
Журнал входит в Перечень ведущих рецензируемых научных журналов и изданий, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание ученых степеней доктора и кандидата наук

Свидетельство о регистрации СМИ ПИ №ФС77-44084 от 04.03.2011 г.

Учредитель: федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего профессионального образования «Пермский государственный национальный исследовательский университет»

РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ

Сухих В.А., д.экон.н., председатель Законодательного Собрания Пермского края, зав. кафедрой государственного и муниципального управления ФГБОУ ВПО «Пермский государственный национальный исследовательский университет», Пермь

Анимица Е.Г., д.геогр.н., проф., зав. кафедрой региональной и муниципальной экономики ФГБОУ ВПО «Уральский государственный экономический университет», Екатеринбург

Гарсия Ольмо М.А., проф. Католического университета Сан-Антонио, Испания, Мурсия

Запольский С.В., д.юрид.н., проф., зав. кафедрой финансового права ГОУ ВПО «Российская академия правосудия», Москва

Красильников Д.Г., д.полит.н., проректор по стратегическому развитию, экономике и правовым вопросам, проф. кафедры государственного и муниципального управления ФГБОУ ВПО «Пермский государственный национальный исследовательский университет», Пермь

Ли Ян, проф., зав. кафедрой администрации управления Института государственной администрации, Китай, Нанкин

Силин Я.П., д.экон.н., главный федеральный инспектор в Свердловской области, Екатеринбург

Шляхта Б., д.юрид.н., проф., декан факультета международных и политических наук Ягеллонского университета, Польша, Краков

Шерский К., проф., заместитель директора Института политических наук и международных отношений Ягеллонского университета, Польша, Краков

РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ

Сухих В.А., д.экон.н. (гл. редактор)

Красильников Д.Г., д.полит.н., доц. (зам.гл. редактора)

Блусь П.И., к.геогр.н., доц.

Будалин Е.П., к.юрид.н.

Булахтин М.А., д.ист.н., доц.

Зуева Е.Л., к.экон.н., доц.

Мохов В.П., д.ист.н., проф.

Перский Ю.К., д.экон.н., проф.

Прудский В.Г., д.экон.н., проф.

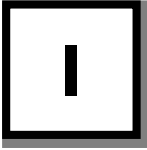
Суслов М.Г., д.ист.н., проф.

Троицкая Е.А., к.полит.н. (отв. редактор)

СОДЕРЖАНИЕ

| | |
|---|----|
| I. ТЕОРИИ ПОЛИТИКИ, ЭКОНОМИКИ И УПРАВЛЕНИЯ | |
| Магданов П.В. Парадоксы стратегического планирования | 5 |
| Акмалова А.А., Капицына Д.В. Мониторинг как вид правового контроля в системе государственного и муниципального управления | 13 |
| II. УПРАВЛЕНИЕ ИННОВАЦИЯМИ | |
| Сухих В.А., Урасова А.А. Перспективы развития инновационной социоэкономической системы на региональном уровне | 27 |
| Загороднова Е.П. Анализ международного опыта применения основных видов систем управления инновационной деятельностью компании | 35 |
| III. ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА И УПРАВЛЕНИЕ ЭКОНОМИЧЕСКИМ РАЗВИТИЕМ | |
| Попова Е.С. Механизм взаимовлияния направлений регионального развития и стратегий вузов | 47 |
| IV. УПРАВЛЕНИЕ РЕСУРСНЫМ ПОТЕНЦИАЛОМ И РАЗВИТИЕ ИНФРАСТРУКТУРЫ | |
| Ганин О.Б., Ганин И.О. Концепция развития общественного транспорта мегаполиса (на примере г. Перми) | 55 |
| V. МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ ТЕРРИТОРИЙ | |
| Красильщиков Г.Г., Сабиров А.А. Основные тренды в организации моделей местного самоуправления в России, Австрии, ФРГ и Швейцарии: сравнительный анализ | 64 |

| | |
|--|----|
| VI. ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ И МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОТНОШЕНИЯ | |
| Булахтин М.А. Внешняя политика США в зеркале общественного мнения Польши 2000-х гг. | 73 |
| Яковлев А.Ю. Индусско-мусульманские отношения в Индии: от нелюбви до ненависти | 81 |
| ABSTRACTS | 94 |
| ОТ РЕДАКЦИОННОЙ КОЛЛЕГИИ | 97 |



ТЕОРИИ ПОЛИТИКИ, ЭКОНОМИКИ И УПРАВЛЕНИЯ

УДК 338.26

П.В. МАГДАНОВ, к.экон.н., доцент кафедры менеджмента
ФГБОУ ВПО «Пермский государственный национальный исследовательский
университет», г. Пермь, ул. Букирева, 15
Электронный адрес: mpv@psu.ru

ПАРАДОКСЫ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

В науке существует множество парадоксов, т.е. возникающих в абстрактно-мыслительной деятельности человека принципиальных противоречий, которые невозможно устранить в рамках существующей парадигмы познания окружающей действительности. Парадоксы выступают основой расширения границ мировоззрения на основы мироздания и понимания процессов различной природы – физических, биологических, социальных, экономических и иных. Особенно много парадоксов имеется в математике. Один из таких парадоксов состоит в следующем. Представим себе лист бумаги, который можно разорвать на бесконечное количество кусочков, величина каждого из которых не является нулевой. А из бесконечного количества кусочков бумаги можно собрать один, два и какое угодно количество листов бумаги исходного формата. Конечные величины состоят из бесконечных, а бесконечные величины укладываются в конечные. Из бесконечной величины можно получить бесконечное число конечных величин. Такова парадоксальная сущность внешнего мира, отраженная в сознании исследователя посредством имеющихся методов и инструментов.

В статье рассматриваются парадоксы стратегического планирования – принципиальные противоречия, присущие современной парадигме внутрифирменного планирования. Автор называет шесть парадоксов стратегического планирования: предвидения и понимания будущего, действительных возможностей, стратегических целей, стратегического плана, количественных и экспертных оценок, горизонта планирования. Каждому парадоксу дается характеристика.

