

ЭКОНОМИКА и УПРАВЛЕНИЕ: научно-практический журнал

Выходит с 1994 года



*Экономическая политика:
стратегия и тактика*

*Государство:
власть и общество*

Вопросы теории

*Менеджмент
и социальная сфера*

2/2016

Редакционный совет

Н.З. Арабаджийски, декан факультета базового образования Нового Болгарского университета, д-р по экономике, профессор

М.А. Аюпов, вице-президент Академии наук Республики Башкортостан, д-р полит. наук, профессор

В.И. Буренко, профессор кафедры философии, культурологии и политологии Московского гуманитарного университета, д-р полит. наук, профессор

Ф.Б. Бурханова, главный научный сотрудник Башкирского филиала Института социологии Российской академии наук (РАН), д-р социол. наук, профессор

Р.М. Валиахметов, директор Башкирского филиала Института социологии РАН, канд. социол. наук, доцент

В.М. Валиев, директор НИИ экономических реформ Министерства экономического развития Азербайджана, д-р экон. наук, профессор

Д.А. Гайнанов, директор Института социально-экономических исследований Уфимского научного центра РАН, д-р экон. наук, профессор

Р.Р. Галлямов, главный научный сотрудник Института социально-экономических исследований Уфимского научного центра РАН, д-р социол. наук, профессор

А.М. Ганиев, руководитель Территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Республике Башкортостан

М.Н. Грачев, профессор кафедры теоретической и прикладной политологии факультета истории, политологии и права Российского государственного гуманитарного университета, д-р полит. наук, профессор

О.И. Зазнаев, заведующий кафедрой политологии Казанского федерального университета, д-р юрид. наук, профессор

Л.Е. Ильичева, директор программ Центра государственно-частного партнерства Института государственной службы и управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (РАНХиГС), д-р полит. наук, профессор

Г.А. Колобова, и.о. ректора Башкирской академии государственной службы и управления при Главе Республики Башкортостан (БАГСУ), д-р полит. наук, доцент (председатель Совета)

Ю.Г. Коргунюк, руководитель политологического отдела центра «ИНДЕМ» (г. Москва), д-р полит. наук, профессор

А.В. Кынев, доцент департамента политических наук Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», канд. полит. наук, доцент

Р.Ф. Латыпов, профессор кафедры политологии, социологии и философии БАГСУ, д-р полит. наук, профессор

Р.Х. Марданов, Премьер-министр Правительства Республики Башкортостан, канд. экон. наук, доцент

В.В. Маркин, руководитель Центра региональной социологии и конфликтологии Института социологии РАН, д-р социол. наук, профессор

А.Х. Махмутов, действительный член Академии наук Республики Башкортостан, научный консультант редакции журнала, д-р экон. наук, профессор

А.В. Павроз, доцент кафедры политического управления факультета политологии Санкт-Петербургского государственного университета, д-р полит. наук, доцент

П.В. Панов, ведущий научный сотрудник Пермского научного центра Уральского Отделения РАН, д-р полит. наук, профессор

О.Б. Подвинцев, директор Пермского филиала Института философии и права Уральского Отделения РАН по исследованию политических институтов и процессов, д-р полит. наук, профессор

А.А. Пороховский, заведующий кафедрой политической экономии экономического факультета Московского государственного университета им. М.В. Ломоносова, д-р экон. наук, профессор

А.В. Скиперских, профессор кафедры гуманитарных дисциплин Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» в Перми, д-р полит. наук, профессор

А.А. Солиев, ректор Финансово-экономического института Таджикистана, канд. экон. наук, доцент

Л.Н. Тимофеева, профессор кафедры политологии и политического управления РАНХиГС, д-р полит. наук, профессор

К.Б. Толкачев, председатель Государственного Собрания – Курултая Республики Башкортостан, д-р юрид. наук, профессор

В.И. Трубников, вице-президент Российского совета по международным делам, член дирекции Института мировой экономики и международных отношений им. Е.М. Примакова РАН.

Свидетельство о регистрации СМИ ПИ № ФС77-19310, выданное Федеральной службой по надзору за соблюдением законодательства в сфере массовых коммуникаций и охране культурного наследия.

Журнал распространяется по подписке на территории Российской Федерации. Подписные индексы в каталоге «Почта России» (Межрегиональное агентство подписки): 11487 – годовая подписка, 24410 – подписка на полугодие.

Экономика и управление: научно-практический журнал

№ 2 (130)

Выходит с 1994 г. 6 раз в год

СОДЕРЖАНИЕ

Экономическая политика: стратегия и тактика

- С. НОВИКОВ. Проектирование Стратегии развития на муниципальном уровне:
этапы и специфика реализации 4
- М. МАЛИКОВ. Концептуально-правовые основы социально-экономического
развития Республики Башкортостан до 2030 года 9

Государство: власть и общество

- А. ДАУТОВА, Е. БЕЛЯЕВ. Концептуальные проблемы реализации национальной
политики в Республике Башкортостан 16
- А. НИКИФОРОВ. Реформа партийной системы России:
от монопартийности к многопартийности 21
- Ф. РАЯНОВ. Гражданское общество: проблемы понимания и соотношения
с правовым государством 25
- Р. ФАТИХОВ. Меритократическое правовое государство
как политологическая концепция 30

Государственная служба

- Д. МИННИГУЛОВА. Административная ответственность государственных
гражданских служащих: законодательные коллизии 35
- С. КАБАШОВ. Государственная служба в Европе: ретроспектива
и современные проблемы 39

Вопросы теории

П. МИНАКОВ. Институционализация публичной власти: теоретические проблемы	44
П. АВДЕЕВ. Современный подход к пониманию структуры компетенций	51
К. ХАКИМОВА. Методический подход к формированию механизма разработки инновационно-инвестиционной стратегии предприятия	56

Земельная реформа

Н. РАФИКОВА. Актуальные проблемы использования земельных ресурсов сельскохозяйственными организациями Республики Башкортостан	59
И. СТАФИЙЧУК, Г. ГУБАЙДУЛЛИНА. Земельные преобразования в России в 1991–2015 гг.	64

Менеджмент и социальная сфера

Р. АГЗАМОВ. Соотношение целевого воздействия и механизмов социальной регуляции в процессе управления	68
А. ГАНИЕВА. Оценка конкурентоспособности вузов на основе рейтинговой модели	74
А. МАХОВ и др. Особенности адаптации иностранных студентов к условиям жизни и учебы в России	80
Об управленце, экономисте, преподавателе (М.Ш. Минасову – 65 лет)	86
Аннотации и ключевые слова	87

Редакционная коллегия

С.Н. Шкель (главный редактор), И.В. Дегтярева, Ю.Н. Дорожкин, В.В. Еникеев (заместитель главного редактора), Л.А. Исмагилова, С.Н. Лаврентьев, Д.Б. Миннигулова, Б.М. Миркин, Д.Р.Пескова, Г.М. Россинская, Р.Р. Салахутдинова, Н.З. Солодилова, И.В. Фролова

Публикуемые материалы отражают точку зрения авторов, которая может не совпадать с мнением редколлегии журнала.

Редакция не вступает в переписку с читателями и не возвращает рукописи.

При перепечатке ссылка на журнал обязательна.

CONTENTS

Economic Policy: Strategy and Tactics

S. NOVIKOV. Strategy Development at the Municipal Level Elaboration: the Stages and the Specific Implementation	4
M. MALIKOV. Conceptual and Legal Framework of Social and Economic Development of Republic of Bashkortostan until 2030	9

State: Power and society

A. DAUTOVA, E. BELYAEV. Conceptual Problems of the National Policy Implementation in the Republic of Bashkortostan	16
A. NIKIFOROV. Reform of Party System of Russia: From Mono-party to the Multiparty System	21
F. RAYANOV. Civil Society: Problems of Understanding and Interrelation with Legal State	25
R. FATIHOV. Meritocratic Legal State as a Political Concept	30

State Service

D. MINNIGULOVA. Administrative Responsibility of Civil Servants: Collisions of Legal Regulation	35
S. KABASHOV. Public Service in Europe: Retrospective and Modern Problems	39

Theory Issues

P. MINAKOV. Institutionalization of Public Authority: Theoretical Issues	44
P. AVDEEV. Modern Approach to Understanding the Structure of Competencies	51
K. KHAKIMOVA. Methodical Approach to the Formation Mechanism of Innovative and Investment Strategy of the Enterprise	56

Land Reform

N. RAFIKOVA. Actual Problems of Land Resources' Using by Agricultural Organizations of the Republic of Bashkortostan	59
I. STAFIYCHUK, G. GUBAIDULLINA. Land Transformations in Russia in 1991–2015	64

Management and Social Sphere

R. AGZAMOV. Target Impact and Mechanisms of Social Regulation Interrelation in the Management Process	68
A. GANIEVA. Evaluation of Competitiveness of Higher Education Institutions Based on the Rating Model	74
A. MAKHOV and others. Peculiarities of Foreign Students' Adaptation to Life and Study in Russia	80
About Manager, Economist, Teacher (M.Sh. Minasov – 65)	86
Abstracts and Key Words	87

Проектирование Стратегии развития на муниципальном уровне: этапы и специфика реализации

С. НОВИКОВ

Серьезные экономические и политические вызовы, необходимость поиска новых драйверов развития для обеспечения устойчивого экономического роста, притока инвестиций, качественных изменений в экономике и социальной сфере требуют решения долгосрочных задач.

Правовые основы для разработки, построения и функционирования комплексной системы государственного стратегического планирования социально-экономического развития закреплены в Федеральном законе «О стратегическом планировании в Российской Федерации» от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ [4]. В связи с принятием данного закона на сегодняшний день сформулированы единые требования к системе разработки соответствующих программных документов на федеральном, региональном и муниципальном уровнях.

В целях развития федерального законодательства был принят Закон «О стратегическом планировании в Республике Башкортостан» от 27 февраля 2015 г. № 194-з, который регулирует отношения, возникающие между участниками стратегического планирования на республиканском уровне в процессе целеполагания, прогнозирования, планирования и программирования социально-экономического развития отраслей экономики и сфер государственного управления, а также мониторинга и контроля реализации документов стратегического планирования [2].

К документам стратегического планирования в соответствии с Федеральным законом «О стратегическом планировании в Российской Федерации», разрабатываемым на уровне муниципального образования, относятся следующие:

- стратегия социально-экономического развития муниципального образования;
- план мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития муниципального образования;
- прогноз социально-экономического развития муниципального образования на среднесрочный или долгосрочный периоды;
- бюджетный прогноз муниципального образования на долгосрочный период;
- муниципальная программа.

Наличие собственной действенной Стратегии для республики – это вопрос стабильности и уверенности в будущем. В связи с этим в республике ведется работа по разработке Стратегии социально-экономического развития на период до 2030 года. Для этого Академией наук Республики Башкортостан совместно с научным сообществом проводились исследовательские работы, посвященные стратегическому анализу текущего социально-экономического положения республики, выявлению проблем в соответствующих сферах, определению конкурентных преимуществ, потенциала и точек роста региона. Дальнейшим действием является разработка Стратегии на основе прогноза на долгосрочный период.

Для учета опыта ведущих зарубежных и отечественных экспертов, а также для изучения современных подходов и технологий в области стратегического планирования принято решение о проведении с участием Московской школы управления «Сколково» цикла проектных сессий по формированию пакета стратегических инициатив для последующей их интеграции в программу Стратегии развития Республики

Новиков Сергей Владимирович, канд. экон. наук, министр экономического развития Республики Башкортостан. E-mail: minecon@bashkortostan.ru

* Статья основана на материалах доклада, подготовленного для практического модуля обучающего семинара глав администраций муниципальных районов и городских округов Республики Башкортостан, состоявшегося 17 марта 2016 г. в Уфе.

Башкортостан. Стратегия должна быть разработана и принята, как и предусмотрено законом, с учетом процедуры общественного обсуждения до 1 января 2017 г. В рамках разработки проекта Стратегии в текущем году будет сформирован прогноз социально-экономического развития не только на среднесрочную, но и на долгосрочную перспективу, а также бюджетный прогноз на долгосрочный период.

В целях методического обеспечения процессов разработки документов стратегического планирования социально-экономического развития на уровне муниципальных образований во взаимосвязи с процессами стратегического планирования, осуществляемыми на уровне республики, Минэкономразвития Республики Башкортостан подготовлены соответствующие методические рекомендации. Можно выделить следующие этапы стратегического планирования на муниципальном уровне.

Первый этап – организационный. На этом этапе глава муниципального образования инициирует начало процесса создания проекта Стратегии и определяет способ его разработки. В выборе способа разработки проекта Стратегии муниципальные образования самостоятельны. Но здесь необходимо оценить свои силы и принять решение – самостоятельно ли разрабатывать, либо привлекать внешние организации, в качестве которых могут выступать научные учреждения или консалтинговые компании.

На *втором этапе* проводится детальный SWOT-анализ социально-экономического положения муниципалитета, то есть выявляются сильные, слабые стороны муниципального образования, а также определяются ключевые вызовы его будущего развития [1].

На *третьем этапе* осуществляется выбор цели и задач социально-экономического развития, обозначаются целевые показатели развития и определяются этапы долгосрочного развития.

Важно отметить, что при разработке проекта Стратегии необходимо учитывать пространственную и отраслевую специфику конкретного муниципального образования. В част-

ности, следует определить общую характеристику пространственной структуры муниципалитета, учитывая транспортную инфраструктуру, природно-экологический и производственный каркасы, провести анализ существующих проблем и факторов перспективного развития. Также важно остановиться на таких моментах, как экономический потенциал и специализация отдельных населенных пунктов.

Учет отраслевой специфики муниципального образования требует выделения приоритетных направлений развития, основных инвестиционных проектов, а также определения потребности отраслевого комплекса в инвестиционных ресурсах.

В рамках реализации *четвертого этапа* с учетом сценарных условий разрабатываются долгосрочные прогнозы и определяются ресурсы на реализацию проекта Стратегии.

Пятый этап предполагает формирование проекта Стратегии, ее общественное обсуждение и утверждение. После утверждения Стратегии осуществляется реализация еще двух этапов, направленных на разработку инструментов ее реализации, – планового и программного. В рамках планового этапа разрабатывается план мероприятий по реализации Стратегии, в рамках программного – муниципальные программы с обозначением целевых индикаторов достижения целей и задач.

Согласно статье 9 Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации» в случаях, предусмотренных муниципальными нормативными правовыми актами, участниками данного процесса на уровне муниципального образования являются органы местного самоуправления, а также муниципальные организации [4]. В то же время, согласно статье 8 вышеуказанного Федерального закона, одной из основных задач стратегического планирования является «создание условий, обеспечивающих вовлечение граждан и хозяйствующих субъектов в процесс стратегического планирования», а согласно статье 11 – «К разработке документов стратегического планирования могут привлекаться объединения профсоюзов и работодателей, общественные, научные и иные

организации» [4]. Поэтому при разработке документов стратегического планирования муниципальных образований существует возможность привлечения третьих лиц. К вопросу привлечения третьих лиц, с нашей точки зрения, следует подойти ответственно, тщательно выбирая внешних консультантов при разработке документов стратегического планирования. Минэкономразвития Республики Башкортостан, в свою очередь, готово оказать необходимую консультационную помощь.

Рассмотрим особенности подготовки документов стратегического планирования на уровне муниципальных образований.

Требования к структуре и содержанию документов стратегического планирования применительно к муниципальному уровню напрямую не установлены законодательством, что представляется логичным: излишняя регламентация этой сферы сводит на нет творческое начало, а именно творческий подход определяет во многом успех стратегического планирования. Тем не менее, существуют обязательные содержательные элементы.

Необходимо начать разработку проекта Стратегии с анализа и оценки результатов реализации ранее принятых стратегических документов. Далее четко должны быть обозначены цель, задачи и направления социально-экономической политики муниципального образования и заложены в план мероприятий исходя из этапов реализации Стратегии с учетом установленной периодичности бюджетного планирования. Ожидаемые результаты реализации Стратегии должны стать показателями плана мероприятий по реализации Стратегии, установленными для каждого этапа. Показатели реализации Стратегии должны отражать целевые показатели эффективности муниципальных образований. В соответствии с принципами целеполагания разрабатываются муниципальные программы, которые должны обеспечить достижение на каждом этапе реализации Стратегии долгосрочных целей социально-экономического развития муниципального образования, указанных в Стратегии.

Важным элементом успешной реализации программы Стратегии на муниципальном уровне является создание Координационного совета, в функции которого должна входить координация процесса разработки проекта Стратегии, контроль за ходом реализации процесса, а также осуществление взаимодействия с внешними агентами. В состав Координационного совета целесообразно включать представителей как официальных «участников стратегического планирования» – работников администраций на уровне первых заместителей и заместителей главы муниципального образования и представителей депутатского корпуса, так и «привлекаемых» внешних агентов – крупных предприятий и организаций, влиятельных некоммерческих организаций, государственных органов управления, администраций других муниципальных образований. Этот орган может создаваться исключительно на период разработки проекта Стратегии и прекращать деятельность по ее утверждению, но целесообразно сохранять его и на период реализации Стратегии.

Число рабочих групп как органов, непосредственно разрабатывающих Стратегию, может быть различным. В небольших муниципальных образованиях бывает достаточно одной рабочей группы, в крупных городских округах их может быть несколько. При этом, как правило, выделяется главная рабочая группа, аккумулирующая материалы, собираемые остальными группами, и координирующая их деятельность.

Наряду с включением внешних агентов в состав Координационного совета и рабочих групп, возможно и формирование независимых от муниципальных образований общественных институтов так называемого «Общественного совета», принимающего на себя часть функций Координационного совета (как минимум данный орган может вносить предложения, касающиеся содержания проекта Стратегии).

На сегодняшний день в ряде муниципальных образований республики разработаны стратегии социально-экономического развития. Например, в г. Уфе разработана концепция стратегии развития до 2030 года, а администрация

г. Нефтекамска представила Стратегию социально-экономического развития до 2030 года. Следует обратить внимание на тот факт, что все документы стратегического планирования будут проходить обсуждение в Общественном Совете при Министерстве экономического развития Республики Башкортостан для синхронизации, согласованности и сбалансированности целей.

Муниципальное стратегическое планирование в трактовке Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации» формирует логичную систему, но не охватывает всей деятельности в сфере долгосрочного планирования на местном уровне, предусмотренной законодательством.

В первую очередь обращает на себя внимание факт выведения за пределы этой системы территориального планирования, регулируемого Градостроительным Кодексом РФ, хотя на федеральном и региональном уровнях документы территориального планирования включены в число документов стратегического планирования. За рамками стратегического планирования осталось и планирование процесса развития коммунальной инфраструктуры, которое также имеет долгосрочную составляющую в виде разработки программы комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры. Таким образом, из четырех традиционно выделяемых систем стратегического планирования на муниципальном уровне (социально-экономическое, территориальное, инфраструктурное и бюджетное), согласно Федеральному закону «О стратегическом планировании в Российской Федерации», охвату подлежат только социально-экономическое и бюджетное планирование [4].

Вне зависимости от наличия или отсутствия законодательного включения документов территориального и инфраструктурного планирования в систему стратегического планирования представляется очевидной необходимость выстраивания взаимосвязи между этими элементами на практике. При согласовании стратегического и территориального планирования следует учитывать существенное различие этих видов

планирования. Территориальное планирование, в отличие от стратегического, предполагает непосредственное установление юридически значимых последствий для частных лиц – правообладателей земельных участков и иной недвижимости. При этом горизонт территориального планирования может превосходить горизонт стратегического планирования.

При согласовании данных типов планирования необходимо иметь в виду следующее:

- стратегия является основанием (своего рода «заданием») для последующей подготовки генерального плана, в том числе в части предварительного определения мест размещения планируемых объектов, границы которых не имеют юридической силы в составе стратегии, но приобретают таковую в составе генерального плана после более точного определения границ зон планируемого размещения объектов;

- документ стратегического планирования не может включать в свой состав документ территориального планирования, поскольку не может содержать юридических гарантий инвестирования для правообладателей земельных участков и иной недвижимости;

- реализация стратегии включает подготовку нового либо корректировку существующего генерального плана и последующих документов, связанных с его реализацией.

Еще одним важным моментом является регистрация документов стратегического планирования в ГАС «Управление». Согласно Федеральному закону «О стратегическом планировании в Российской Федерации» все документы стратегического планирования подлежат обязательной государственной регистрации в федеральном государственном реестре документов стратегического планирования [4].

В соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 27 ноября 2015 г. № 1278 «О федеральной информационной системе стратегического планирования и внесении изменений в положение о государственной автоматизированной информационной системе «Управление»» регистрация документов стратегического планирования в ГАС «Управление» осуществляется Министерством

экономического развития Российской Федерации на основании уведомления, сформированного участником стратегического планирования [3].

В рамках реализации данного процесса Министерством экономического развития Республики Башкортостан определены ответственные лица за регистрацию в ГАС «Управление», сформирован список документов, действующих в сфере стратегического планирования муниципальных образований республики.

Внесение записи в реестр действующих документов стратегического планирования будет осуществляться на основании уведомления, подготавливаемого ответственными лицами муниципального района, посредством заполнения электронной формы уведомления в системе «Управление», в соответствии с планом-графиком с 13 по 17 июня 2016 года.

Схема утверждения документа стратегического планирования в системе «Управление» имеет следующую последовательность:

- муниципальное образование в течение 10 дней со дня утверждения (одобрения) документа стратегического планирования или внесения в него изменений направляют в Министерство экономического развития Российской Федерации уведомление;

- в течение 10 дней со дня получения уведомления Министерство экономического развития Российской Федерации обеспечивает проверку соответствия содержащихся в нем сведений и документов обязательным требованиям;

- в случае соответствия уведомления требованиям Министерство экономического развития Российской Федерации осуществляет государственную регистрацию документа стратегического планирования с внесением соответствующей записи в реестр, в противном случае информирует орган местного самоуправления о необходимости устранения выявленного несоответствия;

- орган местного самоуправления в течение 10 дней со дня получения информации устраняет выявленное несоответствие и повторно направляет уведомление в Министерство экономического развития Российской Федерации.

Следует обратить внимание на то, что в декабре 2015 г. были приняты документы стратегического планирования, которые должны быть зарегистрированы в реестре документов стратегического планирования. Не все ответственные сотрудники подошли к этому вопросу серьезно, есть муниципалитеты, в которых процесс регистрации документов еще не начат. Министерство экономического развития Республики Башкортостан как уполномоченный орган проведет анализ регистрации документов и доведет до сведения глав администраций соответствующую информацию в целях оперативного решения данного вопроса.

В заключение необходимо отметить, что разработка стратегических документов – достаточно сложный и емкий процесс. Необходимо выстроить работу таким образом, чтобы в результате Стратегия стала реалистичной, объективной и научно обоснованной и явилась конкретной программой действий на перспективу.

Литература

1. Майсак О.С. SWOT-анализ: объект, факторы, стратегии. Проблема поиска связей между факторами // Прикаспийский журнал: управление и высокие технологии. 2013. № 1. С. 151–157.

2. О стратегическом планировании в Республике Башкортостан: Закон Республики Башкортостан от 27 февраля 2015 г. № 194-з // Ведомости Государственного Собрания – Курултая, Президента и Правительства РБ. 2015. № 9 (483). Ст. 406.

3. Постановление Правительства РФ от 27 ноября 2015 г. № 1278 «О федеральной информационной системе стратегического планирования и внесении изменений в Положение о государственной автоматизированной информационной системе “Управление”» // Официальный сайт Министерства экономического развития Российской Федерации [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/strategicPlanning/regulation/2015120301>

4. Федеральный закон Российской Федерации от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // Российская газета. 2014. № 6418 (146).

Концептуально-правовые основы социально-экономического развития Республики Башкортостан до 2030 года

М. МАЛИКОВ

Концептуально-правовые основы инновационной экономики впервые были рассмотрены в концепциях «О реформировании законодательства Российской Федерации с целью стимулирования инновационной деятельности и внедрения в производство наукоемких технологий» и «О передаче технологий». Затем они были конкретизированы в Постановлении Правительства от 5 августа 2005 г. «Основные направления политики Российской Федерации в области развития инновационной системы на период до 2010 года» [7]. Эти же положения нашли подтверждение в федеральных законах «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части формирования благоприятных налоговых условий для финансирования инновационной деятельности», «Об автономных учреждениях», «О науке и государственной научно-технической политике». Четкие признаки и объекты инновационной экономики легли в основу Указа Президента Российской Федерации «О доктрине развития российской науки», Постановлений Правительства РФ «О порядке распоряжения правами на результаты научно-технической деятельности», «О федеральной целевой научно-технической программе “Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития науки и техники”», «О создании условий для привлечения инвестиций в инновационную сферу», «Об основных направлениях государственной политики по вовлечению в хозяйственный оборот результатов научно-технической деятельности» [12].

В соответствии с региональным модулем и программой устойчивого развития экономики в Республике Башкортостан были изданы более

70 нормативных правовых актов, в том числе законы «О научной и научно-технической деятельности в Республике Башкортостан» и «Об инновационной деятельности в Республике Башкортостан» [1].

Примечателен тот факт, что в них инновационная политика в Республике Башкортостан признается неотъемлемой частью социально-экономического развития, которая реализуется посредством увеличения валового внутреннего продукта за счет освоения производства принципиально новых для Республики Башкортостан видов продукции и технологий, а также повышения конкурентоспособности продукции, выпускаемой на территории региона. В частности, в Законе РБ «Об инновационной деятельности в Республике Башкортостан» от 28 декабря 2006 г. № 400-з раскрываются основные понятия в сфере инновационных отношений: инновационная деятельность, инновационная продукция, инновационная программа, инновационный проект, субъекты инновационной деятельности, инновационная инфраструктура.

Изучение нормативных положений позволяет сделать вывод о том, что инновацию можно характеризовать как нововведение в области техники, технологии, организации труда и управления, так как она основана на использовании достижений науки и передового опыта, обеспечивающих качественное повышение эффективности производственной системы. Данное определение сформулировано и в Законе Республики Башкортостан от 1 июля 2015 г. № 254-з «О внесении изменений в закон Республики Башкортостан “О научной и научно-технической деятельности в Республике Башкортостан”», поскольку он регулирует отношения между

субъектами научной и научно-технической деятельности, органами государственной власти Республики Башкортостан и потребителями научной и научно-технической продукции (работ и услуг), в том числе по предоставлению государственной поддержки инновационной деятельности.

В целях реализации социально значимых инвестиционных и инновационных проектов Республики Башкортостан, направленных на повышение конкурентоспособности экономики и обеспечение экономического роста Республики Башкортостан, эффективности использования имущества, находящегося в собственности Республики Башкортостан, и улучшение качества товаров, работ, услуг, предоставляемых потребителям, был принят специальный Закон Республики Башкортостан от 30 мая 2011 года № 398-з «Об участии Республики Башкортостан в государственно-частном партнерстве».

Упомянутый закон нацеливает на значительное увеличение фондообращения основных средств предприятий и организаций, на создание в Республике Башкортостан широкой сети промышленных парков и технопарков. Таким образом, правовые основы инновационной политики обеспечиваются комплексом законодательных инициатив, необходимых на этапе становления и развития наукоемкого бизнеса объектов недвижимости, коммунальных и консалтинговых услуг.

В соответствии с государственной программой Российской Федерации «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности на период до 2020 года» [9] в качестве одной из мер государственного стимулирования процесса создания и развития сети технопарков и промышленных парков как основы модернизации инфраструктурного базиса высокотехнологичной инновационно-ориентированной промышленной деятельности являются налоговые льготы. С этой целью Законами Республики Башкортостан от 28 апреля 2011 г. № 385-З «Об инвестиционном налоговом кредите по региональным налогам в Республике Башкортостан» и «О внесении изменений в статью 3 Закона Республики Башкортостан

“О налоге на имущество организаций”» от 28 сентября 2011 г. № 439-з внесены изменения в Закон Республики Башкортостан «О налоге на имущество организаций», предусматривающие освобождение от налога на имущество организаций технопарков и промышленных парков, создаваемых в соответствии с порядком, установленным Правительством Республики Башкортостан, в части имущества, используемого при реализации инновационных проектов в промышленных парках и технопарках, и имущества, предназначенного для представления за плату в аренду хозяйствующим субъектам резидентам технопарков и промышленных парков, а также в отношении собственного имущества и оборудования резидентов, используемого в разработке и реализации инновационных проектов [2]. Принятие указанных Законов Республики Башкортостан позволило привлечь к инновационной деятельности более широкий круг предприятий, создать новые рабочие места.

Вместе с тем инновационные проекты нуждаются в дальнейшем развитии антикризисных программ и модулей экономического развития республики по формату «Три кита экономики», в предоставлении субъектам инновационной деятельности льготных условий за пользование землей и другими природными ресурсами, вовлечение в инновационный процесс временно приостановленных и консервированных строек и объектов, механизмов участия промышленных предприятий в федеральных целевых программах [4].

Тем более что в стратегическом планировании в Республике Башкортостан 2011–2015 годы в инновационных моделях экономики эти мероприятия должны были быть уже реализованными. В 2016–2020 годах достижения Башкортостана будут зависеть от учета конкурентоспособности республики. Этому будет способствовать реализация инновационных проектов в областях химии, биологии, медицины, горно-рудной промышленности, агропромышленном комплексе, лесопереработке, обрабатывающем производстве, санаторно-курортной деятельности на основе программы развития терри-

тории республики [10]. В этой связи также следует учесть усилия ученых республики в плане устранения перекося инновационной политики в сторону промышленной отрасли вне сферы аграриев, малого и среднего бизнеса, ЖКХ, строительства, переработке отходов.

Необходимость дальнейшего реформирования законодательства Российской Федерации [3] и Республики Башкортостан с целью стимулирования инновационной деятельности и внедрения в производство наукоемких технологий объясняется проектами нормативно-правовых актов республики по развитию наноиндустрии [5]. В них предусматриваются программа, стратегия, координация, структура инновационной деятельности в области наноматериалов и нанотехнологий. Действенная республиканская государственная политика создаст условия для формирования предпринимательской среды, развития рыночных институтов, обеспечивающих конкурентоспособность республиканской экономики, повышения инновационной активности и восприимчивости республиканских предприятий к передовым технологиям.

На решение этих задач направлены план мониторинга реализации Стандарта деятельности органов исполнительной власти республики по обеспечению благоприятного инвестиционного климата в регионе на 2015 год, Распоряжения Министерства экономического развития Республики Башкортостан «Об обеспечении благоприятных условий ведения предпринимательской деятельности в Республике Башкортостан, лидирующих позиций Республики Башкортостан в Национальном рейтинге состояния инвестиционного климата в субъектах Российской Федерации», «О внесении изменений в республиканскую адресную инвестиционную программу, утвержденную распоряжением Правительства Республики Башкортостан от 12 декабря 2014 года № 1400-р» [13].

Правда, еще в «Основах политики России в области развития науки и технологий до 2010 года и дальнейшую перспективу» эти направления предусматривались как приоритетное развитие фундаментальных исследований. В

Программе фундаментальных исследований государственных Академий наук на 2008–2012 годы особенно ценными признавались разработка и реализация приоритетных направлений науки, технологий и техники, критических технологий федерального уровня, способствующих долгосрочному экономическому росту и учитывающие глобальные направления научно-технологического прогресса, национальные цели и конкурентные преимущества страны. Они были направлены на активизацию инновационной деятельности и создание цивилизованного рынка объектов интеллектуальной собственности, на повышение эффективности государственного регулирования в сфере науки и технологий, включая рациональное использование государственного имущества и нематериальных активов. Однако намеченные меры в основном остались невыполненными в субъектах Российской Федерации из-за отсутствия конкретных механизмов финансирования научной и инновационной деятельности, которые способствовали бы интеграции научной и образовательной деятельности, включая развитие международного научно-технического и инновационного сотрудничества.

В связи с этим возникла необходимость разработки федерального закона о внесении дополнений в федеральный закон «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности» от 8 декабря 2003 г. № 164-ФЗ и принятия новой редакции федерального закона «О научно-технической информации», устанавливающих порядок заключения и регистрации сделок, предметом которых является передача технологий за рубеж (экспорт технологий).

Практика показала, что действующие федеральные и региональные законы, хотя и используются в системе государственного заказа на исследования и разработки, не раскрывают отраслевую специфику научной деятельности. Термин «наука» в них встречается только в контексте представления государственным заказчиком некоторым товаропроизводителям ресурсов для приобретения технических средств и технологического оборудования, современных

технологий и проведения научно-исследовательских работ. Единственное Постановление Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2005 г. № 685 «О порядке распоряжения правами на результаты научно-технической деятельности» регламентировало порядок принятия государственными заказчиками научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ для федеральных государственных нужд решений о закреплении прав на полученные за счет средств федерального бюджета результаты научно-технической деятельности за Российской Федерацией, либо за исполнителем, либо за Российской Федерацией и исполнителем совместно [8].

Права на интеллектуальную собственность в них вообще не упоминаются. В федеральном законе «О конкурсах на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд» особенности научно-технической продукции упоминаются и в разделе, посвященном процедуре проведения конкурсов. Однако не определены субъекты и объекты государственного заказа в сфере науки, формы финансирования заказов, хотя согласно Постановлению Правительства Российской Федерации от 7 мая 1997 г. № 543 «О неотложных мерах по усилению государственной поддержки науки в Российской Федерации» предусматривалось финансирование научных исследований и экспериментальных разработок в размере не менее 4 % [6]. Более того, по Указу Президента Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 884 (ред. от 23 февраля 2006 г.) «О доктрине развития российской науки» предусматривалось выделение средств из федерального бюджета на финансирование научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ в размере не менее 3 % с ежегодным увеличением объема этих средств по мере стабилизации экономики [15].

Источником финансирования инновационной деятельности также могли бы стать государственные внебюджетные и негосударственные фонды, финансирующие научно-исследовательские, опытно-конструкторские работы, внедрение новых технологий. Федеральный

закон «О некоммерческих организациях», регламентирующий статус фондов, не содержит норм, отражающих специфику фондов, финансирующих подобную деятельность. Этот пробел в законодательстве не был восполнен Гражданским кодексом РФ и Федеральным законом «О некоммерческих организациях», так как в них определяется правовой статус фондов независимо от их целей деятельности. В связи с этим были разработаны Федеральный закон от 20 июля 2011 г. № 249-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О науке и государственной научно-технической политике” и ст. 251 ч. 2 Налогового кодекса Российской Федерации в части уточнения правового статуса фондов поддержки научной, научно-технической и инновационной деятельности» [19].

В указанных нормативных актах к средствам целевого финансирования было отнесено имущество, полученное налогоплательщиком и использованное им по назначению в виде: средств бюджетов всех уровней, государственных внебюджетных фондов, выделяемых бюджетным учреждениям по смете доходов и расходов бюджетного учреждения; полученных грантов; инвестиций, полученных при проведении инвестиционных конкурсов (торгов) в порядке, установленном законодательством Российской Федерации; инвестиций, полученных от иностранных инвесторов на финансирование капитальных вложений производственного назначения, при условии использования их в течение одного календарного года с момента получения; средств, полученных из Российского фонда фундаментальных исследований, Российского фонда технологического развития, Российского гуманитарного научного фонда, Фонда содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере, Федерального фонда производственных инноваций; средств, поступивших на формирование Российского фонда технологического развития, а также иных отраслевых и межотраслевых фондов финансирования научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ, зарегистрированных в порядке, предусмотренном Федеральным законом «О науке и государ-

ственной научно-технической политике», в форме некоммерческих организаций [17]. Основаниями изменения конституционных норм являлись законы республики «О порядке внесения изменений и дополнений в Конституцию Республики Башкортостан» от 11 июня 1996 г., 3 ноября 2000 г., 3 декабря 2002 г., 15 июня 2006 г., 18 сентября 2008 г. и 13 июля 2009 г. и конституционные полномочия Президента Республики Башкортостан и Государственного Собрания – Курултая Республики Башкортостан.

