение интересов, прав и свобод каждого индивидуума в составе полиэтнического социума;
- принцип паритетности этнических групп в данном социуме независимо от их численного состава и иных характеристик;
- принцип равноценности национальных культур, проявляющихся в традициях, обычаях, обрядах, менталитете, эстетических предпочтениях, нравственных приоритетах каждого этноса;

- принцип сочетания уважения к одним и терпимости к другим сложившимся у данного этноса традициям, обычаям, обрядам, образу жизни, характеру межличностных отношений;

- принцип опоры на глубокий и всесторонний анализ межэтнических отношений в контексте сложившихся в данном социуме межличностных связей и взаимозависимостей;

- принцип согласованности действий различных субъектов социального управления в осуществлении этнокультурных интересов, прав и свобод граждан;

- принцип непримиримости ко всем проявлениям шовинизма, национализма, расизма и экстремизма.

Следование перечисленным принципам будет способствовать оптимизации государственного и муниципального управления, позволит повысить в нем роль и значение этнокультурного фактора. Напротив, недоучет этого фактора, игнорирование национально-культурных традиций, обычаев, национального менталитета ведет к ошибкам при принятии управленческих решений, а может привести и к резкому обострению межнациональных отношений.

В последние годы многие ученые и практики ведут интенсивные поиски путей преодоления межнациональных конфликтов, восстановления добрососедских отношений, еще совсем недавно характерных для межэтнических контактов. Особое внимание при этом уделяется культурологической составляющей возможных программ решения данной проблемы.

Так, профессор Аслаханов А.А., член Совета Федерации РФ, анализируя ситуацию в Чечне, отмечал: «Проблема Чечни в большей степени культурологическая» [1]. Он справедливо видел выход из чеченского кризиса в создании новых рабочих мест, особенно для молодежи, в образовании и просвещении народа, поддержке учреждений культуры. Процессы стабилизации, наблюдаемые в последнее время в Чеченской Республике,

подтверждают верность указанной стратегии. Известный ученый директор Института этнологии и антропологии РАН Тишков В.А. справедливо утверждает, что «конец конфликта наступает с возвращением культуры в разрушенное войной общество» [2].

В нашей стране, имеющей уникальную по различным параметрам структуру общества, следовало бы выстраивать основные компоненты социального управления с учетом этнокультурного аспекта.

Исходя из обозначенных выше цели, задач, принципов реализации этнокультурного фактора в государственном и муниципальном управлении, представим **основные направления, формы и методы работы** органов власти в данном вопросе. Подчеркнем, что нижеизложенные положения раскрываются на основе конкретного опыта, накопленного в различных территориях Южного Федерального округа. Обозначим ряд тенденций, проявляющихся в последние годы в отношении этнокультурного фактора в системе социального управления. Они могут быть сведены к следующим положениям:

1. Создание в структуре органов власти подразделений, занимающихся проблемами межнациональных отношений и этнокультурного развития.
2. Мониторинг межэтнических процессов, научная оценка проблемы и методов ее решения.
3. Установление долгосрочных политических, экономических и культурных связей между субъектами федерации, входящими в федеральный округ, а также между муниципальными образованиями
4. Осуществление продуманной кадровой политики, учитывающей национальный состав населения территории.
5. Меры экономической поддержки этнокультурных групп населения.
6. Сотрудничество с национально-культурными общественными организациями.

7. Уважительное отношение к этноконфессиональным традициям и обычаям.

8. Создание условий для сохранения художественных ценностей национальных культур.

9. Поддержка и развитие позитивных семейно-бытовых национальных традиций.

10. Информационное обеспечение деятельности по формированию культуры межнационального общения.

11. Работа с временными мигрантами инонационального состава по их социокультурной адаптации и социальной интеграции.

12. Воспитание культуры межэтнических отношений в детской и молодежной среде.

Учет этнокультурного фактора является залогом социально-политической стабильности, динамичного развития морально-психологической атмосферы, а значит, и важнейшим средством повышения эффективности государственного и муниципального управления. Такой подход будет способствовать успешному решению социокультурных и политических проблем народов Кавказа, в том числе проживающих в высокогорных районах.

1. Аслаханов А.А. Чеченская Республика в контексте современной национальной политики России // Культура Чечни: история и современные проблемы. – М.: Наука, 2002. – С. 313

2. Тишков В.А. Война и культура // Культура Чечни: история и современные проблемы. – М.: Наука, 2002. – С. 6

РЫНОК ССУДНЫХ КАПИТАЛОВ И ЕГО НОВЫЕ ИНСТРУМЕНТЫ: ЗНАЧЕНИЕ ДЛЯ БЕЛАРУСИ

М.В. Маркусенко, кандидат экономических наук, доцент, Институт экономики НАН Беларуси, г.Минск (Беларусь)

В последние годы в мире идет процесс значительного возрастания масштабов и усиления роли финансового рынка в процессах модернизации экономики. Финансовый рынок (или рынок ссудных капиталов) любой страны представляет собой сферу функционирования специфических товарно-денежных отношений, посредством которых происходит образование и осуществляется движение ссудного капитала. Объективной предпосылкой функционирования финансового рынка является несовпадение потребностей в денежных средствах у предприятий и его возможностей (то есть отсутствия достаточного объема собственных источников для их удовлетворения). Финансовые средства имеются у одних субъектов экономики, а инвестиционные потребности возникают у других субъектов рыночных отношений. Назначение финансового рынка состоит в обеспечении путем посредничества движения финансовых ресурсов от их владельцев к пользователям (инвесторам). Основная задача финансового рынка – трансформировать финансовые сбережения в инвестиции. Следовательно, финансовые рынки аккумулируют временно свободные денежные капиталы субъектов хозяйствования, а также личные сбережения населения и средства государства. Все эти свободные денежные средства трансформируются в ссудный капитал и перераспределяются на основе возвратности в соответствии со спросом и предложением на него.

С функциональной точки зрения рынок ссудных капиталов – это организационная форма купли-продажи ссудного капитала в целях обеспечения потребности в нем хозяйствующих субъектов, государства и частных лиц. С институциональной точки зрения данный рынок обычно рассматривают как совокупность кредитно-финансовых учреждений и

фондовых бирж, организующих движение ссудного капитала, т.е. осуществляющих посредничество при движении временно свободных денежных средств от их владельцев к пользователям. Наиболее распространенным является деление финансового рынка (рынка ссудных капиталов) на денежный рынок и рынок капитала. Такое деление предполагает, что на денежном рынке совершаются краткосрочные операции в оборотный капитал, а на рынке капиталов – долгосрочные операции в основной капитал [1]. В соответствии с вышеназванным критерием операции валютного, кредитного, фондового рынков могут быть отнесены или к денежному рынку, или к рынку капиталов.

Развитие современных финансовых рынков обусловлено множеством факторов, в частности, процессами реструктуризации производства, развитием акционерной формы собственности, воздействием научно-технической революции, концентрацией и централизацией банковского капитала, развитием кредитной системы и т. д. Современные рынки ссудных капиталов в развитых странах являются одними из наиболее масштабных по объемам сделок и сложных по структуре секторов рыночного хозяйства. Наблюдается тенденция к их расширению и появлению все большего числа финансовых инструментов, используемых на этих рынках.

Особое значение в развитии финансового рынка принадлежит рынку ценных бумаг. Рынок ценных бумаг (фондовый рынок) представляет собой сложный механизм с его биржевым и обширным внебиржевым механизмами, разветвленной системой институциональных и финансовых посредников.

Без развития конкурентоспособного фондового рынка невозможно мобилизовать и предоставить экономике инвестиционные ресурсы. Во всем мире именно фондовый рынок является наиболее эффективным способом привлечения капитала. Именно фондовый рынок создает условия для перелива ресурсов с денежного рынка на рынок капиталов с целью дальнейшего их использования на модернизацию экономики.

Инструменты фондового рынка (акции и долговые обязательства различного вида - облигации, векселя, депозитные и сберегательные сертификаты с фиксированным или плавающим доходом) создают условия для расширения инвестиционной активности субъектов экономики многих стран [2].

В период, предшествующий мировому финансово-экономическому кризису, благоприятная внешняя конъюнктура способствовала росту в Республике Беларусь объемов внешнего финансирования, привлекаемого как банками, так и предприятиями небанковского сектора в виде сравнительно дешевых (в рублевом эквиваленте) кредитных заимствований. В виду этого в стране начался активный процесс замещения внутренних источников инвестиций внешними. В период кризиса (в 2008–2009гг.) наша страна также активно привлекала внешние займы в форме кредитов. Основным кредитором Беларуси по итогам 2009г. явилась Россия, которая предоставила кредит на сумму более трех миллиардов долларов. От МВФ наша страна получила 3,46 млрд. долларов (включая транш, полученный в 1 квартале 2010г.). Кроме того, нашими кредиторами явились такие страны как Венесуэла (500 млн. долларов), Китай, Италия. Был получен также кредит Всемирного банка.

Российский кредит был предоставлен на очень выгодных условиях – на 15 лет, по ставке LIBOR плюс 3% годовых, с отсрочкой погашения основного долга в течение 5 лет. На выгодных условиях получены и другие кредиты, что позволило основную нагрузку по возврату внешних займов отодвинуть во времени. В 2009г. платежи по основному долгу составляли 24% к сумме валового внешнего долга, платежи по процентам – 2,2%.

Таким образом, за счет внешних кредитов, увеличивающих внешний долг, покрывался недостаток поступления иностранной валюты в страну. Однако необходимо учитывать тот факт, что внешний долг придется возвращать в свободно конвертируемой валюте. Это требует или получения новых внешних займов (что осложняет проблему возврата внешнего долга),

или соответствующего роста экспорта как основного источника получения конвертируемой валюты.

Еврооблигации как новый инструмент привлечения валюты в экономику страны. Практически все развитые страны занимают деньги на рынке капитала, размещая еврооблигации – второй по важности вид ценных бумаг после акций. Это способ получить заемные средства не в виде кредита, а путем размещения на бирже своих долговых обязательств. Уже в 90-е годы в целом мире на долю международных облигационных займов (или международных облигаций) приходилось примерно 70–75% всех привлекаемых извне ссудных капиталов (остальные 25–30% – кредиты банков).

Постсоциалистические и постсоветские страны также стали использовать данный инструмент для осуществления внешних заимствований. В 1995–1996 гг. на рынок еврооблигаций начали выходить правительства стран Центральной и Восточной Европы (России, Эстонии, Латвии, Литвы), администрации крупнейших городов (Праги, Гданьска, Таллина) и частные эмитенты (Газпром, Лукойл, «Красный Октябрь», Ростелеком, Татнефть, некоторые банки). В 1997–1998 гг. к ним присоединились субъекты Российской Федерации (Москва, Санкт-Петербург, Нижегородская область, Свердловская область, Татарстан). На протяжении 2000–2002 гг. Украина осуществила эмиссию еврооблигаций на общую сумму 1,2 млрд. евро и 1,6 млрд. долл. США.

В 2008 г. дебютную эмиссию еврооблигаций на сумму 500 млн. долл. США осуществило правительство Грузии. Большая часть грузинских еврооблигаций была приобретена инвесторами из Великобритании, на чью долю пришлось более 50% от общего объема эмиссии. Литва в октябре 2009 года разместила пятилетние еврооблигации на сумму \$ 1,5 млрд., что стало крупнейшей эмиссией ценных бумаг, размещавшихся когда-либо правительством этой страны за рубежом. Доходность составила 6,8 % годовых. Это позволило стране обойтись во время кризиса без кредита МВФ.

В 2010 г. Правительство России продолжало активно использовать вышеназванный инструмент с целью расширения внешних заимствований из-за дефицита бюджета и сокращения Резервного фонда, предполагаемая сумма эмиссии еврооблигаций – 7 млрд. долл. США. Украина в 2010 г. планировала разместить еврооблигации на сумму 2 млрд. долл. США на 10-летний срок.

Сущность еврооблигаций. Сегодня еврооблигации относятся к одному из наиболее конкурентоспособных инвестиционных инструментов, обладающих потенциальными возможностями обеспечения привлекательной доходности. Данная доходность может быть получена в виде текущих процентов и/или прироста капитала. Этот инструмент дает инвестору возможность работать на развитом высоколиквидном рынке. Еврооблигации являются долгосрочными долговыми ценными бумагами, находящимися в открытой продаже; они выпускаются рядом институтов-заемщиков и имеют различные номиналы.

Можно дать множество определений еврооблигации. Наиболее простым является определение еврооблигации как облигации, выпущенной для привлечения средств на евторынке. Другими словами, это облигация, стоимость которой выражена в свободно конвертируемой валюте, не являющейся валютой страны, где выпущена данная облигация. То есть еврооблигация – это облигация, номинал которой выражен в валюте, являющейся как для эмитента, так и для покупателя облигации (инвестора), иностранной.

Также еврооблигацию можно определить как предъявительскую ценную бумагу в форме сертификата с фиксированной процентной ставкой, по которой доход выплачивается один раз путём предъявления купонов к оплате, или погашение производится в конце срока единовременным платежом, или в течение определенного срока – из фонда погашения [3].

При рассмотрении еврооблигаций выделяют два их вида: евробонды и евроноты.

Евробонды представляют собой предъявительские ценные бумаги, которые депонируются в депозитариях при торговых системах. Эти безыменные бумаги размещают на рынках в основном развивающиеся страны. За этими ценными бумагами не резервируется обеспечение, что привело к удобству их выпуска эмитентами.

Евроноты представляют собой именные ценные бумаги, которые эмитируются странами с развитой рыночной экономикой. В отличие от евробондов, выпуск евроноты предусматривает создание обеспечения.

Формы выпуска еврооблигаций могут быть самые разнообразные: с плавающей и фиксированной процентной ставкой, с нулевым купоном, с правом конверсии в другие облигации, в двойной валютной деноминации (номинал выражен с одной валюте, а процентные выплаты осуществляются в другой) и др.

Дата погашения еврооблигации характеризует время, когда эмитент обязан возратить основную сумму долга. Долгосрочное обязательство обычно предполагает, что облигация будет погашена более чем через 10 лет после выпуска, тогда как среднесрочное обязательство предполагает срок погашения от 1 до 10 лет. Краткосрочными считаются обязательства, выпущенные на срок не менее 1 года.

Еврооблигации выпускаются: 1) с единой датой погашения, или 2) с несколькими датами, или 3) с условием досрочного погашения. Поскольку, как уже было сказано, практически все еврооблигации являются предъявительскими ценными бумагами и учет владельцев не ведется, факт погашения должен быть заранее сообщен в финансовой прессе.

Минимальный срок для основной массы еврооблигаций составляет 2 года, максимальный – до 40 лет.

Большая часть еврооблигаций – обычные облигации с фиксированной процентной ставкой. Погашение обычно производится по номиналу. По большинству еврооблигаций проценты выплачиваются раз в год. Традиционно в качестве ориентира на уровень основной ставки выступает

ставка LIBOR. Обычно облигации хранятся в депозитарии, который и берет на себя функции по инкассации купонов для их владельцев[4].

По еврооблигациям проценты выплачиваются в основном без вычета налогов на проценты и дивиденды. Налог (уже как чисто подоходный налог) платится инвестором по законодательству своей страны. Таким образом, к основным преимуществам еврооблигаций относят:

- удобство обращения;
- надежность эмитентов;
- возможность избежания налогов;
- анонимность владельцев еврооблигаций.

Для выхода эмитента облигаций на рынок главным условием является наличие рейтинга. В условиях растущей глобализации рынков рейтинги стали ориентирами, помогающими эмитентам размещать свои ценные бумаги на мировых финансовых рынках. Наличие рейтинга может улучшить условия доступа эмитента на финансовые рынки за счет повышения доверия инвесторов к его долговым обязательствам. Многие инвесторы не приобретают долговых обязательств эмитентов из стран, не имеющих рейтинга. Согласно определению и традиционно, еврооблигации размещаются на европейском финансовом рынке с центром в Лондоне. Начало эры еврооблигаций восходит к шестидесятым годам. Первый выпуск еврооблигаций был осуществлен в 1963 г. компанией «Аутостраде» (итальянской дорожной компанией) в Лондоне на сумму в 15 млн. долл. США. Ведущим менеджером выпуска тогда была компания SG Warburg. Подъем выпуска еврооблигаций пришелся на начало восьмидесятых годов, когда наметился переход от синдицированных займов к выпуску данного вида ценных бумаг.

Еврооблигации входят в листинг двух европейских фондовых бирж:

- Лондонская фондовая биржа;
- Люксембургская фондовая биржа.

Помимо этого большая часть торговли осуществляется на внебиржевом рынке по телефону или с помощью компьютеров. В основной своей массе это предъявительские ценные бумаги, выпускаемые в виде сертификата с отрывными купонами, хотя встречаются также и именные инструменты. Проценты выплачиваются 1 раз в год. Налог на прибыль и налог на прирост курсовой стоимости отсутствуют. Большая часть облигаций не имеет обеспечения [5].

Выпуск белорусских еврооблигаций. В итоге большой проделанной подготовительной работы Республика Беларусь в конце июля 2010 г. разместила на внешнем рынке дебютный выпуск еврооблигаций на 600 млн. долл. США с доходностью 9%. Ставка купона составила 8,75%, цена размещения – 99,011% от номинала. Срок погашения облигаций – 5 лет. В качестве совместных организаторов по размещению еврооблигаций выступили четыре зарубежных банка: BNP Paribas, Deutsche Bank AG, The Royal Bank of Scotland plc и ОАО «Сбербанк России». ОАО «АСБ Беларусбанк» принял участие в качестве соорганизатора выпуска. Юридическими консультантами выпуска со стороны Беларуси и банков-организаторов выступили соответственно White & Case и Allen & Overy.

В августе 2010г. Беларусь дополнительно разместила еврооблигации еще на 400 млн. долл. США. Доходность доразмещенных еврооблигаций к погашению составляет 8,25%. При этом средняя ставка по общему объему размещенных еврооблигаций – 8,7%. Проценты по облигациям будут выплачиваться каждые полгода – 3 февраля и 3 августа – по ставке 8,75% годовых. Погашению облигации подлежат 3 августа 2015 г. Облигациям были присвоены рейтинги, аналогичные суверенным рейтингам Республики Беларусь – B1 (Moody's) / B+ (Standard & Poor's (S&P)). Еврооблигации прошли процедуру листинга на Люксембургской фондовой бирже.

Одновременно S&P присвоило рейтинг возвратности инвестиций в еврооблигации на уровне 4. По мнению аналитиков рейтингового агентства, данный рейтинг отражает ожидания S&P возврата от 30% до 50% от

вложенных средств в случае фактического дефолта [6]. Кроме того, на данных значениях отрицательно сказываются и структурные сложности в ключевых экспортно-ориентированных секторах белорусской экономики, а также относительно высокий уровень совокупного внешнего долга страны, низкие показатели международной ликвидности страны из-за высокого уровня дефицита баланса текущих операций, недостаточность международных резервных активов.

С другой стороны, положительно на рейтинг еврооблигаций влияет относительно низкий уровень государственного внешнего долга Республики Беларусь, который на начало 2010 года составлял 7,9 млрд. долл. США.

Вместе с тем, в S&P прогнозируют дальнейшее продолжение политики роста привлекательности бизнес-среды Беларуси для иностранных инвесторов, что сможет в будущем повысить рейтинг еврооблигаций. Так, администрация Минска получила от Standard & Poor's в конце 2010 г. долгосрочный кредитный рейтинг.

В ноябре 2010 г. белорусские облигации были допущены к размещению и обращению в России. Беларусь проявляет перспективный интерес к азиатскому рынку, одному из наиболее эффективных, емких и привлекательных.

В январе 2011 г. правительство Беларуси заимствовало еще 800 млн. долларов через размещение еврооблигаций, то есть внешние заимствования опять привлекались для покрытия дефицита текущего счета. (В 2011 году Беларусь предполагает привлечь еще 200 млн. долларов за счет размещения еврооблигаций).

Беларуси в 2011 году придется изыскивать ресурсы не только для покрытия дефицита счета текущих операций, но и на обслуживание ранее привлеченных займов. В 2011 году эта статья расходов будет сравнительно небольшой (862 млн. долларов), но в будущем заметно вырастет.

Несмотря на достаточно противоречивые оценки аналитиков, спрос на дебютные суверенные облигации Беларуси при первичном размещении в

июле 2010г. более чем в два раза превысил предложение. Заявки на участие в размещении были получены от 145 инвесторов на общую сумму 1,5 млрд. долл.

Высокий спрос на белорусские бумаги говорит о том, что новые выпуски евробондов Беларусь сможет размещать на более выгодных условиях и на более длительный срок.

Преимущества проведенных выпусков еврооблигаций заключаются в том, что существует возможность привлечения значительного объема средств в иностранной валюте под более низкий процент (по сравнению с национальным рынком). Тем не менее, данный процент для нас достаточно высок. (Купонный доход первого выпуска белорусских еврооблигаций составляет 8,75% годовых.) В то же время, например, России удалось в апреле 2010 года разместить свои 5- и 10-летние еврооблигации под 3,7% и 5% годовых соответственно. Такие страны, как Испания и Греция, в настоящее время размещают облигации по ставке примерно в 2 раза ниже. Российский Газпромбанк 30 июля 2010г. сообщил о размещении еврооблигаций на сумму 500 млн. USD, погашаемых в декабре 2014 г., со ставкой купона 6,25% годовых. Беларусь еще совсем недавно также привлекала средства намного дешевле. В ноябре 2008 г. Россия предоставила Беларуси кредит на сумму 1 млрд. USD сроком на 15 лет по ставке Libor плюс 3% годовых. В январе 2009 г. МВФ принял решение предоставить Беларуси кредит на 2,46 млрд. USD по ставке Libor плюс 0,75% годовых. Можно отметить, что в начале 2010г. ставка Libor по долларовым кредитам сроком на год находилась на уровне около 0,85% годовых, в начале 2011г. – 0,78%.

Таким образом, стоимость заимствований на евторынке для Беларуси превышает стоимость ресурсов, ранее получаемых нашей страной у других стран и международных финансовых организаций, в несколько раз.

Однако Беларусь была вынуждена идти на такие условия, так как:

- в условиях ограниченных возможностей по привлечению капитала выпуск еврооблигаций позволяет покрыть часть разрыва финансирования платежного баланса;
- страна получает ресурсы, не связывая себя никакими обязательствами, (кроме возврата средств и выплаты процентов);
- страна освоила европейский и российский рынок капиталов и опробовала новый инструмент для привлечения внешних заимствований на международных финансовых рынках.

Для Республики Беларусь выход на рынок еврооблигаций является очень важным событием, так как, во-первых, это дает возможность дополнительного привлечения в страну валютных ресурсов, не увеличивая кредитных заимствований. Во-вторых, для Беларуси также важно постепенное формирование положительной кредитной истории.

Решение Республики Беларусь выйти на международный рынок капитала и разместить на нем облигации соответствует общему направлению развития страны. В виду того, что кредитный рейтинг у Беларуси невысокий, инвесторам при размещении еврооблигаций пришлось предложить достаточно высокий процент. В этих условиях доходность белорусских еврооблигаций может негативно повлиять на привлечение заемных средств из-за рубежа белорусскими банками, ведь некоторые из них могли бы привлекать за рубежом средства на более выгодных условиях, чем это сделало правительство нашей страны. Теперь процесс привлечения ресурсов для банков может усложниться. Такая ситуация может влиять на рост ставок по валютным кредитам на внутреннем рынке.