Ключевые слова: научный менеджмент; стратегическое планирование

Точно такая же ситуация складывается и в научном менеджменте. Например, в 1986 г. Дж. Робинсон назвал пять парадоксов планирования [4]: парадокс определения целей, парадокс понимания будущего, парадокс решений о стратегии, парадокс разработки плана и парадокс отношений между

плановиками и руководителями. Почему понимание парадоксов так важно? Часто парадоксы воспринимаются как ошибки или недостатки существующей парадигмы, в нашем случае – перспективного планирования. Парадоксы – это не ошибки и не недостатки в организации внутрифирменного планирования, а противоречия, которые невозможно устранить в рамках применяемой парадигмы решения управленческих задач. Понимание их сущности позволит избежать сложных проблем и трудностей в управлении организацией. Кроме того, парадоксы – это и основа для развития подходов и методов научного управления.

Автор видит цель статьи в том, чтобы дать характеристику следующим парадоксам стратегического планирования: предвидения и понимания будущего, действительных возможностей, стратегических целей, стратегического плана, количественных и экспертных оценок, горизонта планирования. Идея Дж. Робинсона реализована в статье в отношении современной концепции стратегического планирования.

Парадокс предвидения и понимания будущего

Сущность данного парадокса состоит в том, что индивиды склонны предвидеть и понимать будущее как продолжение прошлого и настоящего, тогда как оно таковым не является. Людям присуще стремление видеть будущее предсказуемым и управляемым, лишенным неопределенности и риска. Но в этом случае последствия решений, принимаемых сегодня, становятся предопределенными, т.е. неуправляемыми, – они всегда будут такими, какими предвидятся исходя из причинно-следственных связей, имеющихся в текущий момент. И если бы исходы управленческих решений не имели в своей основе неопределенность и, соответственно, носили детерминированный характер, то тогда будущее никогда бы не случилось. Мы всегда имели бы дело с продолжением того, что уже есть, но никак не с новыми явлениями и событиями. Следовательно, организации не могли бы развиваться, приобретая качественно новые состояния в ответ на воздействие неопределенных внешних факторов.

Будущее не может быть предсказуемым – вот в чем заключается парадокс предвидения и понимания будущего. Невозможно ясно и отчетливо предсказать или предопределить будущее, поскольку причинно-следственные связи между имеющимися проблемами «расплывчаты и туманны», а само будущее скрыто от нашего понимания факторами неопределенности. Предположения о будущем, а также оценки и прогнозы не всегда и не во всем будут соответствовать последующим событиям. Однако, несмотря на то, что прогнозы могут быть и будут неточными, а будущее всегда неопределенно, планирование и стратегия невозможны без прогнозирования и оценки неопределенности [3].

Планирование – это создание желаемого будущего и определение наилучшего пути его достижения [2]. Организация, как коллектив сознательно действующих индивидов, может получить только то, к чему она стремится как единое целое. А для того чтобы определить общие цели, нужно спланировать, т.е. заглянуть в будущее. Но каждый индивид по-своему видит и воспринимает будущее; на это влияют знания, опыт и интуиция, интересы и склонности. Восприятие будущего двумя индивидами может быть противоположным

или даже взаимоисключающим, и в этом выражается еще одна грань названного парадокса.

Видение будущего не существует в действительности, его нужно придумать, измыслить, вообразить или даже изобрести. И все же видение будущего существует: его можно написать, прочитать, изобразить графически. Видение будущего – это и стремление, и предположение; оно сочетает в себе абстрактно-мыслительную и чувственно-прагматическую компоненты аргументации. Будущее – это то, что может быть, то, что должно быть воплощено в реальность, и одновременно то, что, вероятно, никогда не случится. И это тоже парадокс.

Парадокс действительных возможностей

Сущность формального стратегического планирования состоит в систематическом определении возможностей и угроз во внешнем окружении, что в сочетании с данными о факторах внутренней среды позволяет принимать наилучшие решения, направленные на преследование первых и уклонение от вторых [5]. Но каковы действительные возможности – вот в чем вопрос. Так же, как и будущее, возможности и угрозы можно только предполагать, понимая, что их наступление связано с некоторым уровнем неопределенности и риска. Возможности, равно как и угрозы, могут претвориться в реальность, но могут так и остаться всего лишь предположениями.

Парадокс действительных возможностей заключается в том, что *a priori*, т.е. перед принятием стратегического решения можно предполагать некоторые вероятные последствия, но нельзя достоверно знать *a posteriori*, что именно произойдет после его исполнения: последствия всегда неопределенны даже в вероятностном отношении. Иначе говоря, организация может только рассчитывать на предвидимые благоприятные возможности, но не может гарантировать, что они будут реализованы так, как предполагалось. Более того, нельзя утверждать заранее, что возможности обернутся именно положительными последствиями, а не превратятся в совокупность непредвиденных проблем – угроз.

Предполагая благоприятные факторы во внешнем окружении, организация лишь «приоткрывает дверь» в будущее. Какие именно последствия сокрыты за предполагаемыми действиями по преследованию возможностей? Новые клиенты и расширение рынка? Безвозвратные инвестиции или операционный убыток? Новые товары или сокращение производственных мощностей? И дело не в том, насколько верны были предположения, сделанные в рамках стратегий и инвестиционных проектов. Вопрос в том, каковы *действительные* возможности и угрозы, которые ожидают организацию после того, как она приступит к выполнению стратегических и оперативных планов.

Парадокс стратегических целей

Первая грань парадокса стратегических целей заключается в том, что долгосрочные цели достигаются путем исполнения краткосрочных целей, но преследование последних не всегда приводит к достижению первых. Дихотомия «будущее – предстоящее» ни в чем не проявляется так ярко,

как в установлении стратегических целей: степень неопределенности и, соответственно, риска увеличивается по мере отдаления цели от текущей даты. А индивиды стремятся исполнить именно краткосрочные цели, поскольку они в большей степени связаны с текущей деятельностью, более понятны и определены. Да и вознаграждение за выполнение краткосрочных целей придет, очевидно, быстрее, нежели за достижение долгосрочных целей.