Так, в соответствии со ст. 76 Конституции РФ и ст. 71 Конституции РБ до 2000 г. в основу экономического развития республики были положены более 300 законов и 16 кодексов Республики Башкортостан, в том числе: Арбитражный процессуальный кодекс РБ, Трудовой кодекс Республики Башкортостан, Земельный кодекс РБ, Жилищный кодекс Республики Башкортостан, РБ об административных нарушениях, Кодекс Республики Башкортостан о пожарной безопасности, Градостроительный кодекс РБ, Кодекс Республики Башкортостан о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения, Водный кодекс РБ, Лесной кодекс Республики Башкортостан, Семейный кодекс РБ, Кодекс Республики Башкортостан о выборах, Кодекс РБ об охране здоровья граждан, Экологический кодекс Республики Башкортостан, Кодекс РБ о недрах, Кодекс Республики Башкортостан о безопасности дорожного движения. По существу, такая практика являлась реализацией Приложения к Федеративному Договору от Республики Башкортостан от 31 марта 1992 г. Она соответствовала и Постановлению Президиума Верховного Совета и Совета Министров Республики Башкортостан от 4 июня 1992 г. «О мерах по реализации положений Федеративного договора и Приложения к Федеративному договору от Республики Башкортостан». Однако действие многих кодексов было отменено. На сегодняшний день действуют только кодексы о выборах, охране здоровья граждан, недрах, безопасности дорожного движения, а также Семейный и Экологический кодексы, которые тоже нуждаются в корректировке, соответ-

ствующей современным социально-экономическим и политико-правовым реалиям.

Заметим, что отмена вышеупомянутых кодексов, действующих в Республике Башкортостан, была вполне правомерной, поскольку Российская Федерация устанавливала основы законодательства, а субъекты Федерации должны были издавать законы в соответствии с Федеральными законами от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и от 6 октября 2003 г. № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» с изменениями, внесенными Постановлением Конституционного Суда РФ от 29 марта 2011 г. № 2-П [18].

В соответствии с этими моделями разграничения полномочий приоритетной задачей собственного правового регулирования инновационной экономики Республики Башкортостан является реализация экономических особенностей республики. По признанию законодателей республики, эти особенности реализуются в республиканских целевых программах по регулированию инвестиционной деятельности, приватизации государственного имущества, государственной собственности, пчеловодства, племенного животноводства, семеноводства, охраны атмосферы, питьевой воды, мелиорации земель.

В то же время результаты исследования действий этих республиканских законов подтверждают необходимость создания комплексных процессуально-правовых средств реализации интересов предпринимателей, фермеров и всех субъектов хозяйствования. Таким образом, можно было бы достичь налоговой поддержки отечественных производителей продуктов агропромышленного комплекса и иных продукции для жителей республики, исключить завоз некачественной импортной продукции.

Представляется, что экономические особенности республики в дальнейшем целесообразно конкретизировать в Федеральных законах: «О порядке приведения законодательства

субъектов Российской Федерации в соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральными законами», «Об обеспечении территориальной целостности Российской Федерации», «Об общих принципах государственной стратегии регионального развития в Российской Федерации», «О стандартах бюджетной обеспеченности Российской Федерации», «О порядке передачи управления федеральной собственностью в ведение субъектов Российской Федерации», «Об общих принципах организации и деятельности ассоциации экономического взаимодействия субъектов Российской Федерации», «О единстве государственной власти в Российской Федерации», «О гарантиях государственной целостности Российской Федерации» [11].

Кроме того, при сравнительном анализе программ социально-экономического развития Республики Башкортостан, Республики Казахстан, Республики Беларусь, субъектов Российской Федерации могут быть выявлены общие тенденции и закономерности создания планов развития региональной экономики по названию, продолжительности действия и модели их формирования. Так, например, новая экономическая политика «Казахстан: 2050» определяется моделью «Интеграция в модернизации», Стратегия устойчивого социально-экономического развития Республики Беларусь до 2030 года – моделью «Инновационная экономика», Стратегия социально-экономического развития Республики Татарстан, Республики Тыва, Республики Коми, Республики Карелия, Республики Хакасия – моделью «Инвестиционная экономика», Стратегические приоритеты социально-экономического развития Республики Башкортостан – моделью «Модернизация экономики», направленной на повышение эффективности, конкурентоспособности, инновационной восприимчивости. Все эти направления характеризуются такими общими признаками, как наличие модернизационной экономики, инновационной экономики, инвестиционной экономики, которые значительно отличаются между собой по содержанию в условиях глобализации мировой экономики.

Можно заключить, что программа социально-экономического развития Республики Башкортостан, при наличии универсальных и общих характеристик, имеет три главные особенности. Первой особенностью программы социально-экономического развития Республики Башкортостан является определение стратегических приоритетов модернизации экономики, инвестиционной экономики, инновационной экономики, что соответствует содержанию федеральных законов «О стратегическом планировании в Российской Федерации» и «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации».

Вторая особенность республиканской программы связана с отсутствием в указанных федеральных актах отдельного раздела, посвященного инновационной политике. Данный пробел в законодательстве был восполнен «Региональным модулем инновационной системы Республики Башкортостан» и Программой «Устойчивого развития экономики и социальной стабильности Республики Башкортостан» [14].

Наконец, третья особенность республиканской программы заключается в том, что современная концепция экономического развития Республики Башкортостан была разработана в период согласования федерального и регионального законодательства [16].

Литература

1. Закон Республики Башкортостан от 29 апреля 2014 г. № 80-з «О внесении изменений в Закон Республики Башкортостан “О научной и научно-технической деятельности в Республике Башкортостан”» [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://rg.ru/2014/05/05/bashkiriya-zakon80-reg-dok.html>
2. Закон Республики Башкортостан от 21 апреля 2011 г. «Об инвестиционном налоговом кредите по региональным налогам в Республике Башкортостан» [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://rg.ru/2011/04/23/bash-zakon-reg-dok.html>
3. Концепция реформирования законодательства Российской Федерации с целью

стимулирования инновационной деятельности и внедрения в производство наукоемких технологий (проект) [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: <http://www.ctt.msu.ru/services>

4. Механизмы участия промышленных предприятий в федеральных целевых программах [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: <http://www.minpromrb.ru/investment/fcp/>

5. Министерство промышленности и инновационной политики Республики Башкортостан [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: <http://www.minpromrb.ru>

6. Постановление Правительства РФ от 7 мая 1997 г. № 543 (ред. от 04.08.2005) «О неотложных мерах по усилению государственной поддержки науки в Российской Федерации» [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: <http://www.consultant.ru/>

7. Постановление Правительства Российской Федерации от 5 августа 2005 г. № 2473п-П7 «Основные направления политики Российской Федерации в области развития инновационной системы на период до 2010 года».

8. Постановление Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2005 г. № 685 г. Москва «О порядке распоряжения правами на результаты научно-технической деятельности» [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: <http://rg.ru/2005/11/25/prava-dok.html>

9. Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 328 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации “Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности”» [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: <http://base.garant.ru>

10. Программы развития территорий Республики Башкортостан [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: <http://prt.pravitelstvorb.ru/>

11. Проект Федерального закона «О гарантиях государственной целостности Российской Федерации» [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: <http://www.consultant.ru/>

12. Распоряжение Правительства РФ от 30 ноября 2001 г. № 1607-п «Об Основных направ-

лениях реализации государственной политики по вовлечению в хозяйственный оборот результатов научно-технической деятельности» [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: <http://docs.pravo.ru/document/view/33585/37595/>

13. Распоряжение Министерства экономического развития «О внесении изменений в республиканскую адресную инвестиционную программу, утвержденную Распоряжением Правительства Республики Башкортостан от 12 декабря 2014 года» № 1400-р [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: <http://base.garant.ru>

14. Региональный модуль инновационной системы Республики Башкортостан [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: www.minpromrb.ru/innovation/regional_module/

15. Указ Президента РФ от 13 июня 1996 № 884 (ред. от 23.02.2006) «О доктрине развития российской науки» [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: <http://www.consultant.ru/>

16. Устойчивое развитие экономики и социальная стабильность [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: http://www.minpromrb.ru/innovation/regional_module/

17. Федеральный закон от 23 августа 1996 г. № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике» (ред. от 13.07.2015) [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: <http://www.consultant.ru/>

18. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 28.11.2015) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: <http://www.consultant.ru/>

19. Федеральный закон Российской Федерации от 20 июля 2011 г. № 249-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О науке и государственной научно-технической политике” и ст. 251 ч. 2 Налогового кодекса Российской Федерации в части уточнения правового статуса фондов поддержки научной, научно-технической и инновационной деятельности» [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: <http://www.rg.ru/printable/2011/07/26/nauka-nalog-dok.html>

Концептуальные проблемы реализации национальной политики в Республике Башкортостан

А. ДАУТОВА, Е. БЕЛЯЕВ

Устойчивость современного государства зависит от наличия проектных ориентиров в деятельности его управленческих органов. Применяемые в современной России методологические подходы к решению проблем государственно-управленческого проектирования в сфере национальной политики отличаются рядом недостатков, главным из которых является отсутствие концептуальной целостности. Речь идет о том, что разработчики государственных программ и управленческих решений склонны вырабатывать компромиссные документы, которые, согласно логике их составителей, должны учесть и совместить весь спектр позиций в обществе. Кроме того, они отличаются недооценкой ряда описанных в специальной литературе современных стратегий по управлению общественным мнением, от которого во многом зависит характер межэтнических отношений. Это находит отражение и в официальных государственных документах, которые не содержат точных определений основных целей и методов, обеспечивающих продуктивность национальной политики в России, зачастую ограничиваясь констатациями и декларациями [5, 266].

На региональном уровне попытка разработать базовые основы для управленческой деятельности в сфере национальной политики предпринимается в размещенных в виде проектов «Концепции государственной национальной политики Республики Башкортостан» (далее – КГНП РБ) [7] и государственной программы Республики Башкортостан «Укрепление единства российской нации и этнокультурное развитие народов в Республике Башкортостан» [8].

Для выявления проблемных зон и выработки рекомендаций по реализации политики по укреплению национального единства нами были рассмотрены проекты обозначенных выше основополагающих нормативно-правовых документов, размещенных на официальных сайтах органов исполнительной власти Республики Башкортостан и научного сообщества.

Среди угроз и деструктивных факторов устойчивости межэтнических отношений авторы данных проектов выделяют три группы явлений. Первая из них связана со сложностями формирования гражданской идентичности и гражданского единства, недостаточностью реализуемых мер по обеспечению эффективной социальной и культурной интеграции и адаптации мигрантов и формированием в республике новых этнических диаспор, что приводит к возникновению замкнутых этносоциальных групп, провоцирует усугубление проблем в этноконфессиональной сфере, усиливает ксенофобию в обществе и создает возможности для ее политической концептуализации политическими партиями и деструктивными общественными объединениями.

Вторая группа факторов сопряжена с вопросами соотношения исторической памяти и традиций народов Башкортостана, влиянием глобализации на этнические культуры, внешней экспансией международного терроризма и религиозного экстремизма, размыванием традиционных нравственных ценностей народов, проживающих на территории Республики Башкортостан.

Даутова Альбина Римовна, канд. полит. наук, старший научный сотрудник научно-информационного сектора Научно-исследовательского центра проблем управления и государственной службы Башкирской академии государственной службы и управления при Главе Республики Башкортостан. E-mail: daytova_albina@mail.ru
Беляев Евгений Александрович, канд. полит. наук, ассистент кафедры философии и политологии Башкирского государственного университета

Третья группа связана со слабым уровнем межведомственной и межуровневой координации в сфере реализации региональной национальной политики.

Если обратить внимание на угрозы и факторы первой группы, то фактически в документах не обнаруживаются решения для их нейтрализации. Более того, если официальное название государственной республиканской программы содержит прямую отсылку к «укреплению российской нации», то в качестве первоочередных ее целей указывается «укрепление гражданского единства». Соответствующая же подпрограмма в представленном проекте оказалась недостаточно проработанной в плане предложенных конкретных механизмов по сравнению с подпрограммами, посвященными «Содействию этнокультурному и языковому многообразию народов Республики Башкортостан» и «Всестороннему и гармоничному развитию башкирского народа». Фактически авторы ограничиваются тезисами о необходимости поддержания функционирования уже созданных республиканских историко-культурных и национально-культурных центров и разворачивания работы Центра гуманитарных исследований по мониторингу межэтнических отношений, организации социологических исследований, тренингов и тестирований служащих государственных и муниципальных органов власти, а также по реализации научно-исследовательских проектов. Применительно же к обозначенной в качестве угрозы миграционной проблеме авторы ограничиваются констатацией необходимости изучения и регулирования процессов миграции.

Более детально проработаны подпрограммы, посвященные сохранению этнокультурного многообразия и идентичности башкирского народа. В качестве механизмов достижения соответствующих целей и задач предложена система институциональных мер по сохранению и развитию башкирского языка (обеспечение национальных классов и школ, кабинетов родных языков, поддержки башкирского языка в информационных технологиях, выпуска дополнительных учебных пособий, в том числе для слепых и слабовидящих людей, подготовка

кадров для всеобщего изучения башкирского языка, бюджетное субсидирование СМИ и издания книжной продукции на башкирском языке и других языках национальных меньшинств, организация соревнований по национальным видам спорта, проведение традиционных республиканских праздников национальных культур, а также «распространение достоверной информации об историческом прошлом башкирского народа»).

В свою очередь, в проекте КГНП РБ постулируется необходимость продолжения курса на поддержание этнокультурных традиций народов Республики Башкортостан путем соответствующих государственных программ, оказания содействия деятельности благотворительных структур и частных лиц, работающих в направлении сохранения этнической культуры, а также стремления государственной поддержки по сохранению традиционной хозяйственной занятости и сложившегося уклада жизни национальных общин.

В качестве механизмов по разрешению угроз и факторов третьей группы в КГНП РБ планируется формирование комиссий по реализации национальной политики при органах исполнительной и представительной власти, упорядочение распределения зон ответственности и исполняемых функций между государственными и муниципальными органами в сфере национальной политики.

На наш взгляд, не вполне понятно, как с помощью проведения культурных мероприятий и поддержки родных языков можно нейтрализовать такие факторы, как столкновение модернистских и архаических компонентов в региональной национальной политической культуре, нелегальная миграция и порождаемые ей этносоциальные конфликты, экспансии международных террористических и экстремистских организаций преимущественно исламистского толка.

Анализ рассматриваемых документов не дает ответа на вопрос, на какой основе будет строиться национальная политика в полиэтническом социуме Республики Башкортостан, включая «интеграцию и адаптацию» мигрантов.

И.А. Савченко в работе «Многоэтнические сообщества в поисках маршрута интеграции» выделяет ряд объединительных форм этносоциальных взаимоотношений, включающих в себя инкорпорацию (принудительную ассимиляцию), аккомодацию, добровольную ассимиляцию, консолидацию, интеграцию [10].

Авторы вышедшей в Уфе монографии «Интеграция инокультурных мигрантов в России» считают, что ассимиляционная стратегия неприемлема «по гуманитарным соображениям» [1, 163]. И хотя в целом мы разделяем позицию, что «свободная добровольная ассимиляция... не вызывает в обществе социальной напряженности и не ведет к конфликтам» [9, 142], заявленная и проводимая официально государственная ассимиляционная политика может вызвать ответную реакцию в виде этнонационализма.

На наш взгляд, из числа предложенных И.А. Савченко стратегий нациестроительства модель консолидации в наибольшей степени способствует социальной устойчивости. Консолидационные процессы предполагают постепенное нивелирование этнонациональных различий при сохранении отдельных черт этнической самобытности в виде владения местным языком или диалектом, этнических семейно-бытовых традиций и ремесел.

В Республике Башкортостан консолидационные процессы во многом самовоспроизводятся в силу того, что в советский период осуществлялась глубокая социальная модернизация, в ходе которой значительная часть населения страны оказалась связанной общим языковым и культурным стандартом. Русская культура стала общей для всех граждан страны, в том числе большинства тех, кто не считает себя русским.

Поэтому на первом этапе государство должно требовать от внутренних и внешних мигрантов, прежде всего, аккультурации — абсолютного освоения русского языка как средства социальной коммуникации, складывающейся политической нации, выполнения норм общественного поведения, актуальных для принимающей стороны. На втором этапе

«российская нация», если уж речь идет о ее реальном становлении и развитии, должна выступить базовой идентификационной общностью для всех народов, причастных к государственному и цивилизационному строительству России. Здесь необходима и возможна апелляция к общей истории, культуре и ценностям.

Стратегия консолидации может работать применительно к той части внешнего миграционного антропоттока, которая глубоко впитала в себя советские модернизационные стандарты. Применительно же к постсоветским поколениям мигрантов, слабо владеющих или не владеющих русским языком, необходима стратегия контроля со стороны региональных и муниципальных органов власти, Федеральной миграционной службы, Министерства внутренних дел и Федеральной службы безопасности. Желательно, чтобы трудовая деятельность принципиально не ассимилируемых мигрантов на территории России не продолжалась длительное время, чтобы избежать формирования замкнутых этнических или квазирелигиозных сообществ.

В этой же связи необходима реализация целенаправленной политики по мягкому демонтажу этнических диаспор и созданию подконтрольных органам власти национально-культурных образований. Сферой совместности деятельности государства и данных институтов должны выступать исключительно вопросы сохранения языка и этнических культурных традиций, не противоречащих законодательству и общественным нормам Российской Федерации. Во всех прочих вопросах в качестве субъекта отношений для органов государственной и муниципальной власти должен выступать отдельный российский гражданин или иммигрант, а не организованная диаспора.

Также необходимо противодействовать сегментации рынка труда, формированию на нем этнических ниш, способствующих усилению социальной исключительности соответствующих групп.

Угроза «политизации этнического и религиозного фактора» [8] в целом нам представляется спорной. Возможно, поэтому разработ-

чиками государственной программы по укреплению единства российской нации в Республике Башкортостан не были предложены и механизмы ее разрешения, которые могут носить исключительно авторитарно-репрессивный характер. Напротив, рационализация и последующее решение проблем в национальной сфере невозможно без принятия политических мер, и акторами дискуссий о нации и национализме, идентичности, культуре и субкультурах должны выступать представители политической элиты, в том числе лидеры ведущих политических партий.

Политическим партиям необходимо открыто обсуждать вопросы, связанные с историей, культурой, языком, памятью народа. В противном случае национальный вопрос будет интерпретирован радикальными общественными движениями в наиболее простой для восприятия этноцентристской форме.

Для становления российской нации и достижения гражданского единства необходимо, чтобы образы прошлого в историческом сознании народов, населяющих регион, выступали не факторами разъединения и взаимных претензий, а способствовали укреплению общероссийской национальной идентичности. Мы уже отмечали, что в рамках республиканских концептуальных программ следует выделить несколько общих «мест памяти», связанных с совместным участием народов Башкирии в освобождении Московского государства от польско-шведской интервенции 1612 г., Отечественных войн 1812 и 1941–1945 гг. Общие военные победы были и остаются наиболее сильным и эмоционально окрашенным историко-культурным образом, объединяющим граждан страны [3, 198]. И в качестве положительных сторон рассматриваемых документов следует отметить, что в них предусматривается распространение идей и ценностей российского патриотизма на базе общности судеб и дружбы народов, развитие краеведения и музейного дела, трансляция знаний об истории и культуре региона, сотрудничестве между его народами и формирование общереспубликанского патриотизма как части общероссийской идентичности

[6, 8–9], выявление документов, связанных с историей укрепления гражданского единства и гармонизацией межнациональных отношений в архивах всех уровней, организация Волонтерского движения, посвященного Победе в Великой Отечественной войне, объединяющей все народы региона [8].

Также стоит понимать, что стремление разделять мир на «своих» и «чужих» является одной из базовых установок процесса национальной идентификации. Это рождает необходимость управления чувствами ксенофобии и управления общественными настроениями путем создания коллективного «образа врага». Не только этническая, но и гражданская или цивилизационная самоидентификация нуждается в данном образе. Ориентация политического руководства России на достижение величия страны, пусть даже отчасти имитационное, и создание негативного образа «правосека», «бандеровца», «террориста ИГИЛ» были положительно восприняты населением и способствовали как укреплению позиций и рейтинга действующей власти, так и формированию национальной идентичности [2, 115].

С последним аспектом связана необходимость «закрытой части» концептуальных документов по вопросам национальной политики. Необходимы внутренние документы для ограниченного круга организаций – Управления по общественно-политическому развитию Администрации Главы Республики Башкортостан, Министерства культуры, администраций муниципальных образований, Министерства внутренних дел и Федеральной службы безопасности, которые задавали бы методологические рамки для управленческой работы в рассматриваемой сфере.

К сожалению, в рассматриваемых документах уже традиционно [5, 268] имеет место ориентация на поощрение социальной исключительности и фрагментации населения России на этноконфессиональные группы. Так, политолог Д. Г. Михайличенко отметил тот факт, что в «целях и задачах программы слово “русский” не упоминается ни разу, а из всех этнонимов дважды присутствует слово “башкирский”» [6].

И действительно, как мы уже отмечали, при разрешении угроз второй группы упор делается, прежде всего, на локальное этническое национально-культурное самосознание.

Действительно, в обществе всегда присутствует не только общая идентичность, но и локальная – этническая, религиозная, профессиональная, идеологическая и т.д., однако последняя должна непосредственным образом соотноситься и согласовываться с общенациональной идентичностью [4]. Утрата прежних социальных ценностей и духовных идеалов, распространение радикального исламизма, преобладание этнической или клановой идентичности над общенациональной, усиление неконтролируемых миграционных потоков ставит вопрос о допустимых и недопустимых формах этнокультурной самобытности и пределе поощрения социальной исключительности.

Государственные концептуальные программы, посвященные национальной сфере, должны отходить от акцентирования разнообразия и культурной дифференциации, искусственного стимулирования этнического и культурного многообразия. Любая гражданская нация – это сообщество моральной и политической солидарности, и российская нация здесь не может быть исключением. Критерием же эффективности национальной политики должна выступать не степень толерантности, а единство гражданской культуры и исторического сознания населения Республики Башкортостан.

Литература

1. Абдрахманов Д.М., Демичев И.В., Нугуманов М.М., Кагарманов Р.Ф., Дусмухаметов Ф.А. Интеграция инокультурных мигрантов в России. Уфа: ДизайнПресс, 2014. 248 с.
2. Беляев Е.А. Формирование российской нации: региональный аспект // Этнос и формирование гражданской нации: диалектика российской национальной политики: материалы Всерос. науч.-практ. конф. Уфа: БАГСУ, 2014. С. 113–118.
3. Газизова Л.И., Даутова А.Р. Роль российской государственной исторической политики в создании позитивного образа этнических отношений // Евразийский юридический журнал. 2014. № 10. С. 194–199.
4. Даминдарова Ф.В., Дорожкин Ю.Н., Фролова И.В. Государственная национальная политика России: политологические размышления о «сущем» и «должном» // Власть. 2013. № 8. С. 9–13.
5. Даутова А.Р. К вопросу об объекте государственно-управленческого проектирования в сфере национальной политики и регулирования межэтнических отношений в Российской Федерации // Актуальные проблемы современных общественных наук: диалог общества и власти: материалы IV Междунар. науч.-практ. Интернет-конф. Уфа: БАГСУ, 2014. С. 266–269.
6. Единство российской нации – в башкирах: госпрограмма Башкирии [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: <http://regnum.ru/news/polit/1923927.html>
7. Концепция государственной национальной политики Республики Башкортостан: проект документа [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: http://www.anrb.ru/uploads/files/consep_naspol.doc
8. Паспорт государственной программы Республики Башкортостан «Укрепление единства российской нации и этнокультурное развитие народов в Республике Башкортостан»: проект документа от 07.12.2015 [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: <https://culture.bashkortostan.ru/documents/276398/>
9. Проблемы управления в сфере межнациональных отношений (предпосылки и формы разрешения межнациональных конфликтов) / С.И. Замогильный, П.П. Великий, Т.А. Сафронова, А.С. Осоков, Д.В. Чернышевский. Саратов: Поволжская академия государственной службы, 1998. 260 с.
10. Савченко И.А. Многоэтнические сообщества в поисках маршрута интеграции. М.: ИНФРА-М, 2012. 189 с.

Реформа партийной системы России: от монопартийности к многопартийности

А. НИКИФОРОВ

Внимание ученых все шире начинает привлекать проблема генезиса и эволюции политических партий и партийных систем, их место и роль в структуре власти, в политической жизни. Накоплен обширный информационный материал не только о собственно политических партиях, но и разнообразных многочисленных общественно-политических объединениях, организациях и движениях. Это позволяет развивать общую теорию партийной системы и анализировать конкретные процессы становления, функционирования и развития партийной системы России.

На современном этапе политические исследователи единогласны в том, что будущее российской демократической системы состоит лишь при наличии в обществе самодостаточных, стабильных политических партий, обеспечивающих эффективное, свободное функционирование конкурентной партийной системы [4]. При этом процессы формирования партийной системы и совершенствования политической системы находятся в тесной взаимосвязи и взаимообусловленности.

Партийные системы различаются по типу – от однопартийных до многопартийных. Во всех случаях политики выступают от имени и по поручению своих партий, пытаются реализовать провозглашенные в программах партий цели и задачи, которые, как им представляется, наилучшим образом отражают надежды и интересы народа, относящегося к разным социальным группам, общественным слоям.

За более чем столетнее существование современных политических партий в демократических странах Запада вполне определились их место и роль в общественно-политической жизни, в системе государства, отлажены действенные механизмы пло-

творного участия в политических процессах, выполнения ими своих функций в обществе.

Есть, конечно, свои проблемы и в партийности западных демократий. Многообразие и пестрота многопартийных систем часто искусственно усложняет политическую жизнь, дезориентирует электорат. Появляются новые тенденции в развитии партий. Это и другие аспекты функционирования политических партий в демократическом обществе являются предметом исследования ученых.

Долгие годы в советском обществоведении доказывалось благо монопартийности для общества, выявлялись преимущества социалистической однопартийности перед буржуазной многопартийностью. Если и допускалась возможность существования многопартийности (ввиду сложившейся реальности в ряде стран Восточной Европы после второй мировой войны), то только при руководящей роли марксистско-ленинской партии.

Роль коммунистических партий в развитии почти двух десятков стран на протяжении нескольких десятилетий второй половины XX века однозначно оценить невозможно. Дело будущего для ученых – объективное исследование истории РСДРП–КПСС. Сегодня же мы имеем главным образом антикоммунистические публикации как реакцию на апологетический характер освещения деятельности правящей партии в СССР в течение долгих лет ее существования. В общем потоке негативного отношения к монопартийности в публикациях 1990-х годов в качестве панацеи от всех зол превозносится многопартийность. Этот тезис особенно пропагандируется руководителями политических партий, движений и организаций.

Мировой опыт свидетельствует о том, что и многопартийность не является идеальной

системой. Многопартийные системы имеют свои и сильные, и слабые стороны. Процесс становления таких политических систем сложен и противоречив. Его нельзя искусственно ускорить. Партии и партийные системы тесно взаимодействуют с другими элементами политической системы, зависят от развивающейся социальной структуры общества, от степени осознания социальными группами своих интересов и потребностей. Поэтому исследование становления партийной системы, ее места и роли в формирующейся новой политической системе России является актуальнейшей задачей.

В России 1990-х годов проявились факторы, способствовавшие становлению и развитию партийной системы. Это, прежде всего, неспособность КПСС в лице ее руководства возглавить объективно назревший процесс модернизации общества. Еще раньше началась эрозия коммунистической идеологии. С крушением монопольной позиции единственно разрешенной марксистско-ленинской идеологии, в условиях массовой атаки на КПСС и ее идеологию в обществе стали распространяться, насаждаться самые различные доктрины – от классических буржуазных до националистических. Идеологический плюрализм открыл простор для выбора идеологий возникающих организаций и партий [4, 30].

Важным благоприятным фактором явилась демократизация политической жизни, выплеснувшая с 1987 года подспудные интересы разных социальных групп в виде многочисленных народных, национальных фронтов, массовых общественно-политических движений, на базе которых стали «выкристаллизовываться» политические организации, объединения. Эти массовые движения, разнонаправленные по своим целям, явились активной социальной базой для формирования политических партий.

Распад советской политической системы и ликвидация КПСС привели к образованию вакуума в формирующейся новой политической системе. Традиционные посредники между властью и гражданами, между политическими институтами и электоратом – политические партии – оказались объективно востребован-

ными в России. Перефразируя выражения У. Черчилля по поводу демократии, можно сказать, что, возможно, партия – не лучший посредник, не лучший инструмент демократических процедур, но вся беда в том, что ничего лучшего человечество еще не придумало [5, 26].

Персонализация политической и партийной власти – общемировая тенденция современности. Она проявляется и в формировании политических партий в России. Сам процесс возникновения, функционирования общественно-политических движений, организаций для политической элиты России – это арена для профессиональной самореализации, создания положительного имиджа, саморекламы. Амбициозные лидеры таких политических партий стремятся самореализоваться в политике, властвовать, поскольку в других сферах им достаточно сложно подняться на желаемую высоту. Серьезная политическая деятельность не может быть хобби. Для руководства политической партией необходимы знания, опыт, материальная база, немалые финансы и своя команда [4, 231].

В эволюции партийной системы постсоветской России и развитии российских партий можно выделить несколько этапов. Так, многопартийность 1990-х годов характеризовалась: высоким уровнем партийной фрагментации, основанной на разрозненности и конфликтности политических элит; электоральной неустойчивостью как выражением слабой и переменной влияния партий среди населения; абсолютным преобладанием малочисленных, слабых, неэффективных партий; достаточно высокой электоральной конкуренцией, далекой от стандарта демократических выборов; недостаточным отражением представительства многообразия мнений, социальных интересов, изменения приоритетов общественного развития [3]. Обновление политического класса после 1991 г., когда более 50 % представителей старой номенклатуры покинули свои посты, шло медленно и в основном представлял собой процесс смены поколений.

В «нулевые» годы политическая ситуация существенно изменилась. В результате принятия «Закона о политических партиях», изменений в

избирательное законодательство институциональные преобразования, направленные на усиление контроля над процедурой выборов, закрепление позиции «партии власти» как монопольной в политической жизни стимулировали процесс укрупнения политических партий и повышение их роли в избирательном процессе. Формирование в этот период партийной системы с монопольным политическим статусом «партии власти» создало еще более благоприятные условия для того, чтобы политический класс стал допускать до выборов кандидатов лишь из своей среды. Политическая элита остается замкнутой кастой.

Для партийного строительства 2008 г. был годом объединения политических партий. Многопартийность сократилась до минимума (на конец 2008 г. осталось семь партий). Введена система поощрений и укрепления крупных партий. «Партия власти», которая аттестует себя как либерально-консервативная, контролирует все этажи вертикали власти: правительство, обе палаты парламента, губернаторов и мэров, парламенты всех регионов. В Госдуме функционирует левая оппозиция, которая демонстрирует все большую свою конструктивность. Объявились и правые, правда, пока в виде желаемого, а не действительного. Партбилет снова становится единственным документом – допуском для управленческой деятельности, пропуском во власть.

Этому способствовали следующие факторы: существенное снижение партийной фрагментации, резкое сокращение количества мелких партий, уход с политической арены большого массива партий, партобразования, не отвечающих нормам партийного законодательства; стабилизация, консолидация электорального рынка и монополизация его «партиями власти»; снижение дифференциации и повышение интеграции политических элит, консолидация политического класса; низкая конкурентность политических партий, организаций, позиционирующих оппозиционность по отношению к властной политической элите, развитие тенденции недобросовестной конкуренции; усиление зависимости партий от государства, что

делает невозможным образование независимых от государства партий, затрудняет деятельность оппозиционных партий [5].

Партийная система снова стала обретать черты однопартийности. Сохранившие свои позиции левые политические партии фактически были безвластными. Политические партии правой оппозиции в Думе не были представлены.

В то же время о «повышении качества гражданского представительства» говорилось еще в Послании Президента Д. Медведева Федеральному Собранию от 2012 г. Это предполагает внедрение новой системы наделения полномочиями губернаторов, участие малых партий в политической жизни на самом высоком уровне и введения новой системы формирования Совета Федерации. Все это должно усилить либеральную составляющую в политической системе и процессе повышения роли партии в политической жизни.

Однако представляется, что эти меры – скорее популистские, чем демократические. Предоставление парламентской трибуны малым партиям вряд ли усилит гражданское представительство и никак не скажется на принятии решения Думы, состоящей из 450 депутатов.

В России уже много лет обсуждается проблема формирования Совета Федерации. Несколько раз менялись правила его формирования. И все не качественно, а «косметически»: в эту палату парламента включались не лица, избранные народом непосредственно, а представители, избранные главами регионов. Почему обе палаты парламента не формировать из избранных электоратом на всеобщих выборах депутатов? И в Думу, и в Совет Федерации выборы можно провести в один день без дополнительных расходов. И все депутаты были бы ответственными и подотчетными избирателям, партиям, а не только главам регионов.

Укрепление партий как важных политических институтов, повышение их роли в политической системе и политической жизни – это необходимые условия демократизации. Роль политических партий повышается с утверждением исключительного права выдвижения кандидатуры будущих руководителей исполнительной

власти субъектов Федерации только партиями, набравшими наибольшее число голосов на региональных выборах. Это должно стимулировать работу региональных отделений политических партий добиваться повышения доверия избирателей.

Отмена денежного залога и подписей избирателей для участия в выборах – это меры, выдвинутые в Послании Президента Федеральному Собранию, будут способствовать демократизации избирательной системы, росту репутации политических партий, обращения внимания избирателей к программным целям партий, политическим ценностям, а не только денежным кандидатам.

На современном этапе, в условиях укрепления централизации власти, поддержки большинства избирателей Президента В. Путина, видимо, и само руководство страны пришло к выводу о необходимости дальнейшей демократизации политической системы и общественно-политической жизни [6].

К этому времени «Единая Россия» вновь победила (хотя и не без потерь) на парламентских (федеральном и региональном) уровнях. Президентом был избран В.В. Путин, победивший на выборах с большим отрывом от остальных кандидатов. Положительную роль в этом сыграл созданный В.В. Путиным Народный фронт, члены которого как бы «влили» в ряды правящей политической элиты новые свежие силы, укрепили диалог с народом, думалось, что возросло и доверие народа к власти.

Важным фактором явилось постоянное давление на власть системной оппозиции, обвинявшее Кремль в использовании административного ресурса на выборах, в непоследовательности реализации социальной политики, ведущей к обнищанию и люмпенизации трудящихся, отсутствию реальной борьбы с коррупцией чиновников и проч.

Сыграл свою роль и «международный фактор». Администрация США открыто выразила недовольство выдвижением кандидатуры Путина и избрание его президентом страны, считая его, мягко говоря, не демократическим политиком-руководителем.

Власть вынуждена была считаться и активно реагировать на прошедшие по всей стране митинги и марши с массой неопределенных требований и лозунгов, среди которых преобладал лозунг «за честные выборы!» [2]. Были проведены определенные законодательные и институциональные изменения, регулирующие общественно-политическую жизнь, формирование органов власти, введены некоторые демократические процедуры.

В декабре 2011 г. было объявлено, что для регистрации партии достаточно 500 членов партии. Отменялся сбор подписей для выдвижения списка кандидатов на выборах всех уровней. Было объявлено о снижении проходного барьера на выборах в Госдуму – с 7 % до 5 %.

В 2012 г. было зарегистрировано 46 новых партий. В 2013 г. зарегистрировано еще 28 партий. По состоянию на 12 января 2016 г. в Российской Федерации официально зарегистрировано 77 политических партий.

Для государства с населением более 140 млн человек политическая партия с 500 членами на федеральном уровне с партией власти, и даже с партиями, ныне представленными в Думе, конечно, бороться не может. Возможно, единственный смысл функционирования таких карликовых партий в том, что они смогут оказывать влияние на муниципальном уровне.

На современном этапе, накануне очередного электорального цикла, в российском обществе усилия по анализу политико-режимных трансформаций и прогнозирование сценариев возможных перспектив политической модернизации постсоветских политических систем заметно увеличились. В последнее время вышел ряд новых экспертных докладов о возможной динамике российской политической системы, в которых дается анализ и оценка самым разным перспективным сценариям развития политико-режимной трансформации России [1].

Сегодня первостепенная задача политических партий России – разработка стратегии и тактики на предстоящих в 2016 году выборах в Государственную Думу и региональных избирательных кампаниях. Всем партиями необходимо адекватно адаптироваться к изменяющемуся

политическому состоянию общества, содействовать развитию и укреплению демократической партийной системы.

Литература

1. Гареева Н.Э., Шкель С.Н. Динамика политико-режимных трансформаций в странах постсоветского пространства: этапы эволюции политической мысли // Вестник Башкирского университета. 2011. Т. 16. № 3 С. 803–806.