С другой стороны, нельзя сформировать положительную кредитную историю, не выйдя на мировой рынок долгосрочных заимствований. Необходимо не только разместить облигации, но и нормально их обслужить, выплатить инвесторам все полагающиеся проценты, и по окончании срока вернуть им деньги. Этим можно добиться повышения рейтинга, что конечно же, повысит интерес инвесторов к белорусским еврооблигациям.

А если Беларуси удастся сформировать авторитет надежного должника, который всегда выполняет свои обязательства, то это откроет ей, в том числе регионам страны и белорусским компаниям, путь на международный финансовый рынок. Размещение еврооблигаций является первым шагом к тому, что в будущем белорусские предприятия и организации смогут пользоваться аналогичным инструментом заимствований на внешних рынках.

Прежде чем принять решение о выпуске и размещении облигаций на международном рынке, отечественные субъекты хозяйствования должны удовлетворять следующим основным критериям. Эмитент облигаций должен получить кредитный рейтинг, привести свою бухгалтерскую отчетность в соответствие с мировыми стандартами, работать прибыльно в течение трех последних лет и быть хорошо известным широкому кругу потенциальных инвесторов. Кроме того, эмитент должен иметь конкретную инвестиционную программу, на реализацию которой планируется направить привлеченные средства. При соблюдении всех условий и правильном прогнозе предприятие может осуществить эффективное размещение облигаций как на национальном, так и на международном рынках.

Таким образом, значение еврооблигаций, которые Беларусь собирается в дальнейшем размещать на внешних рынках, для ее экономики очень велико.

Развитие внутреннего финансирования. Кроме привлечения внешних финансовых ресурсов, как в форме кредитов, так и путем выпуска и размещения еврооблигаций, необходим переход к новым денежно-кредитным механизмам обеспечения спроса экономики на деньги, базирующимся на пополнении ликвидности преимущественно за счет рефинансирования банков Национальным банком Республики Беларусь.

В 2009г. увеличились возможности залогового кредитования коммерческих банков (был расширен ломбардный список), использовался новый инструмент – беззалоговое кредитование.

Возможно развитие рефинансирования коммерческих банков по двум направлениям: 1) долгосрочное целевое кредитование НББ коммерческих банков для осуществления инвестиционных проектов (подобные кредиты могли бы предоставляться банкам под залог будущих требований по инвестиционным и проектным кредитам, имеющим государственное значение); 2) создание механизма секьюризации (превращения неликвидных активов в высоколиквидные) и синдицирования инвестиционных кредитов. При этом механизм синдицирования создаст условия для развития банками вторичного рынка своих долей в синдицированных кредитах по договорам цессии или уступки, что позволит повысить ликвидность долговых обязательств банка.

Для развития синдицированного кредитования в Республике Беларусь необходимы совершенствование законодательной базы, разработка четких правил, регламентирующих эту деятельность банков, принятие соответствующего нормативного правового акта. В данном нормативном правовом акте следует определить сущность и виды синдицированного кредитования, возможные варианты предоставления кредита, состав участников данного вида кредитования, их права и обязанности, предусмотреть возможности вторичного обращения долговых обязательств, определить структуру и состав договорного оформления. Принятие вышеназванного нормативного правового акта будет способствовать развитию синдицированного кредитования, что позволит банкам принимать более активное участие в реализации инновационных проектов.

1. Деньги, кредит, банки/Под общ. ред проф. Г.И.Кравцовой.- Минск, БГЭУ.: 2007г., с.268.
2. Шарп У., Александер Г., Бэйли Дж. Инвестиции .М.: 1997г.
3. Рынок ценных бумаг: учебное пособие / К.В. Криничанский. - М.: Дело и сервис, 2007
4. Еврооблигации // <http://forex-v-info.narod.ru/evroobligazii.html> : дата доступа 22.02.2011г.
5. Лазин А. Организация выпуска еврооблигаций: мировой опыт и российская специфика // Рынок ценных бумаг. - 2004. - №23. - С. 106-109
6. StandardPoor's подтвердило прежние кредитные рейтинги Беларуси http://www.kapital.by/news/standard_poors_podtverdilo_prezhnie_kreditnye_rejtingi_belarusi.html : дата доступа 17.09.2010г

МОДЕЛИРОВАНИЕ СЦЕНАРИЕВ МАКРОЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ ПО ДАННЫМ СТАТИСТИЧЕСКИХ ТАБЛИЦ «ЗАТРАТЫ-ВЫПУСК»

В.П. Ельсуков, кандидат экономических наук, доцент, Институт бизнеса и менеджмента технологий Белорусского государственного университета, г. Минск (Беларусь)

Система статистических таблиц «Затраты-Выпуск» является обширной информационной основой для анализа и прогнозирования экономических процессов на макроуровне, оценки эффективности взаимодействия между собой отраслей экономики. Используемые в расчетах и моделировании линейные зависимости дают точный и надежный результат, что выгодно отличает указанные методы исследования от других подходов.

С применением межотраслевых балансов решается обширный класс задач управления национальной экономикой. В частности, одной из таких прикладных задач, является анализ взаимосвязанной динамики цен. Такой анализ с количественной оценкой возможных сценариев развития был проведен в рамках выполнения исследовательской работы для Национального банка Республики Беларусь.

В настоящей статье излагается общая основа проведения анализа и, в качестве примера, приводятся отдельные его фрагменты. Цель статьи – показать возможности линейных методов анализа и прогнозирования, которые пока недостаточно используются в практике отечественного планирования и системной оценки экономических процессов. В качестве общей методологической основы расчетов использовались разработанные американским экономистом лауреатом Нобелевской премии В.В. Леонтьевым, уравнения линейных взаимосвязей макроэкономических показателей. Основные элементы системы уравнений применительно к поставленным исследовательским задачам представлены следующим образом.

Коэффициенты прямых затрат показывают долю продукции одной отрасли, используемой в валовом выпуске другой отрасли (A_{ij}), и определяются по формуле:

$$a_{ij} = x_{ij} / x_j, \quad (1)$$

где x_{ij} – затраты продукции отрасли i на производство продукции отрасли j ;

x_j – валовая продукция отрасли j .

В совокупности коэффициенты прямых затрат определяются как матрица.

Исходя из определения коэффициентов прямых затрат продукция отрасли (x_i) определяется как:

$$x_i = \sum x_{ij} + y_i, \quad (2)$$

где y_i – конечный спрос продукции i -й отрасли
или

$$x_i = \sum a_{ij} * x_j + y_i, \quad (3)$$

В матричной форме система уравнений, связывающая распределение валовой продукции отраслей с текущими затратами и конечным продуктом (y), выражается как:

$$X = AX + y \quad (4)$$

И далее, конечный продукт (y) выражается:

$$y = X - AX = (I-A)X, \quad \text{откуда} \quad (5)$$

$$X = (I-A)^{-1} * y, \quad (6)$$

Обратная матрица $(I-A)^{-1}$ (обозначение B) является матрицей коэффициентов полных затрат, которые определяют потребность продукции отраслей на всех стадиях производства конечного продукта в связи с ее обработкой в смежных отраслях.

Конечный спрос продукции i -й отрасли (y_i) с учетом сложившейся структуры статистических таблиц, разрабатываемых Национальным статистическим комитетом Республики Беларусь, определяется как сумма конечного потребления (Kn_i) и валового накопления (Bn_i) и выражается в виде:

$$y_i = Kn + Bn = (KПд + KПг + KПн) + (ВН + ЗМ), \quad (7)$$

где $KПд$ – конечное потребление домашних хозяйств;

$KПг$ – конечное потребление государственных учреждений;

$KПн$ – конечное потребление некоммерческих организаций, обслуживающих домашние хозяйства;

$ВН$ – валовое накопление основного капитала;

$ЗМ$ – изменение запасов материальных оборотных средств.

Введение нами в формулу (3) составляющей экспорта и с учетом формулы (7) позволяет определить использование ресурсов в ценах покупателей ($xцп_i$):

$$xцп_i = \sum x_{ij} + (KПд + KПг + KПн + ВН + ЗМ) + Э_i, \quad (8)$$

где $Э_i$ – экспорт товаров и услуг i -й отрасли.

Введение нами в формулу (8) составляющей импорта позволяет получить использование отечественных товаров и услуг в основных ценах ($xоц_i$):

$$x_{oi} = \sum x_{ij} + (KПд + KПг + KПн + ВН + ЗМ) + Э_i - I_i, \quad (9)$$

где I_i – импорт товаров и услуг i -й отрасли.

Валовая продукция отрасли j (x_j), выраженная в основных ценах, определяется по формуле:

$$x_j = \sum x_{ji} + ЗП_j + СС_j + ВП_j + ВД_j + НП_j - C_j, \quad (10)$$

где x_{ji} – использование j -й отраслью продукции и услуг i -й отрасли для производства валовой продукции;

$ЗП_j$ – заработная плата в j -й отрасли для производства валовой продукции;

$СС_j$ – отчисления на социальное страхование в j -й отрасли;

$ВП_j$ – валовая прибыль j -й отрасли;

$ВД_j$ – валовой смешанный доход j -й отрасли;

$НП_j$ – другие налоги на производство j -й отрасли;

C_j – другие субсидии на производство j -й отрасли.

Выражение $\sum x_{ji}$ можно определить как использование продукции и услуг других отраслей в ценах покупателей в j -й отрасли для производства валовой продукции, обозначив его, как I_j .

Выражение $ЗП_j + СС_j + ВП_j + ВД_j + НП_j - C_j$ можно определить как валовую добавленную стоимость j -й отрасли в основных ценах, обозначив его, как $ВДС_j$.

Тогда формула (10) примет вид:

$$X_j = I_j + ВДС_j. \quad (11)$$

Для анализа взаимосвязанной динамики цен изложенная выше система линейных уравнений видоизменялась с учетом следующей зависимости: стоимостные объемы формально представлялись в виде произведения

физического объема и цены. Соответственно, индекс стоимостных объемов (I_c) будет равен произведению индекса физического объема (I_q) и индекса цены (I_p):

$$I_c = I_q * I_p, \quad (12)$$

При условии, что индекс физических объемов остается неизменным, то есть равным единице, можно утверждать, что изменение индекса стоимостных объемов тождественно понятию «изменение индекса цен». То есть, если $I_q = 1$, то $I_c = I_p$ и, соответственно, любое задаваемое при данном условии относительное изменение стоимостных объемов рассматривается как изменение цен.

Таким образом, при введении исходного условия о неизменности физического объема показатели стоимостных объемов выпускаемой (потребляемой) продукции (услуг) могут использоваться для анализа взаимосвязанной динамики цен. С этой целью в модели, которые описывают взаимосвязи макроэкономических показателей в системе таблиц «Затраты-Выпуск», дополнительно вводились коэффициенты, величины которых отражают специфику распространения инфляционной волны по отраслям экономики. Например, введением поправочного коэффициента 1,1 по отрасли «электроэнергетика и теплоэнергетика» определялось: насколько при увеличении в указанной отрасли цен и тарифов на 10% произойдет увеличение цен на выпускаемую продукцию (услуги) в других отраслях экономики.

Исходя из вышеизложенного, в формулу (4) были введены вектора (столбцы) переменных коэффициентов, соответственно, v_q (вектор физических объемов) и v_p (вектор цен), позволяющие оценивать влияние изменения использования физических, стоимостных объемов и цен продукции i -й отрасли j -ми отраслями. При этом, значения вектора физических объемов v_q согласно условию формулы (5.1) принималось

равными единице. Следует отметить, что введение вектора физических объемов позволяет расширить возможности анализа, например, оценить одновременное влияние изменения и индексов цен, и индексов физических объемов в их различных комбинациях.

Введение в формулу (4) матрицы изменения коэффициентов прямых затрат (A_n) позволяет оценить влияние изменения удельного ресурсопотребления (эффективность использования ресурсов) на выпуск валовой продукции j -й отрасли, что является крайне важным для анализа взаимодействия отраслей экономики переходного периода, ориентирующейся на инновационный путь развития. Пока российская и белорусская экономика имеет в несколько раз большую энергоемкость валового внутреннего продукта (ВВП), чем, к примеру, в странах ЕС.

Формула (4) примет вид:

$$X = AX v_q v_p A_n + y. \quad (13)$$

В формулу (10) были также введены переменные, позволяющие оценивать влияние изменения составляющих валового выпуска продукции (выпуска товаров и услуг в основных ценах) или иначе составляющих основных цен на его конечное значение в j -й отрасли, что еще больше расширяет возможности сценарного анализа.

Формула (10) примет вид:

$$x_j = Kc_{ji} \sum x_{ji} + Kzn_j ЗП_j + Kc_j СС + Kvn_j ВП_j + Kvd_j ВД_j + Knp_j НП_j - Kc_j C_j, \quad (14)$$

где Kc_{ji} – коэффициент изменения объемов спроса в j -й отрасли по i -му ресурсу;

Kzn_j – коэффициент изменения заработной платы в j -й отрасли;

Kc_j – коэффициент изменения отчислений на социальное страхование в j -й отрасли;

$Kвп_j$ – коэффициент изменения валовой прибыли в j -й отрасли;

$Kвд_j$ – коэффициент изменения валового смешанного дохода в j -й отрасли;

$Kнп_j$ – коэффициент изменения других налогов на производство в j -й отрасли;

$Kс_j$ – коэффициент изменения других субсидий на производство в j -й отрасли.

Таким образом, изменяя в уравнении (14) значения введенных коэффициентов, можно оценить взаимосвязанное влияние изменения структуры цен (изменение уровня оплаты труда, налогообложения и других важных параметров) на увеличение-уменьшение цен в отраслях экономики.

Такова, изложенная выше, методологическая основа анализа взаимосвязанной динамики цен. В качестве информационной основы для моделирования являлась «Симметричная таблица Затраты-Выпуск в основных ценах». Она для целей исследования представлялась в виде трех взаимосвязанных между собой информационных блоков (квадрантов): внутренний или первый квадрант характеризует взаимосвязи отраслей и отражает промежуточное потребление; во втором квадранте приводится структура конечного использования ВВП; в третьем квадранте показывается стоимостная структура ВВП. В квадранте 1 по строкам и колонкам отражаются отрасли экономики. В колонках по каждой отрасли представлены затраты на производство продукции по отраслям экономики, по строкам показывается, как распределяется продукция каждой отрасли между всеми отраслями. Уровень межотраслевых связей в квадранте 1 характеризуется величиной коэффициентов прямых затрат – чем выше коэффициент, тем в большей степени данная отрасль (столбец квадранта) связана поставками с другой отраслью (строка квадранта, на пересечении которой находится значение коэффициента). В квадранте 2 строки соответствуют отраслям производителям. Колонки отражают категории конечного использования (конечное потребление, валовое накопление,

экспорт-импорт). В квадранте 3 колонки соответствуют отраслям производителям, а строки основным стоимостным компонентам валовой добавленной стоимости. По колонкам таблицы показывается стоимостная структура валового выпуска продукции отдельных отраслей, которая состоит из промежуточного потребления (квадрант 1) и валовой добавленной стоимости (квадрант 2). По строкам таблицы показывается натурально-вещественный состав продукции, которая расходуется на промежуточное потребление (квадрант 1) и конечное использование (квадрант 2). Для каждой отрасли экономики ресурсы продуктов (валовой выпуск) равны их использованию.

Схематически информационное взаимодействие между составляющими квадрантов приведено на рис. 1.

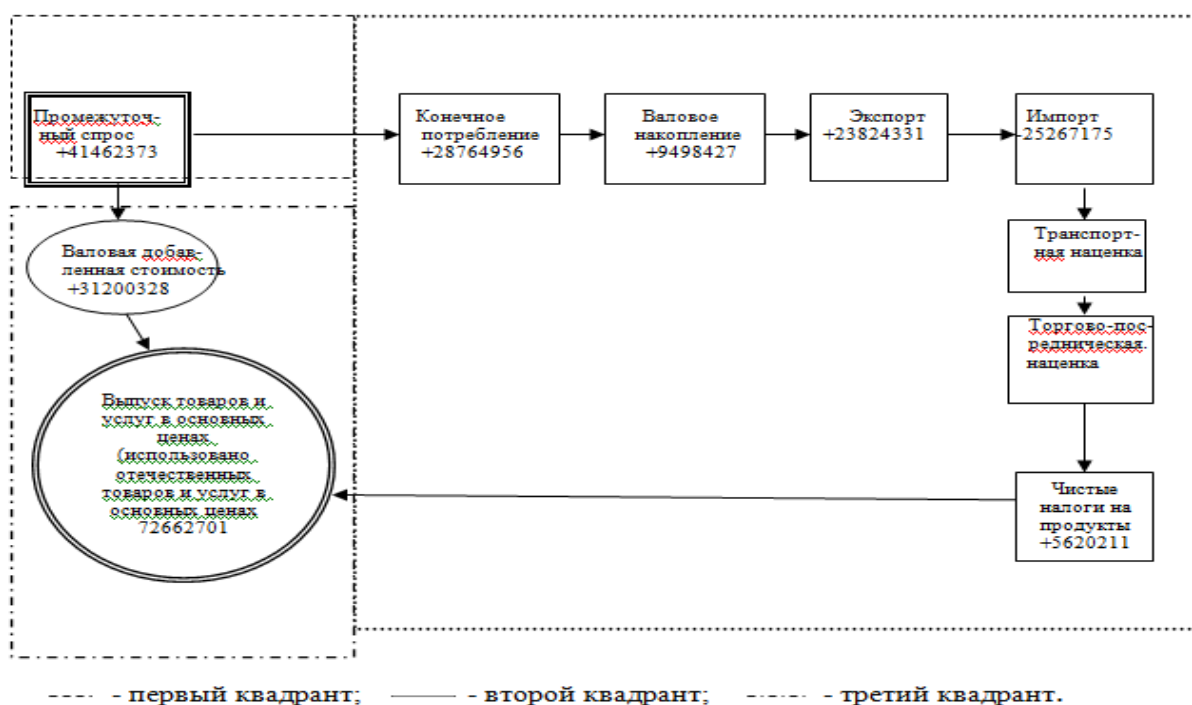


Рис. 1. Информационно-структурная схема формирования и распределения ресурсов в экономике (цифры условные)

Для целей анализа и построения модели симметричная таблица в ее оригинальном изложении в системе национальных счетов путем группировки и выделения приводилась к виду до уровня 30 отраслей экономики (первый квадрант межотраслевого баланса). При проведении анализа были приняты следующие условия: происходит равноценное изменение цен в

промежуточном и конечном спросе; цены на экспортируемые товары не оказывают влияния на изменение внутренних цен.

Определенный интерес представляет анализ влияния изменения цен в отраслях топливно-энергетического комплекса на цены отраслей промежуточного спроса. В качестве примера по результатам анализа, построены графики, отражающие изменение цен в целом по отраслям экономики в зависимости от изменения цен в отраслях топливно-энергетического комплекса (рис. 2), из которых видно, что наибольшее влияние на цены в отраслях промежуточного спроса белорусской экономики оказывает изменение цен нефтяной промышленности, электроэнергетики и теплоэнергетики. Менее значимое влияние оказывает изменение цен в газовой промышленности. В угольной промышленности и прочей топливной промышленности даже значительное повышение цен не оказывает существенного влияния на изменение цен в экономике в целом.

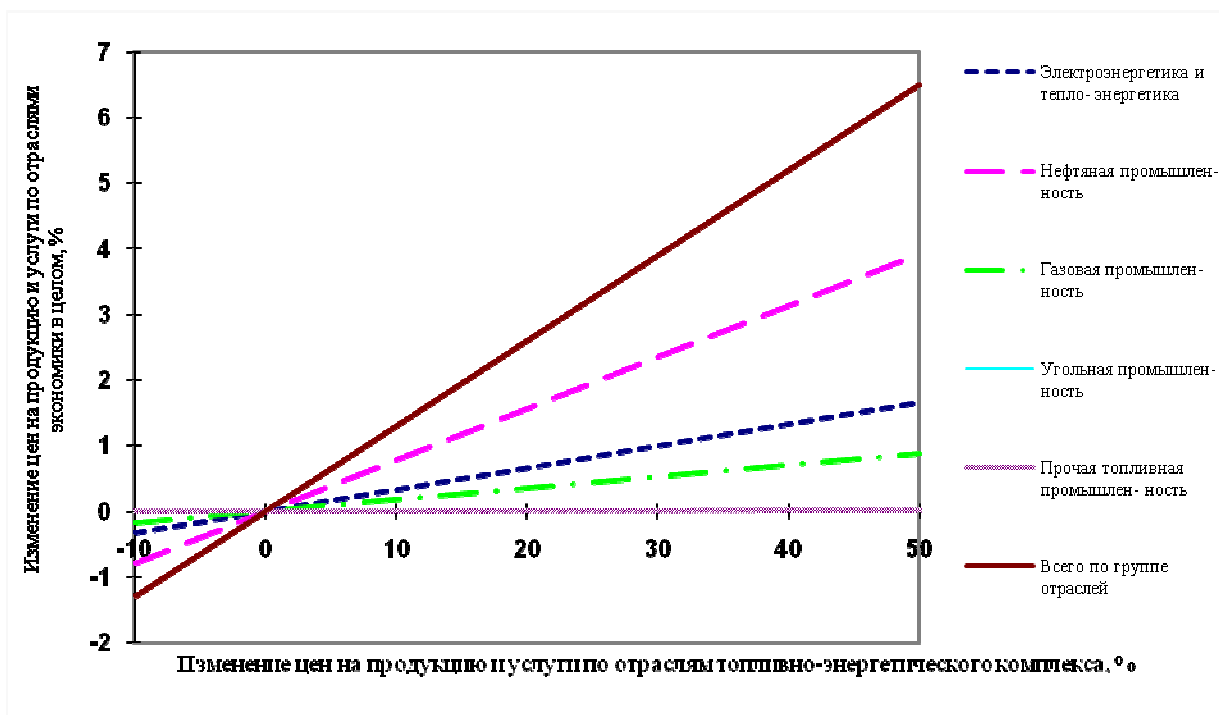


Рис. 2. Влияние изменения цен по отраслям топливно-энергетического комплекса на цены отраслей экономики в целом

Таким образом, можно заключить, что изменение цен в отраслях топливно-энергетического комплекса по отдельности и консолидировано не

оказывает решающего влияния на изменение цен в экономике: 1% роста цен в отраслях топливно-энергетического комплекса приводит к консолидированному росту цен в экономике на 0,13%.

Для оценки взаимосвязанного влияния мероприятий по энергосбережению на цены отраслей экономики задавалось изменение сложившихся фактических коэффициентов прямых затрат по продуктам отраслей ТЭК. Указанные показатели для целей решения поставленной задачи можно рассматривать как удельные нормы энергопотребления. Влияние изменения норм потребления отраслями промежуточного спроса ресурсов топливно-энергетического комплекса на формирование основных цен, при условии их снижения на величину сэкономленных ресурсов, приведено на рис. 3.