Вторая грань названного парадокса состоит в следующем. Реализация стратегических целей осуществляется в длительном промежутке времени. Но заранее одинаково трудно судить, будет ли выполнена стратегическая цель, если сегодня к этому нет никаких предпосылок, точно так же, как будет ли она выполнена, если все благоприятствует этому. Иначе говоря, стратегическая цель может казаться совершенно нереалистичной в момент ее установления, но впоследствии она может успешно выполняться и, напротив, очевидно исполнимая цель может быть не выполнена в силу непредвиденных обстоятельств.

Парадокс стратегических целей проявляется еще и в том, что исполнение долгосрочных целей оценивается в финансово-экономических терминах. Стратегическая цель предполагает системное воздействие на организацию как объект управления, а результат этого воздействия измеряется количественно, к примеру в терминах доли рынка или уровня чистой прибыли. Получение финансового результата не означает достижение самой цели: нужно осуществить запланированное воздействие, а не добиваться наступления тех последствий, ради которых принимались решения. Подчеркнем особо: одно и то же следствие может быть вызвано различными причинами. В частности, рост чистой прибыли может достигаться за счет ухудшения качества товара, но отрицательный эффект этого решения, который непременно проявится в перспективе, перечеркнет кратковременный успех. Если руководители будут формулировать стратегические цели только в финансово-экономических терминах, т.е. в контексте конечных результатов, которые могут быть обусловлены множеством причин, то такой метод управления может привести организацию к системному кризису [1].

Парадокс стратегического плана

Стратегический план – это плод трудов многих руководителей и специалистов, полученный в результате приложения аналитических и эвристических усилий по принятию решений. Но если будущее непредсказуемо, то какой будет степень соответствия исходных предпосылок сегодняшнего стратегического плана той ситуации, которая сложится через некоторый промежуток времени? Станет ли реальностью то, что запланировано, при неукоснительном выполнении плана?

Парадокс стратегического плана состоит в том, что строгое следование букве плана не приводит к тем результатам, которые им предполагаются. Иными словами, в стратегическом плане, как правило, закладывается то, что с высокой степенью вероятности не случится никогда. И такое положение дел не может свидетельствовать о неэффективности плана. Почему так происходит? Дело в том, что стратегический план аргументирует необходимость и

выгодность стратегий и мероприятий с позиции тех обстоятельств, которые имеются в момент принятия плана к действию. Но никто не может утверждать, что нужно делать только то, что предписано планом: ситуация быстро изменяется, меняются исходные предпосылки и факторы актуальности плана. Используя метафору, можно сказать, что, фундамент здания может поменяться уже на этапе строительства первого этажа. А поскольку процесс планирования отнимает много времени, то стратегический план может оказаться нежизнеспособным к моменту его утверждения. Поэтому от руководителей требуется особая стратегическая эрудиция – умение трансформировать суть стратегий, планов и проектов в соответствии с поменявшимися внешними и внутренними факторами.

Названный парадокс проявляется еще и в том, что ценность процесса стратегического планирования несравнимо выше, чем документ, получаемый по его окончании. Руководители и специалисты вырабатывают общее представление о ситуации внутри и вовне организации, определяют желаемое будущее, формулируют общие цели и задачи, распределяют ресурсы, устанавливают приоритеты и ключевые направления развития и т.д. Все это вместе представляет собой огромную ценность, поскольку вырабатываются и принимаются стратегические решения, которые последовательно претворяются в жизнь. Важно отметить, что изменение предпосылок и факторов актуальности стратегического плана не влияет на стратегические решения, которые уже приняты к исполнению. Это, конечно, не говорит о том, что стратегический план не нужно исполнять. Исполнять нужно не план, а заложенные в нем стратегические решения, эффективность которых зависит от внешних факторов. И если план не содержит решений и связанных с ними мероприятий, то такой план никогда не станет актуальным и востребованным.

Парадокс количественных и экспертных оценок

Данный парадокс состоит в том, что количественные и экспертные оценки в отношении явлений и событий внутри и вовне организации не соответствуют друг другу: первые не содержат последних, а последние не являются такими же точными и достоверными, как первые. Результаты эмпирических исследований в виде совокупности данных о поведении изучаемого объекта интерпретируются экспертами – индивидами, имеющими соответствующие знания и опыт в заданной области компетенции. Сами по себе количественные данные не содержат каких-либо выводов, которые впоследствии формулируются экспертами по итогам мыслительно-логических исследований. И, напротив, экспертные выводы и оценки спорны и противоречивы, они не являются строго обоснованными и такими же достоверными, как количественные параметры управляемого объекта.

Исследователи – ученые, руководители, специалисты – постоянно сталкиваются с какими-либо количественными оценками или результатами наблюдений. И дело не в том, что индивиды обладают разными способностями и возможностями для интерпретации количественных данных, а в том, что они имеют различные, подчас противоречивые и взаимоисключающие интересы и цели, вкусы и предпочтения, которые влияют на точность и направленность

экспертных оценок. Количественные данные должны быть объяснены и представлены, – вопрос лишь в том, кто и как это сделает.

Другая грань названного парадокса заключается в том, что интерпретация количественных оценок требует наличия гипотез – суждений, которые должны быть доказаны на основании этих самых оценок. То есть исследователь целенаправленно собирает именно ту информацию, которая подтверждает выдвинутые гипотезы, сознательно отсеивая данные, которые могут «повредить» доказываемым положениям. Важно отметить и то, что крайне затруднительно интерпретировать количественные наблюдения, не располагая уже имеющимися суждениями и предположениями. Получается парадоксальная ситуация: нужно доказать то, что уже заранее известно, и подобрать подходящие для этого данные.