2. Дорожкин Ю.Н., Сабитов М.Р. Политические факторы протестной активности в период электорального цикла 2011–2012 гг. в России // Экономика и управление: научно-практический журнал. 2016. № 1. С. 53–64.

3. Никифоров А.Ю. Вековой путь многопартийности в России: социально-эконо-

мические и политические детерминанты // Вестник БИСТ (Башкирского института социальных технологий). 2015. № 1. С. 133–137.

4. Никифоров Ю.Н., Никифоров А.Ю. Политические партии современной России: эволюция многопартийности и статуса партий. Уфа: РИЦ БашГУ, 2008.

5. Никифоров Ю.Н., Никифоров А.Ю. Статус политических партий в постсоветской России: особенности формирования, типология, тенденции развития. Уфа: Восточный университет, 2002.

6. Новая волна многопартийности в России // Государство будущего: политико-правовой аспект: сб. статей докладов и выступлений Междунар. науч.-практ. конф. Уфа: Изд-во «РИЦ УГНТУ», 2014.

Гражданское общество: проблемы понимания и соотношения с правовым государством

Ф. РАЯНОВ

Проблематика правового государства традиционно пользуется исследовательским интересом со стороны научного сообщества и имеет давние традиции своего изучения [5]. Тем не менее, несмотря на глубокие исторические истоки данной области исследования, до сих пор проблемы правового государства все еще плохо воспринимаются в российском обществе. За двадцать с лишним лет после принятия Конституции Российской Федерации, которая и позиционировала наше государство как правовое, по существу, ничего существенного в сфере формирования реального правового государства не сделано. Более того, действующая государственная власть уже давно не напоминает своим служащим и гражданам страны о том, что в соответствии с Конституцией Российская Федерация является правовым государством. В российском же обществоведении до сих пор бытуют представления о сущности правового государства, сформулированные М.С. Горбачевым еще на XIX

Всесоюзной партийной конференции [6, 200]. Другими словами, понятие «правовое государство» в нашей стране до сих пор не получило нормативного смысла и подлинно научного понимания на уровне общественного мнения.

Тем не менее, мы полагаем, что работу по научному осмыслению параметров правового государства в нашей стране необходимо продолжить. Потому что с точки зрения перспектив развития Российской Федерации и ее успешного процветания в будущем иного пути, кроме построения подлинно правового государства, просто нет. Более того, в результате поисков, связанных с определением природы и сущности правового государства, мы обнаружили, что проблемы правового государства не могут быть разрешены, если их не увязать с проблемами гражданского общества. Мы пришли к выводу, что гражданское общество и правовое государство настолько органически взаимосвязаны, что выявить природу одного без учета другого

просто невозможно. Поэтому России сегодня, по нашему мнению, необходимо в большей степени развивать институты гражданского общества, что, в свою очередь, станет фундаментом для построения правового государства. Отсюда важнейшая задача, которую ставит автор в этой статье, – раскрытие научных основ становления и развития подлинного гражданского общества.

В своих публикациях мы уже рассматривали гражданское общество в качестве государствообразующей основы [7, 5–7]. Однако это не нашло должного развития в отечественной теоретической правовой науке. В то же время, как показывает общественно-политическая практика в развитых странах, основными механизмами реализации естественно-правовых принципов обществоведения являются соответствующие институты гражданского общества и формируемые им институты правового государства. В этой связи правильное понимание гражданского общества имеет особое значение для нашей страны. Приходится с большим сожалением констатировать тот факт, что правильного понимания гражданского общества в истории нашей страны еще не было никогда, нет его и сегодня. Гражданское общество мы неправильно понимаем как в теоретическом плане, так и в процессе осуществления практической общественно-политической деятельности. Для иллюстрации данного утверждения можно привести массу примеров. Мы здесь ограничимся лишь двумя примерами, касающимися как теории, так и практики гражданского общества, но характерными для всей нашей обществоведческой сферы.

Пример теоретического характера. Не так давно вышел сборник статей под общим названием «Государство будущего: политико-правовой аспект» [1]. В этом одном только сборнике опубликованы 7 статей, посвященных проблемам гражданского общества. Причем статьи принадлежат авторам разных обществоведческих научных специальностей. Если попытаться проанализировать эти статьи с позиций понимания каждым автором гражданского общества, то совсем нетрудно обнаружить полнейшее разнообразие в толковании природы и сущности гражданского общества. Прочитав эти статьи, посвященные, казалось бы,

одной проблеме, а именно – пониманию в нашей стране института гражданского общества, среднестатистический россиянин так и не поймет, что же все-таки собой представляет это гражданское общество.

Что касается сложившейся практики реализации теории гражданского общества в нашей стране, то здесь также «установилось» своеобразное, но в целом, по нашему мнению, ошибочное представление о природе и сущности гражданского общества. Наиболее ярким примером сказанному может служить деятельность Общественной палаты Российской Федерации.

Так, например, 4 апреля 2014 г. Общественная палата Российской Федерации на своем заседании заслушала доклад «О состоянии гражданского общества в Российской Федерации за 2013 год» [3]. В докладе, прежде всего, указывается на отсутствие финансовой базы для организации и деятельности местной власти, подвергается критике вертикальная зависимость органов местной власти от вышестоящих органов власти, а не от местного населения. Кроме того, имеют место и сетования на низкую общественную активность граждан, слабую постановку общественного контроля и т. д. Но, к сожалению, в этом докладе, впрочем, как и в других подобных документах, касающихся гражданского общества, ничего нет исключительно о подлинном гражданском обществе.

Таким образом, часто встречающиеся в отмеченных и им подобным материалах призывы к активизации общественного контроля, повышения гражданской активности, оживления деятельности НКО, ТОСов и многих других общественных институтов, по существу, не имеют никакого отношения к подлинному гражданскому обществу. Проблема заключается в том, что в нашей стране с давних пор придерживаются гегелевской модели гражданского общества и используют именно эту модель как на уровне анализа гражданского общества, так и на уровне общественной практики. Другими словами, в России гражданское общество и его институты понимаются своеобразно, не так, как в развитых западных странах, и вследствие этого наши попытки внедрить институты гражданского общества на практике не приводят к позитивным результатам.

Действительно, понятие «гражданское общество» в современной России многими, даже научными работниками, представляется совсем не так, как его понимают в развитых зарубежных странах. Это положение объясняется еще и тем, что и в самой Западной Европе в свое время сформировались два представления о природе гражданского общества: одно представление своими корнями уходит к трудам английского философа начала Нового времени Д. Локка, а другое – к более известному в нашей стране представителю немецкой философии Г. Гегелю.

Тут нам могут возразить: понятие «гражданское общество» употреблялось еще в античности, то есть намного раньше, чем о нем писали Д. Локк и Г. Гегель, в частности, в работах Платона, Аристотеля и т.д. Так же считают многие обществоведы в нашей стране [2, 31–35].

Однако сторонники античного происхождения феномена «гражданское общество» не всегда обращают внимание на то, в связи с чем в античном мире говорили о гражданах и, отсюда, о гражданском обществе. Так, в античном мире существовало разделение людей на граждан и рабов. Если граждане образовали определенную общественную структуру для решения каких-либо вопросов, то рабы не включались в это так называемое гражданское общество. То есть ключ к пониманию гражданского общества лежит в подразделении людей на граждан, обладающих определенными правами, и на рабов, вовсе лишенных гражданских прав. В связи с ликвидацией рабства во всем современном мире, по нашему мнению, отпала и необходимость употребления понятия «гражданское общество» в смысле античного разграничения граждан и рабов. Однако само словосочетание «гражданское общество» не только осталось в обществоведении, но и чаще стало употребляться уже для обозначения различных самостоятельных организаций граждан, которые создавались без государственного принуждения и за рамками государственных институций.

Именно в таком значении понятие «гражданское общество» как раз употребляется Г. Гегелем в его «Философии права». Под гражданским обществом Г. Гегель понимал часть общества – его коммерческий сектор, и институты, необходимые для функционирования и защиты этой части общества.

Гегелевское понимание гражданского общества было воспринято К. Марксом. Однако им же, в связи с классовым объяснением структуры всякого общества, проблематика гражданского общества вообще была закрыта на долгие годы. Поэтому марксисты-ленинцы, объявив гражданское общество буржуазным институтом, к этой теме в позитивном плане вообще не обращались.

В постсоветской обществоведческой науке после некоторого переосмысления марксизма-ленинизма наблюдается возврат к теме гражданского общества, а именно – к трудам Г. Гегеля. Отсюда в постсоветском обществоведении, вплоть до настоящего времени, распространилась гегелевская концепция гражданского общества.

Между тем в мировой общественно-политической практике гегелевская концепция гражданского общества не получила распространения. В развитых странах (в Великобритании, США, Канаде, Франции и т.д.) Г. Гегеля как основоположника идей гражданского общества не знали и не знают. В этих странах данная роль принадлежит Д. Локку. Дело, конечно, не только в том, что одни считают основоположником теории гражданского общества Г. Гегеля, а другие – Д. Локка. Проблема заключается в том, что учение Д. Локка больше соответствует действительной, научной теории. Поскольку свою концепцию Д. Локк обосновывает исторической логикой перехода людей от естественного (безгосударственного) состояния к гражданскому (государственному).

Конечно, теория Д. Локка тоже находит своих критиков и, возможно, не всех удовлетворяет и сегодня. Но это теория, и она направлена на обоснование того, как должна осуществляться организация и как организуется общественная жизнедеятельность людей. Как уже отмечалось, с Нового времени именно объединение людей (народ), а не государство рассматривается как источник власти. В то же время отвергается и средневековое учение о том, что государство является божественным творением. Именно начиная с учения Д. Локка легитимное государство рассматривается в качестве рукотворного явления. Формирующиеся на основе общественного договора объединения граждан, избирающих органы государственной власти на

различных уровнях, по Локку, как раз и обозначаются гражданским обществом. Формируемое таким образом гражданское общество не может не быть правовым обществом, а государственная власть, учрежденная гражданским обществом на основании общественного договора (позднее – конституции общества), не может не быть правовым государством.

Поэтому гражданское общество, по Д. Локку, – это то общество, которое учреждает правовое государство для выполнения тех функций, которые люди в естественном состоянии вынуждены были выполнять сами, то есть бороться с нарушителями естественных прав людей на жизнь, свободу, собственность. С момента учреждения государства эти функции людей возлагаются на государственную власть. Гражданское общество оставляет за собой право контролировать деятельность государственной власти и привлекать к ответственности нарушителей общественного договора (конституции). Действительно, именно эта теория является не только убедительной, но и самой подходящей для практической реализации. Именно поэтому развитая на сегодняшний день мировая общественно-политическая практика восприняла трактовку понятия «гражданское общество» именно в интерпретации Д. Локка. Только в нашей стране представлениям Д. Локка не было суждено сбыться.

Конечно, в основе подобного отношения к учению Д. Локка в нашей стране лежит множество факторов. Действительно, нам даже в современной, постсоветской России трудно понять, что гражданское общество – это то общество, которое учреждает государство, государственную власть. В России такого общества не было, и нет его до сих пор, поэтому нам все еще трудно понять и теорию Д. Локка. В этой связи и подлинное гражданское общество, в интерпретации Д. Локка, для нас все еще остается незнакомым. Но если учесть тот факт, что в США сегодня избираются 18 тыс. категорий должностных лиц, начиная с главы (шерифа) сельской общины и заканчивая президентом страны, то социальное назначение подлинного гражданского общества начинает несколько проясняться. Ведь основой гражданского общества, его кирпичиком является избиратель, выбирающий должностное лицо,

выполняющее определенные управленческие функции от имени общества. Если ко всему этому еще добавить, что понимание избирательного права (электорального права) в США отличается от «российской» трактовки данного понятия тем, что электоральное право в основном формируется не государством, а самими избирателями, то смысл и сущность гражданского общества проясняется еще больше. Так, известный социолог Е.В. Реутов пишет: «Комплексный анализ российского избирательного и смежного законодательства в совокупности с правоприменительной практикой российских выборов на всех уровнях позволяет сделать вывод о том, что выборы в России не соответствуют международным стандартам» [8, 82]. В развитых цивилизованных странах выборами занимается гражданское общество и его институты.

Таким образом, *гражданское общество – это обобщенная по фундаментальным, существенным характерным чертам обществоведческая категория, обозначающая природу формирования и процесс контроля над органами государственной власти различного уровня.*

Другими словами, если в той или иной стране государственно организованный народ реально является единственным источником власти и государственная власть формируется гражданами и функционирует с их согласия, то перед нами – подлинное гражданское общество. Имеет большое значение и то, что единая государственная власть, разделенная на три ветви, функционирует в порядке системы сдержек и противовесов, а признание и обеспечение прав и свобод человека являются верховной функцией такой государственной власти. В этом обществе формируется подлинное правовое государство, где верховенство права обеспечивается независимым судом. Там, где есть действительное гражданское общество, основанное на вышеуказанных фундаментальных институтах, не может не быть и правового государства. Гражданское общество и правовое государство – это парные обществоведческие категории: одного без другого просто не существует [6, 263–270].

К сожалению, в отечественной обществоведческой литературе, как правило, пока еще не принято придавать большое значение четкому различению природы и сущности обществ в зависимости от того, в соответствии с ценностями

какого исторического периода организована там общественная жизнь. Ведь появлению подлинных институтов гражданского общества и правового государства исторически предшествовали основанные на ценностях Нового времени такие обществоведческие категории, как: «общественный договор», «конституционализм», «верховенство права», «народ как единственный источник власти», «разделение власти на три ветви», «правовой закон» и некоторые другие. Многим государствам, особенно относящимся к англо-американской модели государственности, удалось не только воспринять, но и реализовать ценности Нового времени. В связи с принятием ООН в 1948 г. Всеобщей декларации прав человека, которая полностью написана в духе ценностей Нового времени, число стран, воспринявших демократические ценности Нового времени, резко увеличилось. В их число были включены страны, формально относящиеся к романо-германской модели государственности. Уже в современном мире те государства, которые полностью переняли ценности Нового времени, формируют первую группу с самым высоким уровнем индекса человеческого развития. В первой группе 49 государств. Россия не входит в эту группу. Она занимает лишь 57 место по значению индекса человеческого развития [4].

В этой связи возникает вопрос: почему Российская Федерация – самая богатая с точки зрения природных ресурсов страна – не входит в число самых развитых государств мира? Отвечая на этот вопрос, мы приходим к выводу, что наша страна отстала от развитых государств именно в области восприятия и реализации ценностей Нового времени в рамках своей жизнедеятельности. А это, в свою очередь, непосредственно влияет на состояние экономики и на качество жизни людей.

При этом никого не должен вводить в заблуждение тот факт, что в российском информационном пространстве достаточно широко используется весь спектр демократических ценностей и понятий, таких как «общественный договор», «конституционализм», «верховенство права», «народ как единственный источник

власти», «разделение власти», «правовой закон» и др. Однако проблема заключается в том, что в России до сих пор этими понятиями и категориями обозначаются совсем другие явления. Так, в отечественной правовой науке даже некоторые авторы учебников по теории государства и права все еще утверждают, что правовое государство – это такое государство, которое само себя ограничивает свою деятельность своими же собственными законами [9, 537–538].

В целом, по нашему мнению, только выход на путь правильного понимания гражданского общества и правового государства, апробированного в развитых странах, позволит России вписаться в подлинные естественно-правовые принципы обществоведения и тем самым открыть все «шлюзы» для успешного развития.

Литература

1. Государство будущего: политико-правовой аспект: сб. статей, докл. и выступлений: материалы Междунар. науч.-практ. конф. Уфа: изд-во «РИЦ УГНТУ», 2014.
2. Гражданское общество: истоки и современность / Науч. ред. проф. И.И. Кальной. СПб.: Изд-во «Юридический центр Пресс», 2000.
3. Доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации за 2013 год. М.: Общественная палата Российской Федерации, 2013.
4. ООН: Индекс человеческого развития в странах мира в 2014 году [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL:<http://gtmarket.ru/news/2014/07/24/6843>.
5. Раянов Ф.М. Введение в правовое государство. Уфа: БашГУ, 1994.
6. Раянов Ф.М. Гражданское общество и правовое государство: проблемы понимания и соотношения. М.: «Юрлитинформ», 2015.
7. Раянов Ф.М., Гарданов А.Ш. Размышления о государстве. Уфа, 1994.
8. Реутов Е.В. Институт выборов в легитимации региональной власти // Научные ведомости. 2007. № 2. С. 74–87.
9. Сырых В.М. Теория государства и права: учебник. 3-е изд., перераб. и доп. М.: «Юридический Дом “Юстицинформ”», 2004.

Меритократическое правовое государство как политологическая концепция

Р. ФАТИХОВ

В современной социальной науке существует множество определений понятия «правовое государство». Для понимания современной концепции правового государства в политологическом осмыслении можно обратить внимание на идеи профессора Ю.Н.Дорожкина, который выделяет принципиальные аспекты, характеризующие правовое государство как «создание гарантий свободы личности и развития демократии; укрепление господства и стабильности права (закон как мера равенства и справедливости); формирование общественного сознания, в котором праву отводилась бы главенствующая роль» [3, 24]. В этой связи в рамках данного исследования под концепцией правового государства мы подразумеваем такое политическое устройство государства, которое обеспечивает реализацию общепризнанных естественных прав и свобод человека посредством свободных выборов, развития институтов политической власти и гражданского общества, разделения и независимости законодательной, исполнительной и судебной властей и средств массовой информации.

Квинтэссенцией идеи правового государства является повышение статуса человека и гражданина во взаимоотношениях с государством, а именно ответственность государства в лице его органов и должностных лиц собственно перед человеком и гражданином. Данная концепция часто интерпретируется в контексте демократического государства. Однако акценты необходимо расставлять именно на подотчетности власти народу, а для этого необходимы соответствующие условия в виде правового устройства государства.

Ключевой исследовательский вопрос данной статьи можно сформулировать следующим образом: почему современные общества, ставя

перед собой цель построения правового и демократического государства, основанного на доминирующей воли народа, попадая в объективную транзитную волну, часто откатываются назад к авторитаризму или попадают в стадию политической стагнации авторитарного или тоталитарного типа, далеких от ожидаемых надежд? Очевидно, что причины и объяснения этому различны. В рамках данной работы постараемся раскрыть влияние элитарных политических групп на развитие данных процессов.

Развитие и становление правового государства возможно несколькими путями. Первый – это естественно-прогрессивный, когда политическая система способна реагировать на текущие ожидания гражданского общества и, претерпевая постоянное качественное совершенствование посредством политических преобразований, реформ собственно политической системы, ее институтов, приближается к правовому государству. Первый способ был присущ европейским странам, претерпевшим череду либеральных преобразований в XIX–XX вв. Второй способ – это реакционно-адаптационный, который, как правило, заключается в вынужденной необходимости политических преобразований. В данном случае необходимо вспомнить опыт стран бывшего СССР, сумевших перенаправить вектор дальнейшего политического развития в сторону построения правового государства.

И в том и в другом случае наравне с гражданским обществом на процесс построения правового государства существенное значение оказывают политические элиты. В некоторых случаях это влияние первостепенное. Неоспорим тот факт, что развитое гражданское общество способно инициировать такие политические преобразования в государстве, которые бы способствовали скорейшему построению

Фатихов Руслан Флюсович, аспирант кафедры политологии Башкирского государственного университета. E-mail: fatikhov.rus@yandex.ru

правового государства. Однако в данном случае основной проблемой является именно уровень развития самого гражданского общества. Не всегда его компетенция позволяет осознать необходимость таких перемен. Изначальные условия, в которых развивается гражданское общество, подвержены влиянию элитарных настроений. А в том случае, когда в обществе превалируют олигархические интересы, сами элиты дискредитируют институты политической системы. Больше всего этому подвержены законодательная и судебная власти. Как отмечает профессор П.Л. Карабущенко, «профессиональная эффективность таких элит стремительно падает, а моральное оправдание их нахождения у власти практически уже сравнялось с нулевой отметкой на шкале элитарного достоинства. Морально такие элиты уже устарели, материально – все еще пытаются контролировать этот ресурс своей власти» [4, 113].

К сожалению, построение правового государства затруднительно в условиях дискредитации политических институтов и паразитирующей над гражданским обществом политической элиты. Решение этой проблемы, как нам кажется, с одной стороны, кроется в развитии гражданского общества, с другой стороны, мы понимаем, что политический фарватер определяется условиями, задаваемыми политической элитой. В этой связи внимание необходимо переводить на качество политических элит.

Наряду с прочими научными теориями привлекательной кажется платоновская теория идеального государства, в которой впервые было упоминание о меритократии, как о «власти достойных». Сам Платон говорил о власти достойных так: «Пока в государствах не будут царствовать философы либо так называемые нынешние цари и владыки не станут благородно и основательно философствовать, и это не сольется воедино – государственная власть и философия, и пока не будут в обязательном порядке отстранены те люди – а их много, – которые ныне стремятся порознь либо к власти, либо к философии, до тех пор, государствам не избавиться от зол, да и не станет возможным для рода человеческого и не увидит солнечного света

то государственное устройство, которое мы только, что описали словесно» [5, 298].

В современных реалиях меритократия понимается как такое политическое устройство государства, при котором политические элиты характеризуются высоким уровнем профессионального развития, открытостью и ответственностью перед гражданским обществом. Нынешней политической элите присущ имитационный характер. Именно поэтому в ней присутствуют приемы по удержанию своего элитарного статуса. В обществе с низким развитием институтов гражданского права такие приемы могут проявляться в усилении авторитарных принципов, априори носящих деструктивный характер.

5 ноября 2008 г. в своем ежегодном Послании Федеральному Собранию Российской Федерации Президент Д.А. Медведев отметил, что «государственный аппарат у нас – это и самый большой работодатель, самый активный издатель, самый лучший продюсер, сам себе суд, сам себе партия и сам себе, в конечном счете, народ» [6]. Таким образом, современные политические элиты далеко отстают от элит постиндустриального общества, общества, вступившего в очередную фазу смены экономического уклада, сопровождающегося развитием политических прав и свобод граждан. Это общемировая тенденция, характерная для развивающихся стран, и Россия в этом не исключение.

Сегодня особую актуальность приобретают цели укрепления российской государственности посредством построения правового государства и диверсификации экономики (перехода от сырьевой модели к постиндустриальной). Однако формирование нормативного пространства, направленного на развитие политических институтов, институтов гражданского общества и инновационных секторов экономики, в реальности становится маложизнеспособным. Казалось бы, присутствуют намерения построения правового государства, а на практике ситуация складывается так, что усложняется деятельность политических партий (в части реального участия в деятельности законодательных органов), обюрокрачиваются концептуальные

права и свободы человека (собрания, митинги), подвергаются административному влиянию независимые СМИ, дискредитируется институт выборов, растет политический нигилизм.

Выходом из сложившейся ситуации могла бы быть политическая воля властвующих элит к установлению верховенства закона в обществе и всеобщей ответственности перед ним. В свое время большие надежды возлагались на институт политических партий, на их активную политическую позицию, основанную на реальных ожиданиях народа. Однако за два десятка современных политической деятельности многие думские партии, именно те, от которых в конечном итоге зависит тренд политического, эконо-

мического и социального развития государства, занимаются популистскими высказываниями в преддверии электорального цикла. Сегодня Законодательный орган превращается в банальный инструмент законотворчества. Статистика принятия законодательных актов за последние 6 созывов представлена в таблице. Необходимо обратить внимание на то обстоятельство, что с каждым новым созывом ГД претерпевает «качественное» изменение, которое выражается в увеличении количества подписанных Президентом РФ законопроектов и отсутствии принципиальных разногласий между законодательной властью и президентом страны.

**Статистика принятия законов в Российской Федерации
в период с 1996 по 2015 гг. [7]**

Наименование / Период	2 созыв 1996-2000	3 созыв 2000-2004	4 созыв 2004-2008	5 созыв 2008-2012	6 созыв 2012-2015
Внесено в ГД РФ	4034	4326	4808	4390	3783
Принято в ГД РФ	1045	781	1087	1608	1078
Отклонено Президентом РФ	441	102	37	19	18
Подписано Президентом РФ	734	731	1076	1605	1070

В современной России задан тренд на диалог власти с народом. Сегодня он проявляется в привлечении граждан к формированию политических решений посредством участия в публичных слушаниях, обсуждениях на различных площадках (политические клубы, форумы) и т.п. В этом ряду хотелось бы выделить такой параконституционный институт, как Общественная палата Российской Федерации. Являясь своего рода «народной трибуной» для обсуждения гражданских инициатив, анализа государственных решений и законопроектов, Общественная палата осуществляет функцию связующего звена между гражданским обществом и властью. Сама идея создания такой площадки соответствует общепризнанным демократическим принципам (свободы слова, собраний, мнений и т.п.). Однако в сложившихся реалиях

Общественная палата, оставаясь параконституционным институтом, не входящим в систему государственной власти, «посягает» на ряд функций, являющихся прерогативой конституционного парламента. Факту появления такого института в современной России, наряду с прочими, может быть такое объяснение, как разрыв реального диалога избираемых в парламент депутатов с народом. Это в очередной раз свидетельствует о наличии проблемы формирования политических элит.

Современная политическая элита формируется по клиентелистскому принципу: в среде российского чиновничества связи личной преданности и покровительства являются главным фактором успешной карьеры, деловые сети в российском бизнесе также носят преимущественно неформальный характер и во многом строятся

на личных связях [1, 10–11]. Такая элита формируется на основаниях личной преданности и существует не в интересах народа и укрепления правового государства, а, напротив, в интересах олигархических групп, в обход норм права, дискредитируя, таким образом, все ветви власти.

Сегодня политические элиты не заинтересованы в развитии институтов правового государства и гражданского общества. Данный процесс скорее носит декларативный характер. Принципиальное отличие демократических политических элит от авторитарных заключается в сроках пребывания у власти и способности передачи власти. «Управляемая демократия» как система организации политической власти представляет собой трансформировавшийся вариант советской системы, без государственной идеологии, но в то же время и без реальной политической конкуренции и ротации политических сил. Такая «управляемая демократия» может трансформироваться как в реальную демократию, так и в авторитарное государство.

Политические элиты постоянно должны находиться в тонусе и в прямом диалоге с народом, в противном случае их положение и власть перейдут более активным и открытым элитам. В этой связи обществу в целом, а политическим элитам в особенности, необходимо осознать исторический момент и выбрать путь развития меритократического правового государства.

В сложившейся политической системе Российского государства выстроена такая вертикаль власти, когда институт президентства во многом рассчитывает на административно-политическую бюрократию. В этой части сформировавшиеся политические элиты преследуют три категории целей:

1. Государственные, то есть интересы того общества, которым бюрократия призвана управлять.
2. Партикулярные (общегрупповые интересы управленческого аппарата).
3. Личные, интересы конкретного чиновника [2, 87].

Состоятельность и качественный уровень работы современной политической элиты необходимо рассмотреть с позиции эффективности ее деятельности. Практика свидетельствует о том, что более эффективно современные политические элиты проявляют себя в реализации своих личных интересов. Об этом свидетельствуют многочисленные коррупционные скандалы, непрозрачность государственных закупок и резонансные политические решения, лоббирующие интересы крупного бизнеса.

К сожалению, в реализации интересов и целей государства современным политическим элитам не удалось добиться значительных результатов и достигнуть тех целей, которые были поставлены В. Путиным в программных документах перед административно-управленческим аппаратом. В вопросах обеспечения конкурентоспособности страны, реализации программы импортозамещения ключевая роль отводится именно законодательной и исполнительной деятельности политических элит. Ключевым фактором в этом является развитие человеческого потенциала, развитие малого и среднего бизнеса, стимулирование научно-исследовательской работы (не только в технических науках, но и в гуманитарных сферах). Именно инвестиции в человека, в развитие его морального, профессионального, правового и социального уровней будут способствовать качественному становлению сначала гражданского общества, а затем и политических элит, представляющих интересы последнего.

Признаками деградации политического режима является коррупция, рост бюрократического аппарата, партикуляризм политических элит, рост политического и правового нигилизма в обществе, низкий уровень развития гражданского общества, разрыв реального диалога (характеризующегося достижением ожидаемого результата) между властью и обществом.

Предлагаемая концепция меритократического правового государства предполагает создание таких политических условий,

которые бы способствовали естественному отбору политических элит, анализируя профессиональную пригодность с акцентом на этических критериях в целях обеспечения реализации общепризнанных естественных прав и свобод человека посредством свободных выборов, развития институтов политической власти и гражданского общества, разделения и независимости законодательной, исполнительной и судебной властей и средств массовой информации, ответственности государства в лице его органов и должностных лиц перед человеком и гражданином.

Сегодня на общем фоне политического нигилизма наблюдается кризис диалога общества и политических элит. Хочется надеяться, что те механизмы, которые пытаются реализоваться в части популяризации различных форм социального партнерства, вовлечения граждан в реальный сектор законотворчества, позволит качественно совершенствовать политическое устройство государства. Политическому истеблишменту необходимо создавать условия для становления правового государства посредством развитого гражданского общества, из которого впоследствии естественным образом будут выделяться жизнеспособные и легитимные политические элиты. В таком случае к власти будут естественным образом (на основе законов, путем свободных выборов и конкурентной сменяемости) допущены новые политические элиты, пользующиеся реальной поддержкой населения. При этом именно развитие принципов меритократического правового государства способно организовать такую форму политического устройства государства, в которой установлено верховенство закона, гарантирующее реализацию естественных и позитивных прав человека и гражданина, свободные выборы политических элит на демократических

принципах и разделение системы властей на независимые исполнительную, судебную и законодательную.

Литература

1. Афанасьев М.Н. Клиентелизм и российская государственность: Исследование клиентарных отношений, их роли в эволюции упадке прошлых форм российской государственности, их влияния на политические институты и деятельность властвующих групп в современной России. М.: Московский общественный научный фонд, 2000. 318 с.
2. Гаман-Голутвина О.В. Российская элита в году президентства В. Путина // Два президентских срока В.В. Путина: Динамика перемен: Сб. науч. трудов. М.: РАН ИНИОН, 2008. С. 72–97.
3. Дорожкин Ю.Н. Становление правового государства в современной России // Правовое государство: теория и практика. 2013. № 2. С. 19–25.
4. Карабущенко П.Л. Демократическая меритократия // Куда пойдет Россия: Новые возможности и ограничения современного развития: сб. статей. М.: Ключ-С, 2013. С. 113–125.
5. Платон. Сочинения в четырех томах. Т.3. Ч.1 / Под общ. ред. А.Ф.Лосева и В.Ф.Асмуса; Пер. с древнегреч. СПб.: Изд-во С.-Петерб. ун-та; «Изд-во Олега Абышко», 2007. 752 с.
6. Послание Федеральному Собранию Российской Федерации от 05. 10. 2008 // Официальный сайт Президента Российской Федерации [Электронный документ]. Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/1968>
7. Официальный сайт Государственной Думы российской Федерации [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.duma.gov.ru/legislative/statistics/?type=convocation&v=6>.

Административная ответственность государственных гражданских служащих: законодательные коллизии

Д. МИННИГУЛОВА

Административное право Российской Федерации находится в стадии активного наращивания собственного потенциала, о чем свидетельствуют современные векторы его развития. В частности, в структуре указанной отрасли права формируются новые подотрасли и укрупняются правовые институты, усложняется система и структура. В структуре административного права довольно масштабной является сфера государственной службы, которая на фоне проводимой административной реформы остается приоритетной и актуальной для науки и практики. Кроме того, оформляется служебное право [13, 8–25], служебно-деликтное право [2, 26–29], эффективно исследуется взаимосвязь служебной деятельности и правовых основ инноватизации [8, 75–78]. Следует отметить, что не только административное право, но и административное законодательство постоянно находится под влиянием современной юрисдикционной практики, ярким примером чему служит принятие Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ [4] (далее – Кодекс административного судопроизводства, или КАС РФ).

Согласно п. 2 ч. 2 ст. 1 КАС РФ суды рассматривают и разрешают подведомственные им административные дела о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций, возникающие из административных и иных публичных правоотношений, в том числе административные дела об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, иных государственных органов, органов военного управления, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муници-

пальных служащих. С точки зрения рассматриваемой проблематики содержание данного пункта Кодекса административного судопроизводства затрагивает отдельные моменты процедуры рассмотрения индивидуальных служебных споров на государственной гражданской службе (далее – гражданская служба) и процедуру привлечения государственных гражданских служащих (далее – гражданские служащие) к административной ответственности за неисполнение или ненадлежащее исполнение ими своих служебных обязанностей и иных возложенных на них обязанностей [10].

На основании ст. 70 Федерального закона «О государственной гражданской службе» от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ [11] (далее – Федеральный закон о гражданской службе) индивидуальные служебные споры рассматриваются в том числе судом. Порядок рассмотрения дел по служебным спорам в судах определяется Федеральным законом о гражданской службе, а также гражданским процессуальным законодательством Российской Федерации.

В связи с введением в действие КАС РФ, где в качестве предмета регулирования определено осуществление административного судопроизводства при рассмотрении и разрешении Верховным Судом Российской Федерации и судами общей юрисдикции (далее – суды) административных дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений и связанных с осуществлением судебного контроля за соблюдением законности и обоснованности осуществления государственных или иных публичных полномочий, считаем возможным рассматривать служебные споры в порядке, предусмотренном КАС РФ, что будет способствовать соблюдению логики

Миннигулова Динара Борисовна, д-р юрид. наук, заведующая кафедрой предпринимательского и финансового права Башкирской академии государственной службы и управления при Главе Республики Башкортостан. E-mail: kaf.pfp@yandex.ru

публично-правового регулирования государственной гражданской службы. В связи с чем следовало бы внести соответствующие изменения в законодательство о служебных спорах на гражданской службе.

Разделяя точку зрения Ю.М. Буравлева, под административной ответственностью в сфере государственной гражданской службы мы понимаем применение в установленном законом порядке в целях защиты прав и законных интересов физических и юридических лиц, общества и государства специально уполномоченными государственными органами и должностными лицами в пределах их компетенций, предусмотренных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, мер государственного принуждения за административные правонарушения, в связи с неисполнением или ненадлежащим исполнением государственными гражданскими служащими возложенных на них обязанностей [1, 154]. Основным условием административной ответственности гражданского служащего является совершение им административного правонарушения в связи с неисполнением или ненадлежащим исполнением им своих служебных обязанностей.

Следует также согласиться с Ю.М. Буравлевым, что в настоящее время законодательство не содержит правовых норм, устанавливающих административную ответственность гражданских служащих непосредственно за административные правонарушения. Функцию правового регулирования административной ответственности гражданских служащих выполняет Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях [7] (далее – КоАП РФ) и законодательство субъектов Российской Федерации [5] в отношении лиц, состоящих на региональной гражданской службе. С позиций рассматриваемой проблемы КоАП РФ содержит одну статью (ст. 2.4), в общих чертах регламентирующую особенности административной ответственности специальных субъектов, которыми являются военнослужащие, должностные и иные лица, на которых распространяется действие дисциплинарных уставов [3]. Собственно гражданские служащие указываются лишь в ст.

3.11 КоАП РФ. Так, в соответствии с ч. 3 указанной статьи определяется, что дисквалификация может быть применена к лицам, замещающим должности федеральной государственной гражданской службы, должности государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации. Анализ содержания КоАП РФ показывает, что к административной ответственности могут быть привлечены исключительно должностные лица органов государственной власти, к примеру, согласно ст. 19.6.1. КоАП РФ за несоблюдение требований законодательства о государственном контроле (надзоре) должностные лица органов государственного контроля (надзора), государственных и муниципальных учреждений, осуществляющих контрольные функции, могут быть привлечены к административной ответственности.

Однако на гражданской службе не все гражданские служащие имеют статус должностных лиц и, следовательно, не могут привлекаться к административной ответственности на основании КоАП РФ. Тем не менее, законодатель полагает, что привлечение к административной ответственности возможно и в отношении гражданских служащих, в частности, в Федеральном законе о гражданской службе прописано: согласно ч. 3 ст. 15 – в случае исполнения гражданским служащим неправомерного поручения гражданский служащий несет административную ответственность в соответствии с федеральными законами; п. 5 ч. 2 ст. 39 – служебный контракт прекращается, гражданский служащий освобождается от замещаемой должности гражданской службы и увольняется с гражданской службы в связи с применением к гражданскому служащему административного наказания в виде дисквалификации; ст. 68 – лица, виновные в нарушении законодательства Российской Федерации о государственной гражданской службе РФ, привлекаются к ответственности в порядке, установленном настоящим Федеральным законом и другими федеральными законами. Несоблюдение ограничений [11, ч. 3, ст. 16] и запретов [11, ч. 4, ст. 17], связанных с государственной гражданской службой, помимо прекращения государственно-служеб-

ных отношений, может повлечь административную или уголовную ответственность.