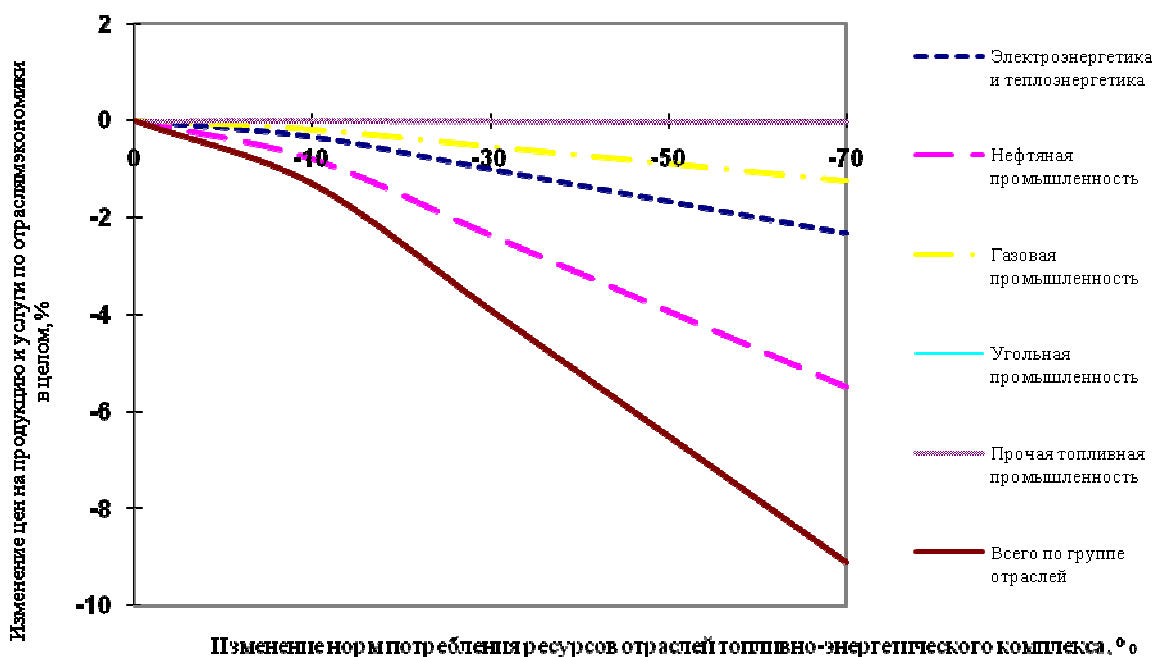


Рис. 3. Влияние изменения норм потребления отраслями экономики ресурсов топливно-энергетического комплекса на формирование основных цен при условии их снижения на величину сэкономленных ресурсов

Более детализированные и прикладные результаты при моделировании может дать разработка подробной симметричной таблицы, например, в

разрезе 150 – 200 подотраслей и видов деятельности. Разработка такой таблицы не будет представлять трудностей при формировании единой базы данных по статистике, достижении определенного уровня автоматизации этого процесса.

На наш взгляд, крайне полезным с точки зрения последующей рационализации деятельности может быть также разработка симметричных таблиц для отраслей и регионов, крупных промышленных холдингов и корпораций. Это позволит в развернутом виде представить и оценить все ресурсные потоки, выявить узкие места, излишние и непроизводительные расходы, проследить цепочку формирования дохода объединения.

Корпоративную (отраслевую) модель, разработанную на основе симметричных таблиц, можно расширять и развивать с различной степенью детализации, «подключая» к ней информационно-аналитические блоки подчиненных предприятий. Такими блоками могут выступать: электронная статистическая и оперативная отчетность; автоматизированные системы управления предприятиями, имеющие моделирующий режим; надлежащим образом настроенная по выходной информации система бухгалтерского учета. Это откроет новые возможности для более обоснованных оценок и принятия управленческих решений, в том числе оценки вклада конкретного предприятия в стратегическое развитие отрасли (корпорации).

Объединяя корпоративные (отраслевые) модели, можно получить единую узловую модель национальной экономики с высокой степенью детализации. Такие модели могут стать основой углубленного анализа, разработки среднесрочных и долгосрочных программ развития.

АНАЛИЗ ИЗДЕЖЕК ОБРАЩЕНИЯ ТОРГОВЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ

А.И. Латышева, кандидат экономических наук, доцент ФГОУ ВПО

«Пермская государственная сельскохозяйственная академия», г. Пермь

Е.В. Лузянина, студентка 4 курса специальности «Бухгалтерский учет, анализ и аудит» ФГОУ ВПО «Пермская государственная сельскохозяйственная академия», г. Пермь

В современных условиях эффективность деятельности предприятия во многом predeterminedena правильностью выбранной стратегии управления, состоянием экономического потенциала, конкурентоспособностью организаций торговли. Одним из основных качественных показателей оценки эффективности деятельности выступают издержки обращения, характеризующие величину текущих затрат, связанных с доведением товара от производителя до потребителя.

Издержки обращения выступают базой для установления торговых наценок и формирования финансовых результатов. Поэтому минимизация издержек обращения, увеличение прибыли торговых организаций, повышение эффективности их деятельности выступают в качестве основных экономических предпосылок анализа издержек обращения.

Методика экономического анализа издержек обращения включает в себя: изучение объекта анализа, его экономической сущности, классификации; определение целей и задач, источников информации; построение системы показателей, факторных моделей анализа показателей; оценку эффективности издержек обращения, оформление результатов анализа; оценку и использование результатов анализа; разработку управленческих решений, направленных на снижение общей суммы и уровня издержек обращения.

Основная цель экономического анализа издержек обращения торгового предприятия - на основе всестороннего анализа сделать заключение о рациональном использовании материальных, трудовых и финансовых

ресурсов и их прогнозирование при выборе оптимальных управленческих решений для внутренних и внешних пользователей.

Исходя из поставленной цели и обзора существующих методических подходов можно сформулировать следующие задачи анализа издержек обращения:

- объективное и всестороннее исследование объекта экономического анализа: изучение признаков классификации издержек обращения и их характеристика, оценка величины затрат в абсолютной сумме и в процентах к объему продаж за отчетный период, в динамике, по сравнению с другими организациями и с показателями издержек обращения по торговле в регионе и в целом по отрасли; исследование влияния основных факторов на изменение издержек в отчетном периоде (в динамике) и оценка их воздействия на конечные результаты; выявление и измерение внутренних и внешних резервов повышения эффективности функционирования анализируемого объекта;

- комплексная оценка результатов анализа;
- подготовка принимаемых управленческих решений;
- поиск и выбор альтернативного варианта действий;
- оперативная оценка краткосрочных изменений издержек обращения;
- оценка эффективности принимаемых управленческих решений.

Объектами анализа издержек обращения являются: общая сумма и уровень издержек обращения, отдельные статьи и элементы издержек, издержки обращения по характеру используемых ресурсов и центрам ответственности; факторы, влияющие на сумму и уровень затрат.

Основной этап экономического анализа издержек обращения состоит из четырех блоков показано на рисунке 1.

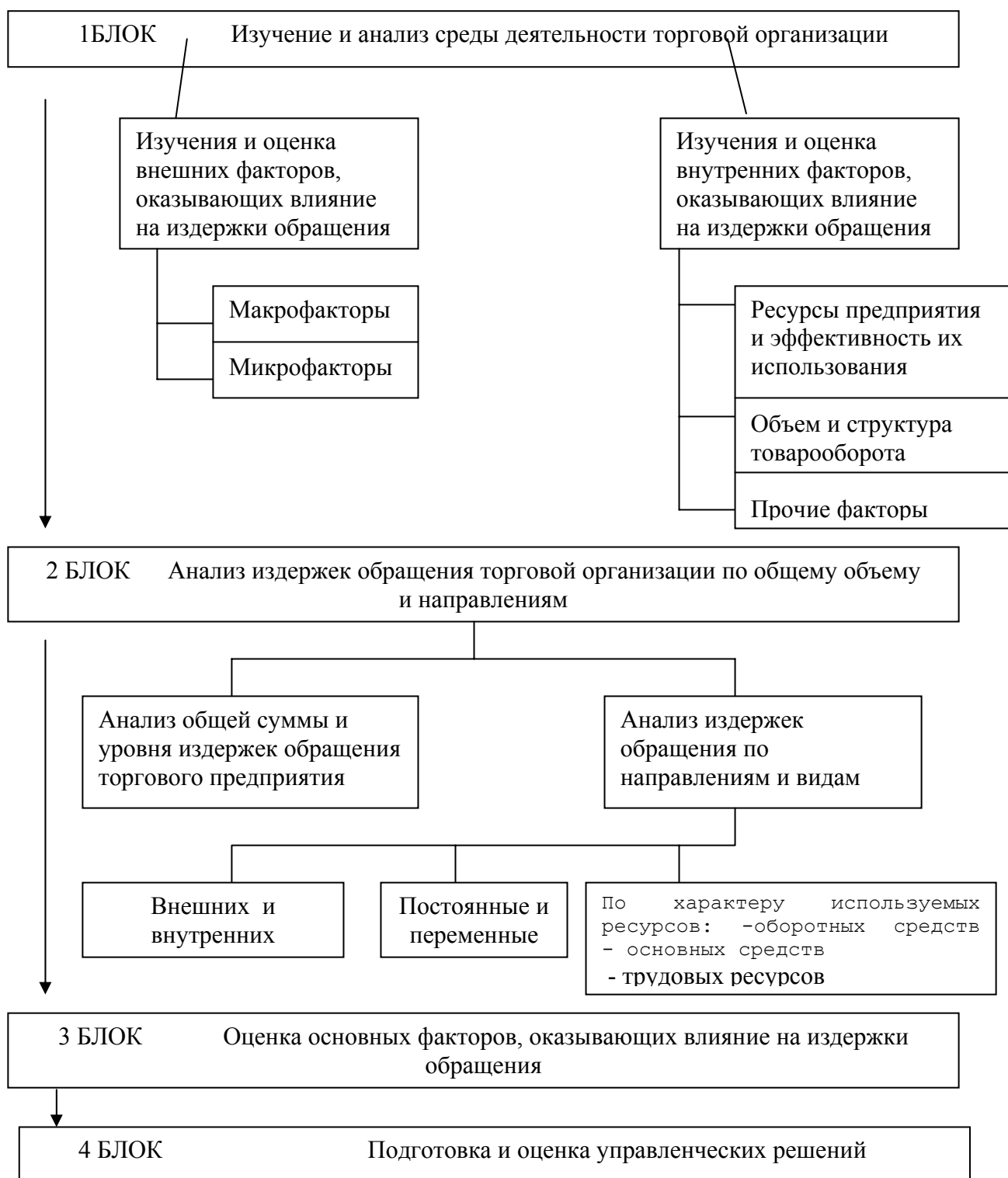


Рис. 1 Блок-схема основного этапа анализа издержек обращения

Первый блок включает в себя изучение и анализ среды деятельности торговой организации. Анализируемый объект рассматривается как целостная структура с учетом внутренней и внешней среды.

Два последующих блока включают анализ издержек обращения торговой организации по общему объему, направлениям и видам и определение основных факторов, оказывающих влияние на издержки обращения. Основными целями данного этапа являются оценка затрат и установление взаимосвязи между показателями, их характеризующими. На основе проведенного анализа формируется информация о резервах снижения издержек обращения, которая основывается на расчете абсолютных и относительных отклонений издержек в разрезе статей, элементов, используемых ресурсов с обязательным их соотношением с объемом товарооборота.

Четвертый блок включает подготовку и принятие управленческих решений. Основным содержанием данного этапа является оценка результатов анализа издержек обращения, необходимых для научного обоснования управленческих решений.

Методика экономического анализа издержек обращения основывается на системе показателей по выделенным направлениям анализа издержек обращения, разработке факторной модели показателей, основанной на взаимосвязи "издержки - товарооборот - прибыль". В качестве основного показателя, позволяющего установить данную взаимосвязь, предлагается использование показателя издержкостоемости. Взаимосвязь факторов, определяющих уровень издержек обращения на единицу товарооборота, представлена на рис. 2.



Рис. 2 Структурно-логическая модель факторного анализа издержкостности

Анализ взаимосвязи "издержки - товарооборот - прибыль" необходимо дополнить оценкой исследуемых факторов на изменение суммы прибыли. Для этого используем факторную модель этой цепочки на основе показателя издержкостности рисунок 3.

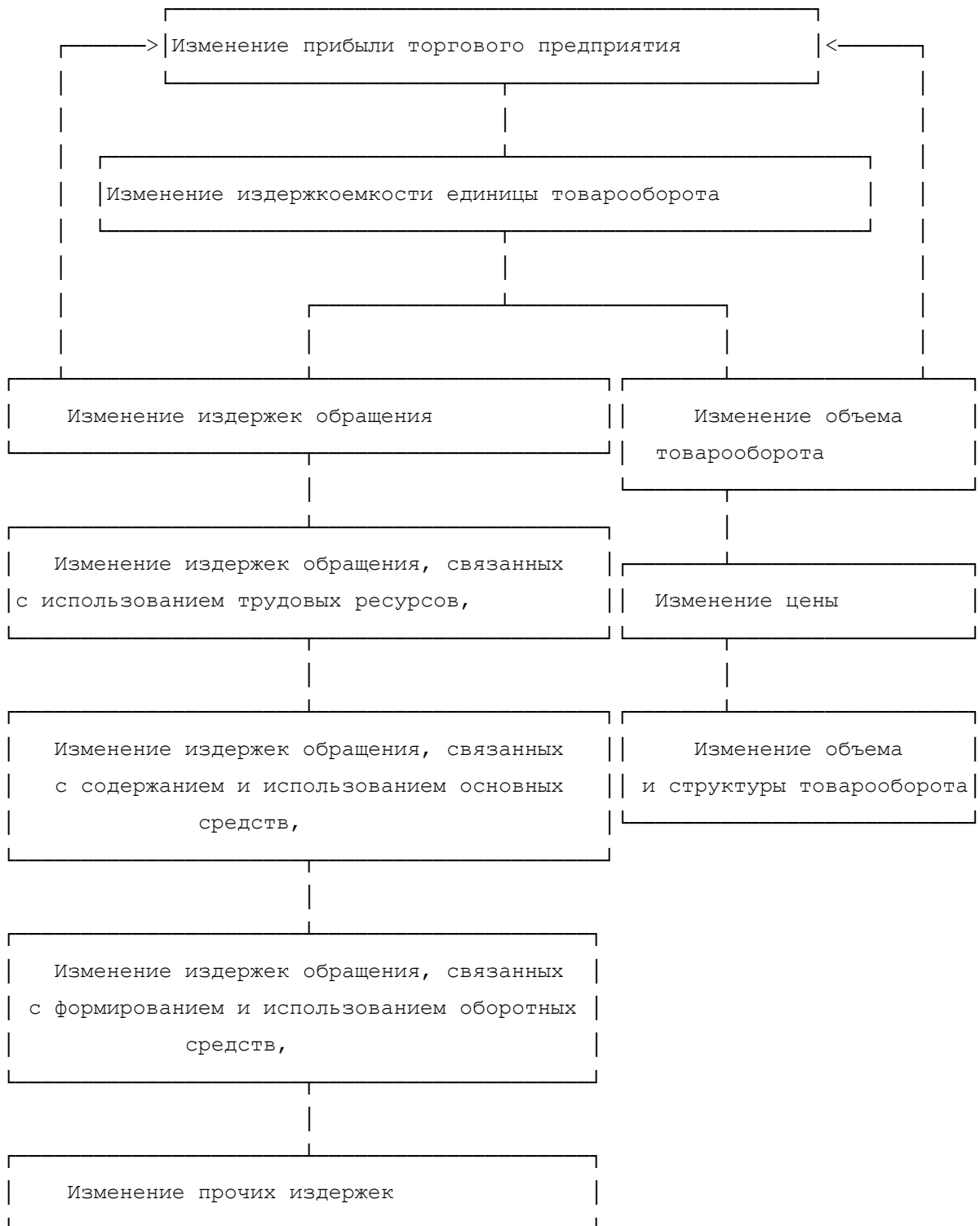


Рис. 3 Факторная модель взаимосвязи "издержки - товарооборот - прибыль"

В результате использования данной методики анализа издержек обращения формируется информация о возможности изменения прибыли за

счет изменения объема и структуры товарооборота; цен на товары; издержек, связанных с использованием трудовых ресурсов, содержанием и использованием основных средств, формированием и использованием оборотных средств и прочих затрат. Предлагаемая методика позволяет осуществлять оценку издержек обращения предприятия торговли на основе научных принципов и требований, что обеспечивает качество и полноту проводимых исследований.

ВЫПУСК ИНФРАСТРУКТУРНЫХ ОБЛИГАЦИЙ КАК МЕХАНИЗМ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

А.С. Попкова, кандидат экономических наук, ведущий научный сотрудник Института экономики НАНБ, г.Минск (Беларусь)

В современных условиях посткризисного формирования экономики многие страны вынуждены проводить жесткую бюджетную политику посредством секвестирования государственных расходов. Многие запланированные инвестиционные проекты не получают достаточного финансирования из бюджетных источников. В тоже время замораживание строительства, реконструкции и модернизации инфраструктурных объектов в период восстановления экономик является нецелесообразным, так как активное развитие инфраструктуры является необходимым условием формирования базы для последующего экономического роста. Существует объективная необходимость внедрения в практику новых финансовых инструментов, позволяющих привлекать частные инвестиции для реализации проектов инфраструктуры. В мировой экономической системе для этой цели используется механизм инфраструктурных облигаций.

Инфраструктурные облигации (ИО) - это ценные бумаги с длительным сроком погашения, позволяющие привлечь финансовые ресурсы на долгосрочной основе для реализации инфраструктурных проектов. Инфраструктурные облигации имеют ряд особенностей:

- это проектные ценные бумаги, т.е. их размещение возможно исключительно в рамках конкретного инвестиционного проекта по созданию объектов инфраструктуры;

- имеют долгосрочный период обращения облигаций, привязанный к сроку строительства (реконструкции) инфраструктурного объекта и к периоду его эксплуатации (окупаемости), в среднем составляющий 15–25 лет;

- данные ценные бумаги представляют интерес для институциональных инвесторов, ориентированных на небольшой, но гарантированный доход, длительный срок обращения ценных бумаг и их надежность;

- выплаты по облигациям осуществляются за счет поступлений от эксплуатации объекта инфраструктуры.

Основные инфраструктурные объекты, строительство и реконструкция которых может финансироваться за счет выпуска облигаций, представлены на рис. 1.



Рис.1 Основные объекты инфраструктуры.

Инфраструктурные ценные бумаги могут выпускаться в форме государственных или муниципальных облигаций. В США облигации, обеспеченные доходами от проектов (revenue bonds) выпускаются муниципалитетами [1]. В большинстве американских штатов именно за счет revenue bonds осуществляется финансирование строительства скоростных магистралей, ключевых мостов и развязок, модернизация объектов сферы ЖКХ и социальной сферы (больниц, музеев, объектов культуры). Источником выплаты долговых обязательств являются платежи потребителей услуг: плата за пользование коммунальными услугами, водой,

электричеством, или же плата за пользование дорогами, автостоянками и др. Доля revenue bonds может составлять 60-70% от общего объема муниципальных заимствований. Доходы по облигациям, обеспеченным поступлениями, не облагаются налогами. В Китае также дорожное строительство на 70% финансируется за счет инфраструктурных облигаций.

В качестве инфраструктурных ценных бумаг могут выступать и корпоративные облигации. Потенциальный эмитент инфраструктурных облигаций - это компания, которая победила на концессионном конкурсе и получила права на объект в соответствии с договором концессии. Государство оставляет за собой право собственности на объект инфраструктуры, а фирме-концессионеру предоставляется возможность эксплуатации объекта. Такое взаимодействие позволяет рассматривать инфраструктурные облигации как эффективный инструмент реализации механизма государственно-частного партнерства. В данном случае процесс выпуска ИО можно представить в виде следующих этапов (см. рис.2).

Основные этапы выпуска инфраструктурных облигаций



Рис. 2. Основные этапы инфраструктурного облигационного займа с участием фирмы-концессионера.

Концессионное законодательство содержит жесткие требования, предъявляемые к участникам и победителям концессионных конкурсов. Например, согласно Закону о концессиях Республики Казахстан, концессионер обязан иметь:

- необходимые финансовые и материальные ресурсы для исполнения обязательств по договору концессии,
- собственный капитал, составляющий не менее 20% по отношению к стоимости предлагаемого к реализации концессионного проекта,
- подтвержденную аудиторской проверкой финансовую отчетность за два полных предыдущих финансовых года [2].

В России эмитент должен взять на себя обязательство ведения отчетности по международным стандартам. Если компания-эмитент не будет осуществлять переход на МСФО, то инфраструктурные облигации будут делистингованы.

При реализации выпуска инфраструктурных облигаций имеет большое значение распределение рисков, которые могут возникнуть на разных этапах реализации инфраструктурного проекта. В частности, это могут быть риски, связанные с:

- недополучением финансирования при реализации облигационного займа;
- превышением расходов при строительстве, модернизации или реконструкции объекта;
- недостаточными поступлениями от эксплуатации объекта инфраструктуры.

Для минимизации вышеуказанных рисков в мировой практике применяются различные механизмы. Владельцам облигаций могут быть предоставлены льготы по налогу на доходы. Налоговые льготы могут быть предоставлены и фирме-концессионеру. Государство может также взять на себя гарантии по денежным обязательствам концессионера перед владельцами инфраструктурных облигаций в случае, если поступления от

эксплуатации окажутся недостаточными для их покрытия. Такие же гарантии и льготы могут предоставлять местные органы власти. Государство может также компенсировать определенный объем инвестиционных затрат концессионера в установленные договором концессии сроки. Концессионеры могут получать несколько видов государственной поддержки. Кроме того, для исполнения эмитентом обязательств по инфраструктурным облигациям могут применяться банковские гарантии, контроль государственных органов за целевым расходованием средств, полученных в ходе размещения инфраструктурных облигаций, страхование рисков, залог будущих денежных требований, ценных бумаг или недвижимого имущества.

В Казахстане АО «Батыс транзит» выпустило в 2006 году купонные инфраструктурные облигации на сумму 18 830 млн. тенге для строительства, реконструкции, ремонта и эксплуатации линий электропередач и электрических подстанций всех типов и классов напряжений [4]. В соответствии со Стратегией развития Республики Казахстан (РК) до 2030 г. обеспеченность в электроэнергии республики и соответственно ее регионов для дальнейшего социально-экономического роста является одним из приоритетных направлений и наиболее важных задач общенационального характера. Для выполнения задачи было принято Постановление Правительства РК о строительстве линии электропередачи «Северный Казахстан-Актюбинская область». Для реализации проекта было заключено Концессионное соглашение между АО «Батыс транзит» и Министерством энергетики и минеральных ресурсов Республики Казахстан, а также договор поручительства в рамках вышеуказанного Концессионного соглашения с Министерством Финансов РК, контракт на осуществление инвестиций, предусматривающий инвестиционные преференции с Комитетом по инвестициям Министерства Индустрии и торговли РК. Возврат заимствованных средств будет осуществляться за счет установленного инвестиционного тарифа на передачу электроэнергии, с учетом необходимых отчислений на эксплуатационные и текущие затраты, с созданием

соответствующей прибыли за счет установленной рентабельности предприятия. После завершения периода эксплуатации линии электропередачи «Северный Казахстан - Актюбинская область» (с 01.07.2008 года по 31.12.2022 года) общество передаст данный объект в собственность государства. В процессе подготовки проекта учитывались следующие риски:

- **Инфляционный риск**

Данный риск связан с повышением инфляции и обесцениваем доходов, получаемых инвесторами от вложений в оборотный капитал или приобретение основных средств. Ставка купонного вознаграждения по инфраструктурным облигациям - плавающая, зависящая от уровня инфляции. В Казахстане в связи с ориентацией Национального банка на политику инфляционного таргетирования можно будет в ближайшие годы прогнозировать уровень инфляции.