Есть еще одна сторона парадокса количественных и экспертных оценок, которая особенно проявляется в процессе стратегического планирования. Все предположения и заключения, описанные в стратегии (стратегическом плане), должны иметь количественное выражение, поскольку в дальнейшем нужно оценивать степень их выполнения. Это необходимо, потому что отсутствие количественных оценок в стратегическом плане заставляет сомневаться в его обоснованности и контролируемости. Но как получить точные количественные оценки для выводов и заключений экспертов, учитывая неопределенность и непредсказуемость будущего? И как обеспечить их обоснованность и достоверность? На практике невозможно дать исчерпывающий ответ на эти вопросы.

Парадокс горизонта планирования

Горизонт планирования – это период времени, на который разрабатывается план. В процессе стратегического планирования, как правило, горизонт планирования устанавливается сроком в 3-5 лет. Управленческие решения, заложенные в стратегическом плане, принимаются к исполнению в течение горизонта планирования, но их последствия могут выходить далеко за его пределы. Если, например, инвестиционный проект имеет срок реализации 7-10 лет, то решение о его запуске может приниматься на второй год от даты принятия стратегического плана при наступлении благоприятных условий, заранее предусмотренных.

Специалисты хорошо знают особенности принятия инвестиционных решений, связанных с расчетом дисконтированных денежных потоков. Именно в вопросах инвестирования парадокс горизонта планирования имеет наибольшее значение. Его суть состоит в том, что по мере приближения к окончанию горизонта планирования нарастают неопределенность и связанный с ней риск. Чем ближе выгода, в том числе денежная, к текущей дате, тем больше ее ценность и меньше риск утраты. И наоборот, чем дальше выгода от текущей даты, тем меньше вероятность получить ее в предполагаемом размере. В этом отношении парадокс горизонта планирования тесно связан с парадоксом стратегических целей: получается, что все внимание нужно сосредоточить на преследовании краткосрочных целей, поскольку будущее слишком неопределенно. Но процесс развития организации не может носить случайный

характер и зависеть от сиюминутных устремлений и краткосрочных целей, которые меняются так же быстро, как и рыночная конъюнктура. Исполнять нужно стратегические цели, распределенные по всему горизонту планирования. И чем ближе стратегическая цель к окончанию горизонта планирования, тем она важнее, поскольку именно ее выполнение приведет к претворению в жизнь видения будущего.

Одной из граней названного парадокса выступает дихотомия «риск – доходность», связанная со сроком реализации решений: чем больше период их исполнения, тем выше неопределенность и риск. А стратегические цели связаны со сложными проблемами и распределены во времени, на них влияют неконтролируемые внешние факторы, следовательно, они имеют высокий уровень неопределенности и риска. Это вновь говорит о том, что с рациональной позиции краткосрочные цели более привлекательны для исполнения, чем стратегические цели. Разрешение дихотомии «риск – доходность» зависит от склонности к риску лица, принимающего решения. Но высокая склонность к риску не может уменьшить вероятность или потенциальный размер наступления риска, которые не зависят от субъекта управления. Таким образом, длительный период планирования субъективно воспринимается как связанный с высоким уровнем риска, следовательно, неприемлемый с точки зрения оперативного управления.

При принятии инвестиционных решений уровень неопределенности и риска получения доходов учитывается с помощью ставки дисконтирования. И в этом проявляется другая грань парадокса горизонта планирования: не существует такого метода расчета ставки дисконтирования, посредством которого можно точно и однозначно отразить степень неопределенности и риска. Более того, как показано в случае с парадоксом количественных и экспертных оценок, значение ставки дисконтирования зависит от целей и интересов эксперта или лица, принимающего решение. Иными словами, принятое значение ставки дисконтирования может существенно отличаться от расчетной величины, поскольку эксперт может комбинировать исходные данные в зависимости от собственного восприятия степени неопределенности и риска, а также учитывать цели и интересы заинтересованных сторон. Таким образом, величина горизонта планирования никак не связывается с оценочным уровнем неопределенности и риска: увеличение длительности планового периода может уравниваться снижением принимаемой ставки дисконтирования. А принятие решений по принципу «на свой страх и риск» вообще не увязывается со сроком и уровнем неопределенности.

Еще одна сторона данного парадокса проявляется в том, что в организации одновременно применяются несколько горизонтов планирования: стратегический горизонт (3-5 лет), оперативный (1 год), краткосрочный (неделя, месяц, квартал). Все внутрифирменные цели и планы привязаны к нескольким совершенно разным горизонтам планирования одновременно. Объективно складывается парадоксальная ситуация: в один и тот же момент времени приходится достигать цели различного характера и содержания в разных временных горизонтах. С теоретической точки зрения такое невозможно: субъект управления может ставить объекту управления одну или несколько совместимых целей

в рамках одного горизонта времени. В действительности же система управления организации действует во множестве разноплановых и разновременных режимов.

Парадокс горизонта планирования проявляется еще и в том, что стратегическое планирование носит дискретный характер, т.е. осуществляется в определенный календарным планом период времени, тогда как наряду с этим имеют место непрерывные изменения в рыночной конъюнктуре и безостановочный процесс принятия решений. Как бы ни планировалась работа по разработке стратегий и стратегических планов, ее временной график всегда не совпадает с тем, что происходит во внешней и внутренней среде организации.

Список литературы

1. *Магданов П.В.* Проблемы и область применения финансовых целей в процессе стратегического планирования // Вестн. Тихоокеан. гос. ун-та. 2009. № 3 (14). С. 165-174.
2. *Ackof R.* Concept of Corporate Planning. New York, John Wiley & Sons Inc., 1970. 158 p.
3. *Makridakis S.* Forecasting, Planning, and Strategy for 21st Century. New York: The Free Press, 1990.
4. *Robinson J.* Paradoxes in Planning // Long Range Planning. 1986. Vol. 19, № 6. P. 21-24.
5. *Steiner G.* Strategic Planning: What Every Manager Must Know. New York: The Free Press, 1979. 383 p.