Несмотря на то, что согласно Федеральному закону о гражданской службе административная ответственность возможна и для гражданских служащих всех категорий, в КоАП РФ не содержится корреспондирующих статей, в которых определялся бы состав административных правонарушений и наказаний для таких субъектов административной ответственности, как гражданские служащие. Таким образом, требуется синхронизировать действующее административное законодательство в данном направлении и определить конкретные составы административных правонарушений для гражданских служащих, связанные с неисполнением или ненадлежащим исполнением своих должностных обязанностей. Следует отметить, что Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях [6] включает соответствующие составы. Так, например, в ст. 274, установлено, что умышленное непредставление или представление неполных, недостоверных деклараций и сведений о доходах и имуществе, являющихся объектом налогообложения, лицом, занимающим государственную должность, лицом, уволенным с государственной службы по отрицательным мотивам, а равно супругом (супругой) указанных лиц в сроки, установленные законодательством Республики Казахстан, влечет штраф в размере 50 месячных расчетных показателей.

Применение административной ответственности к гражданским служащим обычно не вызывает никаких дискуссий в научной литературе о гражданской службе и в специальных исследованиях, посвященных юридической ответственности гражданских служащих. По нашему мнению, в подобных исследованиях не учитывается разделение гражданских служащих на руководителей, помощников руководителей, специалистов и обеспечивающих специалистов, которые выполняют различные организационные функции в процессе реализации властно-распорядительных полномочий государственного органа, осуществления служебно-правовых обязанностей при прохож-

дении гражданской службы. Чаще всего не учитывается, что к административной ответственности могут привлекаться только должностные лица. Однако до настоящего времени ни в теоретическом, ни в практическом аспектах не решен вопрос о содержании понятия и признаках категории «должностное лицо на государственной гражданской службе». Смысловые противоречия в определении категории «должностное лицо» наличествуют и в российском законодательстве. Так, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Уголовный кодекс России [13] по-разному трактуют эту категорию.

Вместе с тем в КоАП РФ имеется внутреннее противоречие в отношении содержания правовой категории «должностное лицо». В общем виде указанная категория определена в примечании ст. 2.4. КоАП РФ и используется КоАП РФ. Однако в примечании к ст. 19.28 КоАП РФ «Незаконное вознаграждение от имени юридического лица» установлено, что исключительно в данной статье под должностным лицом понимаются лица, указанные в примечаниях 1–3 к ст. 285 Уголовного кодекса Российской Федерации.

В связи с этим требует дополнительного исследования роль и место категории «должностное лицо» на государственной (гражданской) службе, а также необходимость ее легального определения в законодательстве о государственной, в том числе гражданской службе. При этом возможны различные подходы к указанному процессу:

- универсальное определение категории «должностное лицо», которое могло бы применяться в любой отрасли законодательства, в том числе в конституционном, административном, трудовом, уголовном (наиболее предпочтительный вариант);

- специфическое определение категории «должностное лицо» применительно к особенностям отраслевых правоотношений;

- введение в отраслевые законодательные акты норм, отсылающих к определению категории «должностное лицо», содержащемуся в Кодексе Российской Федерации об админист-

ративных правонарушений или Уголовном кодексе РФ.

В целях имплементации положительного зарубежного опыта регулирования ответственности гражданских служащих Российской Федерации, на наш взгляд, следует:

– во-первых, квалифицировать гражданских служащих на группы не только в зависимости от занимаемой должности, отнесения к той или иной категории, но и от уровня наделения их публично-властных функциями в принятии управленческих решений;

– во-вторых, усовершенствовать процессуальные вопросы привлечения гражданских служащих к юридической ответственности (в отдельных странах имеются специальные акты, регулирующие процедуру привлечения к ответственности, к примеру, Дисциплинарный устав в ФРГ) [9, 27–29]

Гармонизация материального и процессуального законодательства в сфере административной ответственности гражданских служащих позволит усилить его публично-правовой курс и сформировать качественный барьер от неисполнения или ненадлежащего исполнения гражданскими служащими своих служебных обязанностей, что в конечном итоге укрепит государственный аппарат России.

Литература

1. Буравлев Ю.М. Виды юридической ответственности в системе государственной службы: монография. М.: Юрист, 2008. 154 с.
2. Добробаба М.Б. Материальная ответственность государственных и муниципальных служащих: правовая природа, место в системе отраслей права // Государственная власть и местное самоуправление. 2014. № 3. С. 26–29.
3. Кирин А.В. Административно-деликтное право (теория и законодательные основы): монография. М.: Норма; ИНФРА-М, 2012. 464 с.
4. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации: Федер. закон от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ // Российская газета. 2015. 11 марта.
5. Кодекс Республики Башкортостан об административных правонарушениях: закон Республики Башкортостан от 23 июня 2011 года № 413-з // Республика Башкортостан. 2011. 1 июля.
6. Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях: закон Республики Казахстан от 5 июля 2014 г. № 235-V ЗРК // Казахстанская правда. 2014. 12 июля.
7. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: Федер. закон от 30 дек. 2001 г. № 195-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 1. Ст. 1.
8. Комахин Б.Н. Сущность правовых основ деятельности государственных служащих: концептуальные подходы инновационного государства // Административное право и процесс. 2014. № 3. С. 75–78.
9. Миннигулова Д.Б. Административная и уголовная ответственность государственных гражданских служащих: коллизии правового регулирования // Административное право и процесс. 2012. № 6. С. 27–29.
10. Стариков Ю.Н. Профессиональное «чиновничество» и служебное право в России: была ли реформа государственной службы и основательны ли сомнения в существовании служебного права? // Административное право и процесс. 2014. № 7. С. 8–25.
11. Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ // Российская газета. 2004. 31 июля.
12. Федеральный закон «О противодействии коррупции» от 25 дек. 2008 г. № 273-ФЗ (ред. от 22 дек. 2014 г.) // Российская газета. 2008. 30 дек.
13. Уголовный кодекс Российской Федерации: Федер. закон от 30 дек. 2001 г. № 195-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 25. Ст. 2954.

Государственная служба в Европе: ретроспектива и современные проблемы

С. КАБАШОВ

Тайна феномена господства в человеческом обществе всегда привлекала внимание мудрецов. Но далеко не всегда осознавался тот факт, что без глубинного постижения природы организации этого господства в виде аппарата управления, предназначения данного аппарата как иерархии, структуры, ритуалов и другие вопросы власти никогда не приобретут метафизической целостности и полноты. К. Леви-Стросс отмечал, что «никакой общий механизм, который, возможно, лежит в основе тех различных способов, какими человеческий разум действует в различных обществах, на разных этапах исторического развития, не работает в вакууме. Эти ментальные зубчатые колеса должны сцепливаться с другими механизмами; наблюдение никогда не обнаруживает отдельного действия частей целостного механизма; мы можем подтвердить лишь результаты их взаимодействия» [9, 337–338].

Интерес к изучению бюрократии, по свидетельству, по крайней мере, дошедших до нас письменных источников, сформировался еще в античности. В раннем средневековье вопросы управления рассматривались исключительно с теологической точки зрения, а востребованность в аппарате управления пока не назрела. В Новое время центр культуры перемещается из монастырей в города. Наука управления испытывала влияние духовенства и рыцарской культуры, поскольку требовала специализации и профессионализма, но стала приобретать чисто светский характер. Конец средневековья был периодом быстрого технологического прогресса и политической централизации. В производстве и в военном деле стали использоваться машины, что способствовало формированию каузального

мышления, а соответственно – более пристального внимания науки к вопросам управления и формирования специального аппарата в виде государственной службы. Капитализм, для которого характерен дух предпринимательства и конкуренции, разрушил присущий средневековому образу жизни и мышления традиционализм и слепую веру в авторитет правителя. Индивидуализм, формирующийся в обществе, явился предпосылкой научного мышления, в том числе в позитивном и критическом изучении бюрократии.

Наибольшее распространение процесс бюрократизации в европейских странах получает в конце XIX – начале XX века, что во многом связано с влиянием уровня развития промышленности и ростом милитаризма. Опыт СССР по формированию административно-командной системы управления явился важной предпосылкой критического обсуждения путей развития современных бюрократических структур в западных научных и политических кругах [7, 156–164]. Споры о природе бюрократии велись непрерывно на протяжении XX в. и продолжают и в XXI в., раскрывая одну симптоматическую особенность, характеризующую развитие современной науки и ставшую совершенно очевидной именно на «исходе веков». Дело в том, что теоретическая наука развивается не столько как результат осмысления собственных исследований аналитиком, столкнувшимся с трудностями обобщения им же наработанного эмпирического материала, сколько как итог дискуссий, возникающих среди «сторонних наблюдателей», естественно, оказавшихся вне этого единого исследовательского процесса, по поводу тех общих понятий, в которых сам

Кабашов Сергей Юрьевич, канд. ист. наук, доцент, заведующий кафедрой документоведения и архивоведения Башкирской академии государственной службы и управления при Главе Республики Башкортостан. E-mail: kabashov@ufamail.ru

исследователь концептуализировал те или иные моменты, шаги или этапы своего научного пути. Но есть и другая не менее веская причина. Она состоит в том, что имеющийся потенциал государственного управления в современном мире практически исчерпан. В своей книге «Принуждение, капитал и европейские государства. 1990–1992 гг.» Ч. Тилли приводит один из самых «язвительных» «законов» организационного поведения Паркинсона, который устанавливает, что «задуманные планы замечательно исполняются институтами, находящимися на грани коллапса» [12, 24]. Вероятно, государства следуют той древней закономерности, согласно которой институт разрушается как раз тогда, когда завершается процесс его становления. Государственная служба как государственный институт еще пока не приобрела законченные контуры и при этом, однако, остается доминирующим инструментом организации государственного управления, так что каждый, кто представляет себе мир, даже в отдаленном будущем, без бюрократии, – бессмысленный мечтатель.

Можно утверждать, что история европейских политических сообществ практически эквивалентна описанию того, как увеличивался штат исполнителей в аппарате управления, как менялся способ их организации, каким образом они получали средства к существованию или были вознаграждены за свои усилия. Вместе с тем нельзя не учесть позицию К. Ясперса, в соответствии с которой политическая история мыслится с точки зрения власти, существовавшей в то или иное время, и с точки зрения того содержания будущего, которое является предметом стремления [14, 72]. Безусловно, справедлив и тезис М. Вебера о том, что «любая историческая “оценка” включает в себя созерцательный момент, в ней содержится не только и не столько непосредственное оценочное суждение “занимающего определенную позицию” субъекта, ее существенное содержание составляет “знание” о возможных “отношениях к ценности”, то есть она предполагает способ-

ность, хотя бы теоретически, изменить “точку зрения” по отношению к объекту» [2, 4].

Распад СССР и резкое падение авторитета «марксизма-ленинизма» привели к снижению внимания научной общественности к формационной парадигме как таковой. Широкое распространение получила позиция принципиального отказа от «больших теорий», стремление видеть и изучать лишь локальные проблемы без понимания их места в глобальной истории развития человечества. Как указывает Н. Луман, «фабрика эмпирических исследований продолжает работать, исходя из предпосылки, что благодаря обращению к реальности можно решить, что истинно, а что неистинно» [10, 320]. Но далее исследователь отмечает: «Эмпирические исследования могут начинаться без теории общества и завершать свои проекты без теории общества. Этот контраст между однозначной ценностью и однозначным миром фактов до известной степени делает излишним вопрос “что за этим кроется?”. Можно удовлетвориться грубыми допущениями о влиянии малых клик или господствующих классов, которые все оборачивают себе на пользу. И можно затем прямо, независимо от правильности такого объяснения, перейти к моральным и политическим призывам» [10, 327–328]. Такой подход, конечно, заметно снижает возможности научного поиска. Постепенное возрождение интереса к «большим теориям» заставляет заниматься «повторением пройденного, но плохо усвоенного». В этой связи целесообразно вновь упомянуть позицию Ясперса, предупреждавшего, что «ограниченность картины политической истории является результатом той или иной универсальной властной, упорядочивающей или организационной идеи, которая выделяется по отношению к другим, подавляемым возможностям. Истину нельзя обнаружить в таком насилии, в таком осознанном целом, которое всегда произрастает из абсолютизации единичного, но она обнаруживается только в движении, совершаемом во всем, что нас окружает, и, исходя

из этого объемлющего, которое оставляет свободным пространство для исследующего рассмотрения, открыто будущему и не позволяет ослабеть бытию» [14, 73].

Возрастающее внимание к проблеме бюрократии, имеющее место в социологической и политической литературе при объяснении социальных и экономических процессов современных обществ, вполне понятно. В связи с этим приведем точку зрения Э. Гуссерля, которая остается актуальной и сегодня: «Человечество в своей исторической ситуации всегда живет, следуя какой-либо установке. Его жизнь всегда имеет нормативный стиль, и внутри него – устойчивую историчность, или развитие» [6, 308]. Максимально точно формулирует мысль о роли бюрократии в эволюционном развитии европейского общества М. Вебер: «Подобно тому, как так называемое прогрессивное продвижение к капитализму начиная со Средневековья служило недвусмысленным критерием модернизации общества, так и продвижение к бюрократическому чиновничеству, основанному на постоянных местах работы, на жалованье, пенсиях, служебной карьере, профессиональной выучке и разделении труда, непоколебимой компетенции, документальном протоколировании, иерархической упорядоченности чинов, служит аналогичным недвусмысленным критерием модернизации государства» [1, 126–127].

Было бы неверно рассматривать бюрократию как некий неизменяемый принцип властного управления в виде готового результата определенной исторической эпохи. Безусловно, она имеет свою историческую эволюцию, которая и в теоретическом обосновании, и в практическом исполнении взаимосвязана с исторической культурой определенного периода человеческой цивилизации [7, 271]. Следует учитывать также замечание П.А. Сорокина о том, что «всякая историческая эпоха – это нечто вполне индивидуальное, и вся история есть цепь индивидуальных эпох-звеньев, где нет

тождества между двумя какими-нибудь звеньями» [11, 517].

В теоретических представлениях о государственном аппарате европейского типа (государственной службе, чиновничестве, бюрократии), осмыслении, толковании или исследовании его природы и роли в жизни общества можно выделить следующие периоды: философский, эмпирический и рефлексивный. Первый период продолжался от античности до начала XX в., второй – с начала XX в. по 1950-е годы. Начало третьего, современного периода исследования феномена государственной службы относится к эпохе после Второй мировой войны, с конца 1950-х гг., он продолжается до сегодняшнего дня. Подобная периодизация, безусловно, может иметь определенную научную ценность, но, как отмечал Гуссерль, исследователь всегда попадает в своеобразный круг: «Понимание начал можно достичь лишь исходя из данной нам науки в ее сегодняшнем обличье и обращая внимание на ее предшествующее развитие. Но без понимания начал это развитие как развитие смысла, ничего не может нам сказать. Нам не остается ничего иного: мы должны двигаться “зигзагообразно”, уходя вперед и возвращаясь назад; в этом чередовании одно должно прийти на помощь другому. Относительная проясненность в одной стороне способствует некоторому освещению другой, которая в свою очередь изливает свет на противоположную» [5, 87].

Рассуждая на тему различных сфер человеческой эволюции, О. Шпенглер отмечал, что «только по душе можно проследить историю человека. Эта душа идет по пути отчуждения от всей природы». По его мнению, основной технической формой всей человеческой жизни становится работа предводителя и проводимая им политика: «Во всяком методе есть техника вождя и техника исполнителя, а потому от природы есть безусловно приказывающие и подчиняющиеся, субъекты и объекты политических и хозяйственных методов» [13, 475].

Историческая реальность, как подчеркивал М. Вебер, является непрерывной (чаще всего скрытой) борьбой между господином и штабом управления (чиновничеством) за апроприацию или экспроприацию властных полномочий и механизмов управления. Почти для всего культурного развития человечества решающими были как исход этой борьбы как таковой, так и характер этого сословия, который помогал господину выигрывать борьбу за власть. М. Вебер утверждал, что на фоне этой борьбы и развития раскрываются не только история управления, но и история культуры цивилизации [3, 138].

Сегодня явно напрашивается необходимость подвергнуть углубленной социологической рефлексии само понятие «бюрократии». Ведь если вспомнить таких основателей теории государственного управления в начале XX века, как, например, ученый-теоретик из Принстонского университета, лауреат Нобелевской премии, 28-й президент США, Вудро Вильсон, то следует отметить, что, занимаясь обобщениями относительно политики, он решительно отвергал любые явные претензии на теоретизирование в области административного управления и работы государственного аппарата [4, 543].

Современная наука не столь категорична. Полной противоположности политического руководства и административного управления в реальной жизни нет, поскольку это два уровня одного и того же государственного управления. Для реализации политических решений необходимы действия бюрократии (государственной службы). В свою очередь, ее деятельность осуществляется на основе принципов и в рамках норм, закрепленных в политике государства. Более того, главные органы государственной власти выполняют функции политические, совмещая их с некоторыми наиболее важными функциями административного управления. Государственная служба представляет собой своеобразную внутреннюю арматуру, жесткую структуру, «стягивающую» основные подсистемы

общества в целостное образование, не позволяющую обществу распасться. И в этой связи можно сделать определенные выводы. От траектории институционального развития государственной службы в значительной степени зависит эффективность не только европейской, но и российской модели государственной службы. Действительно, государственная служба, то есть должностная иерархия, выражающая, как и любая иерархия, архаичный строй властных отношений, характеризующийся личной зависимостью и внеэкономическим принуждением, оказалась встроенной в исторически новые механизмы (Европейский Союз, СНГ, ЕврАзЭС), что ведет к усилению противоречивости современных реалий. В условиях усиления экономической нестабильности, расширения масштабов миграционных процессов, роста террористических угроз роль государственной службы как фактора уменьшения неопределенности в общественных взаимоотношениях в рамках современных цивилизационных доктрин должна не уменьшаться, а возрастать, все в большей степени приобретая роль доминирующего актора.

Европа стоит на пороге важных стратегических трансформаций. Несоответствие института государственной службы современным условиям можно объяснить тем, что властная иерархия, исторически сложившаяся в европейских государствах, не может быть преодолена мгновенно. Действительно, если для получения власти по закону требуется неукоснительное выполнение демократических процедур: проведение честных выборов, обеспечение открытой политической конкуренции, равных условий борьбы (и здесь все игроки согласны играть по общим для всех, справедливым для каждого правилам игры), то при борьбе за удержание власти задачи в корне меняются. Для доминирующего актора (каким и является государственная служба) – это недопущение любыми средствами (главным среди них выступает административный ресурс)

политической конкуренции, обеспечение, с использованием полномочий исполнительной власти, выгодных для себя правил игры. Именно по этой причине привести всю систему государственной службы в строгую логическую схему и оформить ее законодательно оказалось пока невозможно ни в одной европейской стране. Важное направление – научная разработка и внедрение в практику критериев социальной эффективности государственной службы, ее работы не на «процесс» (тем более не на собственные узкокорпоративные интересы), а на результат (приносить реальную пользу обществу и гражданам, способствовать оптимизации управления общественными процессами). Поэтому важно применять научно обоснованные принципы, элементы взаимосвязи государственной службы с другими структурами как государства, так и гражданского общества. Это решающим образом будет определять возможности и перспективы развития государственной службы и ее влияние на политическую и административную составляющие деятельности общеевропейских и региональных структур власти, их взаимодействие как субъектов политических отношений. В этой связи необходимо вспомнить слова великого философа Г.В.Ф. Гегеля: «Государство есть действительность нравственной идеи – нравственный дух, как очевидная, самой себе ясная, субстанциональная воля, которая мыслит и знает себя и выполняет то, что она знает и поскольку она это знает» [5, 279].

Литература

1. Вебер М. К политической критике чиновничества и партийной жизни // Политические работы (1895–1919) / Пер. с нем. Б. М. Скуратова. М., 2003.
2. Вебер М. Критические исследования в области наук о культуре // Культурология. XX век: Антология. М., 1995.
3. Вебер М. Харизматическое господство // Социологические исследования. 1988. № 5.
4. Вильсон В. Наука государственного управления // Классики теории государственного управления. М., 2003.
5. Гегель Г.В.Ф. Система нравственности // Политические произведения. М., 1978.
6. Гуссерль Э. Кризис европейского человечества и философия // Культурология. XX век: Антология. М., 1995.
7. Кабашов С.Ю. Бюрократия. Теоретические концепции. М., 2011.
8. Кабашов С.Ю. Государственная служба: основные этапы развития как науки и профессии от Древнего мира до начала XX века. М., 2013.
9. Леви-Стросс К. Структурализм и экология // Леви-Стросс К. Первобытное мышление. Пер., вступ. ст. и прим. А.Б. Островского. М., 1994.
10. Луман Н. «Что происходит?» и «Что за этим кроется?». Две социологии и теория общества // Теоретическая социология: Антология. В 2 т. / Пер. с англ., фр., нем., ит. Сост. и общ. ред. С.П. Баньковской. М., 2002.
11. Сорокин П. А. Историческая необходимость // Человек. Цивилизация. Общество / Общ. ред. сост. и предисл. А. Ю. Согомонов: Пер. с англ. М., 1992.
12. Тилли Ч. Принуждение, капитал и европейские государства. 990–1992 гг. / Пер. с англ. Менской Т. Б. М. 2009.
13. Шпенглер О. Закат Европы // Культурология. XX век: Антология. М., 1995.
14. Ясперс К. Всемирная история философии. Введение. М., 2000.

Институционализация публичной власти: теоретические проблемы

П. МИНАКОВ

Категория «институт» рассматривается в целом ряде дисциплин: политология, социология, юриспруденция и т.д. Представление о данном понятии (лат. *institutum* – установление) позволяют получить следующие определения категории «институт»: 1) название специализированных учебных, научных, проектных заведений и учреждений; 2) в *юриспруденции*: обозначение группы норм какой-либо отрасли права, регулирующих определенные общественные отношения; 3) в *социологии* – элемент социальной и политической структуры, правовой системы и других исторически сложившихся форм организаций и регулирования общественной жизни как совокупности учреждений, норм, ценностей, культурных образцов, типов поведения [19, 142]. В данном исследовании мы будем придерживаться последней трактовки данного термина.

Известный ученый, нобелевский лауреат по экономике, один из создателей новой институциональной теории Д. Норт дает следующее определение: «Институты – это “правила игры” в обществе, или, выражаясь более формально, созданные человеком ограничительные рамки, которые организуют взаимоотношения между людьми. Следовательно, они задают структуру побудительных мотивов человеческого взаимодействия – будь то в политике, социальной сфере или экономике. Институциональные изменения определяют то, как общества развиваются во времени, и таким образом являются ключом к пониманию исторических перемен» [15, 17]. Он выделяет формальные ограничения, такие как правила, придуманные людьми, и неформальные ограничения – такие как общепринятые условности и кодексы поведения. Институты создают структуру побудительных мотивов, стимулов

человеческого взаимодействия, и в политике, и в социальной сфере также и в экономике. По мнению Д. Норты, в обществе формируется институциональная система, элементами которой являются формальные и неформальные институты. По его мнению, организации выполняют иную функцию, чем институты. Хотя они и конструируют взаимоотношения между людьми, но это не «правила игры», а сами игроки, их стратегия, направленная на достижение определенных целей и осуществляемая по определенным правилам. Д. Норт выделяет следующие организации: политические (партии, представительные и исполнительные органы власти), экономические (фирмы, профсоюзы, кооперативы), общественные (образовательные учреждения, клубы, церкви). Исходя из этого, исследователь приходит к выводу, что различные отношения в обществе определяются набором институциональных ограничений, которые формируют способы взаимодействия в условиях функционирования конкретной экономической и политической системы.

Точку зрения Д. Норты разделяет и российский ученый Е.Г. Пономарева, которая полагает, что «институты представляют собой относительно долговечные нормативные образцы социальных связей, которые считаются легитимными и обладают потенциалом для решения проблем и урегулирования человеческих отношений» [16, 8]. Исследователь также выделяет формальные и неформальные институты. «Формальные институты – это конституции, уставы, законы, административные нормы. К неформальным относятся обычаи, традиции, моральные ценности, религиозные убеждения, сети и другие нормы общения долгосрочного характера» [16, 8]. Здесь понятие «формальный

Минаков Павел Анатольевич, канд. полит. наук, доцент кафедры политологии, социологии и связей с общественностью Уфимского государственного нефтяного технического университета

институт» фактически выступает синонимом понятия «формы права», а понятие неформальный институт можно отнести, хотя и с некоторыми оговорками, к источникам права [1].

Для определения понятия «институт власти» следует отметить подход австрийского ученого П. Коллера. Анализируя компоненты властных отношений, он выделяет средства и институты власти. Ученый делает вывод, что понятия «институты власти» и «средства власти» являются синонимами. Исходя из этого П. Коллер выделяет следующие институты (средства):

- применение принуждения или насилия для непосредственного ограничения свободы действий индивида;

- применение насилия или других средств в случае определенного отношения к власти ее адресата;

- лишение ресурсов действия, то есть лишение адресата власти тех средств, которые открывают определенные возможности для автономного действия;

- вознаграждение как поощрение определенного действия подвластных;

- манипуляция – предоставление заведомо ложных, односторонних или неполных сведений адресату власти, чтобы направить его действия в определенное русло;

- легитимация – мобилизация одобрения и поддержки существующей власти посредством укрепления веры в нее.

Как отмечает П. Коллер, все эти институты взаимосвязаны. Их отношения не носят конфликтный характер, а, напротив, усиливают друг друга [26, 112].

Однако, на наш взгляд, понятия «институты власти» и «средства власти» не следует смешивать. Понятие «средства власти» следует использовать при рассмотрении именно способов воздействия субъекта власти на объект власти и отнести к ресурсам власти, а «институт власти» следует рассматривать в качестве организационной составляющей власти.

В структуре властеотношения целесообразно выделять следующие элементы: субъект, интересы субъекта, волеизъявление субъекта, основания и ресурсы власти, объект, акт

подчинения объекта. Основным элементом властеотношения является *субъект*. Субъект может выступать как в индивидуальной, так и в коллективной формах. Не менее важной составляющей выступают *интересы субъекта*. Рассмотрим подробнее механизм формирования интересов.

В основе любых интересов лежат различные потребности. Потребности являются источником деятельности человека, предпосылками того или иного поступка. Однако связь интересов с потребностями не является прямой, иногда она не осознается. Интересы могут быть прямыми и опосредованными, возникающими в связи со средствами достижения целей. Понятие «интерес» не тождественно понятию «потребность». В различных интересах может быть выражена одна и та же потребность. Например, потребность государства в ресурсах может иметь следствием как интерес в поставках из-за границы, так и интерес в развитии своего производства. Интересы отражают направление и способы удовлетворения потребностей. Но сам по себе интерес не может быть реализован, средством реализации интереса является воля какого-либо субъекта. Существует множество различных трактовок понятия воли. Не вдаваясь в их анализ [6, 68], будем считать условно, что воля представляет собой элемент психики человека, его стремление или побуждение к определенным действиям, «сознательная саморегуляция поведения, преднамеренная мобилизация поведенческой активности для достижения целей, осознаваемых субъектом как необходимость и возможность» [5, 246].

Воля связана с внутренним состоянием субъекта. Для того чтобы воля смогла произвести какие-либо изменения, стала обязательной, она должна объективироваться «вовне». Способом объективирования воли является волеизъявление. Объективированная воля уже не может быть элементом внутреннего состояния субъекта. «Можно говорить, что произведение искусства – объективированные мысль и чувства художника, но оно не является ни мыслью, ни чувством, точно так же, как и объективированная

воля волей является лишь по названию, а на деле это требование, которое по своей природе не обладает обязательностью по отношению к другому лицу» [4, 93].

Ресурсы власти – совокупность средств, которые «обеспечивают возможность субъекту придать обязательность своему волеизъявлению, это то, что побуждает объект подчиниться субъекту. Понятие “ресурсы власти” следует относить к любым средствам, используемым субъектом для подчинения объекта» [10, 219]. Ресурсами могут быть важные для объекта ценности либо средства, с помощью которых можно лишить человека ценностей (например, определенная информация). Характеристика ресурсов позволяет говорить о силе власти. В политологической литературе существуют различные подходы к определению понятия «сила власти». Одни авторы выделяют силу в качестве формы власти [11, 31], другие противопоставляют власть и силу [25, 27]. Существует мнение, что применение силы представляет собой не столько проявление власти, сколько проявление ее отсутствия [24, 59]. В.А. Затонский применительно к концепции сильного государства силу понимает как энергию, воздействующую на общественные процессы [3, 85]. С.Н. Кожевников полагает, что силу власти можно определять в качестве одной из характеристик власти [7, 96]. При этом сила власти выступает в качестве динамического показателя и свидетельствует о способности субъекта достигать необходимого ему результата несмотря на имеющиеся помехи и препятствия. Последний подход, следует признать, говорит скорее не о силе власти, а об ее эффективности. Следует признать, что для демократического общества предпочтительней использовать подход, предложенный Н. Луманом, который отмечал, что власть сильна и авторитетна, если она способна предложить большее количество решений для собственной реализации. Усиление власти объективно происходит по мере увеличения степени свободы обеих сторон: и властной, и подвластной. Чем больше власть предлагает альтернатив для развития общества, тем она сильнее [12, 20].

Ресурсы власти так же разнообразны, как многообразны способы удовлетворения тех или иных потребностей и интересов людей. Существует различные классификации ресурсов власти. А. Этциони разделил ресурсы на три категории: утилитарные, принудительные и нормативные [17, 101]. В соответствии с другой классификацией выделяются следующие виды ресурсов: экономические, социальные, культурно-информационные, принудительные (силовые) и демографические [17, 102]. Есть авторы, которые к числу ресурсов относят интересы, убеждения, эмоции и чувства людей [9, 97]. Следует также отметить авторитет, в основе которого лежат определенные характеристики (свойства, статус) субъекта, которые заставляют объект принять его команду независимо от содержания. Дискуссионным остается вопрос в политической теории и социальной философии о соотношении между властью и авторитетом; на наш взгляд, авторитет является одним из ресурсов власти.

Следующим элементом структуры властных отношений является *подчинение* адресата волеизъявления (объекта). Власть как таковая «...невозможна без подчинения объекта. Если такого подчинения нет, то нет и власти, несмотря на то, что стремящийся к ней субъект обладает ярко выраженной волей властвования и даже мощными средствами принуждения. В конечном счете, у объекта властной воли всегда есть пусть крайний, но все же выбор – погибнуть, но не подчиниться» [17, 98]. Эту особенность власти отмечал известный русский мыслитель Н.М. Коркунов [8, 176].

Возникновение власти и ее наличие вызвано объективной потребностью в регуляции социальных отношений, согласовании и интеграции многообразия несовпадающих интересов и потребностей людей с помощью различных средств, в том числе принуждения. Ранее на основе того, чьи интересы выражает власть, выделяли власть общенародную, классовую. Такое деление было во многом обусловлено идеологически. В современных условиях целесообразнее другой подход. В современной науке существует разделение интересов на *публичные* и *частные*.

Частные интересы – это интересы конкретного человека, группы людей (корпорации), реализация которых позволяет удовлетворять индивидуальные или групповые (корпоративные) потребности. Частные интересы отдельных людей могут противоречить друг другу, они стремятся к обособлению и склонны к реализации, в том числе в ущерб интересам других субъектов. Такое стремление часто сочетается с такими его свойствами, как противоречивость, состязательность, импровизация, конкурентность, предприимчивость, что в совокупности составляет такую черту, как стихийность. В основе современного демократического правового государства лежат разнообразные частные интересы и способы их реализации [2]. Чем более развито в таком государстве гражданское общество, тем сложнее его социальная структура, а следовательно, усложняется также структура интересов, возрастают противоречия и конфликты между этими элементами социальной структуры.

Конкурируя и соревнуясь друг с другом, одни интересы могут реализовываться в ущерб реализации других интересов. Признавая положительные моменты в плюрализме интересов, следует признать и деструктивный потенциал, который несет в себе их разнообразие.

Для обеспечения существования общества как целостной системы одной только суммы частных интересов недостаточно. Достигается это через осознание личностью особых «надынтересов». Эти «надынтересы» могут затрагивать и интересы группы, коллектива и т.п. и общества в целом, например, воспитание детей, то есть данная категория представляет собой познанную необходимость. Вместе с тем в реализации «надынтересов» каждый индивидуально заинтересован гораздо меньше, может быть, не заинтересован вообще, реализация таких интересов может происходить вопреки и даже в ущерб интересам отдельных индивидов. В то же время реализация этих «надынтересов» служит целью сохранения социума, и вместе с тем – реализации интересов каждого из составляющих его индивидов. Наличие этих интересов обусловлено существованием самого общества как целостной системы.

Обычно под системой понимают комплекс взаимосвязанных частей, элементов, компонентов, взаимодействие которых вызывает появление новых интегративных качеств, не свойственных отдельно взятым образующим систему частям [22, 33]. Существование системных качеств означает принципиальную несводимость свойств системы к сумме свойств, составляющих ее элементов и невозможность вывести напрямую из последних свойств целого [13, 87]. Ни один из элементов общества как системы не является по отдельности носителем рассматриваемого нами «надынтереса», но, будучи объединенными в общество, они формируют новый, не известный каждому из них в отдельности особый вид интереса. Этот «надынтерес» представляет собой системное свойство, отличающее систему от простой совокупности элементов. Такой интерес порождается обществом, соответственно, его можно назвать общественным интересом.

Спецификой формирования *общественного интереса* является то, что субъектом является коллективное лицо (общество). Общественный интерес, тем или иным образом, состоит из отдельных частных интересов. Вместе с тем общественный интерес не является простой суммой индивидуальных интересов, это не механическое сложение и «наложение» одних интересов на другие, а скорее их «примирение». Другими словами, это формирование равнодействующей системы частных интересов, которая, с одной стороны, основывается на отдельных частных интересах, а с другой – им не равна и образует иное явление, не сводимое просто к сумме последних.

От общественного интереса следует отличать общий интерес как совокупность совпадающих частных интересов. Ж.-Ж. Руссо в связи с этим отмечал: «Между волей всех и общей волей часто существуют большие различия. Общая воля принимает во внимание лишь общие интересы. Воля всех принимает во внимание лишь частные интересы и является совокупностью индивидуальных волей, если вычтем от этих волей плюс и минус, которые взаимно противоположны, останется как итог различий общая воля» [18, 219].

Ошибочно было бы понимать формирование общественного интереса как нивелирование, уравнивание отдельных частных интересов. Примером такого понимания и последующих негативных последствий может служить коммунистическое учение, согласно которому социалистическое государство как этап построения коммунистического общества рассматривалось в качестве орудия подчинения интересов всех индивидов и социальных слоев интересам государства и общества. Понимание же общности одинаковых интересов порождало решения и действия, направленные на нивелирование интересов, что, в конечном счете, привело к «уравниловке» во всех сферах жизнедеятельности.

Понятие «общественный интерес» связано с понятием «публичный интерес». Для дальнейшего исследования необходимо рассмотреть соотношение данных категорий. В советской литературе понятие «публичный интерес» как таковое не рассматривалось. Всестороннему исследованию оно впервые было подвергнуто Ю.А. Тихомировым [20, 54]. Публичные интересы определяются им как «...общественные интересы, без удовлетворения которых невозможно, с одной стороны, реализовать частные интересы, с другой – обеспечить целостность, устойчивость и нормальное развитие организаций, государств, наций, социальных слоев, наконец, общества в целом. Это официально признанные интересы, имеющие поддержку государства и правовую защиту. Следовательно, публичный интерес есть признанный государством и обеспеченный правом интерес социальной общности, удовлетворение которого служит условием и гарантией ее существования и развития» [20, 55].

В данном определении публичный интерес определяется через общественный интерес, имеющий поддержку государства. Если развивать эту мысль, то можно утверждать, что не каждый общественный интерес является публичным и, соответственно, не каждый публичный интерес является общественным. Данное утверждение можно обосновать следующим образом.