- **Валютный риск**

Определяется волатильностью обменных курсов, возникает в случае приобретения основных средств, материальных активов и иных активов за иностранную валюту. Для снижения данного риска целесообразно включать в соглашение валютные и защитные оговорки.

- **Риск, обусловленный изменением ставки банковского процента**

Возникнет в случае изменения ставки рефинансирования. Основное финансирование проекта осуществляется за счет выпуска инфраструктурных облигаций, поэтому рост ставки рефинансирования может привести к увеличению ставки купонного вознаграждения долговых ценных бумаг.

- **Риск невыполнения обязательств по погашению облигаций и вознаграждений по ним.**

Для снижения данного риска проект концессионного соглашения предусматривает поручительство Министерства финансов по облигационному займу.

- **Риск превышения инвестиционного бюджета.**

Данный риск возникает при выполнении строительно-монтажных работ, что может быть связано с возникновением новых условий строительства, не предусмотренных ТЭО. Грамотное управление проектом, регулярный контроль над выполнением работ на каждой проектной стадии способствуют минимизации этого риска.

В Беларуси инфраструктурные облигации не выпускались. В России прошли первые выпуски данных долговых ценных бумаг. Российская компания «Транснефть» осуществляет строительство второй очереди Балтийской трубопроводной системы (БТС-2). Строительство БТС-2 началось 10 июня 2009 года в Брянской области. Нефтепровод БТС-2 пройдет по маршруту город Унеча (Брянская область) - город Усть-Луга (Ленинградская область) с ответвлением на Киришский нефтеперерабатывающий завод. Для финансирования проекта «Транснефть» размещает инфраструктурные облигации. Объем облигаций первой серии составил 35 млрд. рублей. В общей сложности компания планирует разместить облигации на 135 млрд. рублей. ОАО «Российские железные дороги» 14 апреля 2009 года разместило инфраструктурные облигации [4]. Размещение происходило по открытой подписке на ЗАО «Фондовая биржа «ММВБ». Организаторами размещения выступили ВТБ-Капитал, Газпромбанк, Сбербанк России, ТрансКредитБанк, Тройка Диалог. Неконвертируемые процентные облигации общим номиналом 15 млрд. рублей и сроком обращения 6 лет имеют 12 полугодовых купонов. Ставка первого купона составила 15%. Процентная ставка по облигациям будет корректироваться каждые шесть месяцев на величину изменения фиксированной ставки по сделкам прямого РЕПО, совершаемым Банком России на срок семь календарных дней. Полученные в результате размещения ценных бумаг средства направлены на финансирование инфраструктурных проектов в рамках инвестиционной программы и финансового плана ОАО «Российские железные дороги».

Основные преимущества инфраструктурных облигаций:

- способствуют привлечению частных инвестиций для финансирования инфраструктурных объектов, что позволяет значительно сократить бюджетные расходы;
- предоставляют возможность расширения круга инвесторов за счет привлечения средств пенсионных фондов, так как инфраструктурные облигации являются долговыми ценными бумагами, находящимися в высшем котировальном списке фондовой биржи;
- позволяют привлекать долгосрочное финансирование;
- являются эффективным инструментом частно-государственного партнерства и др.
- целевое использование поступлений от инфраструктурного объекта в качестве обеспечения.

В современных условиях применение механизма инфраструктурных облигаций будет способствовать эффективному развитию долгосрочных проектов, замещению государственных инвестиций частными. Для этого целесообразно создать благоприятные условия для реализации инфраструктурных проектов, эмиссии и обращения инфраструктурных облигаций, обеспечения прав владельцев инфраструктурных облигаций, - оказание при необходимости государственной поддержки фирмам-концессионерам и эмитентам инфраструктурных облигаций.

1. Батуева А. Финансирование инфраструктурного проекта: проектные облигации и облигации, обеспеченные поступлениями // Рынок ценных бумаг. – № 9-10 – 2009.
2. О концессиях – Закон – Казахстан – Законодательство для всех [Электронный ресурс] - Режим доступа: http://globo-arhiv.ucoz.kz/load/o_koncessijakh– Дата доступа – 1.04.2011
3. Проспект выпуска купонных инфраструктурных облигаций АО «Батыс транзит» [Электронный ресурс] - Режим доступа: <http://www.kase.kz> - Дата доступа – 11.04.2011
4. Транспорт сегодня [Электронный ресурс] - Режим доступа: [http:// www.transday.ru](http://www.transday.ru) - Дата доступа – 15.04.2011

ПРОГНОЗИРОВАНИЕ В ГОСУДАРСТВЕННОМ И МУНИЦИПАЛЬНОМ УПРАВЛЕНИИ

А.А. Мухин, доцент кафедры правовых основ государственной и муниципальной службы Института права, социального управления и безопасности ГОУ ВПО «Удмуртский государственный университет», к.ю.н., доцент, г. Ижевск

В целях реализации положений Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [1] указом Президента РФ от 28.04.2008 № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» утвержден перечень показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов (Приложение 3) [2]. В перечень включены традиционные показатели социально-экономического развития муниципального образования (например, число субъектов малого предпринимательства в расчете на 10 000 человек населения). Большинство показателей являются принципиально новыми, отвечающими современным проблемам (например, удельный вес лиц, сдавших единый государственный экзамен, от числа выпускников общеобразовательных муниципальных учреждений, участвовавших в едином государственном экзамене; доля многоквартирных домов, в которых собственники помещений выбрали и реализуют один из способов управления многоквартирными домами, и т.д.). Общее количество показателей – 30.

В целях обеспечения доступа населения и организаций к информации о деятельности органов государственной власти Удмуртской Республики, иных государственных органов республики и обеспечения информационного взаимодействия между государственными органами и органами местного самоуправления в Удмуртской Республике территориальными органами федеральных органов государственной власти принят закон «Об

информатизации в Удмуртской Республике» [3] (№ 59-РЗ от 14.12.2006) Государственным советом Удмуртской Республики 28.11.2006 г. № 748-III.

В основе решения задач перспективного планирования развития территории лежит обобщенная информация об объектах и процессах, интегрированная на достаточно длительном временном интервале планирования (один год и более). Источниками информации в основном являются функциональные подразделения органов государственной власти и местного самоуправления. Анализ и обработка информации проводятся информационно-аналитическими подразделениями территориальных администраций и органами государственной статистики. Состав и структура социально-экономических показателей для управления территориальным образованием еще окончательно не определены. Разработка перечня показателей – достаточно сложная задача, требующая участия экономистов, специалистов функциональных подразделений администраций территориальных образований, первых лиц органов местного самоуправления.

Задачи оперативного управления базируются в основном на текущей информации о состоянии объектов и процессов, источником которой являются функционально ориентированные системы сбора и обработки информации, т.е. информационные системы ведомственного, отраслевого характера. Однако сбор и обработка такой информации затруднены в силу ведомственной разобщенности органов управления, находящихся и осуществляющих свою деятельность на территории района (города).

Общей основой информационного обеспечения задач управления территориальным образованием являются первичные информационные ресурсы территории, характеризующие территорию как объект управления со всеми ее природно-географическими, социально-демографическими, экономическими, инфраструктурными и иными характеристиками и особенностями. Информационное обеспечение органов управления

формируется на основе создания системы мониторинга и анализа социально-экономических процессов на территории.

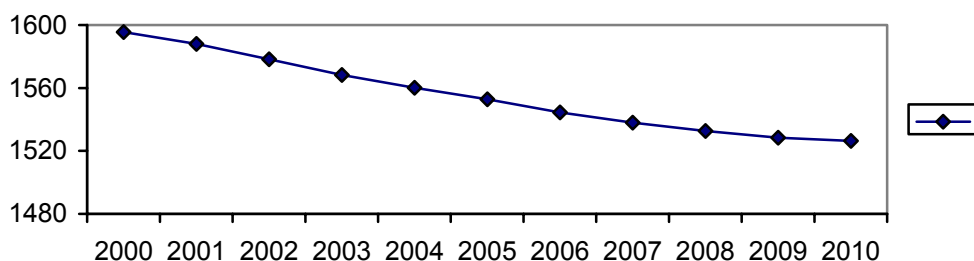
Государственный служащий может применять специальные методы в прогнозировании социально-экономических процессов. В Программе социально-экономического развития Удмуртской Республики на 2010-2014 г.г. [4] представлены прогнозные значения развития республики, но, к сожалению, не все из показателей рассчитаны с учетом сложившихся тенденций за последнее десятилетие.

Рассмотрим на примере выявление тенденции численности населения Удмуртской Республики. Следует учесть, что численность населения – специфический объект исследования и для прогнозирования численности населения также могут использоваться специальные коэффициенты.

Таблица 1.

Численность населения УР на начало года, тыс.чел.

2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
1595,6	1588,1	1578,2	1568,2	1560,2	1552,8	1544,4	1537,9	1532,7	1528,5	1526,3



С помощью использования информационных технологий обработки информации – пакета прикладных программ Excel проведем выравнивание ряда по трем видам зависимости.

Таблица 2.

Результаты применения метода экстраполяции динамики численности населения

Уравнение зависимости	Зависимость	Надежность
		η
$y = -7,2527x + 1599,2$	линейная	0,9789
$y = 0,3627x^2 - 11,605x + 1608,7$	полиномиальная	0,998
$y = 1606,8x^{-0,0204}$	степенная	0,9464

Наиболее надежным можно считать уравнение полиномиальной зависимости второй степени. Составим прогноз на начало 2011 года.

Получаем результаты, тыс.чел.:

- прогноз по модели - 1522,9;
- прогноз по программе - 1525,2;
- фактическая численность - 1523,3.

Полученные прогнозные значения согласно модели являются наиболее приближенными к реальности, поэтому прогнозирование в государственном и муниципальном управлении должно опираться на современные информационные технологии анализа социально-экономических процессов.

1. Рос. газ. 2003. 8 окт. (ред. от 29.12.2010)
2. Указ Президента РФ от 28.04.2008 № 607 (ред. от 13.05.2010) «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» // Собрание законодательства РФ, 05.05.2008, № 18, ст. 2003.
3. Известия Удмуртской Республики. 2007. 23 янв.
4. Закон УР от 18 декабря 2009 г. № 68-РЗ «О Программе социально-экономического развития Удмуртской Республики на 2010-2014 годы» // Известия Удм. Респ. 2009. 29 дек.

ОСОБЕННОСТИ И МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ ИЗМЕРЕНИЯ ТЕНЕВОЙ ЭКОНОМИКИ РЕГИОНА

А.Ф. Бушков, кандидат экономических наук, доцент кафедры гуманитарных, социально-экономических и естественно-научных дисциплин Ижевского юридического института (филиала) Российской правовой академии Минюста России, г. Ижевск

Как показала практика, учет только легальной экономической деятельности и только официальной экономики явно недостаточен для объективной оценки социально-экономического развития страны и ее регионов, выработки эффективной государственной экономической политики. Теневая экономика и неформальная экономическая деятельность стали не менее значимой общественной реальностью, чем открытая, официальная экономика (наблюдаемая экономика).

Конечно, получение прямой и стопроцентной статистической достоверности оценки масштабов теневой экономики невозможно. Это объясняется спецификой теневой экономики, которая по определению скрывается от учета, контроля и регистрации, т.е. от всякого наблюдения. Статистики считают, в случае отсутствия необходимой информации лучше сделать нужную поправку с определенной степенью возможной ошибки, чем вообще проигнорировать проблему.

Настоятельная потребность в количественной оценке теневой экономики существует и вызвана она тем, что теневая экономика оказывает значительное деструктивное влияние на хозяйственную систему страны и ее территориальных образований. Прямыми следствиями реализации деструктивной функции теневой экономики становятся ослабление управляемости экономикой региона, недополучение доходов бюджетом, неэффективность налоговой системы, подавление и сдерживание развития официальной экономики, дисфункции социальных институтов, распространение неформальных отношений в обществе, доходно-имущественная дифференциация населения и др.

Теневая экономика в России в настоящее время, приобретая все более глобальный характер, зарождается и формируется на мезо- и микроуровнях административно-территориального деления (региональном и муниципальном). Исходя из специфики российских условий, огромной роли территориального фактора в развитии социально-экономических процессов страны, последовательной политики укрепления федерализма и российской государственности особую важность в исследовании теневой экономики представляет региональный аспект.

Выявление истинных размеров теневой экономической деятельности с учетом региональных особенностей позволит производить объективные расчеты ВВП и других макроэкономических показателей, что необходимо для разработки и эффективной реализации стратегических управленческих решений экономического, социального и правового характера, как на макроэкономическом, так и на уровне субъектов Российской Федерации, определить необходимые меры по борьбе с нелегальной экономической деятельностью.

В соответствии с рекомендациями международных статистических организаций множество определений теневой деятельности сводится к понятию ненаблюдаемой экономики. Термин «ненаблюдаемая» экономика вошел в экономическую, и особенно в статистическую, литературу сравнительно недавно (1990 г.), заменив такие определения этого явления, как «теневая» «скрытая», «подпольная», «черная», «серая» экономика и т. п.

Ненаблюдаемая экономика охватывает деятельность по производству товаров и услуг, не учитываемую регулярным статистическим наблюдением, которая подлежит включению в расчеты валового внутреннего продукта (1, 128).

В настоящее время российская государственная статистика в понятие "ненаблюдаемая экономика" включает такие составные элементы:

- а) скрытую экономическую деятельность;
- б) нелегальная (подпольную) экономическую деятельность;

в) легальную (неформальную) экономическую деятельность.

Скрытая экономическая деятельность - это, в основном, законная экономическая деятельность, которая скрывается или преуменьшается в целях уклонения от уплаты налогов, социальных взносов и выполнения других обязательств. К практике ведения скрытой экономической деятельности относят: ведение финансово-хозяйственной деятельности без необходимой регистрации и лицензии, без постановки на учет или представления отчетных балансов в госналогинспекции, неоформление части сделок соответствующими бухгалтерскими документами.

Нелегальная (подпольная) экономическая деятельность включает производство, продажу и распространение запрещенных законом товаров и услуг, на которые имеется эффективный рыночный спрос. Как правило, такого рода услуги затрагивают моральные аспекты жизнедеятельности, и их включение в ВВП приветствуется далеко не всеми экономистами. Под запрет отечественного законодательства подпадают проституция, киллерство, торговля оружием, производство и торговля наркотиками, запрещенные азартные игры, контрабанда и т.д., развитие которых трудно воспринимать как увеличивающее валовой внутренний продукт страны.

В отечественной статистике нелегальная теневая деятельность не включается в официальные оценки теневой экономики. Но появляются страны, которые включают эту компоненту, например, Голландия, Нидерланды, и это не противоречит рекомендациям международных статистических органов.

Неформальная экономическая деятельность - это экономическая деятельность, осуществляемая, в большинстве случаев, на законном основании индивидуальными предпринимателями и некорпоративными предприятиями, но которая в силу нецелесообразности или несовершенства методологии статистического наблюдения не является объектом

регистрации, обязательного учета со стороны органов государственной статистики. Примером таких предприятий являются мелкие фермерские хозяйства, личные подсобные хозяйства населения, услуги частных врачей, преподавателей, репетиторов и т.д. На практике значительная часть неформального производства осуществляется для собственного потребления, однако некоторая часть реализуется на рынке.

Для аналитических целей *скрытая и незаконная (подпольная) экономическая деятельность* может быть объединена в категорию **“теневая экономика”**.

Изучение ненаблюдаемой экономики как социально-экономического явления - важнейшая проблема науки и практики. Особенно сложно решаются проблемы определения параметров скрытой и неформальной деятельности на региональном уровне.

Концептуальной основой методологии статистического изучения теневой экономики национальными статистическими службами является система национальных счетов (СНС) ООН в версии 1993 г. Необходимость статистической оценки теневой экономики определяется исходя из основной цели СНС - максимально точного учета всех видов экономической деятельности, обеспечивающих реальный вклад в производство ВВП. Новая версия СНС, однозначно рекомендует включать ненаблюдаемую и теневую экономику в границы производства.

В настоящее время в России действует постановление Госкомстата России от 31 января 1998 г. №7 об утверждении «Основных методологических положений по оценке скрытой (неформальной) экономики», на основании которого и ведется оценка объемов теневой экономики. В рамках сотрудничества с Direktoratом статистики ОЭСР Госкомстат России совместно с Евростатом разработал новый методологический документ «Измерение ненаблюдаемой экономики: Руководство» (2002 г.), который является развитием СНС ООН 1993 г.

Российская статистика использует практически все известные в мире методологические разработки оценки теневой экономики. В международной практике используются следующие основные методы расчетов объема теневой экономики:

- монетарный метод: на основе анализа спроса на наличные деньги и на основе анализа и изучения объема денежных операций;
- метод оценки по показателю занятости;
- метод, основанный на анализе расхождений различных статистических данных.

Каждый из них имеет свои плюсы и минусы, особенно если учесть специфику российских условий.

Монетарный метод получил наиболее широкое распространение в оценках теневой деятельности в странах с развитой рыночной экономикой. *Монетарный метод* основывается на такой особенности теневой экономики, что расчетные операции между экономическими субъектами производятся, как правило, наличными деньгами, а в официальной экономике - в основном через банковские счета, допущении, что скорость обращения денег приблизительно одинакова в официальной и теневой экономике. Тогда увеличение объема денежной массы, находящейся в обращении, по сравнению с некоторым "нормальным" уровнем может служить индикатором теневой экономики. Под "нормальным" уровнем обычно понимается уровень обращения наличных денег в такой период времени, когда размеры теневой экономики были намного ниже, чем в рассматриваемый период, и его, следовательно, можно считать нулевым.

В то же время некоторые авторы эти допущения опровергают. Рост соотношения наличных денег и вкладов может быть вызван, например, сокращением общего объема вкладов в данный период времени, а не ростом денежной массы в обращении, а также другими социально-экономическими факторами. Опровергается и предположение о том, что незаконные сделки совершаются исключительно в наличных деньгах. Нередки случаи

бартерного обмена, использование предъявительских ценных бумаг в качестве средства платежа, взаимозачеты, расчеты в иностранной валюте.

Монетарные методы вряд ли пригодны для российской экономики, так как могут применяться только при полном развитии денежных отношений в стране. Не случайно международные организации не рекомендовали использовать монетарные методы в странах с переходной экономикой.

Метод по показателю занятости (итальянский метод). Методика разработана итальянской статистической службой ISTAT, которая является наиболее авторитетной в вопросах определения параметров теневой экономики. Она основана на предположении, что падение официального уровня занятости вызвано переливом рабочей силы из официального сектора в неофициальный.

Источником информации для оценки реального уровня занятости являются

данные специального выборочного обследования домашних хозяйств. Распространив выборочные показатели на генеральную совокупность, получают численность реально занятых. Разница между официально определенной величиной занятых, включая совместителей, и такого рода оценкой с определенной доверительной вероятностью позволяет определить число занятых в теневой экономике. Произведение численности

занятых в теневой экономике и средней по отрасли (экономике) производительности труда применяется в качестве оценки размера теневой экономической деятельности.

Преимуществом итальянского метода является способ составления опросного листа, который не содержит упоминания о доходах, а лишь об общем количестве отработанного времени. Таким образом, повышается надежность, так как не задается прямой вопрос о доходах.

Этот метод также имеет недостатки. Спорным является приравнивание производительности труда в официальном и теневом секторе.

Кроме того, такой подход касается прежде всего процесса производства и не затрагивает теневые доходы, формирующиеся на стадии их распределения и использования.

По оценкам специалистов в области измерения теневой экономики, реально показателем занятости можно определить только скрытую оплату труда.

Российской статистикой из всех зарубежных методов был прежде всего апробирован метод по показателю занятости. В результате совместной работы российских и итальянских специалистов согласован и подготовлен проект ТАСИС «Определение параметров теневой экономики», реализованный в 1998 г. в Брянской, Московской областях и республике Татарстан.

Метод расхождений предполагает анализ различий в информации, поступившей из более двух или более источников данных или статистических документов. Например, данных об объеме налоговых поступлений, показанных в статистической отчетности и сведениях налоговой службы или же доли населения, имеющего доходы выше прожиточного минимума, и доли студентов, оплачивающих образовательные услуги.

Из опубликованных методик следует, что для исследований параметров теневой экономики Росстатом используются также методы сплошного и выборочного обследования, балансовый метод, который является основным, метод использования косвенных индикаторов и экспертный метод.

Балансовый метод основан на сопоставлении между собой ряда взаимосвязанных показателей: доходов и расходов; ресурсов и использования. Надо отметить, что балансовый подход крайне эффективен. Качество полученных результатов получаемых при его применении, тем выше, чем большее число взаимосвязанных показателей сопоставляются между собой.

Данные Госкомстата, получаемые в результате непосредственных измерений, фиксируют лишь часть доходов населения, а именно официально декларируемую заработную плату, социальные трансферты, официально декларируемые доходы от использования собственности, а также процентные доходы от средств, размещенных в финансовых институтах. Доходы, полученные населением, занятым в теневой экономике, не полностью учитываются официальной статистикой. Расходы населения, учитываемые Росстатом, также не включают потоки денежных средств, направленных на покупку неучтенных товаров.

Таким образом, масштаб теневой экономики региона может быть оценен как превышение совокупных расходов над декларированными доходами или как превышение среднедушевых денежных расходов населения на доходами

Экспертами Российско-европейского центра экономической политики С. Николаенко Я. Лиссоволик и Р. МакФаркар был подготовлен Специальный доклад «Теневая экономика в российских регионах» (1997 г.), в котором для оценки масштабов нерегистрируемой государственными органами хозяйственной деятельности в каждом из российских регионов использовались три показателя, в том числе скрытые доходы, представляющие собой разность между расходами и регистрируемыми доходами.

Авторами утверждается, что официальные данные Росстата об денежных доходах и расходах населения по регионам Российской Федерации нуждаются в корректировке, поскольку они завышают объем расходов и декларированных доходов (и, следовательно, занижают долю теневых доходов). Это объясняется тем, что Госкомстат, с одной стороны, учитывает совокупные расходы на покупку иностранной валюты, но, с другой стороны, не включает в доходы поступления от продаж иностранной валюты.

Кроме того, на данные о региональных расходах оказывают влияние межрегиональные потребительские закупки. Ввиду неразвитости сектора

розничной торговли жители российских регионов часто совершают поездки за крупными покупками в другие регионы - в частности, в Москву и Санкт-Петербург. Это обстоятельство завышает расходы - а значит, и оценки масштабов теневой экономики - в указанных городах и в то же время занижает указанные оценки применительно к регионам с менее развитым розничным сектором торговли.

Как известно, в Российской Федерации существует сборник методологических положений по оценке теневой экономики федерального уровня. Особенно сложно решаются проблемы определения параметров скрытой и неформальной деятельности на региональном уровне. Встречаются разрозненные данные, характеризующие объемы теневой экономики в отдельно взятом регионе. Однако в целом информация о размерах теневой экономики в разрезе регионов и субрегионов Российской Федерации отсутствует.