УДК 342.9

А.А. АКМАЛОВА, проф., д.юрид.н., зав. отделением «Факультет государственного управления и права» Международного института государственной службы и управления
ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации»,
г. Москва, пр. Вернадского, 84
Электронный адрес: polisjus@yandex.ru

Д.В. КАПИЦЫНА, ст. преподаватель кафедры правоповедения
ФГБОУ ВПО «Магнитогорский государственный технический университет им. Г.И. Носова», г. Магнитогорск, пр. Ленина, 38
Электронный адрес: kapisynad@mail.ru

МОНИТОРИНГ КАК ВИД ПРАВОВОГО КОНТРОЛЯ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Правовой контроль в системе понятий

Применение понятия «правовой контроль» предполагает выявление его места в системе государственного и муниципального управления, изучение сходства и различия объема и содержания понятий «контроль», «надзор», «мониторинг», «оценивание правового регулирования», «экспертиза» и др. [5]. Задачи статьи – рассмотреть виды правового контроля, объекты, субъекты, функции контроля, в том числе на примере мониторинга формализованного правотворчества (нормотворчества).

Внутренний (служебный) и публичный правовой контроль – неотъемлемый элемент государственного и муниципального управления. Служебный контроль носит административный характер. Публичный контроль может быть как государственным (конституционно-правовым, административно-правовым, финансово-правовым, эколого-правовым), так и общественным. Специалисты говорят также о международно-правовом контроле, затрагивающем государственное управление [17; 21, с. 3]. Разновидностями государственного публичного контроля может выступать парламентский, судебный, прокурорский, президентский, правительственный, ведомственный контроль.

Контроль нередко рассматривается как одна из правовых форм осуществления функций государства [14, с. 34], так как нормативная формализация контрольных действий всегда сопровождает управление и нормотворчество, что приводит к разработке и принятию административных регламентов. Идут

Авторы определяют понятие «правовой контроль» и его виды в системе понятий (надзор, оценивание правового регулирования, мониторинг, экспертиза), рассматривают правовой мониторинг как вид правового контроля, в том числе на примере мониторинга муниципальных правовых актов и федерального регистра муниципальных нормативных правовых актов.

Ключевые слова: правовой контроль; правовой мониторинг; законодательство; нормотворчество; нормативные правовые акты; федеральный регистр муниципальных нормативных правовых актов

научные споры о роли государственного контроля в регулировании экономики и других сфер общества. В конце XX в. доминировали теории дерегулирования, ратующие за кардинальное ослабление государственного контроля. Но в начале XXI в., особенно после кризисов экономики в развитых странах, а также успехов государственного регулирования в КНР, Малайзии, Южной Кореи, странах Скандинавии, сторонники государственного контроля получили определенную поддержку; реанимировалась концепция «умного регулирования» («smart regulation»), что отразилось, например, в политике Европейского союза [17].

Применяемое в государственном управлении и юриспруденции понятие «надзор» тесно соотносится с понятием «контроль» (распространено понятие «контрольно-надзорная функция»). По мнению известного административиста Д.Н. Бахраха, различаются собственно правовой контроль, в ходе которого проверяется законность и целесообразность деятельности, и надзор как «суженный контроль», ограничивающийся только проверкой законности [4, с. 156, 608].

Различение правового контроля и надзора можно провести и по характеру отношений между управляющими и управляемыми. Если правовой контроль может быть и «снизу», и «сверху», государственным и общественным, то надзор предполагает специальные полномочия органов государственной власти по отношению к учреждениям, включенным, а чаще не включенным в служебную иерархию. Слово «надзор» – составная часть названия контрольных органов исполнительной власти – Россельхознадзор, Рособрнадзор, Ростехнадзор и др. Надзор функционирует как совокупность административно-правовых процедур по проверке законности различной деятельности, более регламентированная разновидность контроля, предполагающая наложение санкций и (или) передачу результатов проверки в прокуратуру и судебные органы.

В России органом, осуществляющим общий надзор, является прокуратура. Правовой надзор осуществляют также субъекты государственного управления, как правило, федерального уровня, в том числе с помощью территориальных органов. А правовой контроль сопровождает и федеральный, и региональный, и муниципальный уровни управления, а также проводится со стороны общественно-государственных учреждений (общественных палат) и общественных объединений.

Как эти виды общей родовой деятельности соотносятся с мониторингом? У них есть общие существенные признаки (процедуры наблюдения, информирования, анализа). Есть и различия. Контроль и надзор, по сравнению с мониторингом, в большей степени являются управляющими и правоохранительными воздействиями. Надзор предполагает, как правило, официальные проверки деятельности органа государственной власти или негосударственной организации, а также определенные административно-правовые санкции. А существенным признаком правового мониторинга является его роль в поддержании потока информации [8, с. 41] и систематизации законодательства [1, с. 97].

Таким образом, можно сказать, что правовой мониторинг соотносится и с контролем, и с надзором, выступает как вид контрольной деятельности,

т.е. частотная (периодическая или постоянная) ее разновидность, дополняющая контроль как функцию управления. Это особое состояние (вид) контроля, когда объектом специального систематического наблюдения (отслеживания) и анализа становятся динамика и качество деятельности субъектов, ее нормативное регулирование.

В некоторых ситуациях, когда мониторинг в значительной степени институционализирован (формализован), служит для реализации особых задач, у «узких» специалистов возникает соблазн считать его самостоятельным видом. Действует, например, Росфинмониторинг (Федеральная служба по финансовому мониторингу). Он является надзорным органом, постоянно отслеживающим финансовые потоки на основании правового и нормативно-методического регулирования¹. В данном случае название специального органа государственной власти подчеркивает специфику такого вида финансового надзора, что в определенной степени подтверждает возможный статус мониторинга как относительно самостоятельного вида контрольной деятельности.

Правда, возникает логическое противоречие, которое желательно устранить. В литературе приводятся определения правового мониторинга как метода контроля [15], а также как «новой юридической технологии» [6, с. 74]. Может ли мониторинг быть и видом, и методом, и технологией контроля? В условиях развития информационных технологий содержание контроля, его виды изменяются; может возникать доминанта какого-то вида, например мониторинга, что заметно в расширении сферы его применения. Это позволяет говорить о последнем как относительно самостоятельном виде контроля. Тем не менее не отменяется возможность применения мониторинга как одного из методов правового контроля (надзора), а также как его технологии.