Существование общественного интереса предопределяется самим фактом существования общества как целостной системы. Главное предназначение *общественного интереса – это обеспечение жизнедеятельности общества, гарантирование его целостности и устойчивости развития*. Предназначение общественного интереса, его сущность не меняются в зависимости от факта закрепления или незакрепления в праве, гарантирования или негарантирования его государством. В случае непризнания общественного интереса государством и правом меняются формы и методы его реализации, но он продолжает существовать. Крайней формой реализации общественного интереса, не получившего отражения в праве и политике государства, являются революционные и повстанческие движения. Соответственно, если общественный интерес не находит своего отражения в праве, то он реализуется в форме других интересов: личных, клановых, групповых, профессиональных и др. В связи с этим можно утверждать, что публичный интерес не всегда совпадает с общественным.

Исходя из изложенного, можно выделить критерии отнесения к публичному того или иного интереса.

1. Публичный интерес всегда является интересом артикулированным, осознанным, признанным государством и закрепленным (урегулированным) правом.

2. Публичный интерес служит цели обеспечения целостности и нормального функционирования общества. Но при этом необходимо иметь в виду не некое абстрактное общество, а конкретное, существующее в ограниченных временных рамках общество. Осознание и выражение общественных интересов и их последующее закрепление в законодательстве носят во многом субъективный характер. На данный процесс влияют господствующие в обществе мировоззрение, менталитет как большинства населения, так и политической элиты. Поэтому публичный интерес не только признается государством и урегулирован правом, но и соответствует господствующим ценностям и существующим

представлениям в обществе о приоритетах и путях его развития.

Публичный интерес не является суммой частных интересов, зачастую в краткосрочной перспективе во многом им противоречит. Но так как от реализации публичных интересов зависит само существование и устойчивое функционирование любого общества, то именно реализация публичного интереса служит предпосылкой и гарантией реализации отдельных частных интересов.

3. Другим признаком публичного интереса является особый порядок реализации. На защите такого интереса стоят различные властные институты, в первую очередь – государство. Публичный интерес всегда императивен, и его реализация происходит в институализированных формах.

Следует отметить, что «фаза осознания и своего рода структурирования публичного интереса значительно сложнее, нежели в сфере частного интереса, ибо здесь приходится “отбирать” и оценивать множество социальных интересов» [21, 6].

Выше уже отмечалось, что элементами структуры любой власти являются интерес и воля. Любая власть представляет собой волевую реализацию чьих-то интересов. Исходя из этого, можно выделить *публичную и частную власть* как реализующие публичные и частные интересы соответственно. И публичная, и частная власть выступают как разновидности социальной власти. Соответственно, под публичной властью следует понимать волевые отношения, в рамках которых реализуются общественно значимые, системообразующие, публичные интересы. Наличие данной власти служит условием и гарантией сохранения целостности и нормального функционирования определенной общности.

Частная власть представляет собой господство, реализующее индивидуальные, собственные, частные интересы определенного человека либо совпадающие частные интересы группы людей. Примером реализации частной власти будет власть руководителя предприятия в отношении работников или власть родителей

над детьми и др. Во всех перечисленных случаях посредством власти реализуются либо частные интересы отдельного человека, либо совокупность совпадающих интересов группы людей.

Публичная власть, гармонизируя публичные и частные интересы, реализует запросы социума [14, 48]. По мнению Ю.А. Тихомирова, различие публичных и частных интересов отражает весь спектр интересов в обществе и их подвижное соотношение. Публичный интерес, с одной стороны, призван обеспечить устойчивость общества и государства как условия их существования, а с другой – гарантировать удовлетворение частных интересов в их единичном и концентрированном («усредненном») выражении [22, 140]. Соответственно публичная власть и призвана реализовать публичный интерес. В этом случае понятие «публичный интерес» выступает как оценочная категория, как «своего рода концентрированное социальное обязательство публичных органов перед обществом» [22, 140].

Принимая во внимание подходы Д. Норта и Е.Г. Пономаревой, под *институтами власти* можно понимать признанные в обществе ценности и нормы, на основании которых должна осуществляться власть. Исходя из этого, можно выделить *институты публичной* (ценности и нормы поведения, на основе которых реализуются публичные интересы) и *частной* (ценности и нормы поведения, на основе которых реализуются частные интересы) *власти*. Однако, на наш взгляд, если рассуждать таким образом, под институтом публичной власти фактически следует понимать основания власти, что будет слишком узко. Кроме того, публичные и частные интересы призвана гармонизировать именно публичная власть, а ее инструментом и выступают, соответственно, институты публичной власти. На наш взгляд, целесообразнее было бы объединить следующие составляющие в понимании института публичной власти:

– ценности и нормы, признанные в обществе и представляющие собой ограничительные рамки, в отношениях между людьми, прежде всего норм права;

– организация, имеющая в своем распоряжении процедуры и средства, посредством которых она способна обеспечить устойчивость территориальных или объединенных по иному критерию общностей и поддерживать в них баланс потребностей индивида и интересов коллектива.

Таким образом, под *институтом публичной власти* следует понимать организацию, имеющую в своем распоряжении процедуры и средства, при помощи которых она способна обеспечить устойчивость территориальных или объединенных по иному критерию общностей и поддерживать в них баланс потребностей индивида и интересов коллектива, на основе признанных в обществе ценностей и норм права.

Литература

1. Дорожкин Ю.Н., Быковский А.В. Теневые политико-элитные группы в постсоветской России // *Власть*. 2011. № 6. С. 97–101.
2. Дорожкин Ю.Н., Шкель С.Н., Котова Е.А. Институционализация гражданского общества в Башкортостане: современные реалии и проблемы // *Экономика и управление: научно-практический журнал*. 2008. № 3. С. 35–41.
3. Затонский В.А. Эффективная государственность. М.: Юристъ, 2006. 286 с.
4. Зуев В.И. «Власть» в системе политологических категорий // *Государство и право*. 1992. № 5. С. 90–96.
5. Еникеев М.И. Общая и социальная психология. М.: НОРМА-ИНФРА-М, 2002. 624 с.
6. Ильин М.В. Слова и смыслы: воля // *Полис*. 1995. № 3. С. 68–78.
7. Кожевников С.Н. Социалистическая государственная власть – организующий фактор общественных отношений // *Актуальные и теоретические проблемы политической организации общества*. Вып. 43. Свердловск, 1975. С. 91–112.
8. Коркунов Н.М. Указ и Закон. СПб.: Типогр. М.М. Стасюлевича, 1894. 408 с.
9. Курскова Г.Ю. Политический феномен власти // *Социально-гуманитарные знания*. 2000. № 1. С. 89–100.
10. Ледяев В.Г. Власть: концептуальный анализ. М.: Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2001. 384 с.
11. Ледяев В.Г. Формы власти: типологический анализ // *Полис*. 2000. № 2. С. 30–45.
12. Луман Н. Власть / Пер. с нем. А.Ю. Антоновского. М.: Праксис, 2001. 256 с.
13. Мешкова О.Е. Теория систем в правовых явлениях // *Вестник Омского университета*. 1997. № 2. С. 87–97.
14. Минаков П.А. Публичная власть: политологический аспект. Уфа, 2008. 200 с.
15. Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики / Пер. с англ. А.Н. Нестеренко; предисл. и науч. ред. Б.З. Мильнера. М.: Фонд экономической книги «Начала», 1997. 180 с.
16. Пономарева Е.Г. Политические институты и отношения в современной России. М.: МГИМО (У); РОССПЭН, 2007. 264 с.
17. Пугачев В.П., Соловьев А.И. Введение в политологию. М. Аспект-Пресс, 2003. 477 с.
18. Руссо Ж.-Ж. Об общественном договоре: Трактаты. М.: Канон-Пресс: Кучково поле, 1998. 416 с.
19. Современный словарь по общественным наукам / Под общей ред. О.Г. Данильяна, Н.И.Панова. М.: Изд-во Эксмо, 2007. 528 с.
20. Тихомиров Ю.А. Публичное право. М.: БЕК, 1995. 485 с.
21. Тихомиров Ю.А. Теория компетенции. М.: ЮрИнформЦентр, 2004. 355 с.
22. Тихомиров Ю.А. Современное публичное право: монографический учебник. М.: Эксмо, 2008. 448 с.
23. Цабрия Д.Д. Система управления: к новому облику (государственно-правовые аспекты). М.: Юрид. лит., 1990. 271 с.
24. Arendt H. Communicative Power // *Power / ed. by S. Lukes*. Oxford. 1986. P. 59–74.
25. Bachrach P., Baratz M.S. Power and Poverty: Theory and Practice. New York, London, Toronto: Oxford University Press, 1970. 372 p.
26. Koller P. Facetten der Macht // *Analyse und Kritik*. 1991. № 2. P. 107–133.

Современный подход к пониманию структуры компетенций

П. АВДЕЕВ

Понимание структуры компетенций имеет огромное значение для функционирования современной организации. Ведь именно исходя из понимания того, что такое компетенция и как она устроена, работодатель и формулирует свои требования к сотруднику, соответствие им и будет определять его дальнейшую производительность. К сожалению, на данном этапе не всегда можно говорить о прямом соответствии требований работодателей и производительности нанятых сотрудников организации. Во-первых, это связано с тем, что данные требования не всегда отражают реальную потребность организации (зачастую наниматель учитывает только образование претендента или его стаж работы, вообще не имея понятия о компетенциях). Во-вторых, подходы к пониманию компетенций различны, соответственно необходимо понять, в какой мере тот или иной подход может отразить требования к работнику и насколько эти требования будут реально соответствовать данной должности. В-третьих, важным вопросом является определение структуры компетенций. Требования к работнику, разработанные в рамках определенного подхода, должны не только соответствовать требованиям к той или иной должности, но и описывать эти требования полностью, а не только их часть [2].

Последний момент очень часто упускается в различных подходах. Так, часто не учитываются когнитивная и эмоциональная составляющие. В рамках других подходов эти составляющие учитываются, но рассматриваются как данность (например, за доказательство обладания интеллектуальным навыком принимается простое наличие диплома).

Автором этой статьи ставится две задачи. Во-первых, разработать структуру компетенций, с помощью которой можно было бы четко сформулировать требования к работнику. Во-вторых, пересмотреть современный взгляд на компетенции, обозначив возможность использования

компетенций не только в качестве способа формулировки требований конкретной должности и отбора персонала, но и как способа моделирования навыков успешных исполнителей – как поведенческих, так и интеллектуальных – и передачи их другим людям.

Создание компетентностного подхода приписывают американскому ученому Д. МакКлелланду [10]. М. Спенсер с коллегами создали модель, которая вбирает в себя основные положения авторов-родоначальников компетентностного подхода, выделив следующие элементы компетенций [7]:

1. Базовые качества (мотивы, психофизические особенности, «Я-концепция», знания, навыки) – компетенция является глубинной и устойчивой частью личности и может предопределять поведение человека.

2. Причинное отношение. Компетенции, имеющие в своей основе мотив, свойство и «Я-концепцию», прогнозируют поведенческое действие, которое, в свою очередь, прогнозирует результаты исполнения.

3. Критерии исполнения (наилучшее исполнение, эффективное исполнение) – компетенция прогнозирует исполнение, которое измеряется при помощи конкретного критерия.

Компетентностный подход в своем изначальном виде концентрируется на стандартах исполнения и исключает из рассмотрения личностный компонент компетенций. Однако в своих современных версиях характеристики личности начали учитываться сторонниками этого подхода, что приводит к расширению модели компетенций.

В российской практике компетентностный подход чаще всего ассоциируется со сферой образования. Отсюда выделяется три сферы компетенций – знания, умения, навыки. Хотя такой подход и применим и в отношении процесса образования, данных компонентов недостаточно для описания структуры

профессиональных компетенций. Однако в России существуют и другие подходы к определению структуры профессиональной компетентности.

Н.М. Лебедева рассматривает следующие аспекты компетентности: проблемно-практический – адекватность понимания ситуации, постановка и эффективное выполнение целей в данной ситуации; смысловой – осмысление ситуации в общем социокультурном контексте; ценностный – способность к правильной оценке ситуации, ее сути, целей и норм с точки зрения собственных и общезначимых ценностей [5].

Ф.С. Исмагилова в структуре профессиональной компетентности выделяет такие основные элементы, как когнитивный, отражающий наличие знаний; регулятивный, позволяющий использовать знания; рефлексивно-статусный, дающий право за счет авторитетности действовать определенным образом; нормативную характеристику, отражающую круг полномочий; коммуникативную характеристику, поскольку практическая деятельность всегда осуществляется в процессе взаимодействий [4].

И.В. Гришина выделяет следующие структурные компоненты компетенций: мотивационный; когнитивный; операционный; личностный; рефлексивный (предвосхищение, оценка собственной деятельности) [1].

Вышерассмотренные подходы отечественных исследователей в полной мере описывают структуру компетенций. Однако из-за своей сложности они не всегда применимы на практике для подбора методов оценки. К тому же зачастую происходит смешивание описаний структуры компетенций и элементов списка компетенций. Так, рефлексивный компонент вполне может быть отнесен к когнитивному элементу, выступая его разновидностью.

Представляется, что решение данной проблемы возможно на основе структуры компетенций, разработанной М. Спенсером [7]. Отталкиваясь от его теоретических положений, структуру компетенций можно описать четырьмя компонентами: личностные качества, когниции, поведение и результат. Данная структура одновременно представляет собой систему, где

все элементы находятся в тесной взаимосвязи и где каждый из них влияет на другие элементы системы. Так, личностные качества определяют когниции человека и его поведение, они предсказывают возможность реализации той или иной деятельности. На основе когниций осуществляется поведение человека. С другой стороны, изменяя поведение, мы меняем и когниции индивида, а если такие изменения будут происходить продолжительно и системно, то, возможно, они повлияют и на личностные качества этого индивида. Взаимосвязь этих элементов в итоге определяет результат.

Может возникнуть вопрос о необходимости включения в структуру компетенций и такого элемента, как эмоции («эмоциональный интеллект» и схожие с ним категории часто выделяются в отдельную группу компетенций). Однако если опираться на концепцию бихевиоризма, то выяснится, что эмоции человека ничем не отличаются от его поведения. А в современной когнитивной психологии эмоции трактуются как простые ответы (реакции) на мысли и убеждения (когниции) индивида. Стоит добавить, что эмоции, помимо поведения и когниций, являются еще и результатом реализации наших личностных качеств (например, меланхолики в большей степени склонны к проявлению негативных эмоций по сравнению с сангвиниками). Отсюда следует вывод, что эмоция не является самостоятельной единицей, а ее оценка имеет смысл, только когда мы рассматриваем ее как следствие поведенческих реакций, личностных качеств или когниций человека. Рассмотрим каждый из компонентов подробнее.

1. *Личностные качества.* Данный элемент целесообразно разделить на два уровня: глубинный и поверхностный.

Глубинный уровень включает в себя психофизиологические особенности индивида, его мотивы и личностные качества. Для измерения этих показателей используются стандартизированные психологические тесты, такие как 16-факторный опросник Кеттела, опросник Айзенка, MBTI-тест и др. Выбор опросника зависит от применяемого списка компетенций,

так как разные функции сотрудника требуют применения различных личностных качеств.

Поверхностный уровень отличается тем, что он может быть оценен по поведенческим проявлениям, в то время как диагностировать параметры глубинного уровня можно только с помощью специализированных методик или на основе глубокого жизненного опыта специалиста, занимающегося оценкой. Поверхностный уровень включает в себя ценности индивида.

Ценности – это, по сути, прямое и конкретизированное проявление мотивов сотрудника. Они позволяют определить, есть ли у сотрудника мотивация к осуществлению деятельности и сможет ли он работать в рамках данной корпоративной культуры. Существуют отдельные опросники для определения ценностей индивида (например, ценностный опросник Шварца), однако ценности могут быть диагностированы и в обычном интервью с сотрудником. В частности, в рамках нейролингвистического программирования (НЛП) подробно разрабатывается данная проблема. Адепты НЛП выделили лингвистические формы, которые имеют ценности и убеждения.

Комплексный эквивалент предполагает приравнивание внутреннего опыта к опыту внешнему. Например, «я хороший лидер (внутренний опыт, умозаключение), потому что подчиненные всегда выполняли мои распоряжения (внешний опыт)». Часто вторая часть выражения (причина) опускается в речи, и остается только первая. Убеждения индивида также являются важным аспектом вхождения им в существующую корпоративную культуру, сказываясь на исполнении им своих функций. Например, если убеждение сотрудника состоит в том, что клиента можно обмануть, в то время как компания ориентирована на честное и качественное обслуживание, то, скорее всего, даже добившись результата в краткосрочном периоде, такой сотрудник принесет убытки в долгосрочном.

2. *Когнитии*. Данный элемент включает в себя, во-первых, совокупность знаний и систему убеждений сотрудника, а, во-вторых, его мыслительные стратегии (навыки мышления). На

данном уровне описываются те компетенции, которые невозможно наблюдать. Если личностные качества являются сравнительно стабильными образованиями, то когнитии – это более динамические характеристики личности. Для их описания и диагностики используются модели из когнитивной психологии, однако применительно к отдельному субъекту наибольшего успеха в этом плане добились адепты НЛП, хотя и они пока не способны в полной мере объяснить, откуда берутся идеи, несмотря на все их попытки смоделировать мыслительные стратегии гениев [3]. Для описания когнитивных стратегий в НЛП используется модель Т.О.Т.Е. [6]. В качестве критериев описания используются так называемые метапрограммы.

Метапрограммы не являются самостоятельной разработкой, но представляют собой лишь объединения различных классификаций типов личности, способов мышления, когнитивных стилей, фильтров восприятия, типичных реакций и способов обработки поступающей информации из разных отраслей психологии. Но ввиду наличия большого числа критериев (сейчас исследователи насчитывают уже более 250 метапрограмм) моделирование достигает довольно больших успехов.

Для оценки профессиональных знаний, как правило, используются специализированные тесты. Опытный руководитель может оценить знания сотрудника и без использования специальных методик. Наконец, аттестат или диплом может служить косвенным показателем знаний сотрудника.

Следует отметить, что в документации когнитивный и поведенческий элементы разделяться не будут, так как большая часть видов деятельности содержит в себе оба компонента. Например, в кластере «Клиентоориентированность» может быть выделен такой тип поведения, как «понимание других людей». Это поведение (в широком смысле слова) включает в себя как когнитивный аспект (то есть сотрудник должен действительно понять клиента), так и поведенческий (то есть выразить это понимание клиенту).

Выделение когнитивного компонента может показаться излишним, ведь любая мыслительная деятельность все равно должна обусловить какое-либо реальное поведение. И действительно, если мы говорим о простой оценке сотрудника, мы можем ограничиться описанием конкретного поведения, часто не затрагивая его личностные качества. Однако если мы хотим обучить сотрудника, определить его мотивацию, иметь возможность понять, как лучший работник делает то, что он делает, и передать это другим, необходимо рассматривать все вышерассмотренные компоненты компетенции.

3. *Поведение.* Данный элемент включает в себя навыки, обобщенное описание поведения в рабочих ситуациях и базовые поведенческие реакции (реакции на стресс, конфликтное поведение и др.). Под поведением здесь понимается именно совокупность мышечных сокращений. Другими словами, поведение является самостоятельной характеристикой личности, не сводимой к когнитивному элементу. С другой стороны, очень часто именно когнитивный навык обуславливает определенное поведение, поэтому перед оценкой важно определить предмет оценки или моделирования: навык поведенческий или когнитивный.

Навыки могут быть оценены прямым наблюдением за поведением сотрудника на рабочем месте или в смоделированной ситуации. Также навык может проверяться на основе полученного результата и времени, затраченного на его получение.

Обобщенное описание предполагает анализ поведения, что подразумевает аналитическое описание поведения сотрудника во многих рабочих ситуациях. Здесь могут быть такие описания, как «Открытость для других (использование открытой позы и др.)», «Активное слушание собеседника» и др. Данные описания можно получать с помощью метода «интервью по получению поведенческих примеров», который был разработан Спенсером и соединяет в себе метод критических инцидентов Фланагана и тематический апперцепционный тест.

4. *Результат.* Именно этот элемент определяет целесообразность выделения той или

иной компетенции. Очень часто менеджеры по управлению персоналом используют готовые модели компетенций, не понимая результаты реализации соответствующих компетенций, что впоследствии не позволяет оценивать саму модель компетенций и изменять ее. По этой причине необходимо определить критериально описываемый результат для каждой компетенции, что представляет большую проблему, которая в современном менеджменте, как правило, решается внедрением системы ключевых показателей эффективности. Часто определить критерии для описания результата использования компетенций не так легко. Если сложные навыки, связанные с продажей и переговорами, можно определить напрямую, путем оценки количества успешных продаж, лояльности клиента и др., то, например, такой навык руководителя, как умение мотивировать подчиненных, определить при непосредственном наблюдении довольно сложно. Более того, оценить это критериально (по степени проявления мотивации у подчиненных после воздействия руководителя) практически невозможно, не используя специальных психологических методик. Поэтому, если мы сможем понять и критериально описать, какая внутренняя работа происходит в человеке и как конкретно он осуществляет поведенческий навык, когда он производит успешную мотивацию сотрудника, тогда у нас будут критерии для того, чтобы описать изменения, произошедшие в сотруднике после воздействия на него.

Рассмотрев ряд приемов, с помощью которых можно выявлять необходимые компоненты компетенций, далее раскроем ряд стандартных методов, полезных для выявления и диагностирования компетенций.

Функциональный анализ применяется для определения основанных на компетентности стандартов для квалификационного справочника. Проводится различие между действиями, которые совершаются на рабочем месте, и функциями, которые являются целями этих действий. Метод сосредоточивает внимание на результатах действия для того, чтобы установить ожидаемые показатели труда на рабочем месте.

Метод критических случаев, предложенный Фланаганом [9], предназначен для получения данных об эффективном и неэффективном поведении, которое демонстрировалось в действительности (в критических случаях). Данный метод представляет собой пошаговое интервью, проходящее несколько этапов: описание ситуаций успешной или неуспешной деятельности; описание поведения работника в рамках каждого из событий; систематизация описания на уровнях областей задач и адекватных им черт успешного поведения работника.

В результате можно составить список компетенций и включить в него показатели или стандарты выполнения для каждой основной задачи.

Репертуарные решетки – методика, основанная на теории личностных конструктов Дж. Келли. Ее можно использовать для определения критериев, отличающих высокие стандарты выполнения от низких. Работник оценивает набор объектов с помощью набора конструктов (оценочных шкал). Как правило, и объекты, и наборы конструктов продуцируются им самим. Типичной инструкцией является задание на объединение двух объектов из трех по какому-либо свойству, которое отличает их от третьего, после этого надо прописать использованное для категоризации свойство. За счет дальнейшей факторизации строится уникальная структура личностных конструктов индивида.

Вышеописанные методики могут применяться в совокупности с помощью метода *«Ассессмент-центр»*. Это комплексный метод оценки компетенций, необходимых для работы на конкретной должности, основанный на моделировании профессиональной деятельности.

Состав процедур центров оценки выглядит следующим образом: интервью с экспертом; психологические, профессиональные и общие тесты; краткая презентация участника перед экспертами; деловая игра; биографическое анкетирование; описание профессиональных достижений; индивидуальный анализ конкретных ситуаций; экспертное наблюдение, по результатам которого для каждого сотрудника составляются рекомендации.

Наиболее перспективной для определения компетенций представляется американская традиция, предполагающая выделение лучших работников и определение того, что отличает их от посредственных. Так устанавливается более высокая планка для сотрудников и создается система разнообразных стимулов для мотивации персонала к получению лучших профессиональных навыков.

Литература

1. Гришина И.В. Профессиональная компетенция руководителя школы как объект исследования: монография. СПб.: СПбГУПМ, 2002.
2. Дорожкин Ю.Н., Коршак А.А., Гайсина Л.М. Некоторые аспекты экономики и кадровой политики в нефтегазовом комплексе // Проблемы сбора, подготовки и транспорта нефти и нефтепродуктов. 2008. №3. С. 122–130.
3. Дилтс Р. Стратегии гениев. Т. 3. Зигмунд Фрейд, Леонардо да Винчи, Никола Тесла / Пер. с англ. Е.Н. Дружининой. М.: Независимая фирма «Класс», 1998.
4. Исмаилова Ф.С. Основы профессионального консультирования / науч. ред. Э.Ф. Зеер. М., Воронеж, 2005.
5. Лебедева Н.М., Малхозова Ф.М. Социально-психологическое исследование этнической толерантности в Карачаево-Черкесии // Идентичность и толерантность / Под ред. Н. М. Лебедевой. М.: Изд-во ИЭА РАН, 2002. С. 152–168.
6. Миллер Дж., Галантер Е., Прибрам К. Программы и структура поведения. Подробное описание модели Т-О-Т-Е. М., 2000. 227 с.
7. Спенсер Л.М., Спенсер С.М. Компетенции на работе. Модели максимальной эффективности работы. М.: ГИППО, 2005. 372 с.
8. Boyatzis R.E. The Competent Manager. NY.: Wiley, 1982.
9. Flanagan J.C. The Critical Incident Technique. LA.: Watts & Spencer, 1954.
10. McClelland D.C. Testing for competence rather than for intelligence // American Psychologist. 1973. № 28. P. 1–14.

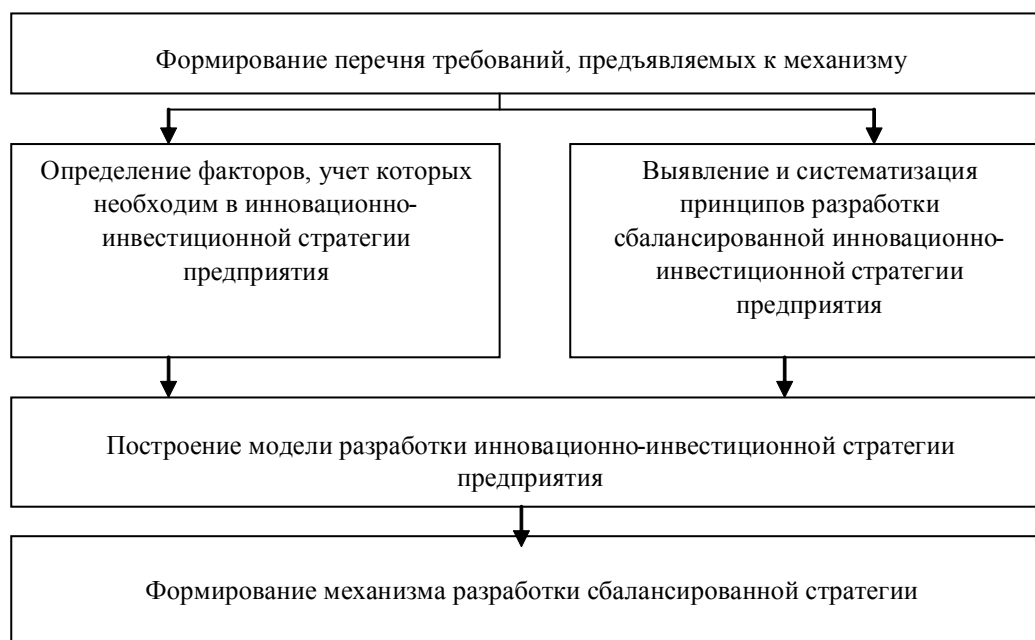
Методический подход к формированию механизма разработки инновационно-инвестиционной стратегии предприятия

К. ХАКИМОВА

Обеспечение развития предприятия, а также его устойчивости в долгосрочной перспективе требует разработки эффективной стратегии. Поскольку в настоящее время основой такой стратегии зачастую является осуществление инновационной деятельности, необходим управленческий инструментарий, позволяющий сформировать сбалансированную инновационно-инвестиционную стратегию. На сегодняшний день данная проблема изучена в недостаточной степени, а существующие подходы к данному вопросу имеют недостатки, ограничивающие их применение, что приводит к неполной реализации научно-технического и производственного потенциала предприятий, а также снижению их эффективности как с точки зрения конкурентных позиций, так и с точки зрения финансовых результатов [3].

Для решения данной проблемы необходим методический подход к разработке механизма формирования инновационно-инвестиционной стратегии предприятия. Это позволит создать инструмент для обоснования и принятия менеджментом предприятия оптимальных решений о вложении средств в инвестиционные и инновационные проекты с целью укрепления рыночных позиций и лучшего управления денежными потоками. Как следствие, нужно определить основные этапы построения данного механизма, а также ряд ключевых принципов, на которые будет опираться его разработка.

Для достижения поставленной цели выделим ключевые этапы построения эффективного механизма формирования инновационно-инвестиционной стратегии, которые представлены на рисунке.



Этапы построения механизма формирования инновационно-инвестиционной стратегии предприятия

Хакимова Ксения Радиковна, аспирант кафедры инновационной экономики Башкирского государственного университета. E-mail: KhakimovaPost@yandex.ru

Формирование перечня требований к механизму. Требования, предъявляемые к разрабатываемому механизму, должны соответствовать целям и задачам инновационной политики предприятия. По мнению таких авторов, как А.А. Барабицкий, О.А. Масленникова, Д.В. Котов, О.Ю. Ефимова и др., формирование целей и задач инновационной политики предприятия является первым этапом и основой всей инновационной политики и, как следствие, предопределяет возможность ее успешной реализации [1; 2; 3]. Одно из ключевых требований, предъявляемых к системе целей предприятия, – это сбалансированность, соответственно, механизм разработки инновационно-инвестиционной стратегии должен удовлетворять конкретным критериям этого требования. Под сбалансированной в данном случае подразумевается инновационно-инвестиционная стратегия, которая:

- дает ответ на вопрос о соотношении ресурсов, вкладываемых как в инвестиционные, так и инновационные проекты при формировании портфеля;

- включает в себя рекомендации по определению степени радикальности инноваций, реализуемых на предприятии;

- удовлетворяет требованиям инвесторов по уровню риска и доходности осуществляемых инновационно-инвестиционных проектов;

- способна повысить конкурентоспособность предприятия.

Важную роль в процессе эффективной реализации инновационно-инвестиционной стратегии предприятия является возможность ее корректировки, что обусловлено рядом причин. Во-первых, это высокорисковый характер, который может иметь инновационная деятельность. Во-вторых, на сегодняшний день экономика страны характеризуется нестабильностью и высокой изменчивостью, что не гарантирует достижение запланированных значений показателей эффективности. В этих условиях менеджменту предприятия необходимо своевременно принимать решения для минимизации рисков. Таким образом, утвержденная на предприятии инновационная стратегия и, соответственно, разрабатываемый механизм должны позволять адаптировать стратегию к изменяющимся условиям внешней и внутренней среды предприятия.

Поскольку экономика страны не развивается односторонне, а финансовые рынки отличаются высокой волатильностью, необходимо рассмотрение некоторого ряда сценариев развития событий. По мнению Л.А. Никифо-

ровой, смысл стратегического управления предприятием заключается именно в «обеспечении многообразия реакций организации» [5, 164]. Применительно к механизму разработки инновационно-инвестиционной стратегии это требование находит выражение в сценарном подходе к ее формированию, а также учете временного фактора и возможности прогнозирования как показателей осуществления инновационно-инвестиционной деятельности в целом, так и соответствия реализуемой стратегии критериям сбалансированности на всех этапах.

Методический подход к разработке механизма формирования инновационно-инвестиционной стратегии предприятия подразумевает выявление факторов, учет которых необходим для разработки сбалансированной стратегии. Помимо непосредственно формирования перечня факторов, учитываемых при построении инновационно-инвестиционной стратегии, требуется их систематизация и ранжирование, то есть определение степени влияния того или иного фактора. Целесообразной представляется группировка факторов в зависимости от этапа разработки инновационно-инвестиционной стратегии, на котором эти факторы должны быть учтены. В совокупности реализация этих мер позволит сформировать методику комплексной оценки групп факторов для создания впоследствии на основе результата практических рекомендаций для предприятий.

Принципы разработки инновационно-инвестиционной стратегии. Разрабатываемая на предприятии инновационно-инвестиционная стратегия должна отвечать критериям сбалансированности, что является одним из ключевых условий достижения поставленных менеджментом стратегических и тактических целей [4]. В связи с этим при формировании стратегии необходимо руководствоваться рядом принципов. Т.А. Пахомова выделяет следующие принципы планирования сбалансированного развития инновационно-инвестиционных систем [6, 50]: 1) научное обоснование; 2) гармонизация и координация (структурных подразделений организации); 3) непрерывность процесса планирования; 4) приоритетность (выбор приоритетов развития хозяйственными системами).

Помимо приведенных принципов, которые в некоторой степени выражают требования, предъявляемые к стратегии, а соответственно, и к механизму, выделим следующие принципы, имеющие большое значение:

– принцип системного учета и анализа факторов, что позволит получить более точные исходные данные для планирования;

– принцип универсальности, что подразумевает разработку механизма, имеющего возможность применения на предприятиях различных отраслей, однако с возможностью учета отраслевых особенностей. Большинство трудов современных ученых по данной тематике посвящено построению стратегии на предприятиях той или иной конкретной отрасли. Предполагается, что механизм на основе анализа групп факторов, как было упомянуто выше, будет иметь возможность адаптироваться под различные рыночные условия.

– принцип непротиворечия (формирования портфеля инновационно-инвестиционных проектов, позволяющих сбалансировать риски, с одной стороны, и использовать эффект синергии для мультипликации эффекта, с другой).

Помимо этого, не следует забывать о том, что стратегия, вырабатываемая в результате применения механизма, должна соответствовать общим принципам осуществления как инвестиционной, так и инновационной деятельности.

В соответствии с выявленными факторами и принципами формируется модель разработки инновационно-инвестиционной стратегии. В данную модель включены:

1) перечень выполняемых работ при разработке стратегии (как процесс, сочетающий в себе как построение инновационной, так и инвестиционной стратегии);

2) факторы, перечень которых был определен ранее в качестве входящей информации, подлежащей анализу и обработке на каждом этапе;

3) исполнители, выполняющие работы на всех этапах разработки стратегии.

Заключительным этапом перед апробацией является непосредственно построение механизма формирования стратегии. В отличие от модели, механизм разработки стратегии включает в себя непосредственно методику анализа выявленных факторов, а также шкалу, позволяющую интерпретировать данные, полученные по итогам расчета, в конечные рекомендации. Помимо этого, в состав механизма входит проверка полученной стратегии на соответствие критерию сбалансированности.

Соответственно, следующим шагом будет формирование и подробное описание шкалы, позволяющей дать конкретные рекомендации по разрабатываемой стратегии. Данная шкала в количественной форме отражает тот пул инвестиционных решений и альтернатив, которые могут быть приняты на предприятии. Конечный результат, представляющий собой набор значе-

ний, полученных на каждом этапе анализа факторов, соотносится с типовым решением (о необходимости вложения средств в инновации и доли инвестиционных ресурсов, направляемых на инновационную деятельность). Поскольку не все факторы, оказывающие влияние на осуществление предприятием инновационной деятельности, поддаются количественной оценке, необходимо приведение их к значению по шкале, что является вопросом для разработки.

Таким образом, в настоящее время осуществление инновационной деятельности является одним из ключевых направлений повышения конкурентоспособности предприятия, в том числе в глобальном масштабе. В качестве решения проблемы недостаточно разработанного инструментария управления данным видом деятельности в данной статье предложен методический подход к разработке механизма построения сбалансированной инновационно-инвестиционной стратегии предприятия. В частности, выделены основные требования, которым должен отвечать механизм: возможность корректировки, возможность учета различных сценариев развития, учет временного фактора, предоставление возможности для прогноза реализации стратегии в конкретный момент времени.

Помимо этого, выделены и дополнены ключевые принципы, которым должен отвечать механизм, среди которых отметим принцип универсальности, принцип системного учета и анализа факторов.

Литература

1. Барабичкий А.А., Масленникова О.А. Методические подходы к разработке инновационной политики промышленного предприятия // Бизнес в законе, 2012. № 4. С. 143–146.
2. Котов Д.В. Оценка инновационного развития социально-экономических систем // Вестник Самарского государственного экономического университета. 2011. № 4. С. 43–48.
3. Котов Д.В. Инновационное состояние социально-экономических систем: теория, практика, управление развитием. Уфа: Изд-во «Нефтегазовое дело», 2010. 253 с.
4. Котов Д.В., Ефимова О.Ю. Оценка стратегического потенциала инноваций // Научное обозрение. 2012. № 4. С. 539–549.
5. Никифорова Л.А. Методологический подход к разработке и оценке инновационной стратегии организации // Вестник Томского государственного университета. 2010. № 341. С. 162–166.
6. Пахомова Т.А. Планирование сбалансированного развития инновационной и инвестиционной деятельности хозяйственных систем: дис. ... канд. экон. наук. Воронеж, 2014. 174 с.