В последние годы значительный вклад в разработку проблем статистического измерения теневой экономики различных регионов внесли российские ученые и практики, и, в первую очередь, А.А. Агеенко, Н.В. Булова, И.И. Елисеева, Е.Б. Капралова, Н.Д. Кремлев, Н.М. Неманова, О.Н. Никифоров, В.А. Сивелькин, В.Я. Сквозникова, А.И. Татаркин, Л.М. Федорова, Н.В. Черемисина и др. Отмечая в целом фундаментальный характер перечисленных работ, следует указать на то, что проблема измерения теневой экономики на региональном уровне разработана недостаточно.

Наиболее серьезные проблемы, с которыми сталкиваются статистические органы регионального и муниципального уровня при попытке измерить размеры теневой экономики следующие.

Регион является «открытой» системой и многие макропоказатели на этом уровне отсутствуют (например, нет достоверных данных по ввозу и вывозу товаров). Трудности еще и в том, что каждый регион имеет разную

производственную структуру и отраслевую специализацию, что оказывает существенное влияние на масштабы теневого сектора.

Основным инструментом для расчета объемов теневой деятельности является СНС. Однако СНС на региональном уровне до настоящего времени в полном объеме не разрабатывается. Строится только счет производства, счет образования доходов и отдельные фрагменты счета использования доходов (расчет конечного потребления) и счета операций с капиталом (рассчитывается валовое накопление капитала). В счете образования доходов валовая прибыль рассчитывается не по полному кругу институциональных единиц, а лишь только по крупным и средним предприятиям.

Особенности региональной системы счетоводства связаны с отсутствием информации о межрегиональном движении финансовых потоков, недостаточной интеграцией прямых и обратных информационных потоков между региональными и муниципальными уровнями государственной статистики при измерении теневых экономических процессов.

Для отдельных регионов отсутствуют хронологические ряды многих показателей, используемых для оценки масштабов теневой экономики на национальном уровне, в частности, показателей СНС и денежных агрегатов. Службы, собирающие и обрабатывающие статистические данные по региону, являются составляющими соответствующих федеральных служб. Они располагают лишь той информацией, которую собирают в рамках федеральных программ, а данных, отражающих специфику социально-экономического комплекса региона, явно недостаточно.

В регионах по международным методикам, адаптированным к условиям страны специалистами государственной статистики, считается в основном два вида теневой экономики - скрытая и неформальная, включающая, главным образом, производственную деятельность малых предприятий, частных предпринимателей и домашних хозяйств. Размеры же

нелегальной экономической деятельности - самой криминальной части теневой экономики - в статистике региона пока не учитываются.

На наш взгляд, тому есть множество причин. В настоящее время Росстатом оценка размеров запрещенного производства и распространения товаров и услуг не производится из-за отсутствия приемлемой методики и достаточно надежных источников информации. Органами МВД подобные расчеты производятся на основе числа регистрируемых преступлений, коэффициентов латентности. Отметим, что многие экономисты считают, что включение в состав теневой экономики нелегальной экономической нецелесообразным.

Отчасти препятствует сбору наиболее полной информации о теневой деятельности и то, что у органов статистики, правоохранительных и налоговых органов разные интересы в этом деле. Статистиков интересуют размеры той или иной экономической деятельности, ее отражение в составе валового регионального продукта. Налоговые службы сосредоточены на выявлении нарушений законодательства по налогам и сборам и взыскании штрафов. У правоохранительных органов главный интерес - раскрываемость преступлений такого рода.

Экспертами Российско-европейского центра экономической политики Е. Елисеевой и Н. Буровой был реализован подход к определению размеров нелегальной теневой деятельности в рамках экспертного опроса. Практически все вопросы анкет были закрытого типа, то есть предлагались варианты возможных ответов, один из которых и должен был выбрать специалист. Например, на вопрос «Какую часть составляет нелегальная теневая деятельность от общего объема теневой деятельности» предлагаются следующие варианты ответов: до 10 %, 10-20 %, 20-30 %, 30-40 %, и более 40 %.

Составляющие нелегальной теневой деятельности (нелегальный оборот наркотиков, контрабанда, незаконное производство оружия, проституция, др.) были изучены самостоятельно. По каждой компоненте

нелегального теневого сектора Санкт-Петербурга (нелегальный оборот наркотиков, контрабанда, незаконное производство оружия, проституция, др.) применялась своя совокупность методов: прямые и/или косвенные методы получения информации, сочетание статистической информации с мнениями экспертов, сопоставление с данными ГУВД. По результатам анкетирования средняя доля нелегальной теневой деятельности в ее общем объеме составила порядка 30 %..

Таким образом, многообразие применяемых в мировой и российской практике методов свидетельствует об отсутствии единой методики количественной оценки размеров ненаблюдаемой и теневой экономики, критериев достоверности результатов. Многогранность теневой экономики, специфика производственной структуры региона, его социально-экономического развития, недостаток статистического материала обуславливают необходимость в каждом конкретном случае выбирать подходящий для данной ситуации метод или комбинацию нескольких методов. Наиболее объективная оценка теневой экономики региона возможна при комплексном использовании различных методов.

1. Рябушкин Б.Т., Чурилов Э.Ю. Методы оценки теневого и неформального секторов экономики. – М.: Финансы и статистика, 2003.
2. Масакова И.Д. Определение параметров теневой экономики. – Вопросы статистики, 1999. - №12. – с.22-27.
3. Теневая экономика региона: диагностика и меры нейтрализации / Под ред. А.И. Татаркина, В.Ф. Яковлева. – М.: Экономика, 2004.
4. Теневая экономика в Свердловской области: временной феномен или перманентное явление / Под ред. Г.А. Ковалевой, А.А. Куклина. – Екатеринбург: Институт экономики УрО РАН, 2006.
5. Черемисина Н.В. Статистическое измерение теневой экономики: региональный аспект: Автореф. дис.... докт. Экон. Наук. – Самара, 2007.

О ФОРМИРОВАНИИ СИСТЕМЫ МОНИТОРИНГА ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ РЫНКА ТРУДА И РЫНКА ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ УСЛУГ ВЫСШЕГО ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

Е.В. Коробейникова, старший преподаватель кафедры «Экономика и гуманитарные науки» Саранульского политехнического института (филиал) ГОУ ВПО «Ижевский государственный технический университет», г. Саранул

На рынке труда и рынке образовательных услуг высшего профессионального образования (ВПО) действуют одни и те же субъекты. В первую очередь, это индивиды, стремящиеся получить высшее профессиональное образование по конкретной специальности с целью дальнейшего трудоустройства. Это работодатели, которые испытывают потребность в специалистах различных специальностей и уровней подготовки. Это высшие учебные заведения, которые готовят специалистов, а также государство, которое диктует требования к уровню подготовки специалистов, их знаниям через систему государственных образовательных стандартов.

Данные субъекты преследуют разные, зачастую противоречивые цели, что обуславливает необходимость обеспечения эффективного взаимодействия данных субъектов. Эти вопросы рассматриваются в работах различных авторов [1]; [2]; [4]; [6]; [7]; [9]; [10] и др., обязательным условием оценки эффективности взаимодействия рассматриваемых рынков является формирование системы мониторинга. Следует отметить, в Концепции федеральной целевой программы развития образования на 2011-2015 гг. [3] в качестве приоритетных задач предусмотрено приведение содержания и структуры профессионального образования в соответствие с потребностями рынка труда и развитие системы оценки качества образования и востребованности образовательных услуг. Реализация данных задач также сопряжена с необходимостью формирования системы мониторинга взаимодействия рынка труда и рынка образовательных услуг ВПО.

Мониторинг - процесс систематического или непрерывного сбора информации о параметрах сложного объекта или деятельности для определения тенденций изменения параметров. Мониторинг – «систематический сбор и обработка информации, которая может быть использована для улучшения процесса принятия решения, а также, косвенно, для информирования общественности или прямо как инструмент обратной связи в целях осуществления проектов, оценки программ или выработки политики». Мониторинг предназначен для реализации функций: 1) выявление критических или находящихся в состоянии изменения явлений окружающей среды, в отношении которых будет выработан курс действий на будущее; 2) обеспечение обратной связи с внешней средой; 3) установление соответствия правилам и контрактным обязательства [5]. В целом предметом мониторинга является информация, которая характеризует фактическое состояние в исследуемой области и на основе которой можно определить отклонения фактически достигнутых показателей от плановых нормативных значений (что относится к функции контроля), тенденции развития (что относится к функции прогнозирования и планирования). Таким образом, мониторинг является функцией, которая включает в себя элементы функции контроля, прогнозирования и планирования.

Если говорить о системе мониторинга, то система мониторинга, как и любая другая система, должна представлять собой набор взаимосвязанных элементов. Соответственно, система мониторинга должна включать в себя следующие элементы: объект, субъект и предмет. В нашем случае:

1) субъект мониторинга - это те организации, которые непосредственно занимаются мониторингом, собирают и обобщают информацию, доводят ее до заинтересованных лиц;

2) объектом мониторинга является рынок труда и рынок образовательных услуг;

3) предметом мониторинга являются показатели, характеризующие эффективность взаимодействия рынка труда и рынка образовательных услуг.

Что касается конкретных показателей, то в настоящее время в статистике используются показатели, характеризующие уровень занятости и безработицы, в частности: 1) процент безработных, в том числе по уровням образования; 2) среднее время трудоустройства (поиска работы); 3) количество претендентов на одну вакансию. Но данные показатели учитываются в целом по всем безработным, без выделения выпускников по специальностям и вузам. Но если мы говорим о подготовке специалистов, востребованных на рынке труда, о подготовке специалистов в соответствии с потребностями рынка труда, то необходима, в первую очередь, информация в разрезе специальностей. А для оценки качества подготовки специалистов в конкретном вузе можно использовать информацию о трудоустройстве его выпускников, соответственно будет необходима и эта информация. Таким образом, в качестве дополнительных параметров, характеризующих взаимодействие рынка труда и рынка образовательных услуг ВПО, предлагаются следующие:

а) со стороны рынка образовательных услуг - это:

1) время трудоустройства выпускника ВУЗа. Если период трудоустройства выпускника слишком большой, то это может быть связано с двумя причинами. Первая - это несоответствие подготовки выпускника требованиям работодателя, вторая - избыток выпускников. Соответственно, чем меньше период трудоустройства выпускников, тем выше согласованность взаимодействия рынка труда и рынка образовательных услуг;

2) процент безработных среди выпускников ВУЗов. Данный показатель логически вытекает из первого показателя, а также зависит от восприятия конкретного специалиста работодателем и личностных качеств выпускника, которые от вуза и полученной специальности могут не зависеть.

В целом данные показатели необходимо сделать общедоступными для всех заинтересованных лиц и, соответственно, публиковать эти данные в разрезе вузов и специальностей. Это, с одной стороны, позволит более

осознано подходить к выбору будущей специальности выпускниками школ. С другой стороны, это будет объективной информацией для определения рейтинга вуза в плане востребованности их выпускников, что позволит проанализировать причины низкого положения в рейтинге и выработать адекватные управляющие воздействия в рамках повышения качества подготовки специалистов.

Также это позволит более четко отслеживать требования работодателей в различные периоды времени и основные тенденции изменения ситуации;

б) со стороны работодателей – это:

1) средний срок, в течение которого заполняются вакантные рабочие места. Если вакантные места заполняются слишком медленно, то либо требования работодателя существенно завышены или нечетко сформулированы, либо данные специалисты на рынке труда в данное время отсутствуют (дефицит), что говорит о несбалансированности рынков труда и образовательных услуг. При этом необходимо выделять вакансии, на которые работодатель готов принять выпускника;

2) количество претендентов на одну вакансию. В настоящее данное количество является показателем в статистике используется, но его необходимо дополнить. Во-первых необходимо выделять количество молодых специалистов, во-вторых - количество вакантных мест, на которые работодатели готовы взять выпускников.

В общем виде изменение существующей системы статистической отчетности и предлагаемые показатели приведены в табл. 1.

Таблица 1

Предложения в области изменения статистической отчетности

Показатели, используемые в настоящее время	Предлагаемые показатели
1) процент безработных, в том числе по уровням образования;	Процент безработных в разрезе вузов и специальностей с выделением выпускников текущего года
2) среднее время трудоустройства (поиска работы);	1. Время поиска работы в разрезе вузов и специальностей с выделением выпускников текущего года 2. Средний срок, в течение которого заполняются вакантные рабочие места с выделением рабочих мест, на которые

	могут рассчитывать выпускники, в разрезе отрасли и размера предприятия, специальностей
3) количество претендентов на одну вакансию.	Количество претендентов на одну вакансию, при этом необходимо выделять количество молодых специалистов, и количество вакантных мест, на которые работодатели готовы взять выпускников. Данный показатель необходимо предоставлять в разрезе отрасли и размера предприятия, специальностей

При этом все показатели можно разбить на следующие группы:

- 1) показатели, характеризующие трудоустройство выпускников вузов;
- 2) показатели, характеризующие намерения абитуриентов относительно выбора специальностей и дальнейших намерений работать по ним;
- 3) показатели, характеризующие потребности работодателей в молодых специалистах и готовность принять их на работу.

Особо следует отметить, что обязательным предметом мониторинга должны стать намерения абитуриентов в отношении выбора специальностей. Если абитуриент выберет специальность, которая в ближайшее время окажется на рынке труда не востребованной, то с одной стороны, это является свидетельством неэффективного взаимодействия двух рынков. Но в тоже время должен оставаться некий «люфт», который обусловлен личными предпочтениями и склонностями абитуриента. В любом случае абитуриент должен быть информирован о спросе на специалистов со стороны работодателей в краткосрочном и долгосрочном периодах, соответственно, необходимо прогнозировать этот спрос [1]; [2]; [7]; [9] и др. Абитуриент также должен иметь информацию и об оценке качества подготовки выпускников в различных вузах. Показатели, характеризующие взаимодействия рынка труда и рынка образовательных услуг, и соответствующие субъекты мониторинга приведены в табл. 2.

Показатели, характеризующие взаимодействия рынка труда и рынка образовательных услуг, и субъекты мониторинга

Показатель	Кто занимается мониторингом
Показатели, анализируемые при мониторинге трудоустройства выпускников	
Процент трудоустроившихся выпускников по специальности	Служба занятости и органы статистики, по разработанной форме документа, который позволяет разделить безработных: 1) по специальностям, 2) по уровню образования, 3) по ВУЗам.
Процент безработных выпускников по специальностям	
Среднее время трудоустройства выпускников по специальности	
Средний срок, в течение которого заполняются вакантные места	
Количество претендентов на одну вакансию	Данные поступают от работодателя и службы занятости. Учет ведется: 1) по специальностям, 2) по уровню образования.
Показатели, характеризующие потребности работодателей в молодых специалистах	
1. Наличие вакантных мест	1. Служба занятости 2. Органы статистики
2. Готовность принимать на работу молодых специалистов	
3. Прогноз развития предприятия и отрасли	Предприятия, отраслевые министерства, ведомства и т.п.
Показатели, характеризующие намерения абитуриентов	
Спрос на специальности со стороны абитуриентов	Лаборатория исследований рынка труда, Петрозаводский центр исследований рынка труда и аналогичные специально созданные региональные центры исследований при службах занятости, органах статистики или вузах
Анализ намерений (планируют работать (работают)/ не собираются работать (не работают))	

В отношении субъектов мониторинга следует отметить, что в настоящее время существует необходимость создания специализированных центров или служб мониторинга, аналогами которых является Петрозаводский центр исследований рынка труда.

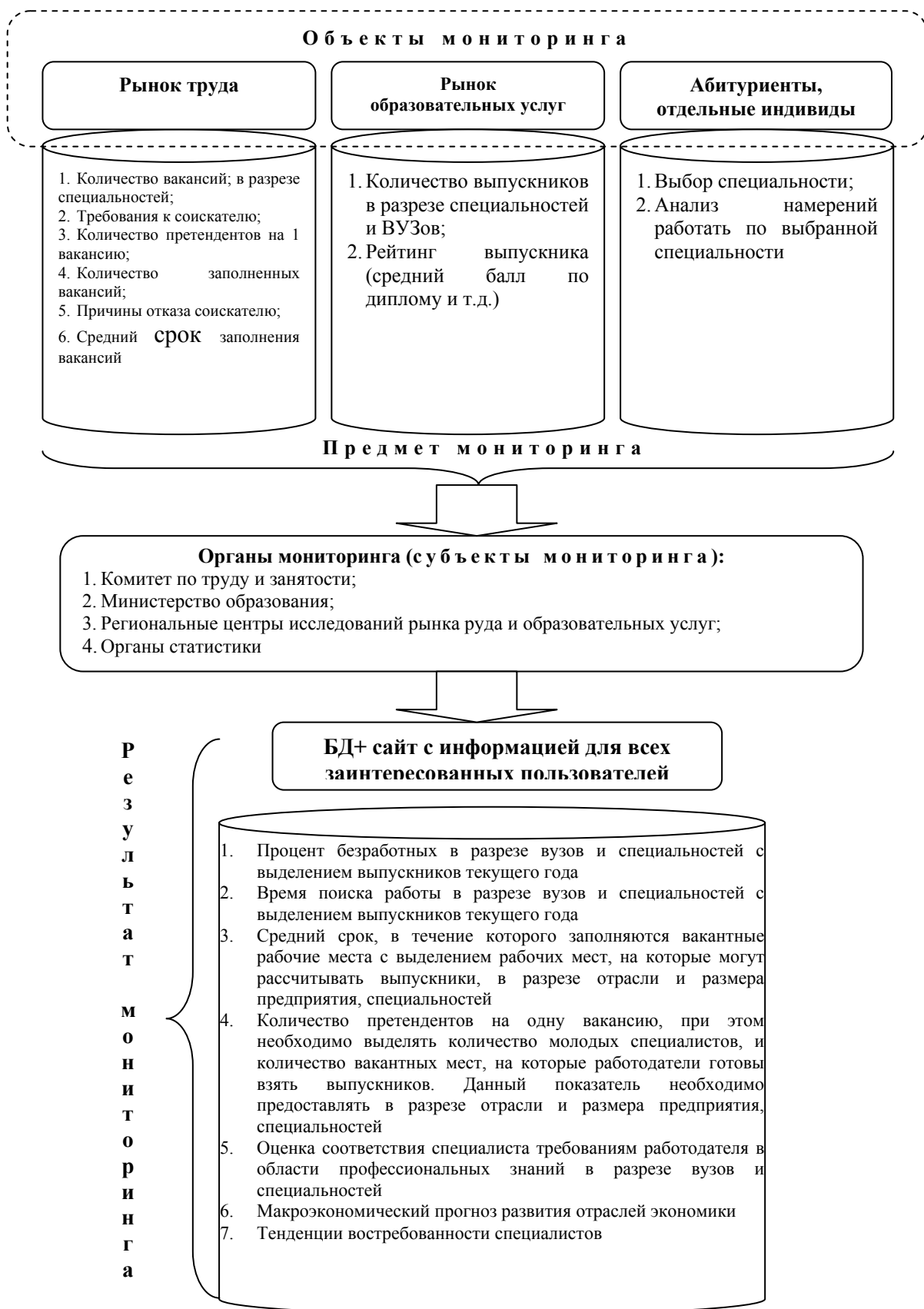


Рисунок 1 - Основные элементы системы мониторинга взаимодействия рынка труда и рынка образовательных услуг ВПО

В рамках предлагаемой системы мониторинга необходимо для сбора информации разработать унифицированные формы документов для каждого объекта в отдельности, а для предоставления итоговых данных - формы отчетности для субъектов системы мониторинга. В целях формализации требований работодателей к специалистам с ВПО, необходимо разработать единую форму, включающую базовые характеристики специалиста, которые могут дополняться в рамках отдельного предприятия. Следует отметить, что эта форма должна быть доступна для знакомства будущим претендентам на должность.

Таким образом, обязательным условием оценки эффективности взаимодействия рынка труда и рынка образовательных услуг ВПО является формирование системы мониторинга, которая позволит отслеживать все изменения на рассматриваемых рынках. В рамках этих мероприятий необходимо создание единой базы данных с возможностью доступа заинтересованных лиц к информации относительно востребованности отдельных специальностей работодателями, в том числе в разрезах вузов региона, относительно оценки качества подготовки в различных вузах и т.п. Основные элементы предлагаемой системы мониторинга в обобщенном виде приведены на рис. 1.

Напоследок следует отметить, что система мониторинга хотя и отражает только фактическое состояние дел, но полученная информация является лишь основой для дальнейшего регулирования взаимодействия рынка труда и рынка образовательных услуг ВПО.

1. Гуртов, В.А., Мезенцев, А.Г., Питухин, Е.А. Прогнозирование потребностей региональных экономик в выпускниках системы высшего профессионального образования.// Рынок труда и рынок образовательных услуг в Республике Карелия: Сб. научных статей по материалам научно-практического семинара / ПетрГУ. – Петрозаводск, 2003.

2. Карапетов, Г.Л. Мониторинг и прогнозирование востребованности профессий, специальностей на рынке труда Республики Карелия.// Рынок труда и рынок образовательных услуг в Республике Карелия: Сб. научных статей по материалам научно-практического семинара / ПетрГУ. – Петрозаводск, 2003.

3. Концепция Федеральной целевой программы развития образования на 2011-2015 годы.- http://www.edu.ru/modules.php?page_id=6&name=Web_Links&l_op=viewlinkinfo&lid=10 0799 [дата обращения 03.04.2011].

4. Майбуров, И.А. Механизм согласования возможностей высшей школы с потребностями региона / И. А. Майбуров // Университетское управление: практика и анализ. - 2003. - N 5-6 (28).

5. Мониторинг: Википедия. - <http://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%9C%D0%BE%D0%BDB3> [дата обращения 4.04.2011].
6. Набойченко, С., Выварец, А., Майбуров, И. Формирование системы мониторинга развития высшей школы// Высшее образование в России. – 2003. - № 6.
7. Пушина, Н.Н., Коробейникова, Е.В. Взаимодействие рынка труда и рынка образовательных услуг: основные проблемы// Непрерывное многоуровневое профессиональное образование: традиции и инновации. в 2 ч. Ч. 2. Информатизация образования. Повышение качества профессиональной подготовки. - Воронеж, 2009. - С. 69-77.
8. Пушина, Н.Н., Коробейникова, Е.В. Подходы к количественной оценке эффективности взаимодействия рынка труда и рынка образовательных услуг высшего профессионального образования// Математические методы в организации производства. – 2010. - № 2. – С. 112-122.
9. Сигова, С.В. Макроэкономическое прогнозирование как основа для формирования прогнозных потребностей рынка труда в США и России// Спрос и предложение на рынке труда и рынке образовательных услуг в регионах России: Сб. докладов по материалам Пятой Всероссийской научно - практической Интернет -конференции (22–23 октября 2008 г .). Кн. II. – Петрозаводск: Изд – во ПетрГУ , 2008.
10. Федюкин, И. Управление спросом и предложением на Российском рынке образования //Отечественные записки. - 2007. - №35.