Чтобы устранить логическое противоречие, следует утвердить за понятием «правовой контроль» родовые признаки, а «надзор» и «мониторинг» считать видовыми понятиями. Правовой контроль, как расширяющаяся система и целостный процесс, проявляется и в таком традиционном виде, как надзор, и в более новом виде как мониторинг. Последний применяет такие инструменты, как досье закона (законопроекта), эксперимент, экспертные оценки, публичные консультации, единые информационные сети, демонстрацию результатов.

При этом сохраняются возможности использования мониторинга как метода, формы, инструмента правового контроля (надзора) наряду с другими формами и методами (проверкой законности деятельности, выдачей предписаний, оценкой эффективности правового регулирования, правовой экспертизой, наложением санкций и др.). Что касается понятия «оценивание правового регулирования», то проводилась разработка разных сходных вариантов («оценка регулирующего воздействия», «качество оценки регулирующего воздействия») как смежной проблемы для юриспруденции, экономики, госу-

¹ Служба занимается противодействием легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, создана на основе Комитета по финансовому мониторингу (учрежден указом Президента РФ от 1 ноября 2001 г. № 1263) в соответствии с указом Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О структуре и системе федеральных органов исполнительной власти». Служба сохранена по указу Президента РФ от 21 мая 2012 г. № 636 «О структуре федеральных органов исполнительной власти».

правления. В последние годы в России эта проблема затрагивалась в процессе разработки и обновления «Стратегии–2020». Оценивание правового регулирования тесно связано с экспертизами и мониторингом [9]. В одних проектах оценивание процессуально интегрирует в себе правовой контроль, мониторинг и экспертизы. В других – правовой контроль и мониторинг могут использовать оценивание правового регулирования как инструмент или форму, а также включать процедуры оценивания (публичные консультации, независимые экспертизы) в свой процесс.

Правовой мониторинг: объекты, направления, функции

При рассмотрении понятия «правовой мониторинг» трудности возникают в связи с определением его объектов. В 2000-х годах активно продвигалась идея «мониторинга правового пространства». Идея и термин «правовое пространство» появляются, например, в указе Президента РФ от 10 августа 2000 г. № 1486 «О дополнительных мерах по обеспечению единства правового пространства Российской Федерации». К такому широкому по объему понятию относимо отслеживание прохождения законопроектов в представительных органах государственной власти, нормотворчество и правоприменение органов исполнительной власти, интерпретационные процессы с участием судов, органов юстиции, счетных палат, юридического сообщества в целом, а также общественных палат. Сюда можно отнести и анализ правосознания общества, восприятия гражданами Конституции, законов, нормотворчества общественных организаций [11].

Кроме того, в объем такого широкого понятия включается также анализ неформальных («теневых») полей, размывающих правовые отношения, что обусловлено дефектами официальных правовых норм и отношениями в теневых структурах [3]. «Теневые» поля должны становиться объектом мониторинга правового пространства. Пример Росфинмониторинга в этом плане показателен. В этом направлении есть еще серьезное продвижение – введение антикоррупционного контроля и мониторинга в формализованном правотворчестве, государственном и муниципальном управлении. Приняты и применяются, хотя не без трудностей, федеральные законы от 25 декабря 2008 г. № 273 «О противодействии коррупции», от 17 июля 2009 г. № 172 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», соответствующие законы субъектов РФ [12; 20].

Объем понятия «мониторинг правового пространства» чрезвычайно широк по включаемым в его объем объектам, а отсюда его абстрактность и некорректность [1, с. 9]. Это скорее социологическое понятие, нежели юридическое или управленческое. Совет Федерации Федерального Собрания РФ, Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ провели ряд исследований и научных конференций ученых и практиков. Это позволило оптимизировать объем понятия «правовой мониторинг», соотнести его с более удобным для юридических явлений термином «мониторинг законодательства и правоприменения» [18].

Тем не менее трудности в определении объектов правового мониторинга сохраняются, поскольку сами понятия «законодательство» и «законодатель-

ный процесс» определяются недостаточно строго. Следует согласиться с аргументацией А.А. Югова и К.А. Игишева [22] о необходимости уточнения содержания и рамок законодательного процесса, а также соотношения законопроектной и собственно законодательной деятельности. Кроме того, серьезные проблемы при прохождении законопроектов создает парламентский лоббизм.

Неоднозначно и толкование понятия «законодательство»: по происхождению оно означает скорее процессуальное состояние («законо-дательство» как нормотворчество), а не материальное состояние права; тем не менее применяется и для обозначения массива законов и подзаконных актов, сгруппированного в соответствии с официальным классификатором в отраслевых разделах (подразделах). Из-за неоднозначности терминологии мониторинг может превращаться в неправильно структурированный набор процессуальных действий. На наш взгляд, корректнее было бы говорить о мониторинге формализованного правотворчества (нормотворчества), поскольку нормотворчество включает в себя разработку проектов, принятие, изменение, систематизацию нормативных правовых актов, отмену их действия.

Мониторинг правоприменения – это также объемное направление, помогающее выявлять дефекты нормативных правовых актов, оценивать правовое регулирование, рельефнее выявлять различные противоречия и конфликт интересов. Определенный позитивный сдвиг относительно трактовки и систематизации нормативного и методического обеспечения мониторинга правоприменения произошел после указа Президента РФ от 20 мая 2011 г. № 657, обозначившего структуру и содержание мониторинга как комплексной и плановой деятельности по сбору, обобщению, анализу и оценке информации для обеспечения принятия (издания), изменения или признания утратившими силу нормативных правовых актов различного уровня. Отметим также постановление Правительства РФ от 19 августа 2011 г. № 694, утвердившее Методику осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации. На Минюст России была возложена обязанность проводить мониторинг правоприменения. Большое значение в целом имела административная реформа, упорядочение институтов государственной регистрации, лицензирования, стандартизации, регистров, реестров.