Актуальные проблемы использования земельных ресурсов сельскохозяйственными организациями Республики Башкортостан

Н. РАФИКОВА

В период подготовки к предстоящей Всероссийской сельскохозяйственной переписи особую актуальность приобретают проблемы эффективного использования земли. Перспективы дальнейшего роста производства агропродовольственной продукции во многом связаны с усилением использования земель сельскохозяйственного назначения, так как земля является основным ресурсным потенциалом сельского хозяйства.

Земля – незаменимый, невозпроизводимый природный ресурс, основное средство производства в сельском хозяйстве и национальное богатство страны [6]. В связи со спецификой данного ресурса возникает объективная необходимость государственного регулирования условий землепользования, реализации правовых норм и инвестирования. Земля как объект инвестирования имеет следующие отличительные особенности: обеспечивает защиту вложенных средств от инфляции; при правильном использовании имеет неограниченный срок использования, при этом не теряет своих свойств и качественных характеристик; обеспечивает минимальный размер рисков инвестиций; обладает высокой ликвидностью; не требует больших затрат на

содержание и обслуживание; имеет возможность для дальнейшего развития. По мере развития общества значение земли возрастает, что усиливает необходимость тщательного мониторинга и анализа трансформации земельных угодий и их использования.

При проведении анализа следует различать показатели использования земельных угодий и эффективности их использования [2]. В результате реорганизации сельскохозяйственных организаций, приватизации земель, распределения земельных паев непрерывно продолжается уменьшение размеров и качества земли. При этом не всегда соблюдается принцип приоритетного землепользования. Данные Управления Росреестра по Республике Башкортостан свидетельствуют о том, что в сельскохозяйственных организациях в 2014 г. по сравнению с 2000 г. площадь сельскохозяйственных угодий уменьшилась на 17,3 %, пашни – на 27,7 %, площадь кормовых угодий увеличилась на 5,4 % [3]. Коэффициент вовлечения сельскохозяйственных угодий в экономический оборот снизился с 79,6 % до 68,9 %. Уровень распаханности сельскохозяйственных угодий уменьшился с 68,4 % до 59,7 %. Повысилась доля кормовых угодий – с 31,5 % до 41,1 % (см. табл. 1).

Таблица 1

Динамика показателей, характеризующих состав и объемы использования земли в сельскохозяйственных организациях Республики Башкортостан (на конец года)*

Показатели	2000 г.	2005 г.	2010 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.
Сельскохозяйственные угодья	5732,2	4944,6	4988,5	4885,0	4826,5	4741,2
из них:						
пашня	3919,2	2908,6	2977,1	2908,1	2872,9	2832,0
кормовые угодья	1808,1	2031,6	2007,4	1973,0	1949,6	1905,2
Площадь посевов, тыс. га	3469,1	2535,7	2547,7	2357,7	2383,6	2253,6
в т.ч. зерновых	1918,2	1356,3	1457,3	1344,6	1361,7	1329,4

* Составлено на основе данных Управления Росреестра по Республике Башкортостан.

Рафикова Нурия Тимергалеевна, д-р экон. наук, профессор кафедры статистики и информационных систем в экономике Башкирского государственного аграрного университета. E-mail: rafikova163@rambler.ru

Сокращение объемов пашни связано с уменьшением размеров посевных площадей сельскохозяйственных культур и паров. Посевные площади сельскохозяйственных культур в 2014 г. по сравнению с 2000 г. сократились в сельскохозяйственных организациях Республики Башкортостан почти на 35 %, доля их площади в пашни сократилась с 88,5 % и составила 79,6 %. В 2014 г. по сравнению с 2000 г. площадь посевов зерновых культур уменьшилась на 30,7 %.

Среднегодовое сокращение площади посевов зерновых культур в сельскохозяйственных организациях составило в среднем за 1991–1995 гг. 35 тыс. га в год, в 1996–2000 гг. – 51,5 тыс. га, в 2000–2010 гг. – 46,0 тыс. га, 2011–2014 гг. – 10,2 тыс. га. С 2009 г. площади посевов зерновых культур стали увеличиваться. В сложившихся условиях это является стратегически верным решением, поскольку достигнутый уровень урожайности еще не обеспечивает научно обоснованного уровня производства зерна в размере 1 т на душу населения.

Сравнение данных таблиц 1 и 2 позволяет сделать вывод о том, что размеры земель сельскохозяйственных организаций, по информации Управления Росреестра, в 2014 г. существенно превышают данные, содержащиеся в годовой

отчетности Министерства сельского хозяйства Республики Башкортостан (МСХ РБ): сельскохозяйственных угодий в 1,44 раза, пашни – в 1,12 раза, кормовых угодий – в 2,54 раза. Возможно, такая ситуация возникла из-за несоблюдения правил межевания и оформления соответствующих документов аренды, использования земель не по целевому назначению. До сих пор нет четкой картины, описывающей ситуацию, связанную с наличием и использованием земельных ресурсов, так как на практике не действует закон об эффективном использовании земель сельскохозяйственного назначения. Так, по данным годовых отчетов сельскохозяйственных организаций за 2012 г., из общей земельной площади сельхозорганизаций 3788 тыс. га было использовано только 3558 тыс. га, 136,4 тыс. га – передано в пользование другим лицам, а 91 тыс. га земель не использовалось. В 2013 г. общая земельная площадь сельхозорганизаций уменьшилась и составила 3603 тыс. га, использовалось – 3404 тыс. га, 110,4 тыс. га было передано в пользование другим организациям, а 88,4 тыс. га не использовалось. В 2014 г. из 3446 тыс. га использовалось 3310 тыс. га, 69,0 тыс. га передано в пользование другим организациям, 66,7 тыс. га не использовалось.

Таблица 2

**Показатели состава и использования земли
в сельскохозяйственных организациях Республики Башкортостан***

Показатели	2000 г.	2005 г.	2010 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2014 г. в % 2000 г.
Общая земельная площадь, тыс. га	6223	5218	4254	3788	3603	3446	55,3
в т. ч. сельскохозяйственные угодья	5407	4585	3949	3563	3415	3287	60,8
Из них:							
пашня	3645	2792	2745	2592	2572	2535	69,5
сенокосы	513	578	418	353	302	263	51,3
пастбища	1178	1210	782	615	538	487	41,3
Площадь посевов, тыс. га	3260	2433	2440	2249	2304	2254	69,1
в т. ч. зерновых	1825	1317	1394	1310	1326	1329	72,8

*По данным годового отчета сельскохозяйственных организаций МСХ РБ.

Приведенные данные свидетельствуют о несогласованности сбора информации различными ведомствами. В этих условиях необходима разработка единой методики формирования и актуализации данных о земельных ресурсах в рамках реализации федеральных целевых программ развития государственной статистики.

Как известно, показатели эффективности использования земли характеризуют выход продукции с единицы земельной площади. При определении показателей эффективности использования земли необходимо обеспечить сопоставимость рассчитанных показателей.

Таблица 3

Показатели эффективности использования земли в сельскохозяйственных организациях Республики Башкортостан*

Показатели	2000 г.	2005 г.	2010 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2014 г., в % к 2000 г.
Произведено, тыс. ц.:							
зерна	23383	23897	6270	13249	15925	18353	78,5
молока	6144,8	5957	5939	5310	5238	5211	84,8
прироста КРС	565,8	487	415,3	415,3	413,4	401	70,8
Продукция с.-х. в факт. ценах, млн руб.	13495	19786	26446	34921	40775	44630	3,3р
Численность работников, занятых в с.-х., тыс. чел.	214,8	101,3	54,3	50,7	47,4	43,6	20,3
Поголовье на конец года, тыс. голов КРС	887,6	619	516,3	465,0	451,0	418,3	47,2
из них коров	321,2	220	187,8	174,7	168,8	159,5	49,6
Продукция с.-х. в сопост. ценах в расчете на 100 га сельхоз- угодий, тыс. руб.	245,3	409,6	450,0	658,9	752,2	758,0	3,1 р.
на 1 работника, занятого в сельском хозяйстве, тыс. руб.	61,8	185,4	522,9	463,1	542,2	571,4	9,2 р.
Урожайность зерновых культур ц с 1 га в расчете:							
на посевную площадь	12,8	18,1	4,5	10,1	12,0	14,0	109,4
на фактически убранную	13,1	19,2	10,2	13,3	15,0	14,2	108,4
Производство на 100 га сельхозугодий, ц:							
молока	113,6	129,9	150,4	148,9	153,4	158,5	139,5
прироста КРС	10,5	10,6	10,5	13,1	12,1	12,2	116,2
Плотность поголовья на 100 га сельхозугодий, голов:							
КРС	16,4	13,5	13,1	13,1	13,2	12,7	77,4
коров	5,9	4,8	4,75	4,9	4,9	4,85	82,2

* По данным годового отчета сельскохозяйственных организаций МСХ РБ.

На основе располагаемой информации сопоставимыми являются показатели эффективности использования земли в сельскохозяйственных организациях, рассчитанные по данным сводного годового отчета (табл. 3). Из данных таблицы 3 следует, что стоимостные показатели уровня производства продукции и

производительности труда имеют тенденцию к повышению. Это в значительной степени связано с сокращением площадей сельхозугодий и численности работников, так как натуральные показатели, характеризующие производство зерна, молока, прирост КРС, уменьшаются. Изменение значений этих показателей, в первую

очередь, зависит от урожайности зерновых, кормовых культур, продуктивности и плотности поголовья скота. Так, значение основного показателя технологической эффективности зернового хозяйства (урожайность зерновых культур) существенно снизилось в 2010–2012 гг. в связи с неблагоприятными погодными условиями [3].

В современных условиях урожайность зерновых культур определяется в расчете на фактически убранную площадь в соответствии с международными стандартами. По нашему мнению, показатель урожайности в расчете на 1 га фактически убранной площади в одностороннем порядке отражает результаты хозяйственной деятельности и не характеризует фактический уровень технологической эффективности в климатических условиях России, при которых зимняя гибель части озимых и яровых зерновых в связи с засухой являются неизбежной. Для решения данной проблемы, с нашей точки зрения, необходимо определять урожайность в расчете на посевную площадь. Более того, для оценки качества и полноты уборки уровень урожайности следует определять и в расчете на уборочную площадь. Только совместное использование этих показателей дает возможность проведения объективной оценки экономических процессов.

Анализ взаимосвязи между эффективностью использования земель сельскохозяйственного назначения и размером земельной площади показывает, что наиболее эффективной формой хозяйствования является коллективная форма. Именно в таких хозяйствах создаются условия для внедрения достижений научно-технического прогресса, эффективного сочетания основных факторов производства, использования потенциальных резервов. Таким образом, приведенные данные свидетельствуют о проблемах, связанных с учетом и использованием земельных участков. Следует отметить, что не только в Республике Башкортостан, но и в стране сложилась напряженная экологическая ситуация. Так, в Республике Башкортостан общее количество загрязняющих атмосферу веществ, отходящих от всех стационарных источников, составило в 2014 г. 1395,7 тыс. тонн. Было

обезврежено 936,3 тыс. тонн, или 56,1 % от общего количества загрязняющих веществ. При этом число загрязняющих атмосферу веществ в 2014 г. по сравнению с 2010 г. увеличилось на 58,2 %, а среднегодовой темп роста данного показателя составил 112,1 %. За этот же период количество уловленных и обезвреженных загрязняющих атмосферу веществ увеличилось на 89,3 %, среднегодовой темп прироста данного показателя составил 17,3 %.

Хотя наблюдается опережение темпов роста улавливания и обезвреживания загрязняющих веществ, это опережение пока является незначительным [4]. Ежегодный объем образующихся отходов превысил 5 млрд тонн, что привело к выходу из хозяйственного оборота уже более 1 млн га земель. Повсеместно усиливается процесс деградации земель, опустынивание в той или иной степени происходит в 27 субъектах страны [5]. Поэтому привлечение инвестиций в охрану и рациональное использование земель является одной из приоритетных задач экономической политики.

В августе 2012 г. был издан Указ Президента Российской Федерации № 1199 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации». В соответствии с этим указом для оценки эффективности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации был предложен перечень, включающий 10 показателей. На расширенном заседании Общественного совета при Территориальном органе Федеральной службы государственной статистики по Республике Башкортостан были рассмотрены достигнутые значения этих показателей по Республике Башкортостан в сравнении с данными по России, Приволжскому Федеральному округу и его регионам за 2010–2014 г. [3].

Проведенный анализ показал, что в республике достигнуты высокие темпы прироста продукции, произведенной малыми предприятиями, по вводу жилья, внедрению инвестиций в основной капитал. Эти достижения были связаны также с подготовкой и успешным проведением саммитов стран ШОС и БРИКС. Они создают необходимую базу для дальнейшего

развития экономики и решения социальных проблем [1]. Наиболее острые социальные проблемы связаны с демографическими показателями, с показателями занятости, оттока молодежи из села. В этих условиях представляется целесообразным расширить перечень показателей для оценки деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Так, в качестве критериев эффективности использования земли можно применять показатели вовлечения сельскохозяйственных угодий в экономический оборот и уровня производства сельскохозяйственной продукции, а также показатели экологического состояния, выполнения планов снижения выбросов всеми предприятиями, в первую очередь, в крупных городах республики, которые могут нанести ущерб окружающей природе и здоровью населения.

Все сказанное свидетельствует о необходимости научно обоснованного и организованного проведения сплошного федерального статистического наблюдения за деятельностью субъектов малого и среднего предпринимательства и предстоящей Всероссийской сельскохозяйственной переписи, которые должны обеспечить органы управления достоверной информацией не только в целом по отрасли, но и в разрезе отдельных категорий хозяйств.

Литература

1. Галин Р.А. Анализ воспроизводства населения в муниципальных образованиях Башкортостана // Экономика и управление: научно-практический журнал. 2016. № 1. С. 38–43.
2. Рафикова Н.Т., Валишина Н.Р. Анализ влияния зональных условий на производство зерна в республике Башкортостан // Вопросы статистики. 2015. № 10. С. 48–56.
3. Рафикова Н.Т. Об уровне некоторых показателей оценки деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации // Социально-экономические проблемы развития аграрной сферы экономики и пути их решения: материалы Всерос. науч.-практ. конф., посвящ. 85-летию ФГБОУ ВО «Башкирский государственный аграрный университет» (27 октября 2015 г.) Уфа, 2015. С. 155–158.
4. Сельское хозяйство, охота и лесоводство Республики Башкортостан: стат. сб. Уфа: Башкортостанстат, 2014. 198 с.
5. Трофимчук Т.С. О статистике выбросов загрязняющих атмосферу веществ // Статистические методы в гуманитарных и экономических науках: материалы междунар. науч.-практ. конф. (Санкт-Петербург, 28–29 января 2016 г.) Спб.: нестор – история, 2016, с. 259–261.
6. Федеральный закон «Об охране окружающей среды» от 10.01.2002 № 7–ФЗ. [Электронный документ]: режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_law_34823/

Второго мая нашему давнему другу и автору актуальнейших публикаций по вопросам аграрной и земельной реформы в Башкортостане **Ради́лу Кияме́тдиновичу МУХАМЕ́ТДИНОВУ** исполняется 80 лет. Р.К. Мухаметдинов занимал высокие должности в сфере сельского хозяйства республики, в том числе возглавлял Госкомитет РБ по земельным ресурсам и землеустройству. Долгие годы преподавая в нашей Академии, Радил Кияметдинович активно популяризировал правовые знания в области регулирования земельных отношений в аграрном комплексе Республики Башкортостан. Он имеет почетное звание «Заслуженный работник сельского хозяйства», награжден двумя орденами Трудового Красного Знамени, орденом «Знак Почета» и медалями.

От имени редакционного совета и редколлегии редакция журнала искренне поздравляет уважаемого человека и желает юбиляру долгих лет жизни и творчества!

Земельные преобразования в России в 1991–2015 гг.

И. СТАФИЙЧУК, Г. ГУБАЙДУЛЛИНА

23 ноября 1990 г. был принят закон «О земельной реформе» в Российской Федерации, а 21 марта того же года – «О земельной реформе в Башкирской ССР» (ныне – Республика Башкортостан). Эти законы дали старт долговременным земельным реформам, которые продолжались почти весь постсоветский период. Целью данного исследования является сравнительный анализ заявленной цели настоящей земельной реформы в России и достигнутые результаты за период ее проведения с 1991 по 2015 гг.

Основные положения земельной реформы были сформулированы в федеральных законах «О земельной реформе» от 23 ноября 1990 г. и «О социальном развитии села» от 21 декабря 1990 г., а ее задача – в «Программе развития земельной реформы в РСФСР», утвержденной Постановлением Правительства РСФСР от 18 января 1991 г.

Всего за период с 1991 по 2001 год было принято 32 федеральных закона, 52 указа Президента РФ, 180 постановлений Правительства РФ, 242 федеральных ведомственных нормативных акта и более 13 тысяч нормативных актов субъектов РФ. Все эти нормативные акты разработаны поспешно непосредственно в процессе реализации реформы и поэтому отличались незавершенностью и недолговечностью [3]. Так, Земельный кодекс РСФСР от 24 апреля 1991 г. претерпел коренные изменения в 1993 г. и был заменен новым в 2001 г. Закон «О плате за землю» от 11 октября 1996 г. отменен с 1 января 2006 г.

Заметный импульс в развитие земельных отношений и улучшение использования земель в стране внес Земельный Кодекс РФ от 25 октября

2001 г. В его развитие были приняты Федеральные законы:

- «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» от 24 июня 2002 г. № 101-ФЗ;
- «О личном подсобном хозяйстве» от 7 июля 2003 г. № 112-ФЗ;
- «О крестьянском (фермерском) хозяйстве» от 11 июля 2003 г. № 74-ФЗ;
- «О разграничении государственной собственности на землю» от 17 июля 2001 г. № 107-ФЗ (утратил силу с 11 июля 2006 г.);
- «О переводе земель и земельных участков из одной категории в другую» от 22 декабря 2004 г. № 172-ФЗ и другие.

Большое влияние на формирование нормативно-правовой основы земельных отношений оказали Гражданский и Градостроительный кодексы РФ и федеральные законы «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» от 21 июля 1997 г. № 122-ФЗ, «Об общих принципах организации местного самоуправления Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ, «О государственном кадастре недвижимости» от 24 июля 2007 г. № 121-ФЗ. При этом законы постоянно совершенствуются. В частности, в Земельный Кодекс РФ за период с 25 октября 2001 г. по 1 января 2016 г. вносили изменения 98 раз.

Согласно закону «О земельной реформе», целью реформы было «перераспределение земли в интересах создания условий для равноправного развития различных форм хозяйствования на земле, формирования многоукладной экономики...». При этом отмечалось, что «государство содействует развитию всех форм сельскохозяйственного производства: колхозов,

Стафийчук Иван Данилович, канд. экон. наук, профессор кафедры землеустройства Башкирского государственного аграрного университета (БГАУ). E-mail: stafijchuk@mail.ru

Губайдуллина Гульnaz Рашитовна, канд. экон. наук, доцент кафедры землеустройства БГАУ. E-mail: gulnazuk-yangi@mail.ru

совхозов, крестьянских хозяйств, их кооперативов и ассоциаций, подтверждает многообразие и равенство государственной, колхозно-кооперативной, частной, коллективно-долевой форм собственности». Была отменена монополия государственной собственности на землю и введена плата за пользование землей в виде земельного налога и арендной платы [4]. Право собственности на земельные участки получили граждане и юридические лица [2].

Для успешной реализации реформы законом «О социальном развитии села» от 21 декабря 1990 г. было принято решение о ежегодном субсидировании социальных нужд села на уровне не меньшем чем 15 % валового национального дохода. Но эти обещания были заведомо невыполнимы, так как бюджет страны

вплоть до 2000 г. был остродефицитным. Фактически расходы бюджета на сельское хозяйство с 1991 по 1995 гг. сократились более чем в 11 раз и составили в 1995 г. 4,6 %, а в 2002 г. – 1,7 % от его расходной части [7].

Конкретные показатели реформы были определены в «Программе развития земельной реформы в РСФСР» от 18 января 1991 г. Реформаторы полагали, что создание на базе реформированных колхозов и совхозов 80–100 тыс. крестьянских (фермерских) хозяйств (КФХ), увеличение в 1,5–2,0 раза площади личных подсобных хозяйств (ЛПХ), обеспечение потребности граждан в садовых и огородных участках позволит увеличить объем производства сельскохозяйственной продукции в 1,5–1,8 раза.

Таблица 1

Динамика площади земель у граждан России, на конец года [5]

Показатели	Единица измерения	Годы					
		1990	1995	2000	2005	2010	2014
Крестьянские (фермерские) хозяйства	Тыс. хоз.	4,4	279,1	263,7	267,5	261,7	258,9
	Млн га	0,18	11,98	15,37	14,91	16,28	17,68
Личные подсобные хозяйства	Тыс. хоз.	16,38	16	15,93	15,87	16,32	16,36
	Млн га	5,24	5,61	6,18	6,97	7,48	7,85
Садовые участки	Млн уч.	8,53	15	14,71	14,14	14,04	14,16
	Млн га	0,58	1,25	1,26	1,25	1,26	1,28
Огороды	Млн уч.	4,58	7,28	5,01	3,18	2,86	2,75
	Млн га	0,34	0,6	0,44	0,32	0,28	0,28
Индивидуальное жилищное строительство	Млн уч.	0	5,79	6,47	7,06	7,55	8,04
	Млн га	0	0,58	0,64	0,77	0,9	1,00
Дачное строительство	Тыс. уч.	28,2	76,6	85,2	110,3	172,4	262,5
	Тыс. га	2,9	11,2	12,2	17,2	63,8	101,0

За период с 1991 по 1995 г. количество КФХ выросло в 63 раза (с 4,4 тыс. до 271,1 тыс.), а их площадь увеличилась в 66,5 раз (с 181,0 до 11982,1 тыс. га). Площадь ЛПХ увеличилась в 1,7 раза, площадь под сады – в 2,2 раза, под огороды – в 1,1 раза, а производство сельскохозяйственных продуктов за этот период резко сократилось.

Согласно нормам Федерального закона «О земельной реформе» государство должно было содействовать развитию всех форм хозяйствования на земле, включая колхозы и совхозы. Но согласно Указу Президента РФ «О неотложных мерах по осуществлению земельной реформы в РСФСР, колхозы и совхозы в срок до 1 января 1993 г. были обязаны провести реорганизацию

своих хозяйств. Виновные в неисполнении этих решений подлежали привлечению к ответственности.

В 1990 г. в России колхозы занимали 139,5 млн га, а совхозы 467 млн га. В 1995 г. – 66,2 и 264,7 млн га соответственно. К 2000 г. почти все колхозы и совхозы были реформированы в новые формы хозяйствования на земле: кооперативы (20,2 млн га), общества и товарищества (175 млн га), ассоциации крестьянских фермерских хозяйств (6,8 млн га), различные подсобные хозяйства (22,0 млн га).

В процессе проведения реформы площадь земель сельскохозяйственного назначения сократилась с 639,1 млн га в 1990 г. до 386,5 млн га в

2013 г. Посевная площадь за это время сократилась со 114,6 млн га до 76 млн га, в том числе под зерновые и зернобобовые культуры с 61,9 млн га до 44,4 млн га. За тот же период сократились объемы внесения удобрений: органических с 3,5 т до 1,0 т на 1 га пашни, минеральных с 88 кг д.в. до 38 кг д.в. на 1 га посевов. Количество тракторов в расчете на 1000 га пашни сократилось с 11 до 4, количество зерноуборочных комбайнов – с 7 до 3.

Поголовье крупного рогатого скота с 57 млн голов сократилось до 19,1 млн голов, в том числе коров – с 20,6 до 8,6 млн голов, свиней – с 38,3 до 19,5 млн голов, овец и коз – с 58,2 до 23, 8 млн голов. Соответственно, снизился объем производства валовой продукции и составил в 2012 г. в сопоставимых ценах 84,4 % от уровня производства 1990 г., животноводческой продукции 64 %. (см. табл. 2).

Соответственно, снизилась обеспеченность населения продовольствием. Решали эту проблему путем значительного уменьшения норм питания и увеличения импорта продовольствия.

Разработанные Институтом питания АМН СССР среднегодовые нормы питания Федеральным законом «О потребительской корзине в целом по Российской Федерации» от 31 марта 1996 г. были снижены почти в два раза: молока – с 405 до 221 кг, мяса – с 82 до 43 кг, яиц – с 292 до 236 шт., рыбы – с 18,2 до 10,6 кг, фруктов – с 91 до 37 кг. Были увеличены только нормы потребления хлеба – со 115 до 120 кг, картофеля – со 110 до 122 кг, масла растительного – с 9,1 до 10,5 кг. Одновременно было сокращено количество других услуг потребительской корзины до 156 наименований, тогда как в Германии их 475, в Англии – 350.

Таблица 2

Динамика валового производства основных продуктов растениеводства и животноводства во всех категориях хозяйств Российской Федерации за годы земельной реформы 1990–2012 гг., млн т [5]

Показатели	Годы					
	1990	1995	2000	2005	2010	2014
Зерно (в весе после доработки)	116,7	87,9	65,4	78,8	61,0	105,0
Сахарная свекла (фабричная)	32,3	21,7	14,1	18,5	22,3	29,8
Семена подсолнечника	3,4	2,5	3,9	1,7	5,3	8,9
Картофель	30,8	21,7	29,5	18,6	21,1	30,5
Овощи	10,3	10,0	10,8	11,4	12,1	13,8
Скот и птица (в убойном весе)	10,1	5,6	4,4	5,0	7,2	8,5
Молоко	55,8	39,2	32,3	30,8	31,8	30,7
Яйца, млрд шт.	47,5	нет св.	34,1	37,1	40,6	41,3

На основании «Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации» от 30 января 2010 г. министр здравоохранения и социального развития РФ утвердил новые среднегодовые нормы потребления продуктов питания (кг/чел.): хлебобулочные изделия и картофель – 95–105; мясо и мясoproductы – 70–75; молоко и молочные продукты – 320–340; яйца – 260 шт./чел.; рыба и рыбопродукты – 18–22; сахар – 24–28; масло растительное – 10–12; овощи и бахчевые – 120–140; фрукты и ягоды – 90–100. Эти нормы положены в основу «Стратегии развития АПК на период до 2020 г.».

Значительную долю в продовольственном балансе страны занимает импорт. В 2014 г. он

составил по молоку 60,4 %, по мясу – 58,9 % от объемов их производства в нашей стране. В 2014 г. импорт сельскохозяйственной продукции составил 38 % совокупного российского потребления. А в январе 2016 г. доля импорта осталась на уровне 2011–2013 гг. и составила 21 % ВВП. В связи с этим сенатор Совета Федерации РФ Н.И. Рыжков отмечает: «Понятно, когда мы покупаем бананы, кофе, ананасы. Но как можно было докатиться до закупок картофеля, моркови, свеклы, яблок?» [1].

Аналогичные результаты имеет процесс проведения перераспределения земель. В среднем по России граждане получили земельные участки в следующих размерах: для

ведения крестьянских (фермерских) хозяйств (КФХ) – 18,9 га, личных подсобных хозяйств (ЛПХ) – 0,44 га, садовых участков – 0,09 га, участков для индивидуального жилищного строительства – 0,15 га. В то же время, по данным Института конъюнктуры аграрного рынка (ИКАР), в 2008 г. под контролем 196 частных агрохолдингов находилось 11,5 млн га, в том числе в 32 агрохолдингах по 100 тыс. га и более, а 10 собственников владеют по 1 млн га земли и более.

По данным Всероссийского института аграрных проблем и информатики, иностранный капитал контролирует в нашей стране более 150 сельскохозяйственных предприятий общей площадью более 850 тыс. га. В частности, в 2008 г. китайцы взяли в аренду на Дальнем Востоке 80 тыс. га. земель. Рослес предложил китайцам в Тюменской и Томской областях 1 млн га леса, а Свердловская и Иркутская области готовы сдать в аренду и земли сельскохозяйственного назначения.

Проведенные исследования дают основание сделать некоторые выводы и сформулировать следующие предложения.

1. В России накоплен большой опыт земельных преобразований. Но он не был использован при подготовке и проведении настоящей земельной реформы. Реализация реформы началась спонтанно, без научного, правового, организационного и материально-технического обеспечения и поэтому не дала желаемых результатов и справедливо постоянно подвергалась критике всеми слоями общества. Бывший Председатель Совета Федерации Федерального собрания России Е.С. Строев писал: «Взятый в 1991 г. курс на рыночные преобразования, должен был, как казалось, в короткие сроки улучшить положение дел в стране. Однако вместо этого через семь лет мы оказались свидетелями его краха» [6, 7].

2. Не определена цель реформы. Перераспределение земель не может быть целью. Оно может быть только средством решения главной цели реформы – улучшения использования

земель и на этой основе (а не на основе торговли углеводородами) – повышения жизненного уровня людей.

3. Современным законодательством не установлен верхний предел концентрации земель в частной собственности, что способствует формированию латифундий, ведет к обезземеливанию крестьян и их крепостной зависимости.

4. В связи с реформированием колхозов и совхозов организация их территории нарушена, информация о состоянии земель и прежние методы организации использования и охраны земель утратили свою актуальность. Необходима научно обоснованная концепция организации использования и охраны земель в новых условиях хозяйствования. Кроме того, нужно обеспечить стабильность землепользования и земельного законодательства.

Литература

1. Аргументы и факты. 2014. 22–28 окт. [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: <http://www.aif.ru/gazeta/number/17799>
2. Валиахметов Р.М., Леготин Э.В., Лукиянов М.Ю., Шкель С.Н. Двадцать лет реформ в России глазами жителей Республики Башкортостан // Россия реформирующаяся. М.: Институт социологии РАН. 2011. С. 487–513.
3. Государственный (национальный) доклад о состоянии и использовании земель Российской Федерации в 2014 г. М.: Росреестр, 2015.
4. Полторанин М. Злой дух России. Власть в тротиловом эквиваленте. М.: Алгоритм, 2013.
5. Россия в цифрах. Краткий стат. сборник. М.: Росстат. 2015.
6. Строев Е.С. Земельный вопрос. М.: Колос, 1999.
7. Янбухтин Н.Р., Стафийчук И.Д. Реформа земельных отношений в субъектах Российской Федерации на рубеже XX и XXI столетий: учеб. пособие. Уфа: АН РБ, Гилем, 2009.

Соотношение целевого воздействия и механизмов социальной регуляции в процессе управления

Р. АГЗАМОВ

Существует общепринятое мнение, что в России и за рубежом на современном этапе наметился серьезный поворот политиков к решению проблем управления социально-политическими, социально-экономическими и другими процессами. Это позволяет утверждать, что критерий «развитости» систем управления, выходя на первый план, превращается в стратегический ресурс, который учитывается при формировании различных сценариев развития на глобальном, региональном и местном уровнях [1]. Однако трудно определенно установить, учитывается этот критерий субъектами принятия решений или нет. Возможно, они и не вполне знают, что это такое, поскольку в «последние годы реформы у нас идут одна за другой, однако невозможно припомнить ни одну, которую можно считать закончившейся общепризнанным позитивным результатом» [6].

В этой связи само собой возникает предположение о том, что наряду с двумя «плохими» основаниями, отмеченными в известной апокрифической фразе, основной причиной нашего очевидного отставания от развитых стран, видимо, является и «плохое» управление. Вместе с тем было бы некорректно считать, что для России и для западных стран существуют различные закономерности социально-исторического развития. Особенно сегодня в условиях информационной эпохи, когда все народы планеты заимствуют друг у друга достижения культуры и опыта, адаптируют их к своим условиям путем свободной ассимиляции. Думается, что причина заключается в нашей собственной способности (или неспособности) решать проблемы управления социальной жизнью, понимая управление в качестве цивилизованного и рационального способа регуляции действий и взаи-

модействий людей. А такое управление можно построить только с их согласия, с их участием и применить хорошо или плохо.

Научная и практическая актуальность темы исследования. Постановка вопроса об изучении управления как проблемы через искусственное создание регулятивных механизмов и их способности оказывать влияние на направленную трансформацию проблемных объектов имеет высокую актуальность. Проблемное поле управления представляет собой трудно эксплицируемое множество типов проблем управленческой практики, связанных с управлением персоналом, организациями, отношениями, ресурсами, системами, результатами деятельности и проблемами их научного исследования. В связи с этим возникает проблемная ситуация, характеризующаяся наличием в деятельности определенной системы управления значимого и неустранимого противоречия между ее элементами: между поставленной целью и достигнутым результатом, между целью и средствами, между деятельностью и внешними условиями ее протекания и т.д. «Знание в управлении» как совокупность реально используемых мотивированных способов организации действий входит в противоречие со «знанием об управлении» как о совокупности научно обоснованных, практически необходимых и достаточных знаний для компетентного анализа проблемных ситуаций и принятия адекватных стратегических и оперативных решений. Особенно сильно затрагивает это противоречие процесс принятия решений в нестандартных ситуациях, когда их подготовка, принятие и реализация зависит от различных статусных групп во властной вертикали, а единое поле управленческой компетентности при этом

Агзамов Рафик Закариевич, д-р социол. наук, доцент кафедры экономической теории и социально-экономической политики Башкирской академии государственной службы и управления при Главе Республики Башкортостан. E-mail: agzami@bk.ru

«разваливается» на различные, не согласующиеся друг с другом фрагменты. Это обстоятельство представляется важным, поскольку не все действия конкретного человека превращаются в позитивно значимую деятельность и не все виды деятельности приводят к удовлетворяющим общество результатам.

Эта проблема с практической точки зрения обусловлена тем, что управление в России фактически все еще остается в рамках широко распространенной индустриальной парадигмы, которая «породила» мобилизационную модель развития экономики и соответствующую систему управления. В рамках этой парадигмы, внешне достаточно сбалансированной, но на деле насыщенной противоречиями и контрастами, в которой доминирует прямое воздействие политических факторов, новаторские идеи медленно и с большим трудом проникают в управленческую деятельность. Со всей очевидностью это доказывает, что индустриальная парадигма управления не может в полной мере способствовать реформированию системы властно-управленческих отношений по превращению управления в институт постиндустриального типа, так как ее неспособность работать со сложными и динамичными стохастическими системами заставляет сомневаться в ее эффективности. На базе новой, постиндустриальной парадигмы формируется новый тип экономического роста, при котором главная роль переходит к его качественным, прежде всего человеческим факторам [3]. На первый план уже выходят не проблемы дальнейшего наращивания технического потенциала общества, а проблемы создания и использования новых социальных технологий, основанных на эффективном применении потенциала человеческих ресурсов – интеллектуального, управленческого, информационного, духовно-культурного и правового.

С научной точки зрения сложность и противоречивость преобразований обусловлена тем, что на фоне вызовов постиндустриализма и специфики российских трансформаций явно обозначается недооценка проблематики управления в построении постнеклассических критериев научного познания явлений управления. Это отчетливо проявляется в том, что, несмотря на последовательные и убедительные

призывы политиков к переходу страны на инновационный курс развития, наша страна продолжает сильно отставать от развитых стран именно по причине деформации системы управления институтами власти и собственности. Между тем уже сама постановка вопроса о переходе научного познания к постнеклассической стадии является плодотворной, поскольку отражает современную динамику поиска новых критериев научности в связи с включением в познание новых объектов. К таким объектам в широком смысле слова можно отнести «любые сложные синергетические системы, взаимодействие с которыми превращает само человеческое действие в компонент системы» [7]. Это означает, что существующая в стране модель управления, которая не разграничивает управление в технике и управление в обществе, при сохранении текущих тенденций в экономике, социальной и духовно-нравственной сфере, обречена на неуспех даже в условиях высоких конъюнктурных цен на сырье. Сдвиги в современных взглядах на общество, на силы и формы, определяющие его динамику, на способы и средства изучения и понимания, требуют объединения организации и самоорганизации как доминирующего способа регуляции общественных отношений. Необходимость фундаментальных исследований, нацеленных на дальнейшее развитие «знаний в управлении» как о целостном явлении, как об особой конфигурации компетентностей в отношениях между людьми в процессе их совместной деятельности, а также в связи со средствами и результатами этой деятельности имеет высокую научную и практическую актуальность.