УПРАВЛЕНИЕ ВОСПРОИЗВОДСТВОМ В АПК РЕГИОНА

Е.А. Гайнутдинова, кандидат экономических наук, доцент ФБГОУ ВПО «Ижевская государственная сельскохозяйственная академия», г. Ижевск

Воспроизводство в широком смысле – процесс производства, протекающий в постоянном повторении и возобновлении. Региональный воспроизводственный процесс сочетает в себе ряд взаимосвязанных циклов: воспроизводство трудовых ресурсов, воспроизводство природных ресурсов, воспроизводство кредитно-денежных ресурсов и др. Вместе с тем, региональный хозяйственный комплекс состоит из множества отраслей, подотраслей, комплексов, сфер экономики, являющихся также составными частями региональной системы.

Агропромышленный комплекс региона – территориальная часть народнохозяйственного АПК – состоит из трех взаимосвязанных звеньев. Первое звено – это отрасли, обеспечивающие АПК техникой, удобрениями, кормами, строительными объектами, т.е. производящие средства производства для сельского хозяйства. Второе звено – сельское и лесное хозяйство, важная составляющая АПК. Третье звено – перерабатывающие сельскохозяйственное сырье отрасли: пищевая промышленность и отрасли, связанные с первичной переработкой шерсти, льна и др.

Воспроизводство может быть простым, расширенным и суженным. Простое воспроизводство подразумевает неизменные масштабы или объемы деятельности. При расширенном воспроизводстве происходит рост объемов производства в количественном и в качественном выражении, часть доходов идет на инвестиции, совершенствование средств производства. Суженое воспроизводство характерно для экономики АПК как в целом по стране, так и для АПК отдельных регионов. Оно характеризуется деградацией, устареванием, отставанием в качественных параметрах и в количественном отношении.

Для расширенного воспроизводства в АПК необходимо создание ряда условий. Постоянное возмещение в стоимостной и натуральной формах потребленных средств производства и обеспечения накоплений для приобретения дополнительных ресурсов. Также необходимо создание паритетных условий между производителями, переработчиками и торговлей сельхозпродукцией. Развивать и своевременно обслуживать, оснащать сельское хозяйство необходимыми и современными средствами производства.

Наибольшее влияние на эффективность деятельности сельскохозяйственных организаций и предприятий пищевой промышленности оказывают следующие факторы внешней среды: политическая и экономическая ситуация в стране и в регионе, платежеспособный спрос населения, проводимая кредитно-денежная политика, цены на сырье, тарифы на энергоресурсы, конкурентная среда на продовольственном рынке и др.

В настоящее время большую проблему представляет финансовое состояние сельскохозяйственных организаций. Недостаток оборотных средств вызывает причинно-следственную цепочку: сокращается производство – уменьшается выручка – нет прибыли – недостаток оборотных средств. Вместе с тем, сельское хозяйство – малопривлекательная отрасль для инвестирования капитала. Бюджетные средства в реальный сектор экономики практически не выделяются.

Анализ поступления финансовых ресурсов в отрасли АПК соответствует их выпуску продукции.

Объём валового регионального продукта (ВРП) в 2010 году составил 255,8 млрд. рублей. Основной объём валового регионального продукта формируется в промышленности, сельском хозяйстве, строительстве, транспорте и связи, торговле. На долю этих отраслей приходится около 82% ВРП. Основные социально-экономические показатели Удмуртской Республики приведены в таблице 1.

На долю Удмуртии приходится 1,3% от общероссийского объема валовой продукции сельского хозяйства и 5 % - от объема Приволжского федерального округа.

Природно-климатические условия позволяют развивать многоотраслевое сельское хозяйство, производить продукты питания и сырье для перерабатывающей промышленности. Основная часть пахотных земель - дерново-подзолистые почвы. Общая площадь земель сельскохозяйственного назначения составляет 1845 тыс. га, из них 1342 тыс. га сельскохозяйственных угодий, в т.ч. 1088 тыс. га пашни.

В сельскохозяйственном производстве животноводство имеет профилирующее положение, его доля в валовом объеме продукции сельского хозяйства составляет более 60%. В республике развиты традиционные отрасли животноводства: скотоводство, свиноводство, птицеводство.

Удмуртия входит в десятку крупнейших российских производителей животноводческой продукции, обеспечивает себя основными продуктами питания и ежегодно увеличивает их вывоз в другие регионы.

В республике самая высокая в Приволжском федеральном округе яйценоскость кур-несушек. По молочной продуктивности коров Удмуртия занимает 2-3 места в Приволжском федеральном округе: в 2009 году надой на фуражную корову составил 4431 кг.

Основными культурами, возделываемыми в республике, являются зерновые культуры фуражного назначения, картофель, овощи открытого и закрытого грунта, лен-долгунец и кормовые.

Зерновые являются важнейшей культурой, производимой на фуражные цели. Объем производства зерновых заметно колеблется в зависимости от изменения урожайности. С 1999 года самым урожайным был 2001 год. В 2009 году в среднем с каждого гектара собрано 16,8 ц.

Главная техническая культура, традиционная для сельского хозяйства республики, - это лен-долгунец. Республика является одним из основных производителей льноволокна и по валовому сбору этой культуры находится

на 4 месте в Российской Федерации. В 2005 году получен наивысший объем производства льноволокна - 6,7 тысяч тонн. В 2009 году собрано 5,7 тысяч тонн льноволокна.

За период 2005-2009 годы производство мяса, включая субпродукты 1-й категории, увеличилось на 25%, цельномолочной продукции (в перерасчете на молоко) на 38%, сыров жирных на 45%, масла животного в 2,2 раза.

Доля Удмуртии в общем объеме производства Приволжского федерального округа увеличилась по мясу, включая субпродукты 1 категории, до 10,4% (в 2004г. - 9,8%), по цельномолочной продукции по 8,1% (2004 г. - 6,4%), по маслу животному до 18,4 % (в 2004г. - 9%), по сырам жирным до 15% (в 2004г. - 13%).

Также наблюдается рост доли республики в общем объеме производства сыров жирных (включая брынзу) по Российской Федерации до 3,6% (в 2004 году - 3%), масла животного до 7,6% (в 2004 году - 3,6%).

Сейчас Удмуртия входит в тройку лидеров рейтинга республик и областей Приволжского федерального округа по производству масла животного, сыров жирных, мяса, включая субпродукты 1 категории.

За прошедшие годы пищевики Удмуртии не только нарастили объемы производства, но и увеличили ассортимент продуктов глубокой переработки, улучшили качество и упаковку, сохранив при этом биологичность и, что немаловажно, ценовую доступность продуктов.

Республика славится своей высококачественной и молочной и мясной продукцией, и соседние регионы с удовольствием ее покупают. Но для дальнейшего наращивания производства, успешного продвижения на российский рынок необходимо развитие производств продуктов с длительным сроком хранения. Предприятия, которые обладают ресурсами для модернизации, в республике есть.

В 2009 году, несмотря на дестабилизирующее влияние кризиса, предприятия республики продолжают наращивать производство (в сравнении с соответствующим периодом прошлого года увеличено производство мяса,

включая субпродукты 1 категории на 10%, в том числе производство свинины на 13%, мяса птицы на 18%, консервов мясных на 12%, цельномолочной продукции на 6,4%, сыров жирных (включая брынзу) на 22,4%, комбикормов на 24%), а также, в тесном контакте с торговыми сетями, предприняли дополнительные меры повышения потребительской привлекательности, конкурентоспособности, доступности своей продукции.

Расширенное воспроизводство продукции означает, что имеется экономический рост, который выражается в количественном увеличении и качественном совершенствовании. Экономический рост в АПК – критерий экономического развития – выражается в увеличении валовой продукции в целом, на душу населения.

Эффективность предприятий АПК в значительной степени определяется уровнем технологической завершенности производства готового продукта, обеспеченностью мощностей перерабатывающих предприятий сырьевыми ресурсами. Фактор специализация и концентрация агропромышленного производства и в современных условиях обуславливают повышение эффективности и конкурентоспособности, большую адаптацию к требованиям рынка.

Таблица 1

Социально-экономические показатели Удмуртской Республики в 2008-2010 гг.

Показатели	2008 г.	2009 г.	2010 г.
Численность населения, тыс. чел.	1528,5	1526,3	1521,7
Среднедушевые денежные доходы в месяц, руб.	9586,5	11011,3	13323
Потребительские расходы населения в месяц на душу населения, тыс. руб.	6826,9	7301,1	8162,5
Валовой региональный продукт, млн. руб.	240316	229369	255800
Валовой региональный продукт на душу населения, руб.	157006	150170	167925
Производство сельскохозяйственной продукции, млн. руб.	32205	33247	33432
Посевная площадь всех сельскохозяйственных культур в хозяйствах всех категорий, тыс. га	1128,0	1073	1067,2

Поголовье скота в хозяйствах всех категорий (на конец года), тыс. голов:			
- крупный рогатый скот, в том числе коровы	400,2 153,6	384,5 148,8	377,5 147,3
- свиньи	326,7	306,2	313,3
- овцы и козы	71,3	69,3	68,6
Производство в хозяйствах всех категорий, тыс. т:			
- зерно (в весе после доработки)	646,1	654,7	312,9
- льноволокно	5,9	5,7	2,8
- картофель	525,1	544,5	272,1
- овощи	172,1	162,6	145,7
- скот и птица на убой (в убойном весе)	100,6	105,4	106,0
- молоко	666,5	667,2	671,9
- яйца, млн. шт.	914,5	946,4	951,3
Оборот розничной торговли (в фактически действовавших ценах) всего, млн. руб.	92481	98101	110263
Доходы консолидированного бюджета субъекта, млн. руб.	42758	41326	42511
Расходы консолидированного бюджета субъекта, млн. руб.	43223	44818	49408
Поступление налогов, сборов и иных обязательных платежей в бюджетную систему РФ, млн. руб.	83742	60784	73291
Инвестиции в основной капитал (в фактически действовавших ценах), млн. руб.	53536	41309	42346

СОДЕРЖАНИЕ И ИСТОЧНИКИ СИНЕРГИИ В СИСТЕМЕ УПРАВЛЕНИЯ ОРГАНИЗАЦИЕЙ

Д.В. Кондратьев, кандидат экономических наук, доцент ФБГОУ ВПО «Ижевская государственная сельскохозяйственная академия»

К.Н. Юшков, соискатель ФБГОУ ВПО «Ижевская государственная сельскохозяйственная академия»

Синергетику в настоящее время следует рассматривать как сравнительно новое самостоятельное научное направление, изучающее процессы взаимодействия элементов различных систем (физических, технических, биологических, хозяйственных и т.д.), в том числе в условиях динамично меняющихся факторов внешней среды этих систем (в открытых системах). Синергетика имеет свой специфический предмет, которым является состояние системы в условиях и под воздействием сочетания 1) физического состава и структуры элементов системы, 2) структуры и динамики ситуации вне системы (состава, структуры и динамики изменения внешних воздействующих факторов), 3) свойств и характеристик отдельных элементов системы. Общей целью синергетики, как принципа, системы методов, совокупности научных и практических знаний, является достижение управляемой системой синергетического состояния. Синергетическое состояние - это некое идеальное состояние системы, позволяющее ей максимально реализовать свое природное предназначение (одно из этих предназначений) в сложившихся условиях. Такое состояние на практике возможно при условии выполнения или в силу всецелой подчиненности системы законам мироздания, что наглядно может быть рассмотрено на примере физических систем (смена упорядоченности молекул вещества при физических воздействиях), систем живой природы (формирование биоагrocенозов).

Особенностью управленческой синергетики (или синергетического управления) является то, что ее объектом являются человеко-машинные

системы. Синергия (от греч. *sinergia* – «сотрудничество, содружество») – совместная созидательная деятельность людей, в результате которой в процессе их взаимодействия создается качественно новое групповое отношение, а также качественно новый совместный вид энергии. Причем величина ее превышает сумму слагаемых энергий (Ефимова С.А. Бизнес-синергия или как раскрыть скрытые возможности вашего бизнеса. – М.; Саратов, 2008.).

Ценность синергетики в системо-процессе управления жизнедеятельностью человеческого общества, хозяйственной деятельностью людей и производством в частности состоит в возможности извлечения положительного синергетического эффекта. Положительный синергетический эффект – эффект, соответствующий целевым установкам природы системо-процесса, а отрицательный – противоречащий этим установкам. Системо-процесс – это непрерывное изменение системы в процессе ее развития (физического перемещения, эволюции, реструктурирования) с течением времени.

Синергетический эффект является следствием едино-взаимосвязанного однонаправленного ритмичного или противоположно направленного аритмичного взаимодействия частей целого или объединенного. Единственной **причиной** возникновения синергетического эффекта является наличие объективных связей, зависимостей, а также объективной возможности или необходимости более комфортного для системы взаимодействия ее частей и элементов в процессе развития. То есть:

1) при отсутствии объективных связей и зависимостей между объектами (системами, подсистемами) синергетического эффекта между ними быть не может;

2) не любое, а только более **комфортное (дискомфортное) взаимодействие** компонентов системы порождает синергетический эффект. Комфортное взаимодействие – это такое взаимодействие, которое переводит систему в более комфортное состояние, повышающее силу и значимость

продуктивных связей между элементами системы и, как следствие, существенно усиливающее результативность системы (или ее значительной части). Так, например, замена менее квалифицированного рабочего, производительность которого сдерживает движение продукта по конвейеру, более квалифицированным рабочим, позволит не только повысить производительность конкретного рабочего места, но и всего конвейера. В первом случае будет получен индивидуализационный эффект, а во втором – синергетический эффект;

3) только при наличии объективной возможности или необходимости достижения более комфортного взаимодействия элементов системы возможно получение синергетического эффекта. Во втором случае (при наличии объективной необходимости) система сама по себе способна переходить из менее комфортного в более комфортное состояние под воздействием объективных законов природы, общества, мироздания, что характерно для саморегулирующихся (природных) систем, которые могут быть разного вида – биологические, физические, общественные и другие. Любая система саморегулируема в долгосрочном аспекте. Так, например, «социалистической системе» СССР потребовалось несколько десятилетий, чтобы самоистощить себя, в итоге признаться в самонесостоятельности и в последующем поддаться рыночному самоурегулированию. В первом же случае реализация объективной возможности достижения более комфортного состояния системы находится в значительной степени в зависимости от субъективного начала, которое выражается в сознательных решениях и действиях конкретных людей, воздействующих на управляемую систему. Для реализации синергетического эффекта лицо, принимающее решение в отношении системы, должно иметь полные и достоверные данные о возможных перспективных состояниях этой системы при различных сочетаниях взаимодействий ее частей и элементов с учетом воздействия на систему и изменчивости внешних факторов, уметь выявлять объективные возможности достижения более комфортных состояний системы (то есть

выявлять те конкретные части, элементы системы, факторы на нее воздействующие, которые 1) находятся по отношению к системе в целом или к значительным ее частям в асинергетическом, противоречивом значении, которое тормозит на данном этапе, в настоящих условиях развитие всей системы в целом или 2) могут находиться в таком синергетическом значении, которое улучшит взаимодействие во всей системе в целом или ее значительной части) на основе знания объективных законов функционирования и саморегулирования управляемой системы. Любая система, находящаяся в сфере влияния человека, в краткосрочном аспекте может быть субъективно урегулирована.

Период саморегуляции системы (системо-процесса) определяется продолжительностью естественного цикла реакции системы на воздействия конкретных внешних факторов. Различные факторы в зависимости от силы своего действия и значимости влияния на систему оказывают различное воздействие на направление и скорость регуляции системы. Естественно человек имеет возможность непосредственно управлять одними факторами или адаптировать систему к воздействию других факторов, посредством формирования воздействий искусственных, созданных самим человеком, факторов. Продолжительность управленческой регуляции системы (системо-процесса) определяется объективно необходимыми сроками адаптации обособленных частей системы и системы в целом к новым условиям ее функционирования.

Важно помнить, что синергетическое решение с экономической точки зрения – это такое решение в отношении одного из элементов системы или небольшой его части, затраты на реализацию которого многократно окупаются повышением результативности работы системы в целом, то есть рост затрат на реализацию синергетических решений влечет собой непропорционально более высокий рост по отношению к этим затратам результатов, результативности и существенный рост эффекта и эффективности работы системы в целом.

Синергетический эффект – это сверхэффект (дополнительный эффект), образуемый за счет приведения связей и взаимодействий элементов системы к более комфортному состоянию, отвечающему требованиям сложившихся состава и структуры элементов системы, ее миссии и целям функционирования. То есть возможность достижения синергетического эффекта обязана должной корректировке непосредственного содержания связей и взаимодействий между конкретными элементами и частями системы.

Отсюда вытекает, что важнейшими источниками возможного возникновения и, самое главное, последующего извлечения синергетического эффекта, в частности в производстве, являются следующие процессы (воздействия): 1) объединение разрозненно функционирующих производственных систем и процессов в единый системо-процесс, находящийся под единым общим управлением – основывается на реализации процессов кооперации, интеграции, конгломерации на различных уровнях производственно-хозяйственных систем, ведет к усилению концентрации, специализации и диверсификации на уровне объединяемых систем, что в первую очередь обеспечивает извлечение эффекта масштаба; 2) совершенствование соотношения, связей и взаимозависимостей отдельных элементов, частей и в целом структуры производственных систем – основывается на реализации процессов реструктурирования, реорганизации производственно-хозяйственных систем, реинжиниринга бизнес-процессов в них, ведет к изменениям в концентрации, специализации и диверсификации производственно-хозяйственной системы, что в первую очередь обуславливает получение эффекта рационализации (или оптимизации), 3) совершенствование состава и характеристик элементов производственных систем – основывается на реализации процессов модернизации, реконструкции, обучения и ведет к новому, более прогрессивному способу производства, что дает в качестве первичного эффекта – эффект индивидуализации.

Последующее более глубокое структурирование конкретных методов и способов воздействия на производственные системы, разработка научно-обоснованных механизмов их реализации на фоне динамично меняющихся условий хозяйствования, позволяет сформулировать организационно-экономическую модель синергетического управления производством, предполагающую через управленческие воздействия на отдельные элементы системы, небольшие ее части, извлечение частных, первичных эффектов (масштаба, оптимизации, индивидуализации), которые проецируясь на систему в целом формируют системо-процессный (то есть синергетический) эффект.

МУНИЦИПАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ: ОРГАНИЗАЦИОННО-ЭКОНОМИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ

В.А. Семенова, старший преподаватель кафедры «Экономика и гуманитарные науки» Саранульского политехнического института (филиал) ГОУ ВПО «Ижевский государственный технический университет», г. Саранул

С наибольшей активностью мысль об организации власти в общинах и ее соотношении с государственной властью начала развиваться в средневековой Европе. Как правило, ее развитие было связано со стремлением отдельных городских общин, в которых набирал силу торгово-промышленный капитал, выйти из-под юрисдикции землевладельцев, освободиться от их влияния; последние, естественно, старались не допустить этого. Отсюда рождалась идея о примате общины и ее права над государством, так как общины сформировались прежде него. В последствии эти идеи были сформулированы в учениях Э. Мейера, О. Лабанда, Ресслера и других немецких ученых и получили название теории «свободной общины», суть которой сводилась к тому, что общины, по самой природе самостоятельны, они не государством созданы, а им лишь признаны, и потому имеют самостоятельное право управлять своими собственными делами [6].

Отсюда в понятие самоуправления включили следующие элементы:

- управление собственными делами общины;
- общины являются субъектами принадлежащих им прав;
- должностные лица общинного управления - по сути, органы не государства, а общины.

Сторонники «общественной» теории противопоставляли деятельность органов самоуправления государственному управлению. Сущность самоуправления они усматривали в том, что в его компетенцию входит безразличное, с точки зрения государства, осуществление местными союзами тех задач, которые эти союзы сами себе ставят [6], т.е. органы

самоуправления являющей органами не государства, а «местного сообщества».

Постепенно идея противопоставления общины государству перестала существовать. Местное самоуправление стало рассматриваться как распределение обязанностей по управлению государственными делами между центральными и местными властями»[2, с. 2].

На смену общественной теории самоуправления пришла «государственная», последователи которой в той или иной форме выражали мысль: самоуправление есть форма государственного управления [4]. Это положение легло в основу государственной теории самоуправления.

Зарубежные ученые, сторонники государственной теории, понимали местное самоуправление как строй, при котором «на местные выборные органы ложится ответственность за то, чтобы в данной местности в соответствии с законом, но и с соображением особенностей местных условий, осуществлялось заведование важными отраслями общественного управления под наблюдением центрального правительства» [2, с. 9-10].

Рудольф Гнейст в свою очередь, считал, что самоуправление образует исключительно то гармоничное соединение государства и общества, которое с политической точки зрения называется обыкновенно равновесием властей, а с правовой - правовым государством [15].

Некоторыми учёными высказывалось мнение, что самоуправление заключается в признании неуверенного политического общения со стороны суверенного, управление есть всякая деятельность, направленная к достижению определенной цели определенными средствами. Понятие это становится публично-правовым, когда его субъектом является юридическое лицо публичного права – государство, община, корпорация. И вот здесь проявляется различие между суверенными политическими общениями и не суверенными. Первые имеют право самостоятельно развивать свою деятельность по своему усмотрению, право вторых зависит от признания его

за ними со стороны суверенного союза. Поскольку это право за ними признано, они являются субъектами самоуправления [8].

Согласно Г. Еллинеку, община имеет свои собственные права, (право устанавливать собственные органы, принимать членов, управлять имуществом и т.д.), а также выполняет государственные функции, так как государство пользуется общиной для своих целей, вводит ее в свою административную организацию, следовательно, община имеет собственную компетенцию и компетенцию, «порученную» ей государствам [3].

Л. Штейн выделял два вида функций органов местного самоуправления - функции, происходящие из самостоятельности «организмов самоуправления», он называл естественным или свободными, а совокупность функций, которые «проистекают из их органического отношения к единству государства», называл служебными, государственными, или переносным кругом действия самоуправления [21].

В конце XIX века Лабанд и Мейер выдвигают теорию, согласно которой органы самоуправления хотя и исполняют функции государственного управления, но являются органами государства, а общин как особых от государства публично-правовых юридических лиц [6, с. 18].

Разрабатывая теорию самоуправления, ученые останавливались на различных сторонах проблемы. Так, Р. Оуэн рассматривал идею устройства общины, где каждый член общины может быть субъектом управления, ибо «управляющие должны будут через несколько лет сделаться управляемыми» [11], высказанную Морелли в 1755г. ,, - участие граждан в управлении на основе сменяемости управленческого аппарата [10].

А. Сен-Симон отмечал, что: «В обществе, организованном с определенной целью - стремиться к процветанию при помощи наук, искусств и ремесел, наиболее важный политический акт, состоящий в определении направления, в котором общество должно идти, не совершается больше людьми, занимающими общественные должности, - оно совершается самим общественным организмом» [17].

Отечественная научная мысль уделяла большое внимание проблеме самоуправления. В своих работах А.Д. Градовский, И.И. Евтихий, Н.И. Лазаревский, М.И. Свешников и другие ученые рассматривали понятие самоуправления, систему его органов, компетенцию органов самоуправления, а также исследовали их связь с населением и центральными органами. При этом ученые в основном разделяли государственную теорию самоуправления.

Б.Н. Чичерин выдвигал такую позицию, что местное самоуправление должно согласовываться с центральным аппаратом, поскольку государство требует единства действий, прежде всего, в «ходе внутренних дел». Отдельные местности имеют свои особенные нужды, которые лучше всего удовлетворяются местным самоуправлением. Но, с другой стороны, местные интересы находятся в тесной связи с общими, поэтому самоуправление не может быть исключительным началом местных учреждений [20].