Сравнение объема и содержания всех этих понятий приводит к выводу, что можно говорить о правовом мониторинге в широком и узком смысле. В широком смысле понятие «правовой мониторинг» равнозначно понятию «мониторинг правотворчества и правоприменения». Это отражено в таком развернутом определении: «Правовой мониторинг – регулярная комплексная аналитико-оценочная деятельность, включающая наблюдение, анализ, обобщение, оценку информации о качестве принимаемых и действующих нормативно-правовых актов, практике их применения, разработке предложений об устранении выявленных недостатков нормотворчества и правоприменения, прогнозирование направлений развития правового регулирования соответствующей сферы общественных отношений» [6, с. 75].

На наш взгляд, правовой мониторинг в широком смысле – вид правового контроля, сочетающего информационное (демонстрационное), аналитическое,

интерпретационное, экспертное, прогнозное, систематизационное сопровождение правотворчества и правоприменения, предполагающего периодическое (постоянное) отслеживание динамики и статики правовых отношений и норм, взаимодействие формализованного правотворчества и правоприменения. Если же говорить о целевой направленности, то правовой мониторинг предполагает наблюдение, анализ, оценку формализованного правотворчества и правоприменительных актов в соответствии с прописанными в регламентах требованиями для того, чтобы, совершенствуя нормы и их применение, повысить качество государственного и муниципального управления.

Понятие «правовой мониторинг» можно рассмотреть и в узком смысле как вид контроля над нормотворчеством. Несмотря на тесную связь формализованного правотворчества и правоприменения, целесообразно выделить отдельно мониторинг правотворчества. Это собственно процесс наблюдения, отслеживания динамики (в рамках компетенции должностного лица, органа власти) формализованного правотворчества (нормотворчества), сочетаемый с анализом принимаемых нормативных правовых актов.

Формализованное правотворчество и правоприменение как виды деятельности являются зависимыми друг от друга переменными величинами. Для характеристики их зависимости интересны, в частности, разработки когнитивных моделей реформирования государственного управления на основе факторного анализа, экспертных оценок. Фактор «качество нормативно-правовой базы» рассматривается как крупный агрегат, развивающий сам себя и очень сильно влияющий, например, на фактор «качество исполнения внутриведомственных служебных обязанностей» [16, с. 61]. Правотворчество и правоприменение зависят и от других переменных, включая сам мониторинг. Как считает председатель Государственной Думы С. Нарышкин, в работе над будущими законами и возможными поправками «парламенту был бы полезен свой комплексный мониторинг последствий принятия законов, включая данные соцопросов, экономические показатели и тому подобное» [13, с. 14].

В зависимости от включаемых объектов в правовом мониторинге (в широком смысле) выделяются два основных направления: 1) мониторинг законодательства (нормотворчества), включая анализ коррупциогенности принимаемых норм и выявление признаков конфликта интересов, активности лоббистов в формализованном правотворчестве; 2) мониторинг правоприменения, включая оценивание правового регулирования и последствий принятия закона.

К функциям правового мониторинга мы относим: 1) наблюдение (отслеживание) и анализ нормотворчества и правоприменения как процесса нормального или отклоняющегося относительно определенных стандартов; 2) инновация – выявление и распространение позитивного опыта, в том числе с использованием экспериментов, выработка рекомендаций для нормотворчества, правоприменения и управления; 3) оптимизация – поиск моделей оценивания правового регулирования, снижающих административные барьеры, учитывающих интересы разных субъектов в контексте национальных интересов; 4) прогнозирование развития правовых явлений и управления; 5) информирование – демонстрация процесса нормотворчества и правоприменения с определенной степенью открытости для законо-

дателей, правоприменителей, контрольных органов, граждан; 6) систематизация – упорядочение связей между нормами права, прямой и обратной связей субъектов нормотворчества и правоприменения в целях обеспечения единства правового пространства; 7) критериализация – выработка и корректировка критериев, необходимых для разработки стандартов и регламентов, оценивания правового регулирования.

Мониторинг формализованного правотворчества

Мониторинг правотворчества (нормотворчества) включает в себя оценивание нормативных правовых актов на основе процедур, утвержденных компетентными органами, на предмет соответствия принципам и ценностям права, Конституции и законодательству, что в значительной степени совпадает с понятием «нормоконтроль». Но помимо уже принятых законов (норм) «мониторятся» также законопроекты, документы, сопровождающие законодательство, характеризующие перемены в законодательстве, происходящие благодаря принятию и внедрению поправок правовых норм. Исследователи с полным основанием относят к объектам мониторинга нормотворчества также концепции законов и экспертные заключения [1, с. 37, 82].

Важен вопрос о государственных и муниципальных субъектах мониторинга нормотворчества, уполномоченных контролировать («мониторить») правотворчество. Помимо законодательных органов государственной власти и представительных органов муниципальных образований, сюда следует отнести Администрацию Президента РФ, федеральные органы исполнительной власти (Правительство РФ, министерства, службы, надзоры, федеральные агентства, территориальные органы государственной власти, особенно Минюст России и его учреждения), органы государственной власти субъектов РФ, местные администрации. Серьезную работу проводят создаваемые законодательными и исполнительными органами специальные институты и центры². В перечень субъектов, в деятельности которых присутствует правовой мониторинг, попадают также органы прокуратуры, суды, особенно Высший Арбитражный Суд РФ, Конституционный Суд РФ, Верховный Суд РФ [19]. Недостаточно разработаны вопросы об участии граждан и их объединений в правовом мониторинге, о влиянии на это участие общественно-государственных и общественно-муниципальных учреждений (общественных палат, торгово-промышленных палат).

Правовой мониторинг в узком смысле слова отслеживает достаточность и качество правового регулирования, что влияет, в свою очередь, на качество государственного и муниципального управления. Он нацелен на создание условий эффективного механизма правотворчества [7], т.е. на совершенствование порядка (процедур) разработки и принятия нормативных правовых актов, выработку критериев качества механизма правотворчества, обеспече-

² Центр мониторинга законодательства и правоприменительной практики при Совете Федерации, отдел мониторинга законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ; региональные институты и центры, например Иркутское областное государственное научно-исследовательское казенное учреждение «Институт законодательства и правовой информации имени М.М. Сперанского».