Различия управления как «воздействия» и как «способа регуляции». Из вышесказанного вытекает, что управленческая мысль должна обратить пристальное внимание на построение постнеклассических критериев научного познания явлений управления. В настоящей статье понятие «управленческая мысль» трактуется как познавательное отношение к управленческой практике всей «армии» руководителей различного ранга, экспертов и консультантов по управлению, а также представителей различных областей

научного знания, занимающихся исследованием проблем управления. Управленческая мысль сегодня в оценке проблем управления должна выйти за рамки индустриальной парадигмы, которая «специализируется» только на одном типе объектов, то есть на управлении группами людей, преимущественно в сфере бизнеса. Рекомендации такой «специализации» менеджмента являются наиболее приемлемыми, прежде всего, для высших руководителей крупных предпринимательских образований, поскольку менеджмент как опытная наука и школа ищет ответы преимущественно на их потребности. Реалии постиндустриализма при распространении принципов «объектного» представления управления на другие сферы управления требуют сегодня дополнительного обоснования, поскольку с изменением объекта управления во многом меняется и весь «джентльменский набор» управленческих действий, упускаемый из виду в менеджменте социальной сферы [5].

Это требует особого внимания не только к институтам управления, но и к тем субъектам, которые своей деятельностью создают и изменяют их, образно говоря, к своеобразному «спецназу». А таким «спецназом», отражающим новые возможности социологической интерпретации управления, безусловно, является отраслевая научная дисциплина – социология управления. Это и неудивительно, поскольку отечественная социология управления уже доказала свою способность к более углубленной и систематической работе над осмыслением уже накопленного мирового управленческого опыта и повышением уровня внутринаучной рефлексии в отношении проблематики управленческого типа социальной регуляции. Сегодня она смещает акцент на познание исторических изменений в практике управления, его реальной переориентации на социально-культурные механизмы регулирования человеческой деятельности и, далее, на становление в нашей стране современного социального института – управления постиндустриального типа. Понятно, что на этом пути ей потребуются преодоление институциональных изменений всего организационно-управленческого комплекса регулятивных механизмов и различных барьеров, прежде всего, барьера мышления,

в соответствии с которым человек принимает решения.

Различение предметной деятельности и механизма ее регуляции. Впервые проблему определения границ управляемости социальных процессов и механизмов их удержания в этих границах поставил один из основоположников отечественной социологии управления А.В. Тихонов, который подчеркивает, что эта проблема является более важной, всеобъемлющей, чем проблема достижения продуктовой цели. Признавая общим то, что в основе социального находятся люди, их деятельность, их действия и взаимодействия, он определяет это как «совместная деятельность». Следовательно, подчеркивает он, правомерно вести речь об искусственно создаваемом людьми механизме регуляции их совместной деятельности, поскольку объектом социологии управления выступают «человеко-размерные системы» постнеклассической науки со встроенными в них социокультурными механизмами регуляции. Для рассмотрения проблем управления это важно, поскольку они могут быть построены как устойчивое социокультурное образование при помощи сознательного установления между действиями людей причинно-следственных связей, что и образует собой управленческий тип регуляции. Это означает, что совместная деятельность регулируется различными механизмами, что между деятельностью, которая носит осознанный и предметный характер, и между этими механизмами существуют онтологически важные отличия. Это позволяет отделять само стремление человека к достижению различных целей от смысла и ценности этих целей, поскольку «сущность дела заключается в самом стремлении, а цель – дело второстепенное» [4]. Различные механизмы регуляции и саморегуляции, собственно, и занимаются этим «второстепенным делом», что позволяет сознательное создание таких механизмов относить к явлениям управления, ибо «именно управление, как и самоуправление, при совместной деятельности придает смысл и организует обусловленные природой стремления людей и их рефлексивные действия» [6]. Эта конкретизация со всей очевидностью находится в русле глубокого прозрения А.В. Тихонова,

выраженного в его синтезирующем тезисе: «Объектом управления является не человек с его деятельностью, и не группа людей, как это утверждается в менеджменте, а сами механизмы регуляции этих отношений» [6].

Саморегуляция на индивидуальном или групповом уровне в обществе происходит благодаря рефлексивным и конструктивным способностям каждого индивида, который с самого рождения уже находится в существующей среде социальных связей и отношений. Конечно, осмыслить эти сдвиги совсем не просто, тем не менее, не вызывает возражений тот факт, что проблема человека состоит в контроле его взаимодействия с обществом, в способности сознательно устанавливать меру проявления своей силы, то есть в его способности к управлению своими действиями. Следовательно, все эти сложные механизмы саморегуляции и самоорганизации можно и нужно относить к явлениям управления. Это позволяет уверенно утверждать, что управление по своему происхождению (генезису) и по той роли, которую оно выполняет в человеческой деятельности, является сугубо социальным феноменом. Являясь средством решения разнообразных задач регуляции жизни и деятельности людей в их отношениях между собой, управление, следовательно, уже само представляет собой сложную социальную проблему [5]. Это обстоятельство заслуживает самого серьезного внимания, поскольку оно смещает акценты изучения самого управления в качестве проблемы. Появляется интерес к управлению «как к средству сознательного построения механизмов управленческой регуляции социального порядка и изменения таких систем. Это средство встраивается в проблемный процесс как искусственно созданный механизм. Суть этого механизма в преднамеренном создании причинно-следственных связей, оптимизирующих процесс путем влияния на возникающие в нем спонтанные связи и их использовании» [6].

Прояснение сущности регулятивного механизма. Что же представляет собой регулятивный механизм? Уходя от традиционных представлений об обществе как социальной системе только со структурами и функциями, А.В. Тихонов раскрывает сущность регуля-

тивного механизма в рамках деятельности с позиций рефлексивности человека. Рефлексивность дается человеку от природы, и она присутствует при осуществлении им любых действий. Вместе с тем человеку от природы не дано способности предвидения прямых и особенно отдаленных последствий своих действий. Тем более, когда эти действия относятся к взаимодействию, к повторяющимся рутинным процессам, что обобщенно называется «жизнедеятельностью». А.В. Тихонов различает понятия «деятельность» и «жизнедеятельность» и считает базовым второе понятие, поскольку оно касается воспроизводства жизни, выживаемости людей, их экзистенциальных состояний. А «деятельность» он относит к сфере воспроизводства и изменения социального порядка, то есть тех общественных связей и отношений, которые делают общество целостной системой, а жизнь человека – социально значимой.

В этой проекции необходимо установить более четкое различие между деятельностью человека как физического индивида и его деятельностью в составе других людей. Индивид или сотня индивидов не составляет социального явления, поскольку индивид представляет собой лишь физический феномен, нас интересует деятельность индивида в составе других людей. В результате потребности в совместной жизни и деятельности для решения жизненных проблем, с которыми в одиночку невозможно справиться, образуется некое единство, в рамках которой их деятельность, их действия и взаимодействия определяются как «совместная деятельность». Инструментальная эффективность этого единства будет зависеть от места и роли органа управления, встроенного в это единство, который должен быть способен многократно перестраиваться, чтобы оставаться функциональным при любых режимах деятельности. Другими словами, в процессе решаемых органом управления возникающих проблем сочетаются организация и самоорганизация, формальные правила и неформальные нормы за счет прева-лирования механизмов регуляции управленческого типа. По мере наращивания способности к совместной деятельности люди предъявляют все больше претензий к самим себе, формируя способность саморефлексии. При этом они

неизбежно «наращивают» значимость коллективных социальных отношений как новой меры своей независимости, нацеленной не столько на изменение социальных форм, сколько – и это самое важное – готовых самим меняться, чтобы создавать новые социальные формы.

Это позволяет признать закономерность зарождения социального порядка в недрах этих взаимодействий и роли в нем сознательных, целенаправленных действий людей в этом процессе. В этой связи базовым понятием социологической теории управления становится понятие социального порядка. Социальный порядок – это «предельно общее понятие, выражающее идею организованности общественной жизни, упорядоченности социального действия или социальной системы» [2]. При переводе на проблемы управления социальный порядок – это постоянно поддерживаемая система, а ее создание есть управление. Современная управленческая деятельность, в отличие от индустриальной парадигмы управленческой деятельности, заключается уже не в попытках оказания прямого воздействия на деятельность других людей, а в трансляции новых смыслов в рамках постиндустриальной парадигмы. С этой точки зрения управленческая деятельность уже сама становится источником своих проблем и становится познавательной проблемой и объектом исследования.

Различение управления как субъект-объектных и субъект-субъектных отношений. Деятельность любого субъекта, будь то конкретный человек, группа или общество в целом, характеризуется поиском компромисса между полной свободой в решении своих проблем и зависимости от различных предзаданных обстоятельств. Этот поиск осуществляется в социальной форме в континууме, границами которого являются свободная самоорганизация людей, в рамках добровольной совместной деятельности для решения общих задач и организацией, жестко регламентированной правилами и нормами, которые ограничивают самостоятельность и выбор людей, обязанных подчиняться силе власти. Эти пределы, собственно, и являются границами управляемости социальных процессов, представляющих проблему для управления. Как осуществляется сама управлен-

ческая практика в этих границах управляемости? В этой связи рассмотрим регулятивную роль управления с точки зрения различения управления как субъект-объектных и субъект-субъектных отношений. Как мы уже говорили выше, при рассмотрении управления как целевого воздействия один из субъектов, который имеет полномочия органа управления, всегда является доминирующим, планирующим и организующим совместную деятельность, то есть целевым воздействием. Другой субъект, который выступает в этой схеме как объект воздействия, всегда является подчиненным и обязан, используя свои возможности саморегуляции и самоорганизации, реализовать их для решения поставленных задач. Отношения управления в этом случае создаются на основе объективной зависимости, которые обычно называются «производственными отношениями», где ведущую роль играют отношения собственности и разделения труда, а управление понимается как субъектно-объектные отношения. В том случае, если субъект, выступающий в этой схеме как объект воздействия, сможет успешно реализовать свой потенциал, то он уже выступает в качестве равноправного партнера доминирующего субъекта, и тогда субъект-объектная схема отношений превращается в субъект-субъектную. То есть отношения управления создаются на основе субъектной зависимости, когда все участники совместной деятельности строят их сознательно, принимая на себя добровольно (формально или неформально) те или иные обязательства.

Обратим внимание на некоторые нюансы этих двух типов управления. Субъект-субъектный способ проектирования, налаживания и регулирования социальных связей и отношений представляет собой системный тип управления (внешнее управление). Субъект-объектный способ, где воздействие субъекта на объект детерминировано вышестоящим иерархическим уровнем и носит сугубо целевой характер, представляет собой деятельностный тип управления (внутренне управление). Очевидно, что первый тип управления отвечает за сохранение целостности системы и ее устойчивость, а второй тип отвечает за достижение определенного конечного результата.

Взаимодействия между этими двумя типами управления образуют тот или иной режим управления целевой системой.

Выводы и практические рекомендации.

Управление в любой системе решает сложные и порой противоречивые задачи совместной деятельности людей. Однако основные задачи связаны с организацией совместной деятельности так, чтобы достижение продуктовой цели одновременно воспроизводило и целостность социальной системы как организации, без которой совместная деятельность просто невозможна. Осуществление этой задачи неизбежно усложняется тем, что совместная деятельность представляет собой процесс, изменяющийся во времени. Проще говоря, любая система имеет свой жизненный цикл, на всех стадиях которого орган управления отвечает за управляемость системы совместной деятельности, то есть за поддержание социального порядка в системе и ее продуктивности, что находит свое отражение в проблеме соотношения целевого воздействия и механизмов социальной регуляции. Проблема соотношения целевого воздействия и механизмов социальной регуляции связана с потерей управляемости системы, которая широко понимается как устойчивые социальные отношения между людьми, подкрепленные общим предметом интереса, совместным видением цели и регулятивными механизмами. Они создают социальные связи, невидимая сила которых способствует устойчивости функционирования и социального развития системы.

Поэтому в практическом плане важным является различение управления как целевого воздействия и механизмов социальной регуляции. Представление об управлении как социальном институте призвано способствовать пониманию процессов изменения в обществе в целом путем сознательного создания людьми механизмов регуляции их совместной деятельности (субъект-субъектные отношения управления). Административное управление, являясь существенным аспектом социологии управления, учитывает влияние институциональной среды бизнеса на управление, создает своеобразное «перетекание» знаний «об управлении»

и «в управлении» и берет на себя крайне необходимые прикладные функции (субъект-объектные отношения управления). Здесь речь не может идти о противостоянии. Совершенно очевидно, что здесь существует сотрудничество. Если усилия органа управления направлены преимущественно на адаптацию, на борьбу за устойчивость и целостность системы, то это непременно приведет к потере ее продуктивности, а значит, к остановке развития или даже деградации. Если усилия органа управления направлены преимущественно на рационализацию в желании высокой производительности, то неизбежно деформируются субъект-субъектные отношения и система, теряя свои системные свойства, может развалиться изнутри. В управленческой практике необходимо благоприятное соотношение целевого воздействия и механизмов социальной регуляции, то есть в ней должны быть представлены и субъект-субъектные, и субъект-объектные отношения для экспликации социокультурных механизмов управленческого типа.

Литература

1. Агзамов Р.З. Критика теории политических рынков в контексте экономического развития России // Экономика и управление: научно-практический журнал. 2015. № 5. С. 70–74.
2. Ковалев А.Д. Порядок социальный // Современная западная социология. Словарь. М.: Политиздат, 1990. 470 с.
3. Медведев В.А. Перед вызовами постиндустриализма: взгляд на прошлое, настоящее, будущее экономики России. М.: Альпина Паблишер, 2003. 440 с.
4. Павлов И.П. Полное собрание сочинений. Т. III. М.–Л.: 1951. 360 с.
5. Социология управления: стратегии, процедуры и результаты исследований / Отв. ред. А.В.Тихонов. М.: «Канон+», 2010. 607 с.
6. Социология управления: фундаментальное и прикладное знание / Отв. ред. А.В. Тихонов. М.: «Канон+», 2014. 560 с.
7. Степин В.С. Новейший философский словарь. Минск.: Наука, 1999. 479 с.

Оценка конкурентоспособности вузов на основе рейтинговой модели

А. ГАНИЕВА

Понятие «экономическая безопасность» в ряду экономических категорий появилось сравнительно недавно [2]. Применительно к высшему учебному заведению оно определяется как совокупность экономических отношений по поводу создания механизма исправления или предупреждения сбоев в процессах хозяйствования. В настоящее время вопросы экономической безопасности вуза становятся актуальными вследствие экономической нестабильности общества, сокращения финансирования со стороны государства, реформирования и бесконечных изменений в области законодательства, что приводит к росту уровня неопределенности основного вектора развития в условиях отсутствия четких правил «игры». В настоящее время на первый план выходит способность администрации вуза управлять изменениями и оперативно реагировать на них в динамично меняющейся среде в условиях современной экономики.

Рассматривая понятие «экономическая безопасность вуза», следует остановиться на точке зрения П. Прыгунова и А. Захарова относительно данной проблемы, которая, на наш взгляд, более полно отражает его содержание: «Система безопасности образовательного учреждения – это комплекс организационных, управленческих, педагогических, социальных, правовых и иных мер и мероприятий, направленных на обеспечение защиты и безопасности персонала, руководителей и обучающихся от потенциальных и реальных угроз, рисков и опасностей, необходимости их минимизации и обеспечения устойчивого функционирования и развития учебного учреждения в целом и каждого из его участников» [3].

В свою очередь, основными принципами обеспечения безопасности, по мнению С.Д. Резника, являются «законность, соблюдение баланса жизненно важных интересов личности, общества и государства, их взаимная ответственность по обеспечению безопасности, поэтому практическая реализация мероприятий, направленных на обеспечение безопасности образовательного учреждения, требует от руководителей и персонала знаний из различных сфер науки, техники, права, психологии и экономики» [4].

Эффективная модель экономической безопасности вуза должна отражать специфику образовательного учреждения, в нее должна быть заложена система адаптации к возникновению различных угроз и рисков, формирующихся в современной социально-экономической среде. В первую очередь, данные угрозы связаны с демографической ситуацией в Российской Федерации, следствием чего является снижение числа абитуриентов. Немаловажную роль также играет снижение экономического уровня жизни населения, что также снижает поток потенциальных студентов и возможности по получению высшего образования, что, конечно же, противоречит Конституции РФ, в соответствии со ст. 43 которой каждый имеет право на образование, гарантируется общедоступность и бесплатность получения образования. Но, к сожалению, количество бюджетных мест в вузах неуклонно сокращается, что также заставляет адаптироваться вузам к данным вызовам [5].

Вузу необходимо концентрировать усилия на повышении качества предоставляемых образовательных услуг. В данном ключе на первый план выступают кадровый потенциал вуза, материально-техническая база, социальная база и т.д.

В свою очередь, необходимо отметить, что одним из индикаторов высокого качества образовательных услуг является практико-ориентированность образовательного процесса. Исходя из специфики вуза, необходимо построить механизм вовлечения студентов в предпринимательскую деятельность в рамках формирования кружков, информационно-консультационных центров, оказывающих услуги хозяйствующим субъектам [1]. Например, студенты вузов спортивной направленности могут оказывать услуги в области лицензирования спортивных организаций, разрабатывать комплексы оздоровительной физической культуры для фитнес-центров, участвовать в организации спортивных мероприятий, организуемых муниципальными органами власти или хозяйствующими субъектами, разрабатывать практические рекомендации по поиску спонсоров и т.д.

Данное направление деятельности можно увязать в рамках проведения учебной и педагогической практик, что, в свою очередь, предоставит студентам возможность реализовать полученные знания и провести анализ востребованности сформированных компетенций в условиях реально действующих предприятий. Студентам данное направление позволит оценить свою конкурентоспособность, выявить спрос на рынке труда на конкретных специалистов и повысить свой уровень в соответствии с этим направлением. По нашему мнению, рассмотренная деятельность повышает уровень трудоустройства выпускников вуза, обеспечивает более тесную связь с работодателями и обратную связь с выпускниками. Кроме того, возможность реализации студентами своих навыков и компетенций во время обучения существенно повышает репутацию вуза, которая в значительной степени влияет на экономическую безопасность вуза, так как потенциальный потребитель делает вывод о качестве образовательных услуг в первую очередь на основе результата: соответствует ли квалификация и уровень сформированных компетенций требованиям работодателей, может ли он эффективно выполнять определенные обязанности и т.д.

Репутация вуза является результатом реализации грамотно выстроенной стратегии ориентации обучения на результат: встраивание выпускника в реальную экономику, его трудоустройство. В данном ключе выделим факторы, которые формируют репутацию вуза [6]:

- эффективность деятельности вуза в трудоустройстве выпускников;
- качество образовательной деятельности вуза;
- научная деятельность вуза;
- репутация среди кадровых агентств;
- репутация среди работодателей;
- репутация вуза в средствах массовой информации;
- репутация среди муниципальных органов власти.

Отметим, что содержание понятия «репутация вуза» очень близко содержанию понятия «конкурентоспособность вуза». Конкурентоспособность вуза, на наш взгляд, определяется степенью привлекательности для потенциального студента – потребителя образовательных услуг. И администрации вуза необходимо иметь возможность определения уровня конкурентоспособности вуза. В настоящее время конкурентоспособность вуза определяется исходя из методик, предложенных Министерством образования и науки РФ в рамках определения рейтинга эффективности вузов, рейтинговым агентством «Эксперт РА» на основе опросов представителей вузов, Высшей школой экономики на основе количества баллов ЕГЭ у абитуриентов, ООО «Деловая Россия» на основе данных о трудоустройстве выпускников, издательского дома «Коммерсантъ» на основе опроса работодателей, независимого рейтингового агентства в сфере образования «Рейтор» на основе собственного социологического исследования и др. Данные методики можно использовать администрацией вуза для оценки конкурентоспособности вуза, но следует отметить, что они не отражают качественную оценку спектра различных видов образовательных услуг и товаров, предоставляемых вузом на рынке.

К данным услугам и товарам стоит отнести:

- знания, передаваемые в ходе учебных занятий;

- возможность участия в научно-исследовательской деятельности, кружках, конференциях;
- участие в процессе международного академического обмена, в стажировках;
- прохождение практики в крупных организациях;
- приглашение зарубежных специалистов, проведение ими открытых лекций;
- возможность освоения рабочих профессий и получения дополнительных квалификационных документов;
- предоставление общежития;
- проведение ярмарок карьеры;
- поддержка студентов, проходящих стажировку за рубежом;
- организация досуга преподавателей и студентов;
- количество научных и учебных работ, подготовленных профессорско-преподавательским составом вуза, и степень востребованности их ведущими изданиями;
- выполнение исследовательских работ по заказу хозяйствующих субъектов;
- организация бизнес-семинаров, курсов переподготовки и повышения квалификации.

Для получения количественной оценки конкурентоспособности вуза целесообразно рассчитать индекс конкурентоспособности вуза, учитывающий качество названных выше услуг.

Численное значение индекса конкурентоспособности можно рассчитать по следующей формуле:

$$I = \sum E_i * S_i, \quad (1)$$

где E_i – вес показателя, S_i – показатель (объем предоставляемой образовательной услуги).

Вес показателя можно определять с помощью либо методов экспертных оценок, либо математического аппарата, например, с помощью метода главных компонент, метода «сломанной трости» и т.д. В качестве показателя может выступать численное значение предоставляемой образовательной услуги. Например, это может быть объем финансирования, процент студентов, стажирующихся за рубежом, процент иностранных студентов, количество публикаций в рецензируемых журналах, включенных в

перечень ВАК, базы Scopus, Web of Science, число выигранных грантов и т.д. Единица измерения зависит от специфики услуги, включенной в индекс. Перечень услуг и товаров, включаемых в индекс, определяется администрацией вуза исходя из целей и задач, которые оно ставит. Перечень услуг, включаемых в индекс, должен быть согласован с отделом менеджмента качества, который, в свою очередь, определяет их как ключевые индикаторы эффективности вуза. Данные индикаторы эффективности должны быть доведены до профессорско-преподавательского состава и сотрудников вуза с целью ясного представления о стратегии развития вуза, требований, которые необходимо достичь. Целесообразно закрепить персональную ответственность по ключевым индикаторам эффективности и увязать достигаемые результаты с системой вознаграждения, ориентированной на результат.

Расчет данного индекса в соответствии с принципами непрерывности, системности и контроля позволит получить представление о конкурентоспособности вуза и ее динамике, а при использовании инструментов бенчмаркинга можно строить собственный рейтинг конкурентоспособности по отношению к другим вузам.

Отметим, что прибыль можно получить, только зная предпочтения потребителя, поэтому в индекс необходимо включать те показатели, которые формируют представление потребителя о репутации вуза, его способности к удовлетворению платежеспособного спроса. Ведь именно предпочтения потребителя определяют его решение о приобретении образовательных услуг, что в условиях высокой конкуренции на рынке получает все большую актуальность.

Высокое значение индекса свидетельствует о соответствующем качестве образования и репутации вуза, в этой связи, ориентируясь на значения индекса по вузам региона или Российской Федерации в целом, можно управлять вопросами ценообразования, так как цена должна быть конкурентоспособной и отражать степень полезности, приобретаемой потребителем образовательных услуг. Схема ценообразования на рынке образовательных услуг выглядит следующим образом (см. рис.).

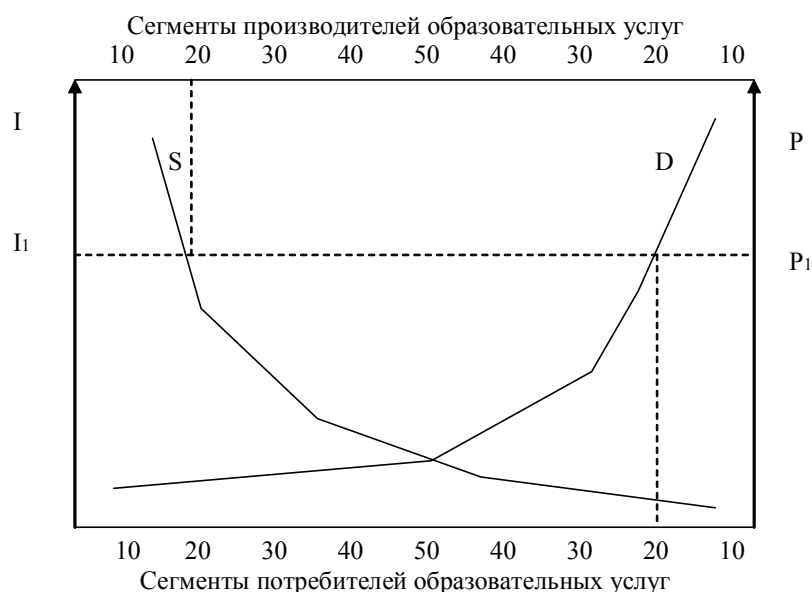


Схема ценообразования на рынке образовательных услуг

На рисунке показана взаимосвязь между ценой стоимости образовательных услуг и их качеством. На рынке образовательных услуг, как и на любом другом рынке, существует сегментация потребителей по уровню доходов, предпочтениям и предъявляемым требованиям к репутации вуза. Например, на рынке существует 20 потребителей, которые предъявляют к качеству образовательной услуги требования на уровне I_1 . Данному уровню соответствуют только 20 производителей образовательных услуг, которые согласны оказывать услуги за определенную стоимость P_1 , которую готовы оплатить рассматриваемые потребители. Очевидно, что данную стоимость, определяемую ими исходя из репутации вуза, они не готовы платить за образовательные услуги более низкого качества. Потребитель готов платить более высокую цену только за большую меру полезности, вопрос только в том, что не все вузы могут удовлетворить данные предпочтения потребителя.

Для оценки конкурентоспособности вуза, как говорилось ранее, необходимо ориентироваться в рыночной среде и определение места среди конкурентов. Данная задача решается инструментами бенчмаркинга на основе построения рейтингов. Считаем, что для сведения количественных и качественных

показателей в обобщающий показатель можно использовать метод многомерной средней величины.

Многомерная средняя величина – это обобщенная характеристика некоторого явления, построенная на основе сведения в единый показатель его частных характеристик. Она используется для ранжирования объектов по возрастанию или убыванию какого-либо сложного явления (свойства).

Формула расчета многомерной средней выглядит следующим образом:

$$P_i = \frac{\sum_j \frac{x_{ij}}{x_j} \cdot f_j}{\sum_j f_j}, \quad (2)$$

где x_{ij} – индивидуальное значение j -го признака, x_j – среднее значение j -го признака, f_j – вес j -го признака.

Для построения рейтинга необходимо произвести расчет многомерной средней для каждого вуза, которая содержит в себе все показатели, оценивающие эффективность деятельности вуза. Данные показатели невозможно просто просуммировать и вывести среднюю величину, так как размерности количественных и качественных показателей могут быть различны.

При помощи многомерной средней в расчете каждое индивидуальное значение показателя нормируется: в расчете используют

соотношение признака со средним значением по всей совокупности. Таким образом, могут быть получены безразмерные величины – отношения значений признаков к средней. Вес признаков позволяет учесть различную значимость того или иного признака и степень их влияния на результативный показатель, в нашем случае – степень конкурентоспособности вуза. Вес может быть определен с помощью метода экспертных оценок либо аналитическим путем, при исполь-

зовании, к примеру, метода главных компонент.

Для демонстрации метода проведем рейтинг высших учебных заведений по показателям, приведенных в таблице 1.

Для установления веса был использован метод экспертных оценок [4]. За основу взят метод парных сравнений, который был разработан Л. Терстоуном. В итоге получены групповые оценки показателей, позволяющие сравнить между собой оцениваемые вузы.

Таблица 1

Рейтинг высших заведений по основным группам показателей

Значение показателя	УралГУФК	ЮУрГУ	УГНТУ	УГАТУ	СПГЭУ	УрГЭУ
Общая численность студентов, чел.	3245	28682	2237	15288	24420	15151
Средний балл ЕГЭ, баллы	55,5	66,69	64,6	64,6	77,92	74,94
Количество статей на 100 работников в системе SCOPUS, ед.	3,11	9,15	0,2	12,18	148,51	2,24
Объем НИОКР в расчете на 1 работника, тыс. руб.	85,44	311,07	52,07	251,54	50,06	103,91
Количество грантов на 100 работников, ед.	0	1,64	0	0	0,96	2,59
Удельный вес студентов, прошедших обучение за рубежом, %	0,36	0,29	0	0,03	2,1	0,36
Удельный вес иностранных граждан в составе ППС вуза, %	0	0,18	0	0	0,33	0
Средняя оценка удовлетворенностью качеством образования (опрошено по 100 человек), баллы: 1-10	5	7	6	6	9	7

Расчет средних величин по рассматриваемым показателям представлены в таблице 2.

Таблица 2

Средние величины по рассматриваемым показателям вузов

Показатель	Средняя величина
Общая численность студентов, чел.	14837,17
Средний балл ЕГЭ, баллы	67,38
Количество статей на 100 работников в системе SCOPUS, ед.	29,23
Объем НИОКР в расчете на 1 работника, тыс. руб.	142,35
Количество грантов на 100 работников, ед.	0,87
Удельный вес студентов, прошедших обучение за рубежом, %	0,52
Удельный вес иностранных граждан в структуре ППС вуза, %	0,09
Средняя оценка удовлетворенностью качеством образования	6,67

Для проведения статистического наблюдения были сформированы фокус-группы, отражающие мнения различных представителей образовательного сообщества: абитуриенты, студенты, профессорско-преподавательский состав. Для оценки согласованного мнения экспертов был использован ранговый коэффициент корреляции мнения экспертов, с помощью которого была установлена теснота связи между ран-

жированными рядами, интерпретируемая нами как согласованность мнений опрашиваемых экспертов. Для этой цели были использованы коэффициенты Спирмена и Кендалла. В процессе расчетов полученные оценки ранговых коэффициентов признаны значимыми. В итоге были получены веса для анализируемых показателей, которые представлены в таблице 3.

Таблица 3

Значения весов для анализируемых показателей

Значение показателя	Вес показателя
Общая численность студентов, чел.	4
Средний балл ЕГЭ	17
Количество статей на 100 работников в системе SCOPUS, ед.	15
Объем НИОКР в расчете на 1 работника, тыс. руб.	8
Количество грантов на 100 работников, ед.	6
Удельный вес студентов, прошедших обучение за рубежом, %	13
Удельный вес иностранных граждан в составе ППС вуза, %	12
Средняя оценка удовлетворенностью качеством образования (опрошено 100 человек), баллы: 1-10	25

Используя формулу (2), рассчитаем многомерную среднюю для каждого вуза. Например, для ФГБОУ ВПО «Уральский государственный университет физической культуры» расчет будет следующим:

$$P_i = \frac{\sum_j \frac{x_{ij}}{x_j} \cdot f_j}{\sum f_j} = \frac{\frac{3245}{14837.17} * 4 + \frac{55.5}{67.38} * 17 + \frac{3.11}{29.23} * 15 + \frac{85.44}{142.35} * 8 + \frac{0}{0.87} * 6 + \frac{0.36}{0.52} * 13 + \frac{0}{0.09} * 12 + \frac{5}{6.67} * 25}{100} = 0.49$$

Значения многомерных средних и рейтинги вузов представлены в таблице 4.

Таблица 4

Значения многомерных средних и рейтинги вузов

Наименование высшего учебного заведения	Значение многомерной средней	Рейтинг вуза
ФГБОУ ВПО «Уральский государственный университет физической культуры»	0,49	5
ФГБОУ ВПО НИУ «Южно-Уральский государственный университет»	1,17	2
ФГБОУ ВПО «Уфимский государственный нефтяной технический университет»	0,42	6
ФГБОУ ВПО «Уфимский государственный авиационный технический университет»	0,64	4
ФГБОУ ВПО «Санкт-Петербургский государственный экономический университет»	2,44	1
ФГБОУ ВПО «Уральский государственный экономический университет»	0,83	3

Таким образом, с помощью предложенной нами методики возможно построение рейтинговой оценки среди анализируемых вузов. Список оцениваемых вузов может составляться исходя из программ образования, территориальной принадлежности и других факторов, определяющих отнесение вуза к анализу в соответствии с его потенциалом для конкурентирования с анализируемым вузом.

Литература

1. Зыков В.В., Сафронов В.Н., Хорев М.Г. Мировые тенденции развития образования и общества // Проблемы реструктуризации экономического образования: материалы заочной научно-практической конференции. Екатеринбург: УрГЭУ, 2004. С. 14–21.

2. Колобова Г.А. Внешние политические факторы как детерминанты развития политико-государственных механизмов регулирования российской экономики // Экономика и управ-

ление: научно-практический журнал. 2014. № 6. С. 29–34.

3. Прыгунов П. Модель обеспечения безопасности образовательных заведений [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: http://www.bos.dn.ua/view_article.php?id_article=682

4. Тинякова В.И. Математические методы обработки экспертной информации. Воронеж: Воронежский государственный университет, 2006. 68 с.

5. Управление экономической безопасностью высшего учебного заведения: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. / Под общ. Ред. С.Д. Резника. М.: ИНФРА-М, 2013. 345 с.

6. Фазлаев И.Т., Ганиева А.Э. Влияние репутации вуза на формирование стоимости образовательных услуг // Оптимизация учебно-воспитательного процесса в образовательных организациях физической культуры: материалы XXVI регион. науч.-методич. конф. Челябинск: УралГУФК, 2016. С. 24–31.

Особенности адаптации иностранных студентов к условиям жизни и учебы в России

**А. МАХОВ, Б. ВЭЙ, Ч. ЧЭНЬ,
А. ДЖЕГНЕРЕ, М. ПОВЕДА КОНТРЕРАС**

Второе десятилетие XXI века отмечено ростом межнациональных, межэтнических и межрасовых конфликтов, которые ведут за собой тяжелые последствия. Процессы глобализации, интеграции, поиска новых форм сотрудничества и культурного обмена развиваются не менее интенсивно. Неслучайно в работах по глобализации появился термин «глокализация», содержание которого отражает сложный процесс переплетения глобальных тенденций общест-

венного развития и локальных, местных особенностей культурного развития тех или иных народов [12].

Мировой рынок образования – один из самых интенсивно развивающихся рынков, играющий важную роль в формировании будущего мирового сообщества и, прежде всего, стран, имеющих развитую систему образования, науки и культуры. Сотрудничество в области образования, прежде всего высшего профес-

Махов Алексей Алексеевич, канд. социол. наук, доцент кафедры политологии, социологии и связей с общественностью Уфимского государственного нефтяного технического университета. E-mail: malax1951@mail.ru

Вэй Бэй, аспирант Уфимского государственного нефтяного технического университета

Чэнь Чюнь, аспирант Уфимского государственного нефтяного технического университета

Джегнере Иридже Арлетт, аспирант Уфимского государственного нефтяного технического университета

Поведа Контрерас Майра Валентина, аспирант Уфимского государственного нефтяного технического университета

сионального, является важнейшей и актуальной задачей для многих стран, поскольку именно обучению и воспитанию молодежи отводится значительная роль в процессе духовного сближения народов, интеграции стран мирового сообщества.

В России продолжается активный процесс реформирования системы университетского образования. В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 599 «О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки» поставлена задача обеспечения вхождения к 2020 году не менее пяти российских вузов в первую сотню ведущих мировых вузов согласно мировому рейтингу университетов [8].

Решению поставленной задачи должна способствовать реализация плана мероприятий по развитию ведущих университетов, предусматривающих повышение их конкурентоспособности среди ведущих мировых научно-образовательных центров, утвержденного Распоряжением Правительства Российской Федерации от 29 октября 2012 г. № 2006-р. Для обеспечения качественного прорыва по повышению конкурентоспособности ведущих российских университетов был запущен проект с рабочим названием «5-100» [8].

Предполагается, что реализация проекта «5-100» позволит продвинуться в плане модернизации системы высшего образования, научных исследований и разработок, в том числе появится возможность тиражировать значимые эффекты от проекта на всю систему высшего образования в целом.

Одним из важнейших критериев, по которым оценивается уровень конкурентоспособности ведущих университетов Российской Федерации среди ведущих мировых научно-образовательных центров, является создание условий для качественной подготовки специалистов из-за рубежа. Не случайно российские вузы стараются увеличить число иностранных студентов в своих рядах, поскольку это обеспечит подъем в международных рейтингах.