Центральные органы, по мнению В.Ф. Матвеева, передают органам местного самоуправления ряд функции государственного управления и осуществляют надзор за осуществлением этих функций [8, с. 177].

Понятие местного самоуправления отечественные ученые формулировали неоднозначно. Например, М.И. Свешников определял самоуправление как новую форму администрации, заключающуюся в свободном участии народа в заведовании делами, вверенных местным административным органам [16].

Русский государствовед Н.И. Лазаревский местное самоуправление представлял как «децентрализованное государственное управление, где самостоятельность местных органов обеспечена системой такого рода юридических гарантий, которые, создавая действительность децентрализации, вместе с тем обеспечивают текущую связь органов местного государственного управления с данной местностью и ее населением».

А.Д. Градовский определял самоуправление как один из видов распределения власти.

Самоуправление понималось также как самостоятельное осуществление социальными группами задач внутреннего государственного управления в пределах объективного права, где гарантией самостоятельности является создание руководящего центра выборным путем и автономность деятельности органов самоуправления; как форма осуществления государственных функций при помощи независимых - в той или иной мере - лиц и учреждений, а также как перенесение представительства и ответственности на местное управление [6, с. 18].

Н.М. Лазаревский отмечал, что относительная зависимость органов самоуправления носила двойной характер: с одной стороны, они все-таки зависели от тех органов, от которых они непосредственно получали свои полномочия, т.е. от избирателей, а с другой стороны, правительство, передав часть функций местным органам не могло отказаться от надзора за осуществлением этих функций, а следовательно, и от различных способов воздействия на местные органы.

Сущность самоуправления согласно его взглядам, должна определяться четырьмя пунктами:

- 1) самоуправление есть осуществление правительственных прав по поручению от государства;
- 2) самоуправление есть деятельность, состоящая в исполнении местных задач государственного управления;
- 3) самоуправление есть исполнение задач государственного управления самим государством;
- 4) органы самоуправления являются органами и представителями самого государства.

Таким образом, согласно «государственной» теории самоуправления, функции органов самоуправления по сути своей не должны были отличаться от функций органов государственного управления.

Чичерин Б.Н. делает вывод, что отечественные ученые широко исследовали понятие местного самоуправления, стоя на позиции «государственной» теории, которая видела в самоуправлении «возложение на местное общество осуществления задач государственного управления, службу местного общества государственным интересам и целям» [20].

На процесс становления муниципального управления в России огромное влияние оказывала историко-географическая специфика гигантского пространства, которую можно представить в следующих составляющих:

Во-первых, это высокий уровень обеспеченности разнообразными общественно необходимыми природными ресурсами.

Во-вторых, значительное этническое разнообразие и большая свобода, беспрепятственность миграционной подвижности, активность межплеменных ассимиляционных процессов.

В-третьих, положение России между «Западом и Востоком», которое с исторической неизбежностью привело к формированию особой российской цивилизации, предполагавшей специфику социально-экономического обеспечения и политической, управленческой организации всей общественной жизни [18].

Основным периодом в истории развития Российского местного самоуправления выступает XVI век.

Иван Грозный впервые разделил Русь на земщину и опричнину. Именно он заложил действенную систему самоуправления, которая соответствовала складывавшейся общественной идеологии. Несмотря на все социальные и политические потрясения в XVI в. продолжала развиваться идея укрепления страны как единого, централизованного государства.

Исторический опыт свидетельствует, что у истоков местного самоуправления в России всегда стояло, прежде всего, государство, которое решало ряд важных задач, основной среди которых было овладение нарождавшейся энергией гражданственности в обществе и направление ее в русло государственных интересов.

Наиболее ярким проявлением такого подхода может служить преобразовательная деятельность Петра I: он сформировал систему местного самоуправления в городах и добился усиления дворянского элемента в различных органах местной власти.

В итоге - со времени Петра I - в России сложилось положение, при котором вплоть до начала XX в. существовали три системы местного управления: бюрократическая, земская и сословная. Переплетаясь друг с другом, они нередко утрачивали свой первоначальный характер; органы чисто сословные исполняли обязанности по общему управлению; органы, по своему происхождению земские, по служебному положению и характеру деятельности иногда не отличались от бюрократических.

В 1864 г. Александр II утвердил «Положение о губернских и уездных земских учреждениях» - документ, в котором была сделана попытка удовлетворить интересы и старых, постепенно отмиравших феодальных и новых, быстро развивавшихся буржуазных сил. Однако в целом местное управление стало строиться на основе буржуазных принципов организации экономической и политической жизни.

Городская реформа 1870 г. явилась очередным важным шагом вперед по сравнению с дореформенным общественным устройством России.

Этот шаг был тем более значим, во второй половине XIX в. в стране стало быстро нарастать экономическое неполитическое значение торгово-промышленных центров, многие из которых получили статус городов. По своей сути Городовое положение 1870 г. уже в основном соответствовало тем правовым нормам, которые соответствовали бы потребностям капиталистического развития России, интересам торгово-промышленной

буржуазии. В его основу были положены принципы всесословности представительства, буржуазного имущественного ценза, разделения распорядительной и исполнительной властей самоуправления городского общества.

Вместе с тем, выработанная в условиях самодержавно - бюрократического строя реформа несла в себе противоречивый характер. Компетенция органов самоуправления была сведена исключительно к сфере хозяйственной деятельности. И, несмотря на то, что в этой области городским учреждениям была предоставлена некоторая самостоятельность, их реальные возможности сказывались, в общем, весьма узкими, прежде всего в силу бюджетных ограничений. Новое Городовое положение 1892 г. еще более являло представительство крупной буржуазии и дворян в городских думах и по существу превратило городское самоуправление в подсобный орган правительства по вопросам местного хозяйства.

Еще одним существенным шагом на пути развития и совершенствования местного самоуправления в России явилось принятие в 1903 г. нового Положения об общественном управлении г. Петербурга разработанного специально для столицы. Преобразования, в той или иной степени, коснулись всех сторон петербургского общественного управления выборной системы, состава гласных, исполнительных органов и орудий правительственного контроля. По сравнению с положениями 1870 и 1892 гг. значительные изменения произошли и в избирательной системе. Выработанная Положением 1903 г. избирательная система, явилась наиболее прогрессивной в сравнении с предыдущими, потому что она дала возможность стать избирателями наибольшему числу горожан, привлечь к работе в городском самоуправлении интеллигенцию и образованных людей.

С этого времени городское, общественное управление стало состоять из городской думы и городской управы.

Дума возглавлялась председателем, ежегодно избиравшимся из числа гласных. Председатель исполнял свои обязанности безвозмездно. Гласные же

избирались только из лиц, обладавших избирательным правом. Дума в целом избиралась на 6 лет. В заседаниях думы с правом голоса могли участвовать и жители города удостоенные звания почетного гражданина, независимо от их имущественного ценза. Все гласные думы обязаны были приносить присягу о добросовестном исполнении своих обязанностей и исполняли их также безвозмездно. Согласно Положению гласные не имели права служить на платных должностях в общественном управлении, а также заключать договора на подряды и поставки с городскими учреждениями. Гласные, в течение года не посещавшие заседаний думы, объявлялись утратившими это звание.

Новое законодательство значительно расширило и полномочия самой думы, которая осуществляла общую распорядительную власть, надзора над исполнительными органами, самостоятельное решение ряда жизненно важных для города проблем. Важно при этом, что она могла издавать обязательные для выполнения постановления по всем вопросам, входившим в ее компетенцию.

В целом же, несмотря на то, что законоположения 1903 г, значительно расширили права думы, той самостоятельности, которая была отнята у нее Положением 1892 г., она уже не получила. Многие решения думы должны были утверждаться Министерством внутренних дел. Значительные изменения произошли и в исполнительных органах. Впервые за всю историю городского самоуправления исполнительная власть была полностью отделена от распорядительной.

Согласно Положению 1903 г, городской голова уже не являлся председателем думы, а возглавлял только управу. Положение 1903 г. давало управе несколько большую независимость, чем Положение 1870 г. Новый закон достаточно четко определил права и обязанности исполнительной власти. Однако, несколько расширив ее полномочия, он не изменил в корне взаимоотношения между думой и управой. В целом же, Положение 1903 г. также не привело к существенным изменениям в городском самоуправлении,

потому что значительно отставало от реальности. Тем не менее, оно продолжало действовать вплоть до февраля 1917 г.

После революции 1917 г. в 20-е гг., местное самоуправление продолжало в течение некоторого времени развиваться. Основой для ее развития служили тезисы В.И. Ленина, который, опираясь на положение, выдвинутое К. Марксом. Говоря о том, что объединение коммун во Франции в 1872 г. позволяло формировать национальное представительство для выполнения общих функций, и тогда местное самоуправление не выступало уже в качестве противовеса государственной власти, а обеспечивало управление народом посредством самого народа. Указывалось на необходимость того, чтобы рядом постепенно и осторожно выбираемых, но неуклонно проводимых мер, все трудовое население поголовно привлекалось к самостоятельному участию в управлении государством.

Идея привлечения все большего числа граждан, а затем и поголовно всех граждан к непосредственному и ежедневному несению тягот по управлению государством, создания условий, позволяющих всем без изъятия выполнять государственные функции, связывалась с идеей отмирания государства, управления обществом посредством самого общества.

В партийных документах идея местного самоуправления связывалась, прежде всего, с Советами депутатов. Так в программе РКП (б), принятой VIII съездом РКП (б), утверждалось: «...пролетарская или советская демократия превратила массовые организации... громадного большинства населения в постоянную и единственную основу всего государственного аппарата, местного и центрального, снизу и доверху. Тем самым, Советское государство осуществило... в несравненно более широком виде, чем когда бы то ни было, местное и областное самоуправление. Задачей партии является неутомимая работа над действительным проведением в жизнь полностью этого высшего типа демократизма требующего для своего правильного функционирования повышения уровня культурности, организованности и самодеятельности масс».

Так понималась идея самоуправления в партийных документах.

Советские ученые склонялись к государственной теории самоуправления. В специальной литературе особо подчеркивалось, что «органы внутригосударственной территориальной единицы, как справедливо утверждает государственная теория самоуправления, есть органы государственности, а отнюдь не органы особого юридического лица - территориальной корпорации [5].

Самоуправление связывалось с деятельностью местных Советов. «...Будучи органами государственной власти на местах, - отмечали правоведы, - Советы являются также и местными органами власти, т.е. самоуправлениями в подлинном смысле».

Отдельные авторы высказали и ту точку зрения, что участие населения в управлении делами общества - это не только участие в обсуждении и принятии решений, но и участие в исполнительно-распорядительной деятельности [14].

Разрабатывались вопросы условий, необходимых для активного участия граждан в управлении к ним были отнесены достаточно высокая материальная обеспеченность, наличие достаточного свободного времени; высокий культурно-технический уровень всех членов общества, а также определенная степень овладения наукой управления; превращение в потребность каждого члена общества участвовать в управлении.

Однако в основном в центре внимания ученых были вопросы общенародного самоуправления, перехода к коммунистическому самоуправлению и т.д. Вопросы местного самоуправления ставились достаточно редко.

В 1963 г. В.А. Пертцик разделял понятие государственного, общественного и местного самоуправления, понимая под характерными признаками последнего то, что оно:

а) не имеет своих особых интересов, расходящихся с интересами центральных органов власти;

б) отражает волю местного населения;

в) находится во взаимоотношениях с центральными органами власти на началах демократического централизма, что позволяет, с одной стороны: наиболее успешно управлять производительными силами страны, с другой - развивать самодеятельность и творчество масс;

г) предполагает полновластность местных Советов в решении всех вопросов, отнесенных к их ведению [12].

Высказывались и идеи об упразднении сельских Советов и о необходимости расширения круга доходов, постоянно закрепленных за местными Советами, переводе местных Советов на собственную доходную базу, нашедшие впоследствии отражение в законодательстве.

Так в России развивалась теория местных органов власти в середине XX в. Местные Советы рассматривались как органы, имеющие «двойственную» природу - органы государственной власти на местах, входящие в единую систему Советов, и органы общественного самоуправления населения, всесторонне представляющие интересы народа.

В 1980-е гг. наибольший интерес вызывал вопрос о соотношении представительных и исполнительных органов власти, прежде всего на местном уровне, о разделении их полномочий. В конечном счете, возобладала идея о раздельной компетенции представительных и исполнительных органов и переносе центра тяжести в принятии решений, по важнейшим вопросам социального и экономического характера, с исполнительных на представительные органы в целях развития инициативы масс. Предоставления возможностей населению территорий самим определять пути развития экономики и социальной сферы территорий.

В 1986 г, возникает идея о необходимости последовательного проведения в жизнь принципа самоуправления народа, чтобы управление все в большей степени становилось непосредственно делом самих трудящихся. Тогда же было выдвинуто положение, которое легло в основу концепции Закона СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного

хозяйства в СССР» (Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР - 1990 - Гл. 16. - Ст. 267). В нем было зафиксировано, что самоуправленческие начала развиваются не вне, а внутри государственности, т.е. сформулировано положение, согласно которому местное самоуправление не противоречит государственному началу, а сочетается с ним и имеет «государственный» характер.

Движение общества в сторону расширения активности населения, появление новых форм представительной и непосредственной демократии - комитетов и советов самоуправления, местных референдумов, развитие территориального общественного самоуправления показали в тот момент необходимость теоретических разработок по вопросам ставшим актуальными.

В специальных исследованиях предлагалось определение: «Самоуправление - это способ, форма организации жизнедеятельности общества, демократическая система управления государственными и общественными делами, которая действует не только для трудящихся, но и через самих трудящихся при их непосредственном и решающем участии».

Одновременно М.В. Цинк предложил определение самоуправления как основанной на саморегуляции разновидности социального управления, в основе которого лежит совместное решение участниками общественных отношений их общих дел, сочетаемое с совместной деятельностью по осуществлению принятых решений» [19].

Российское законодательство начала 1990-х гг. исходило из теории разделения властей. Согласно Закону РСФСР 1991 г. «О местном самоуправлении в РСФСР», исполнительная власть получила широкие полномочия и могла действовать достаточно независимо, особенно в решении вопросов оперативного управления, но и представительная власть имела широкие полномочия.

Таким образом, в российском законодательстве было впервые четко проведено разграничение компетенции представительных и исполнительных органов власти.

Необходимо отметить, что кроме таких вопросов, как понятие местного самоуправления, компетенция его органов, концепция законодательства о местном самоуправлении, внимание ученых привлекло и такое явление, получившее самое широкое распространение с середины 80-х гг., как территориальное общественное самоуправление.

В специальной литературе была предпринята попытка дать характеристику этому явлению в системе местного самоуправления.

Правоведы выделяли характерные признаки органов - территориального общественного самоуправления:

- 1) представительный характер;
- 2) территориальный принцип организаций и деятельности;
- 3) общественную форму;
- 4) самоуправленческую природу [13, с. 46].

В.Г. Прохоров и В.С. Кашо считали, что, исходя из приведенного определения, можно в общей форме охарактеризовать роль органов территориального общественного самоуправления как самостоятельного звена системы местного самоуправления, которое отличается от других органов и организаций, общественных объединений граждан, имеет свои задачи и цели, органично дополняет другие органы местного самоуправления, формы непосредственной демократии и содействует решению общих задач на данной территории [13, с. 52].

Конституция Российской Федерации 1993 г. определила концептуальные основы построения принципиально новой системы местного самоуправления, которые постепенно находят свою конкретизацию в текущем законодательстве Федерации и ее субъектов.

После принятия Конституции России 1993 г. проблема местного самоуправления стала обсуждаться с новой силой.

Это обуславливалось отсутствием федерального закона о местном самоуправлении, который бы развивал положения Конституции. Возможность разнообразного понимания положений Основного Закона

вызвала оживление дискуссии в теории конституционного права. Отмечалась необходимость присутствия властных начал в местном самоуправлении, предлагалось рассматривать федеральную государственную власть, государственную власть субъектов Российской Федерации и местное самоуправление как разные организационные формы самоуправления народа [1, с.46], отмечалось, что юридически лишение государственных начал для органов местного самоуправления добавит к их реальной слабости еще и слабость правовую.

Не оставалась в стороне и проблема уровней местного самоуправления. С одной стороны, высказывалось мнение о необходимости многоуровневого местного самоуправления, состоящего из следующих элементов:

- первый уровень - микрорайоны в городах, деревни, села;
- второй уровень - сельсовет, район города [1, с. 49-50];

С другой стороны, высказывалась точка зрения, что местное самоуправление «имеет отчетливо выраженную территориальность. Оно осуществляется только там, где реально проживают люди, т.е. в селах, деревнях, поселках и городах до определенной величины. Всякие объединения сел и городов преследуют административные, экономические или иные цели, но не создают нового пространственного ареала местного самоуправления».

После принятия Конституции обсуждению подверглись также проблемы возврата к регламентации функций местного самоуправления. Роли институтов прямой демократии в системе местного самоуправления, возможности использования исторического опыта развития местного самоуправления в России при формировании современной его структуры. Соотношения представительных и исполнительных органов в системе местного самоуправления, применения принципа разделения властей [1, с.46]

Конец дискуссиям по многим вопросам положил вступивший в действие в сентябре 1995 г. Федеральный закон «Об общих принципах

организации местного самоуправления в Российской Федерации», но дискуссионные моменты продолжились вплоть до 2003 г.

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», принятый Государственной Думой в 2003 г., определил в качестве основного звена местного самоуправления муниципальное образование. Именно в границах муниципального образования, под которым понимается городское, сельское поселение, несколько поселений, объединенных общей территорией, часть поселения, иная населенная территория, предусмотренная отмеченным выше Федеральным законом, в пределах, которых осуществляется местное самоуправление, имеются муниципальная собственность, местный бюджет и выборные органы местного самоуправления.

В целом при решении вопросов территориальной организации местного самоуправления практически не учитывается существующий социально-экономический потенциал того или иного территориально - административного образования, перспективы его развития. В результате нередко организуются муниципальные образования, которые заведомо не в состоянии эффективно реализовывать функции местного самоуправления и становятся постоянными «клиентами» Фонда финансовой поддержки муниципальных образований в «своем» субъекте Российской Федерации.

В свою очередь, поскольку подавляющее большинство субъектов Российской Федерации сами сегодня дотируются из федерального бюджета, трудно предположить, что они сумеют оказать действенную финансовую помощь нуждающимся в ней муниципальным образованиям в полном объеме. Средств, конечно, на всех не хватит, следовательно, будут включены механизмы приоритетной поддержки муниципальных образований со стороны органов государственного управления и восстановление в итоге пресловутой управленческой вертикали. **А это значит**, по существу, прекращение местного самоуправления в смысле, определенном

Европейской Хартией о местном самоуправлении и действующим Российским законодательством.

Определение местного самоуправления, принятое Советом Европы 15 октября 1985 г., зафиксировано в Европейской хартии местного самоуправления (ратифицирован Российской Федерацией федеральным законом от 11.04.98 г. № 55-ФЗ): «Под местным самоуправлением понимается право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть государственных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения» [9].

Таким образом, проведенный анализ показал, что до сих пор нет четкого определения муниципального управления, на протяжении всей истории данное понятие понималось по-разному. Избегая ошибок прошлых столетий и настоящего времени, а также, используя труды общественных деятелей, необходимо провести реформу местного самоуправления, которая будет давать четкие понятия и происходить «продумано» поэтапно и минимально «безболезненно» не только для населения, но и для системы власти и управления в целом.

1. Абалкин А.И. Многообразие видов и управление // Экономика и урбанизация производства. 1996, № 1. С. 46.
2. Ашлей П. Местное и центральное управление. Сравнительный обзор учреждений Англии, Франции, Пруссии и Соединенных Штатов. – СПб., 1910. – XII, С. 2 – 10
3. Еллинек Г. Общее учение о государстве. – Изд-е 2-е, испр. и доп. по второму нем. изд. Гессеном С.И. – СПб., 1908. С. 477.
4. Елистратов А.И. Очерк административного права. – М., 1922. С.48
5. Кобалевский В.Л. Советское административное право. – Харьков, 1929. С. 63.
6. Лазаревский Н.И. Лекции по русскому государственному праву. - СПб., 1910. – Т.1. С39.
7. Лазаревский Н.И. Самоуправление // Мелкая земская единица: Сб. ст. – СПб., 1902. - Вып. I.- С.46.
8. Матвеев В.Ф. Теории самоуправления в современной науке // Весн. права. – СПб., 1905 № 1. С. 168.
9. Местное самоуправление в Российской Федерации: сборник нормативных правовых актов. – М.: Юрид. лит. 1998. С. 8
10. Морелли. Кодекс природы: Законы о форме правления, долженствующие предупредить всякую тиранию//Утопический социализм /Общ. ред. Володина А.И. - М., 1982.-С. 168.
11. Оуэн Р. Доклад графству Ленарк о плане облегчения общественных бедствий. Избранные сочинения. – М. – Л., 1950. – Т.1. – С. 255-256.
12. Пертцик В.А. Проблемы местного самоуправления в СССР. – Иркутск, 1963. С. 40.
13. Прохоров В.Г., Кашо В.С. Органы территориального общественного самоуправления системе местного самоуправления // Государство и право. - М., 1992. - № 7. - С. 46-52.
14. Разин В.И. Политическая организация общества. М., 1967. С. 156.

15. Редрих И. Английское местное самоуправление. Изложение внутреннего управления Англии в его историческом развитии и современном состоянии. СПб., 1908. – Т.2. – IV. С. – 349.
16. Свешников М.П. Основы и пределы самоуправления. Очерк критического разбора основных вопросов местного самоуправления в законодательстве важнейших европейских государств. – СПб., 1882. С. 162.
17. Сен-Симон А. О теории общественной организации // Утопический социализм / Общ. ред. Володина А.М. М., 1982. С. 228.
18. Хватков В.М. Стратегия управления социально-экономическим развитием муниципальных образований. Диссертация на соискание ученой степени, к.э.н., Н. Новгород. 2002. С.
19. Цвик М.В. Теория социалистической демократии. – Киев, 1986. С. 44.
20. Чичерин Б.И. О народном правительстве. – М. 1866. – XII. С. 517.
21. Штейн Л. Учение об управлении и право управления со сравнением литературы и законодательств Франции, Англии и Германии. – СПб., 1974. – XIV. С. 31.

ВОПРОСЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ ПОНЯТИЯ «СТОИМОСТЬ» В ОЦЕНКЕ БИОЛОГИЧЕСКИХ АКТИВОВ КАК ОБЪЕКТА ИМУЩЕСТВА СЕЛЬСКОГО ХОЗЯЙСТВА

Р.Р. Газизов, аспирант ФБГОУ ВПО «Ижевская государственная сельскохозяйственная академия»

М.И. Ахметзянов, аспирант ФБГОУ ВПО «Ижевская государственная сельскохозяйственная академия»

Особенностью сельского хозяйства выступает использование факторов производства не только понимаемого в традиционном смысле – труд, земля, капитал, предпринимательский риск, но и применение активов организаций, называемых «биологическими». В соответствии с Положением по Бухгалтерскому Учету «Учет биологических активов»: биологические активы – это сельскохозяйственные животные (взрослый продуктивный и племенной скот, животные на выращивании и откорме, птица, кролики, звери, пчелы и т.д.). Рыба в промышленном рыбоводстве и живые объекты аквакультуры, сельскохозяйственные растения (однолетние и многолетние культуры), многолетние насаждения, деревья в лесоводстве. Также существуют дополнительные биологические активы – это биологические активы, полученные в процессе биологических преобразований (т.е. в процессе качественных и количественных изменений биологических активов).