В 2014 г. число иностранцев, обучающихся в вузах России, увеличилось более чем на 14 % и достигло 186 606 человек, а число иностранцев, поступивших в российские вузы в минувшем году, выросло почти на 10 %. При этом каждый пятый поступил по госквотам, причем число таких лиц выросло за год на 55,5 %. В 2013 г. Правительство РФ установило ежегодную квоту на образование в России 15 тыс. иностранных граждан за счет федерального бюджета и, учитывая предложения Минобрнауки, МИДа и Россотрудничества, предполагает увеличить ее до 20 тыс. Кроме того, теперь иностранцы получили возможность поступать на таких условиях и в средние профессиональные учреждения [4; 9; 10].

Как утверждает ректор РУДН В.М. Филиппов, Правительство РФ обещало обеспечить поддержку вузов в регионах, принимающих на учебу иностранцев [4]. И на эту поддержку могут рассчитывать, прежде всего, созданные в процессе реформирования системы образования страны региональные опорные университеты в субъектах РФ, с идеей создания которых еще в 2012 г. выступили министр МНО РФ Д. Ливанов и профессор Школы бизнеса в Сколково А. Волков [3].

Сегодня свыше одного миллиона выпускников российских и советских вузов работают в 170 странах. Получив образование в России, большинство из них успешно работают у себя на родине, занимают высокие государственные посты. Как отмечает вице-премьер Правительства РФ О. Голодец, российское образование – реальный путь к успеху в карьере. «Мы стремимся приумножать самые сильные наши школы, прежде всего, технические, инженерного образования, школы в области культуры» [9]. По ее словам, государство рассчитывает, что интерес к российскому образованию среди иностранных студентов будет только расти. «Мы планируем, что емкость нашего рынка увеличится, а присутствие России на мировом рынке образования увеличится с 2 % до 7 %. Мы сделаем все, чтобы студенты, которые приезжают к нам, могли

учиться в новых современных условиях», – резюмировала О. Голодец [9].

Цель привлечения студентов-иностранцев в Россию – качественное повышение к 2020 году международной конкурентоспособности российской системы высшего образования на глобальном уровне. При этом количество заграничных учеников и доля иностранных граждан в вузе являются важными показателями, отражающими международное признание и конкурентоспособность университета на мировом рынке. Таким образом, российские университеты благодаря иностранным студентам улучшают свои позиции в международных рейтингах.

Безусловным лидером по показателю доли учащихся иностранцев в вузах являются США. В 2015 г. численность зарубежных студентов в этой стране составила 975000 человек, причем около трети из них – китайские студенты [1]. Однако рост количества иностранных студентов влечет за собой ряд проблем. Как пишут Дуглас Белкин и Мириам Джордан на страницах «The Wall Street Journal»: «Языковые и культурные барьеры делают ассимиляцию китайских студентов сложной. На первый взгляд волна китайских студентов, захлестнувшая Америку, выгодна всем. Одни получают знания и котирующиеся во всем мире дипломы, а другие – плату за обучение, которая может в 2–3 раза превышать расценки для американцев. Но, судя по интервью с десятками студентов, профессоров и экспертов, стремительно актуализируется проблема адаптации мигрантов» [1].

Д. Белкин и М. Джордан отметили еще одну важную проблему, ставшую актуальной, прежде всего, для иностранцев, обучающихся в США. Количество иностранцев в ряде вузов стало таким, что стало превышать число американских студентов, обучающихся с ними вместе. Это в первую очередь касается китайских студентов, которые начинают выражать недовольство тем, что, приехав учиться в США, оказываются в группе, где количество соотечественников преобладает. Как заявила одна из китайских студенток: «Я не собиралась ради такого

соседства ехать так далеко». Другие китайские студенты жалуются на то, что им не помогают ассимилироваться и даже не учат, как правильно писать резюме [1]. Борьба между американскими вузами за иностранный студенческий корпус может привести к тому, что аналогичная ситуация возникнет и в отношении студентов из Индии, Пакистана, Нигерии и других густонаселенных стран мира.

Это говорит о том, что проблема адаптации иностранцев к условиям жизни и учебы в других странах является интернациональной и, безусловно, требует самого тщательного изучения и анализа. Процессы глобализации в сфере образования остановить невозможно, да и не нужно. Скорее наоборот, этим процессам надо придать более продуманный, скоординированный характер и направить, прежде всего, в русло сотрудничества, совместного поиска оптимальных образовательных систем, а не жесткой конкурентной борьбы за иностранных студентов.

Российские вузы имеют уникальный опыт обучения иностранных студентов в силу разных причин, среди которых можно назвать и богатые традиции российского интернационального образования, и развитые региональные образовательные системы, которые учитывают и многонациональный состав контингента студентов, социокультурные и конфессиональные особенности регионов и т.д.

Одним из таких регионов, обладающих набором уникальных геополитических, культурных, климатических, религиозных, социально-экономических характеристик, является Республика Башкортостан. Вузами данного региона накоплен большой опыт работы с иностранными студентами. По данным проекта «Социальный навигатор», разработанного и реализованного медиагруппой «Россия сегодня» с целью облегчения иностранным студентам выбора российского вуза, иностранцы обучаются в восьми ведущих вузах Республики Башкортостан [7]. Но, пожалуй, и по своему опыту подготовки специалистов из-за рубежа, и по спектру специальностей, и по количеству обучающихся

иностранцев и качеству предоставляемых услуг лидером среди данных вузов является Уфимский государственный нефтяной технический университет (далее – УГНТУ).

Региональный опорный университет представляет собой системообразующее ядро развития региона – Республики Башкортостан, одной из самых развитых территорий РФ и в социально-экономическом, и в социокультурном плане, и с точки зрения этноконфессиональной стабильности. И, конечно же, важнейшим механизмом, обеспечивающим эффективную адаптацию иностранных студентов, является учебно-научно-воспитательный процесс регионального опорного университета, в котором преобладает поисковая, научно-исследовательская составляющая. Именно наука, интернациональная по своей сути, позволяет включиться студентам всех стран и народов в творческий процесс создания нового.

Интернациональное университетское сообщество Республики Башкортостан уделяло и уделяет самое пристальное внимание изучению проблем адаптации иностранных студентов. Достаточно, например, вспомнить глубокое исследование, проведенное Л.Т. Мазитовой «Социальная адаптация иностранных студентов: на примере вузов Башкортостана» [6], исследование, проведенное студентами гуманитарного факультета УГНТУ, «Продвижение идеи толерантного отношения к иностранным студентам средствами связей с общественностью» [2].

Важно подчеркнуть, что в исследовании проблем адаптации иностранных студентов к условиям жизни и учебы в вузах Республики Башкортостан непосредственное участие принимают и сами иностранцы. Так, в исследовании [2] указывается, что иностранные студенты – один из главных ресурсов для поддержания уровня, качества и даже самого существования российской системы высшего образования в ближайшем будущем. Это «живые» деньги, «живые» вложения в экономику. Правильно выстроенная учебная миграция – неиспользуемый ресурс. Из числа иностранцев,

обучавшихся в СССР и РФ, сформировалось целое сообщество людей, которые испытывали благодарность стране, давшей им знания, ставшей им родной и близкой. Иностранные студенты, приезжая в Россию, привозят с собой частичку своей национальной культуры и в то же время строго соблюдают законодательные и этические нормы нашей страны. Иностранные студенты с уважением относятся к культуре и истории нашей Родины. Однако что они получают взамен? Зачастую иностранцы вызывают у российских студентов чувство неприятия, потому что они другие. У них другая культура, другой язык, иногда и другой цвет кожи... К сожалению, нередко эта неприязнь выливается в открытые конфликты, от которых страдают ни в чем не повинные люди.

Уфимский государственный нефтяной технический университет начал обучение иностранных студентов еще в далеком 1978 г., а массовая подготовка кадров для других стран началась в 1985 г. В УНИ–УГНТУ обучались и учатся в настоящее время граждане 56 стран мира. В настоящее время в УГНТУ обучаются свыше 300 человек из более чем 40 стран мира. Это слушатели курсов русского языка, стажеры, студенты (инженеры, бакалавры, магистранты), аспиранты и докторанты [11]. УГНТУ – один из немногих вузов России, который не только не сократил обучение иностранных студентов, а, наоборот, активно развивает эту крайне важную составляющую вузовского учебно-научно-образовательного комплекса.

Проведенное нами исследование показало, что в целом отношение студентов в вузах Республики Башкортостан к фактам проявления нетерпимости на национальной почве является нейтральным. То есть даже если люди сталкиваются с подобными случаями, то не считают их чем-то необычным, важным для них. Это объясняется тем, что культура российских народов предрасположена к нейтральному отношению к иностранцам, даже к возможности компактного проживания по соседству с ними, однако в то же время наша культура является

обособленной, то есть недостаточно мобильной, невосприимчивой к быстрым переменам. Поэтому в данном случае возможно возникновение именно такой ситуации: иностранцы представляют собой «часть» неизвестной (чужой) культуры, к которой наши студенты еще не приспособились, не смогли понять. Можно сказать, что существует некая граница, выступающая в качестве защитного механизма сохранения целостности национальной культуры. Но в данном случае этот «щит» служит причиной конфликтов между представителями разных национальностей [2].

Для устранения конфликтов между российскими и иностранными студентами все шире применяется практика проведения акций «культурного обмена», которые позволяют студентам разных национальностей познакомиться с культурой разных народов как можно ближе, чтобы, в конце концов, пробить этот «щит отчужденности» между разными нациями. Это и участие в организации и проведении праздников народов России и Башкирии, и участие в спортивно-массовых мероприятиях и многое другое.

Одним из серьезных барьеров, препятствующих успешной адаптации студентов-иностранцев, являются трудности, возникающие при изучении русского языка. Среди многих иностранцев бытует мнение, что русский – очень сложный для изучения язык. Сложен он, во-первых, из-за своей грамматической системы. К тому же тот факт, что в русском языке больше исключений, чем правил, также не делает его более легким для изучения. «Во всем этом невозможно разобраться, – говорят иностранцы. – А уж тем более запомнить». С другой стороны, многие иностранцы имеют полностью противоположное мнение и считают, что русский – вовсе не такой сложный язык, по крайней мере, не самый сложный в мире.

Еще одна помеха в изучении русского языка заключается в том, что иностранные студенты думают на родном языке и только потом переводят слова на русский язык, затем сопоставляют с правилами грамматики русского языка, потом уже произносят предложение. А это слишком

утомительный для человека процесс. Поэтому нужно стараться мыслить и говорить на русском языке сразу. Именно так учатся говорить на родном языке дети, они буквально «впитывают» в себя язык. А ведь никаких грамматических правил они не знают. Теорию они будут постигать намного позднее. Может быть, кому-то это покажется очень сложным, но такие методики изучения русского языка существуют. Самым главным в изучении русского языка является именно практика общения, а не теория грамматики.

Иностранцев студентов, изучающих русский язык на продвинутом этапе, то есть уже владеющих русским языком в рамках первого уровня, можно разделить условно на две группы: иностранцы, обучающиеся в российских вузах вместе с русскоязычными студентами, и студенты включенного типа обучения, приехавшие в Россию на определенный срок (семестр и более) для совершенствования языковых навыков. Первые изучают данную дисциплину на первом курсе по общей программе, студенты же, «включенные» в российский учебный процесс, как показывает практика, с этой дисциплиной не знакомы. Именно для таких студентов курс «Русский язык и культура речи» особенно актуален. Кроме того, изучая данную дисциплину, совершенствовать свои знания по русскому языку могут иностранные стажеры, магистранты, аспиранты и преподаватели русского языка.

Наблюдения показывают, что содержание курса, несмотря на схожие цели и задачи, должно качественно отличаться в зависимости от контингента учащихся, в зависимости от того, русскоязычная это аудитория или иностранная. Для носителей языка важнее всего овладение новыми навыками и знаниями в этой области и совершенствование имеющихся. В иностранной аудитории акценты ставятся на корректировку различных ошибок, совершаемых на всех уровнях языка (фонетический, лексический, синтаксический и стилистический). Нарушения языковых норм встречаются в речи всех иностранных студентов и повторяются систематически в зависимости от особенностей их родного языка,

отличаясь во многом от ошибок, совершаемых носителями русского языка. Главная причина данного факта заключается в том, что иностранный учащийся часто пытается подстроить изучаемый язык под строй своего языка или другого иностранного языка, которым он уже владеет [5].

Системные ошибки до некоторой степени неизбежны и характеризуют речь практически любого иностранного студента, в том числе обладающего развитым языковым чутьем. Можно выделить несколько основных типов системных ошибок, которые, как правило, связаны с нарушением лексических норм (игнорирование речевой ситуации, интерференция, неточное знание значения слова или фразеологизма, смешение смыслов, замена неизвестного слова более легким, смешение синонимов, смешение паронимов и т. п.), а также стилистические ошибки. Таким образом, возникает необходимость адаптировать курс «Русский язык и культура речи» для иностранных учащихся в соответствии с главной целью преподавателей русского языка как иностранного – организовать учебный процесс таким образом, чтобы не только учить иностранца пользоваться разнообразными языковыми средствами в различных условиях языковой коммуникации, но и готовить их к эффективному установлению и поддержанию необходимых социальных контактов.

Русский язык – один из языков ООН, на котором публикуется официальная документация, один из самых распространенных языков в мире. Сто пятьдесят миллионов человек населения в одной только России, без учета даже русскоязычных жителей в других странах бывшего Советского Союза – весьма весомый аргумент. И, как говорят сами иностранные студенты, «что нам дает знание русского языка? Возможность учиться, работать и жить в России».

Литература

1. Белкин Д., Джордан М. Волна китайских студентов захлестывает Америку [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: <http://www.vedomosti.ru/management/articles/2016/03/24/634850-kitaitsi-phloho-adaptiruyutsya>

2. Бикинеева А.В., Васикова М.М., Гурецкая С.С., Королева Е.Е. Продвижение идеи толерантного отношения к иностранным студентам средствами связей с общественностью // Толерантность в России: вопросы истории и ответы современности: Материалы II Всерос. науч.-практ. конф. Волгоград: Изд-во ФГОУ ВПО ВАГС, 2009. С. 221–223.

3. Волков А., Ливанов Д. Университет будущего: Ставка на новое содержание // Вedomости. 2012. 3 сент.

4. Ивойлова И. За какими профессиями едут в Россию [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: <http://rg.ru/2015/05/18/filippov.html>

5. Ласкарева Е.Р. Русский язык как иностранный. Практический интенсивный курс. М.: Юрайт, 2015. 373 с.

6. Мазитова Л.Т. Социальная адаптация иностранных студентов: На примере вузов Башкортостана: дис. ...канд. социол. наук. Уфа, 2002. 154 с.

7. Навигатор абитуриента. Лучшие университеты России: выбери свой [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: http://ria.ru/abitura_CIS/20150928/1192900912.html

8. Повышение конкурентоспособности ведущих университетов Российской Федерации среди ведущих мировых научно-образовательных центров (5-100) [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: <http://минобрнауки.рф/проекты/5-100>

9. Почти 250 тысяч иностранных студентов обучаются в вузах России [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: <http://ria.ru/education/20121128/912582328.html>

10. Российские вузы с успехом привлекают иностранных студентов, чтобы подняться в мировом рейтинге [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: <http://www.newsru.com/russia/19feb2015/inostud.html>

11. Уфимский государственный нефтяной технический университет. [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: <http://www.rusoil.net/default.aspx?link=792>

12. Чумаков А.Н. Глокализация // Глобалистика: Междунар. междисциплинар. энциклопед. словарь. М.-СПб.-Н.-Й.: ИЦ «ЕЛИМА», ИД «Питер», 2006.

Об управленце, экономисте, преподавателе

23 марта 2016 года исполнилось 65 лет выдающемуся государственному деятелю, экономисту, преподавателю высшей школы **Марату Шамильевичу Минасову**.

Мудрый, авторитетный и ответственный государственный деятель, он прошел большой жизненный путь, по праву заслужив своим созидательным трудом общественное и государственное признание. Признательности заслуживает и гражданская позиция, и образовательно-просветительская деятельность Марата Шамильевича. Его богатый опыт, профессионализм, обширные знания, особенно социально-экономической ситуации в Башкортостане, всегда служили на благо Отечества.

Имея два высших образования, Марат Шамильевич стал также кандидатом экономических наук и доцентом. Общий стаж его трудовой деятельности – 47 лет, из которых 20 лет он проработал в высших учебных заведениях, и в первую очередь – на кафедре экономической теории и социально-экономической политики БАГСУ.

Обладая более чем 20-летним опытом практической работы в органах государственного управления, М.Ш. Минасов эффективно отдает свой накопленный человеческий потенциал студентам, аспирантам, коллегам, на высоком научно-методическом и профессиональном уровне читая лекции, проводя практические и семинарские занятия по целому ряду базовых дисциплин: «Региональная экономика и управление», «Экономика Республики Башкортостан», «Региональное прогнозирование и планирование», «Организация управления экономикой региона», «Разработка программ социально-экономического развития». Авторский подход к разработке и ведению учебных курсов заставляет обучающихся глубоко проникать в суть явлений и процессов, качественно осваивать соответствующие компетенции. Марат Шамильевич активно работает в Институте дополнительного профессионального образования БАГСУ, прививая знания, умения и навыки государственным гражданским и муниципальным служащим.

Минасовым М.Ш. опубликовано более 120 научных и учебно-методических работ, в том числе в ряде центральных изданий, авторские и коллективные монографии, он является автором разделов учебников для вузов «Экономика Башкортостана», «Экономической энциклопедии регионов России». Он принимает активное участие в научно-практических конференциях, организуемых на республиканском, федеральном и международном уровнях.

Зарекомендовав себя высококвалифицированным специалистом, свободно владеющим современной методологией анализа социально-экономических процессов и экономико-управленческой проблематики, М.Ш. Минасов способен доводить передовые теоретические изыскания и рекомендации до практической реализации.

В настоящее время Марат Шамильевич работает над диссертационным исследованием на соискание ученой степени доктора экономических наук по теме «Основополагающие и системные составляющие устойчивого развития регионов России (на примере Республики Башкортостан)».

За многолетний и добросовестный труд М.Ш. Минасов награжден медалью Российской Федерации, федеральными отраслевыми знаками отличия, Почетной грамотой Республики Башкортостан (РБ), Почетными грамотами администрации г. Уфы и Ленинского района г. Уфы, Минстройтранса РБ, Почетной грамотой Министерства образования РБ. Ему присвоено почетное звание «Заслуженный экономист Республики Башкортостан».

Кафедра экономической теории и социально-экономической политики, Академия в целом, выпускники и коллеги мастера поздравляют Марата Шамильевича с юбилеем и желают ему здоровья, неиссякаемой энергии, реализации всех идей, успехов на поприще высшего и послевузовского образования, семейного благополучия.

И.Ю. КАРЕЛИН, канд. экон. наук

АННОТАЦИИ И КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

ABSTRACTS AND KEY WORDS

С. НОВИКОВ. Проектирование Стратегии развития на муниципальном уровне: этапы и специфика реализации

В статье раскрываются основные проблемы, связанные с проектированием, реализацией и внедрением Стратегии развития муниципалитетов в Республике Башкортостан. Выделены этапы проектирования плана стратегического развития с учетом особенностей, характерных для муниципалитетов. Делается вывод, что, несмотря на специфику местных сообществ, содержание Стратегии на муниципальном уровне должно учитывать общий тренд стратегического развития, осуществляемого республиканским правительством.

Ключевые слова: стратегия, проектирование, развитие, муниципалитеты, регионы, этапы.

S. NOVIKOV. Strategy Development at the Municipal Level Elaboration: the Stages and the Specific Implementation

In the article were described the main problems of elaboration, realization and implementation of the Strategy of municipalities' development in the Republic of Bashkortostan. Stages of strategic development plan elaboration with regard to the characteristics peculiar to municipalities. It is concluded that, despite the specificity of local communities, the content of the Strategy at the municipal level should take into account the General trend of strategic development which implemented by the Republican government.

Key words: strategy, elaboration, development, municipalities, regions, stages.

М. МАЛИКОВ. Концептуально-правовые основы социально-экономического развития Республики Башкортостан до 2030 года

В статье на основе сравнительного анализа программ социально-экономического развития разных стран и регионов России представлены концептуально-правовые основы инновационной деятельности и стратегического развития Республики Башкортостан. Сформулированы конкретные предложения по совершенствованию законодательства для более эффективного социально-экономического развития региона.

Ключевые слова: конституционно-правовые основы, модернизация экономики, инновационная экономика, интеграция экономики, устойчивое развитие, реформирование законодательства, инновационная деятельность, наукоемкая технология, глобализация мировой экономики.

M. MALIKOV. Conceptual and Legal Framework of Social and Economic Development of Republic of Bashkortostan until 2030

In the article on the base of comparative analysis of social and economic development programs of different countries and Russia's regions were presented constitutional and legal framework of innovation activity and strategic development of Republic of Bashkortostan. There were specific suggestions connected with improvement of legislation for more effective social and economic region's development were formulated.

Key words: constitutional and legal framework, modernization of economy, innovative economy, integration of economy, sustainable development, legislative reform, innovation, knowledge-intensive technology, world economy globalization.

А. ДАУТОВА, Е. БЕЛЯЕВ. Концептуальные проблемы реализации национальной политики в Республике Башкортостан

В статье исследуется современная национальная политика в Республике Башкортостан на основе анализа основных нормативно-правовых документов, регулирующих этнополитические процессы регионального уровня. Авторы выделяют достоинства и недостатки исследуемых документов и предлагают практические рекомендации, направленные на решение задач консолидации российской нации.

Ключевые слова: российская нация, национальная политика, стратегия консолидации, идентичность, государственные программы.

A. DAUTOVA, E. BELYAEV. Conceptual Problems of the National Policy Implementation in the Republic of Bashkortostan

This article examines the current national policy in the Republic of Bashkortostan on the basis of the main normative legal documents analysis, regulating ethno-political processes at the regional level. The authors identify the strengths and weaknesses of the studied documents and offer practical recommendations aimed at solving the problems of consolidating the Russian nation.

Key words: Russian nation, national policy, consolidation strategy, identity, government programs.

A. НИКИФОРОВ. Реформа партийной системы России: от монопартийности к многопартийности

Автор исследует реформы и эволюцию партийной системы в постсоветской России. Предложена периодизация развития российских партий и раскрыта специфика партотгенеза на каждом из выделенных этапов. На основе сравнительного анализа российского и зарубежного опыта развития партийных систем обозначаются проблемы современных партий России и предлагаются пути их решения.

Ключевые слова: партийная система, политические партии, партотгенез, многопартийность, монопартийность, Россия.

A. NIKIFOROV. Reform of Party System of Russia: From Mono-party to the Multiparty System

In the article author explores the evolution and reforms of the party system in post-Soviet Russia. In the article was proposed periodisation of Russian parties' development and revealed specifics of the pathophysiological mechanisms of each of the stages. On the basis of comparative analysis of Russian and foreign experience of development of the party system, the problems of modern parties in Russia were indicated and the ways of their solution were suggested.

Key words: party system, political parties, pathophysiological mechanisms, multiparty system, mono-party, Russia.

Ф. РАЯНОВ. Гражданское общество: проблемы понимания и соотношения с правовым государством

В статье исследуются концептуальные основы таких понятий, как «правовое государство» и «гражданское общество». Раскрыто содержание различных трактовок этих понятий в истории философской и политической мысли. Делается вывод, что практическая реализация основ правового государства невозможна без определенного уровня развития гражданского общества. Однако в российском современном контексте проблемой остается факт двусмысленного понимания этих понятий как на научно-теоретическом уровне, так и на уровне общественного сознания.

Ключевые слова: гражданское общество, правовое государство, демократия, либерализм, разделение властей, конституционализм.

F. RAYANOV. Civil Society: Problems of Understanding and Interrelation with Legal State

In the article was examined the conceptual basis of such concepts as «legal state» and «civil society». Concept of different interpretations of these concepts in the history of philosophical and political science was revealed. It is concluded that the practical implementation of the legal state is impossible without providing of certain level of development of civil society. However in modern Russian context the problem is the fact ambivalent understanding of these concepts both at scientific and theoretical level and at the level of public consciousness.

Key words: civil society, legal state, democracy, liberalism, separation of powers, constitutionalism.

Р. ФАТИХОВ. Меритократическое правовое государство как политологическая концепция

В статье рассматривается концепция меритократического правового государства в контексте современного политического развития России. Центральный исследовательский вопрос связан с причинами «провалов демократизации» и роли в этом процессе основ правового государства. Делается вывод, что значимым препятствием на пути к построению правового государства является качество и целевые стратегии политических элит.

Ключевые слова: меритократия, правовое государство, меритократическое правовое государство, политические элиты.

R. FATIHOV. Meritocratic Legal State as a Political Concept

The article deals with the concept of meritocratic legal state in the context of modern political development of Russia. The central research question concerns the reasons for the «failures of democratization» and role of legal state in this process. It is concluded that a significant obstacle to the legal state development is the quality target and strategy of the political elites.

Key words: meritocracy, legal state, meritocratic legal state, political elites.

Д. МИННИГУЛОВА. Административная ответственность государственных гражданских служащих: законодательные коллизии

В статье рассматривается специфика применения к государственным гражданским служащим административной ответственности. Выделяются категории государственных гражданских служащих, подпадающие под нормы административно-правовой ответственности. Анализируется зарубежный опыт регулирования ответственности государственных (гражданских) служащих, полезный для аналогичной практики в России. Предложены практические рекомендации, направленные на совершенствование правового регулирования института ответственности государственных гражданских служащих с целью эффективной защиты прав государственных гражданских служащих в современной России.

Ключевые слова: государственный гражданский служащий, административная ответственность государственного гражданского служащего, защита прав государственного гражданского служащего.

D. MINNIGULOVA. Administrative Responsibility of Civil Servants: Collisions of Legal Regulation

In the article was considered specific of the application of administrative responsibility to civil servants. The categories of civil servants who can be subject to administrative responsibility are analyzed. Foreign experience of the regulation of civil servants responsibility, which can be useful for Russian practice, was analyzed. Practical recommendations on legal institute of civil servants responsibility improvement for effective protection of the civil servants rights were suggested.

Key words: civil servant, administrative responsibility of civil servant, right of civil servant protection.

С. КАБАШОВ. Государственная служба в Европе: ретроспектива и современные проблемы

В статье рассматривается эволюция возрастания научного интереса к изучению природы бюрократии, возникающей в процессе развития европейской цивилизации с эпохи античности до наших дней. Предложена периодизация теоретических представлений о бюрократии, складывавшихся на всем протяжении исторического развития Европы. Делается вывод, что вся история европейских политических сообществ почти эквивалентна описанию формирования государственных аппаратов и государственной службы европейского типа. По мнению автора, от траектории институционального развития государственной службы в значительной степени зависит эффективность не только европейской, но и российской модели государственной службы.

Ключевые слова: бюрократия, государство, государственная служба, европейская цивилизация.

S. KABASHOV. Public Service in Europe: Retrospective and Modern Problems

The article describes the evolution of increasing scientific interest in the study of the nature of bureaucracy, emerging in the process of development of European civilization from antiquity to the present day. Periodization of theoretical concepts of bureaucracy, which formed in the historical development process of Europe, was suggested. It was concluded that the history of European political communities is almost equivalent to the description of the formation of the state apparatus and civil service of the European type. According the author's point of view from the trajectory of institutional development of civil service largely depends on the effectiveness of both European and Russian models of civil service.

Key words: bureaucracy, state, civil service, European civilization.

П. МИНАКОВ. Институционализация публичной власти: теоретические проблемы

Автор раскрывает основные теоретические проблемы институционализации публичной власти. Обосновывается разграничение между публичной и частной, формальной и неформальной видами власти. Предложена классификация основных элементов системы властных отношений в современном государстве и обществе.

Ключевые слова: институты, институционализация, власть, публичная власть, частная власть, формальные институты, неформальные институты, теория.

P. MINAKOV. Institutionalization of Public Authority: Theoretical Issues

The author reveals the main theoretical problems of institutionalization of public authority. There was substantiated the distinction between public and private, formal and informal types of power. Classification of the main elements of the system of power relations in a modern state and society was proposed.

Key words: institutions, institutionalization, power, public power, private power, formal institutions, informal institutions, theory.

П. АВДЕЕВ. Современный подход к пониманию структуры компетенций

В статье раскрываются современные подходы к определению структуры компетенций. Приводится авторская модель и описываются основные методы оценки каждого элемента структуры компетенций. Автор рассматривает возможность использовать модель компетенций не только в качестве метода оценки персонала, но и как способ описания и моделирования навыков успешных работников.

Ключевые слова: управление персоналом, компетенция, компетентность, оценка персонала, компетентностный подход, модель компетенций, структура компетенций.

P. AVDEEV. Modern Approach to Understanding the Structure of Competencies

The article reveals modern approaches to the definition of the structure of competencies. Given the author's model and describes the main assessment methods of each element in the structure of competencies. The author considers the possibility to use the competency model as a method of personnel evaluation and a way to describe and model the skills of successful employees.

Key words: personnel management, competence, competency, staff assessment, competence approach, competency model, competencies' structure.

К. ХАКИМОВА. Методический подход к формированию механизма разработки инновационно-инвестиционной стратегии предприятия

В статье представлен методический подход к формированию механизма разработки сбалансированной инновационно-инвестиционной стратегии предприятия. Обосновывается тезис, что применение данного подхода позволит предприятию обеспечить устойчивость как в краткосрочной, так и долгосрочной перспективе.

Ключевые слова: инновации, инвестиции, инновационно-инвестиционная стратегия, инновационно-инвестиционная деятельность.

K. KHAMIMOVA. Methodical Approach to the Formation Mechanism of Innovative and Investment Strategy of the Enterprise

In the article presented the methodical approach to the mechanism formation of the development of a balanced innovation and investment enterprise's strategy. The thesis that the using of this approach will enable the company to guarantee sustainability in short-term and long-term perspective was substantiated.

Key words: innovations, investment, innovative and investment strategy, innovative and investment activity.

Н. РАФИКОВА. Актуальные проблемы использования земельных ресурсов сельскохозяйственными организациями Республики Башкортостан

В статье проведен анализ использования земли в сельскохозяйственных организациях Республики Башкортостан. Выявлены негативные тенденции сокращения и трансформации земельных угодий в сельскохозяйственных организациях Республики Башкортостан. Определены показатели и эффективность использования земли в динамике. Делается вывод о целесообразности учета

показателей вовлечения сельскохозяйственных угодий в экономический оборот и уровня производства сельскохозяйственной продукции при оценке деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Ключевые слова: земельный потенциал, сельскохозяйственные организации, показатели использования земли.

N. RAFIKOVA. Actual Problems of Land Resources' Using by Agricultural Organizations of the Republic of Bashkortostan

In article presented the analysis of land using by agricultural organizations of the Republic of Bashkortostan. Negative tendencies of reduction and transformation of land grounds in the agricultural organizations of the Republic of Bashkortostan are revealed. Indicators and efficiency of land using in dynamics are defined. The article concludes about appropriateness of the discounting of indicators of involving agricultural grounds in an economic turn and level of production of agricultural production at an assessment of activity of executive authorities of subjects of the Russian Federation.

Key words: land potential, agricultural organizations, indicators of land using.

И. СТАФИЙЧУК, Г. ГУБАЙДУЛЛИНА. Земельные преобразования в России в 1991–2015 гг.

В статье раскрыты цель, нормативно-правовая основа, научное, организационное и материально-техническое обеспечение проводимых земельных преобразований в России и их фактические результаты за период с 1991 по 2015 годы. Представленный анализ позволил авторам сформулировать конкретные предложения, направленные на совершенствование земельных отношений в современной России.

Ключевые слова: земельная реформа, землепользование, закон, программа, колхоз, совхоз, фермерские хозяйства, продовольственная безопасность, производство сельскохозяйственной продукции.

I. STAFIYCHUK, G. GUBAIDULLINA. Land Transformations in Russia in 1991–2015

In the article were described the purpose, legal basis, research, organizational and logistical support for the land reforms in Russia and their actual results during the period from 1991 to 2015. The presented analysis allowed the authors to formulate concrete suggestions on improving land relations in modern Russia.

Key words: land reform, land tenure, law, program, farm, state farm, farming, food security, agricultural production.

Р. АГЗАМОВ. Соотношение целевого воздействия и механизмов социальной регуляции в процессе управления

В статье предложен подход к анализу управления с точки зрения учета регулятивных функций. Обосновывается тезис, согласно которому управление должно пониматься не только как непосредственное воздействие субъекта на объект с точки зрения целеполагания и целедостижения. Важным для понимания сути управления является различие действий и механизмов их регуляции, поскольку управлению подлежит не само действие, а существующие механизмы его регуляции через придание действию нового смысла и цели.

Ключевые слова: механизмы социальной регуляции, социокультурное образование, социокультурный анализ, субъект-субъектные отношения, управление как проблема, социальный порядок, субъект-объектные отношения.

R. AGZAMOV. Target Impact and Mechanisms of Social Regulation Interrelation in the Management Process

Approach to the analysis of governance from the point of view of accounting regulatory functions was suggested. The authors justify the thesis that management should be understood as a direct impact of the subject on the object from the point of view of goal-setting and aldosterone. Important for understanding the essence of management is the distinction of action and mechanisms of their regulation, since the office shall be subject to the act and the existing mechanisms of its regulation through giving new meaning and purpose.

Key words: mechanisms of social regulation, sociocultural education, social and cultural analysis, subject-subject relations, management as a problem of social order, subject-object relations.

А. ГАНИЕВА. Оценка конкурентоспособности вузов на основе рейтинговой модели

В статье предложена методика расчета уровня эффективности вуза на основе четырех критериев: привлекательность, репутация, конкурентоспособность и экономическая безопасность. Для построения рейтинга вузов проведен расчет многомерной средней, которая содержит в себе основные показатели, оценивающие эффективность деятельности вуза.

Ключевые слова: конкурентоспособность на рынке образовательных услуг, репутация вуза, экономическая безопасность вуза, рейтинги вузов.

A. GANIEVA. Evaluation of Competitiveness of Higher Education Institutions Based on the Rating Model

In the article methodic of the higher education institutions effectiveness calculation on the base of such factors as attractiveness, reputation, competitiveness and economic security of the institution was suggested. Particular attention is paid to the definition of universities rankings. For the purpose of university ranking forming was calculated multidimensional medium, which contains the main indicators assessed the effectiveness of university.

Key words: competitiveness in the market of educational services, the universitys reputation, the economic security of the university, university rankings.

А. МАХОВ, Б. ВЭЙ, Ч. ЧЭНЬ, А. ДЖЕГНЕРЕ, М. ПОВЕДА КОНТРЕРАС. Особенности адаптации иностранных студентов к условиям жизни и учебы в России

В центре статьи находятся вопросы адаптации иностранных студентов к условиям жизни и учебы в российских вузах. Выделяются основные проблемы межкультурной коммуникации между российскими и иностранными студенческими сообществами. Делается вывод, что существующие сложности взаимодействия между студентами разных культур не являются критическими и их возможно решить в ближайшем будущем с помощью методик, направленных на интенсификацию культурного обмена и взаимную открытость.

Ключевые слова: адаптация, студенты, миграция, культура, язык, этнос, коммуникация, образование, Россия.

A. MAKHOV, B. WEI, Ch. CHEN, A. DZHEGNERE, M. POVEDA CONTRERAS. Peculiarities of Foreign Students' Adaptation to Life and Study in Russia

In the center of the article are the questions of foreign students adaptation to the conditions of living and studying in Russian universities. Main problems of intercultural communication between Russian and foreign student communities were highlighted. It is concluded that the existing problems, connected with interaction between students of different cultures are not critical and they can be solved in the near future with the help of methods aimed at intensification of cultural exchange and mutual openness.

Key words: adaptation, students, migration, culture, language, ethnicity, communication, education, Russia.

Учредители: Башкирская академия государственной службы и управления при
Главе Республики Башкортостан, Академия наук Республики Башкортостан

Редактор А.В. Борисова

Адрес редакции:

450057, г. Уфа, ул. Цюрупы, 6, 1-й подъезд, к. 402

Тел. (347) 273-87-32

E-mail: ekonuprav@ufanet.ru

<http://bagsurb.ru/about/journal/>

Подписано в печать 11.04.2016. Усл. печ. л. 11.

Формат 60x84/8. Тираж 500 экз. Заказ № 120.

Отпечатано в издательстве БАГСУ

450022, г. Уфа, ул. Менделеева, 134/2. Тел. (347) 252-21-09

E-mail: izdatbagsu@mail.ru