Методологической основой признания и оценки в учете и отчетности биологических активов сельского хозяйства является их классификация по определенным признакам. Главный классификационный признак - цель приобретения (создания) биологического актива: для собственного потребления в качестве средства труда, используемого при производстве продукции, или для дальнейшей продажи сторонним организациям в качестве готового продукта.

В хозяйственной практике применяется множество разных видов стоимости. Наиболее обобщенной группировкой является выделение двух видов стоимости имущества: учетной стоимости и оценочной стоимости.

Нами предлагается в определении биологических активов сельского хозяйства из всего многообразия использовать следующие категории стоимости:

1. Учетная стоимость. Учетная стоимость определяется по правилам, установленным соответствующими финансовыми и хозяйственными государственными органами, то есть ее определение предписано нормативными документами к использованию в финансовом (бухгалтерском, налоговом, управленческом) учете. К наиболее характерным учетным видам стоимости относятся виды балансовой стоимости, отражаемые в балансе предприятия.

Согласно ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» при осуществлении оценочной деятельности используются следующие виды стоимости объекта оценки: рыночная стоимость; инвестиционная стоимость; ликвидационная стоимость; кадастровая стоимость» [1].

2. Рыночная стоимость. Рыночная стоимость определяется на основе платежных цен. В соответствии с этим различают стоимость приобретения и стоимости продажи.

Согласно ФСО № 2 «Цель оценки и виды стоимости»: «результатом оценки является итоговая величина стоимости объекта оценки. Результат оценки может использоваться при определении сторонами цены для совершения сделки или иных действий с объектом оценки, в том числе при совершении сделок купли-продажи, передаче в аренду или залог, страховании, кредитовании, внесении в уставный (складочный) капитал, для целей налогообложения. При составлении финансовой (бухгалтерской) отчетности, реорганизации и приватизации предприятий, разрешении имущественных споров, принятии управленческих решений и иных случаях» [2].

Рыночная стоимость определяется на основе трех подходов.

Сравнительный подход к оценке биологических активов возможен при наличии достаточного количества объектов, которые можно обоснованно корректировать на различия с оцениваемым объектом. Развитие информационно-аналитического обеспечения функционирования рынка сельскохозяйственной продукции позволит практически применять данный метод.

Доходный подход основан на определении размера дохода от объектов имущества в будущем. Стоимость определяется как текущая стоимость будущих доходов, генерируемых оцениваемым биологическим активом.

Затратный подход основывается на принципе замещения, согласно которому стоимость биологических активов данной организации не больше, затрат, которые требуются на создание соответствующих биологических активов, представляющих стоимостную оценку активов с аналогичными качественными характеристиками.

3. **Инвестиционная стоимость.** Инвестиционная стоимость применима к биологическим активам в том случае, если они представляют собой определенный инвестиционный проект, способный принести доходы в будущем.

4. **Ликвидационная стоимость.** Ликвидационная стоимость - расчетная величина, отражающая наиболее вероятную цену, по которой данный объект оценки может быть отчужден за срок экспозиции объекта оценки, меньший типичного срока экспозиции для рыночных условий, в условиях, когда продавец вынужден совершить сделку по отчуждению имущества.

Мы согласны с мнением А.П. Ковалева, что «развитие системы бухгалтерского учета на основе международных стандартов финансовой отчетности (МСФО) идет в направлении повышения роли оценочной рыночной стоимости для целей учета. Подтверждением тому служит введение понятия справедливой стоимости. Термин «справедливая

стоимость» возник в зарубежных стандартах бухгалтерского учета, определяющих правила раскрытия информации о финансовых инструментах. Понятие справедливой стоимости в международных стандартах финансовой отчетности (МСФО № 32, 39, 16) записано следующим образом: «Справедливая стоимость (fair value) — это сумма денежных средств, достаточная для приобретения актива или исполнения обязательства при совершении сделки между хорошо осведомленными, действительно желающими совершить такую сделку, не зависящими друг от друга сторонами». Как видно из этого определения, принципиальных различий между понятиями **рыночной стоимости и справедливой** стоимости нет» [3, стр. 60]. Поэтому нами предлагается дополнить перечень видов оценки имущества, предусмотренный ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации», дополнительным видом оценки применительно к биологическим активам – «справедливая стоимость».

5. Справедливая стоимость. В настоящее время основной тенденцией в международном учете и финансовой отчетности является переход к оценке статей по справедливой стоимости. В связи с уникальной характеристикой сельскохозяйственной деятельности (управление биотрансформацией биологических активов) МСФО 41 предполагает также возможность учета биологических активов в период их роста, дегенерации, производства продукции и воспроизводства, а также порядок проведения первоначальной оценки сельскохозяйственной продукции в момент ее сбора. В период с момента первоначального признания биологических активов и вплоть до начала сбора (получения) сельскохозяйственной продукции оценка производится по справедливой стоимости за вычетом предполагаемых сбытовых расходов, за исключением тех случаев, когда в момент первоначального признания справедливую стоимость нельзя определить с достаточной степенью достоверности.

Справедливая стоимость имеет достаточно широкий спектр применения в управлении биологическими активами в сельском хозяйстве.

1. Федеральный закон № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» от 29.07.1998 г. (с изм. и доп., вступающими в силу с 01.04.2011)// "Российская газета", N 148-149, 06.08.1998.
2. «Цель оценки и виды стоимости (ФСО № 2)», утв. приказом Минэкономразвития России № 255 от 20.07.2007 г. (ред. от 22.10.2010)//"Российская газета", N 194, 04.09.2007.
3. Ковалев А.П. Управление имуществом на предприятии: учебник / А.П. Ковалев. - М.: Финансы и статистика; ИНФРА-М, 2009. - 272 с.

СОФИНАНСИРОВАНИЕ ПЕНСИИ: ВЫБОР ЗА ВАМИ

Т.Н. Горбунова, студентка 4 курса Ижевского государственного технического университета, факультет «Менеджмент и маркетинг», кафедра «Финансы и кредит»

В соответствии со статьей 7 Конституции РФ (части 1, 2) «Российская Федерация - социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека», «...обеспечивается государственная поддержка ... пожилых граждан, развивается система социальных служб, устанавливаются государственные пенсии, пособия и иные гарантии социальной защиты», государство призывает граждан задуматься о будущем, о пенсиях, что, несомненно, является положительной тенденцией развития общества. Каждый будущий пенсионер может самостоятельно формировать свою пенсию, производя самостоятельные пенсионные отчисления. В развитых странах существуют программы поддержки и стимулирования будущих пенсионеров для формирования индивидуальной накопительной части пенсионного капитала с помощью государственного софинансирования. Таким образом, Россия в вопросе софинансирования пенсии новатором не является.

С января 2009 г. стартовала программа государственного софинансирования пенсии, а конкретнее, ее накопительной части. Программа действует в соответствии с Федеральным законом от 30 апреля 2008 г. № 56-ФЗ «О дополнительных страховых взносах на накопительную часть трудовой пенсии и государственной поддержке формирования пенсионных накоплений». Государство обещает удвоить добровольные взносы на накопительную часть пенсии, которые не могут быть меньше 2000 руб. в год, однако лишь в пределах взносов до 12000 руб. Программа рассчитана на 10 лет с момента уплаты первого взноса. Значительное число граждан Российской Федерации уже приняли участие в программе (на 25 ноября 2010 г. число участников программы, объявленное на сайте ПФР, составляет 3 675 000 человек). Целью настоящей статьи является определение целесообразности участия в программе государственного

софинансирования пенсии тех, кто сейчас только начинает работать, пенсионеров и работающих граждан.

В своем Послании Федеральному Собранию от 25 мая 2009 г. Президент РФ отметил: «Пенсионная система должна обеспечивать достойный уровень жизни граждан пожилого возраста... Должна быть ликвидирована бедность среди пенсионеров...» В Послании Президента РФ Федеральному Собранию от 30 ноября 2010 г. прозвучали следующие слова: «Мы находим возможности ежегодно повышать пенсии. Поставленная мной задача обеспечить всем пенсионерам доходы не ниже прожиточного минимума решена. Однако общий уровень пенсий, конечно, ещё мал».

Для целей формирования «достойной» пенсионной системы и была запущена программа софинансирования пенсии.

Программа подразумевает деление населения на две категории: работающие пенсионеры и будущие пенсионеры. Сначала рассмотрим ситуацию с пенсионерами будущими, например, молодыми специалистами.

Итак, для начала следует установить, какой максимальной выгоды можно ждать в случае наступления пенсионного возраста участника программы софинансирования пенсии. Реклама Пенсионного фонда сообщает: «Получи от государства 240 тысяч рублей!». Лимит, установленный государством, - 12000 руб. То есть за 10 лет при условии, что взносы будут максимальными (12000 руб.), будущий пенсионер накопит «самостоятельно» 120 тыс. руб. И государство «подарит» максимум еще 120 тысяч. Получается, что реклама вводит в заблуждение – от государства «чистыми» получить можно будет лишь 120 тыс., а не 240 тыс. Кроме того, насколько целесообразно и выгодно производить отчисления? Следует уточнить, какова будет надбавка к пенсии при условии максимальных взносов. В рекламах ПФР нет ни слова о реальной надбавке. Однако действует телефонная линия для желающих узнать особенности и нюансы программы (для целей работы обратились по бесплатному круглосуточному телефону 8-800-505-5555). В ходе общения выяснилось, что:

1. Оказывается, что все накопления ПФР делит на средний возраст дожития (19 лет), и ежемесячная надбавка составит около 1052 руб. И это на сегодняшний день, без учета инфляции.

2. Если человек умирает до наступления пенсионного возраста, накопленные средства могут получить наследники. Однако если пенсия с прибавкой была получена хотя бы 1 раз до наступления смерти, оставшиеся деньги «перейдут» другим пенсионерам, но не наследникам.

3. Возможности получить накопленные средства до выхода на пенсию нет.

Таким образом, будущие 240 тысяч рублей – денежный поток, который возможно получить в виде надбавки в 1052 руб. к пенсии ежемесячно (при максимальных отчислениях предыдущие 10 лет).

Далее рассмотрим ситуацию с работающими пенсионерами. Если они согласятся делать взносы, то сумма взноса будет увеличена в 4 раза. И за десять лет ежемесячная прибавка к пенсии составит 5500 рублей, поскольку в этом случае срок дожития будет 9 лет, а не 19. Но произойдет это лишь «при условии отказа от назначения трудовой пенсии». Вот и подвох. Получается, чтобы получить прибавку через десять лет, надо все это время жить без пенсии.

По данным ПФР, средний размер трудовой пенсии по старости на ноябрь 2010 г. составляет 7800 руб. Значит, за 10 лет трудящийся пенсионер недополучит 936 000 руб., чтобы получить от государства 480 000 руб. через 10 лет.

Следовательно, участие в программе софинансирования пенсии представляется невыгодным как для будущих пенсионеров, так и для пенсионеров работающих. Следует уточнить, что обещанная доходность для будущих пенсионеров составляет 100% (к каждому 12 тысячам государство добавляет еще 12 тысяч), а для работающих пенсионеров – 400% (увеличение суммы годового взноса в 4 раза). Подобная доходность на реальном рынке ценных бумаг практически не встречается. Кроме того, необходимо вычислить, чему будут равны 240 тыс. руб. с учетом инфляции.

Стоит отметить, что уровень инфляции за 2009-2010 г., указанный в таблице, - официальный (то есть вычисленный по большинству товаров, а не по товарам с

постоянным максимальным спросом), то есть с большой вероятностью является заниженным.

Министерство экономического развития РФ прогнозирует инфляцию к 2018 г. на уровне 2-3%. А 2019 год – это завершение выполнения государственной программы софинансирования пенсии (поскольку программа запущена в 2009 г. и рассчитана на 10 лет). Далее методом линейного прогнозирования с достоверностью 90% рассчитан уровень инфляции за каждый последующий год при условии, что государству удастся снижать инфляцию согласно плану.

Таблица № 1.

Инфляция и накопления за период 2009-2018 гг.

Год	Инфляция, %	Обещанная сумма, руб.	Сумма накоплений, руб.
2009	8,8	24 000	21 888,00
2010	6,5	48 000	42 905,28
2011	6,85	72 000	62 319,98
2012	6,29	96 000	80 891,87
2013	5,72	120 000	98 888,61
2014	5,16	144 000	116 549,74
2015	4,59	168 000	134 094,08
2016	4,03	192 000	151 725,92
2017	3,46	216 000	169 640,51
2018	2,90	240 000	188 028,91

Примем допущение, что ежегодно будущий пенсионер отчисляет 12 тыс. руб., к которым государство добавляет еще 12 тыс. руб. Вычислим нарастающим итогом с учетом инфляции сумму, которая будет на счету к 2018 г. Далее приводится формула расчета, где x - расчетный год, $(x-1)$ - предыдущий год.

Сумма накоплений (x) = (Сумма накоплений (x-1) + 24000)*(100-Инфляция (x))/100

Например для 2013 года:

Сумма накоплений = (80 891,87+24 000)* (100-5,72)/100=98 888,61 руб.

Таким образом, к 2018 году разрыв между фактической суммой накоплений и той, что обещает государство, составит около 52 тысяч рублей. И то при условии, что инфляция будет снижаться по плану Министерства экономического развития РФ.

Если использовать 12 000 руб. альтернативно, к примеру, просто открыть депозит в коммерческом банке (средняя ставка по депозитам физических лиц в большинстве банков немного больше уровня инфляции), то накопившуюся за годы сумму можно хотя бы сохранить. Следует заметить, что для целей данной статьи средняя ставка вычислена с учетом следующих условий: депозит пополняемый, сроком 2 года, без возможности частичного снятия, в рублях. Максимальная ставка депозита по таким условиям на ноябрь 2010 г. наблюдается в банке «Евромет» (11%), минимальная – в «Сбербанке» (4,4%). Всего в России в настоящее время 67 банков предлагают открыть депозит на указанных выше условиях. По формуле средневзвешенной средняя ставка составит 8,06% (вычислена путем деления суммы произведений процентной ставки и суммы депозита на общую сумму вкладов, средневзвешенная рассчитана относительно суммы депозитов). Следует отметить, что вычислен именно средневзвешенный показатель, поскольку предпочтения граждан (особенно пенсионного или предпенсионного возраста) в отношении выбора банка для создания вкладов являются достаточно консервативными. Например, граждане больше доверяют «Сбербанку» - уровень доверия составил 82,2% по данным исследовательского холдинга «Ромир». Кроме того, средняя ставка рассчитана при допущении, что предпочтения граждан за 10 лет существенно не изменятся.

Исходя из проведенного анализа, целесообразно рассмотреть ситуацию в сфере формирования пенсионного капитала в других странах. При анализе опыта нескольких государств по указанному вопросу можно выявить общую черту: в

большинстве развитых стран пенсионная система состоит не из двух, как в России, а из трех составляющих (в Германии, Швейцарии, Нидерландах и других странах). Как правило, существует обязательное государственное страхование, добровольное производственное страхование и частное страхование. За производственную часть пенсии отвечает работодатель, а за частную – сам будущий пенсионер. В Германии к 100 единицам частного взноса государство добавляет 15 единиц. Кредитные организации разрабатывают и предлагают работодателям и частным лицам различные накопительные программы. Работник может присоединиться к программе работодателя либо напрямую участвовать в капитале предприятия. Все банки имеют негосударственные пенсионные фонды, в который может обратиться работник или работодатель.

В Канаде система отличается тем, что производственное страхование не является добровольным. Канадская пенсионная система имеет достаточно большие налоговые преференции. Взносы, уплачиваемые работниками, исключаются из налогооблагаемой базы плательщиков, впрочем, как и взносы работодателя. Инвестиционный доход также не облагается налогом на прибыль. Налогом на доходы физических лиц облагаются только получаемые пенсии, что явно не понравилось бы нашим пенсионерам.

Проблема ПФР заключается в том, что существует огромное недоверие граждан государству. И оно обосновано. Пенсия – долгосрочная инвестиция, а российская экономическая ситуация, по мнению большинства граждан, стабильной не является. По данным Всероссийского центра изучения общественного мнения в июле 2009 года уровень доверия граждан институтам государственной власти определяется следующими показателями: Совет Федерации–35 %, Государственная Дума–36 %, Правительство–51 %). Однако существуют пенсионеры или будущие пенсионеры, которые готовы участвовать или уже участвуют в программе (как указано выше, их число на ноябрь 2010 г. уже 3,675 млн.) Проведенный анализ показал, что есть вероятность снижения темпов роста количества участников в случае полной информированности граждан обо всех нюансах и аспектах участия в программе.

В каждой стране существуют свои особенности в пенсионной системе, но почему-то пенсионеры-европейцы после выхода на пенсию начинают путешествовать, а российских пенсионеров государство отправляет на «дожитие». Впрочем, пусть каждый гражданин сам для себя определяет, насколько выполняются конституционные нормы в отношении защиты прав пенсионеров и их пенсионного обеспечения.

1. Конституция Российской Федерации от 12.12.1993;
2. Конвенции и рекомендации, принятые Международной конференцией труда: В 2 т. Т. 1. 1919 - 1956. Женева: Международное бюро труда, 1991.
3. Международные акты о правах человека: Сборник документов / Сост. В.А. Картышкин, Е.А. Лукашева. М., 1998. С. 570 - 581.
4. Федеральный закон «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» от 17.12.2001 №173-ФЗ
5. Федеральный закон «О дополнительных страховых взносах на накопительную часть трудовой пенсии и государственной поддержке формирования пенсионных накоплений» от 30.04.2008 № 56-ФЗ
6. Постановление Правительства РФ "О мерах по реализации Концепции реформы системы пенсионного обеспечения в РФ" от 07.08.1995 N 780
7. Бюджетное послание Президента РФ Федеральному Собранию от 25.05.2009 "О бюджетной политике в 2010 - 2012 годах" // Парламентская газета. 29.05.2009. N 28.
8. Захаров М.Л. Основные принципы определения уровня трудовой (страховой) пенсии: реальность и перспективы // Журнал российского права. 2009. N 7.
9. Лескова Ю.Г. Право пенсионера на достойную пенсию (в аспекте нового законодательства) // Социальное и пенсионное право. 2010. N 1. С. 11 - 15.
10. <http://www.npf-mosenergo.ru/npo.html> от 13.11.2010
11. <http://www.pfrf.ru/> от 13.11.2010
12. <http://rupensia.ru/pensia/> от 13.11.2010
13. http://www.gazeta.ru/money/2008/04/05_a_2686875.shtml от 13.11.2010
14. <http://www.kremlin.ru/news/9637> от 1.12.2010

Проект

решения II Международной очно-заочной научно-практической конференции, посвященной 80-летию УГПИ – УдГУ «Государственное и муниципальное управление: теория, история, практика»

Сегодня необходим радикальный поворот к формированию государственного и муниципального управления нового типа, способной восстановить доверие граждан страны. Анализ российского и зарубежного опыта рассматриваемых институтов, а также законодательства регулирующего отношения между государством и органами местной власти, позволяет сделать следующие выводы и предложения, направленные на улучшение этой деятельности:

1) обеспечивать максимально достижимое соответствие с содержанием управляющих воздействий органов государственной власти потребностям и закономерностям управляемых объектах;

2) формировать наиболее рациональные и эффективные взаимосвязи между управляющими компонентами государства и управляемыми объектами;

3) поддерживать в оптимальном состоянии общественной и экономической точек зрения организационную структуру государственного управления;

4) способствовать постоянному относительному и абсолютному уменьшению общественных затрат на управление;

5) повышать эффективность форм государственно-управленческой деятельности, которая должна складываться из последовательно и системно образующихся элементов.

Именно эта последовательно-логическая связь обеспечит научность управления. Обеспечит эффективное выполнение поставленных задач субъекту управления.

В то же время, Модернизация – это отвечающее современным требованиям отношения, складывающиеся между субъектом и управляемым

объектом. Каждый из них наделен соответствующим статусом, т.е. правами, обязанностями и компетенцией. Для обеспечения эффективности управления необходимо субъекту управления пересмотреть последовательность исполнения прав и обязанностей, т.е. первоочередными у субъекта управления должны выступать **обязанности** к управляемому объекту, а не права. В связи с этим юридическая обязанность субъекта управления должна носить обеспечительный характер, ее объем призван создать объекту управления надлежащие условия для эффективного выполнения служебные обязанностей.

Юридическая обязанность в первую очередь должна быть направлена на удовлетворение субъективных прав управляемого объекта, что должно предусматривать:

1) соответствующую расстановку управляемых объектов по штатному расписанию, на профессиональной и конкурсной основе, а не клановой;

2) обеспечить рабочее место необходимыми ресурсами для эффективного выполнения функциональных обязанностей и соответствующую заработную плату, которая позволила бы управляемому объекту решить насущный вопрос, связанный с жилищными условиями после года работы;

3) возможность управляемого объекта решать необходимые для сосуществования социальные потребности. Лишь только после выполнения юридической обязанности, субъект управления должен иметь возможность применить субъективное право, т.е. потребовать от управляемого объекта эффективное выполнение поставленных задач;

4) в большинстве стран мира факт отсутствия местного самоуправления является общепризнанным, а местная власть называется не местным самоуправлением, а местным управлением. В связи с этим в этот смысл необходимо включить научный подход. Это означает, что местная власть работает в тесном контакте с государством, соблюдая функции

системного управления, охотно выполняет его функции и пользуется его финансовой поддержкой;

5) самостоятельность местных органов власти не стало с момента появления государства, поскольку государства в государстве быть не может. Принцип самостоятельности декларируется во всех нормативно - правовых актах, но фактически не действует в полной мере. В связи с этим предлагается во всех документах, касающихся местной власти, использовать научный термин «местное управление», исключив полностью из документов и обихода термин «местное самоуправление».

6) цель муниципальных образований не определена ни в Конституции РФ, ни в Федеральных законах, ни, тем более, в законодательстве субъектов РФ. Таким образом, возникает подозрение, что государство само не знает – зачем оно создает муниципальные образования.

Цель муниципального образования должна быть увязана с целью государства в целом и содержать понятные для каждого положения, предусматривающие прежде всего повышение благосостояния каждого гражданина местного сообщества (ст. 7 Конституции РФ). Поэтому при внесении поправок в ФЗ 131 «Об общих принципах...» следует исправить допущенные в нем неточности и, во-первых, ввести понятие «местное управление» и, во-вторых, определить его как деятельность населения;

7) сегодня существующие недостатки в муниципальном строительстве необходимо устранить. Это в первую очередь не знание правовых актов, отсутствие профессионалов, кумовство, должного бюджета и т.п., которое во многом объясняется отсутствием у местных органов власти научно-обоснованных рекомендаций по организации их деятельности, таких, например, как построение экономических организационных структур, целесообразное разделение труда, обеспечение финансовой самостоятельности, совершенствование работы с кадрами и др.

Реализация предлагаемых мероприятий будет способствовать улучшению государственного и муниципального управления в субъектах

России, позволит устранить недостатки действующего законодательства о местном управлении, упорядочит понятийный аппарат, повысит уважение местного населения к местным и муниципальным органам власти.