ние систематической экспертной деятельности. Это затрагивает вопросы как теории законодательства, так и юридической техники.

На пути к институционализации мониторинга нормотворчества постоянно дорабатывались такие документы, как Регламент Государственной Думы, Регламент Совета Федерации, регламенты законодательных органов субъектов РФ. Постановлениями Правительства РФ были утверждены Правила подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации (13 августа 1997 г. № 1009), Основные требования к концепции и разработке проектов федеральных законов (2 августа 2001 г. № 576), Регламент Правительства РФ (1 июня 2004 г. № 260). Отметим также приказ Минэкономразвития России «Об утверждении Положения о порядке подготовки заключений об оценке регулирующего воздействия» (31 августа 2010 г. № 398).

Сыграл определенную роль упоминаемый выше указ Президента РФ от 10 августа 2000 г., способствовавший обеспечению верховенства норм Конституции РФ и федеральных законов, систематизации законодательства, устранению коллизий правовых норм. В соответствии с требованиями указа был создан Федеральный регистр нормативных правовых актов субъектов РФ (федеральный банк), ведением которого занялся Минюст России. Территориальные органы юстиции участвуют в ведении федерального регистра, проводят юридические экспертизы всех нормативных правовых актов субъектов РФ, что способствовало устранению их противоречий федеральному законодательству.

Немалое значение имело принятие административных регламентов. Они в основном регулируют правоприменение, но сам процесс регламентирования коррелирован с процессом формализованного правотворчества. Разработка регламентов требовала стандартизации и мониторинга на всех уровнях государственного и муниципального управления. На это было направлено постановление Правительства РФ от 11 ноября 2005 г. № 679 «О порядке разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций (предоставления государственных услуг)» (с изм. от 29 ноября 2007 г., 4 мая 2008 г., 2 октября 2009 г., 16 мая 2011 г.). Постановлениями Правительства РФ были утверждены Правила разработки и утверждения административных регламентов предоставления государственных услуг (от 16 мая 2011 г. № 373), Правила проведения экспертизы проектов административных регламентов предоставления государственных услуг (от 16 мая 2011 г. № 373).

Улучшилась систематизация процедур и регламентирующих документов на законодательном уровне с принятием федеральных законов «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (от 27 июля 2010 г. № 210) и «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» (от 17 июля 2009 г. № 172), а также постановления Правительства РФ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» (от 26 февраля 2010 г. № 96). На уровне субъектов РФ и муниципальных образований были приняты свои акты, регулирующие формализованное правотвор-

чество, в том числе проведение антикоррупционной экспертизы³. Обобщался опыт правового мониторинга в субъектах и федеральных округах [18; 20].

Наиболее объемный объект мониторинга нормотворчества – массив норм, порождаемый формализованным правотворчеством в муниципальных образованиях. В России на 1 января 2012 г., по данным Федеральной службы государственной статистики (Росстата), было 23 118 муниципальных образования; в каждом из них в конкретных условиях принимаются нормативные правовые акты.

Предпосылки такого мониторинга создаются нормами ст. 6, 7, 14-16, 26, 35-36, 43, 43.1, 44-48 73, 74, 77 федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Закрепляются следующие полномочия органов государственной власти субъектов РФ: правовое регулирование вопросов организации местного самоуправления; правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности органов государственной власти субъектов РФ и их должностных лиц в области местного самоуправления; правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности муниципальных органов и должностных лиц по предметам ведения субъектов РФ, а также в пределах полномочий последних – по предметам совместного ведения Федерации и субъектов РФ; правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц при осуществлении отдельных государственных полномочий, которыми муниципальные органы наделены законами субъекта РФ. Все это, так или иначе, не может обходиться без мониторинга муниципального нормотворчества.

Мониторинг муниципального правотворчества

Постепенно формируется система мониторинга муниципальных норм на уровне субъектов РФ. Муниципальные органы принимают свои нормативные правовые акты, регулирующие мониторинг местного нормотворчества. Правда, на данном этапе эти акты нередко выглядят как типовые; в них воспроизводятся в основном нормы из федеральных и субъектововых актов; порой они повторяют друг друга. Но это еще раз подтверждает необходимость мониторинга муниципального нормотворчества.

Муниципалитеты пытаются создавать свои информационные инструменты мониторинга, публикуя на сайтах принимаемые акты, сопровождая их кратким изложением содержания. Порой в небольших поселениях этим правовой мониторинг и ограничивается. Трудности, испытываемые муниципалитетами в разработке административных регламентов и актов, регулирующих правовой мониторинг, отмечало, в частности, Минэкономразвития [12, с. 38-39].

³ См., напр.: закон Липецкой области от 5 декабря 2008 г. «О мониторинге нормативных правовых актов Липецкой области»; закон Воронежской области от 24 января 2011 г. «О мониторинге нормативных правовых актов Воронежской области»; постановление Курской областной Думы «О мониторинге Законодательства Курской области» от 07 апреля 2011 г.; Положение о мониторинге муниципальных правовых актов г. Барнаула, утв. постановлением Администрации г. Барнаула от 04 апреля 2011 г.; Положение о порядке проведения антикоррупционной экспертизы муниципальных нормативных правовых актов, утв. постановлением Совета депутатов муниципального образования г. Шлиссельбург от 12 октября 2011 г.

Такое состояние еще нельзя назвать правовым мониторингом, тем не менее, открывая на данном этапе доступ к текстам нормативных правовых актов, эти мероприятия способствуют информированию населения, помогают повышать правовую культуру, готовить переход к настоящему правовому мониторингу. В то же время немало примеров довольно подробных, качественных муниципальных актов, регулирующих правовой мониторинг, в том числе вкуче с антикоррупционной экспертизой⁴.

Активную роль в создании системы правового мониторинга играет Минэкономразвития России. Минрегион России и Минюст России способствовали учреждению и формированию Федерального регистра муниципальных нормативных правовых актов. Во исполнение Федерального закона от 8 ноября 2007 г. № 260 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с организацией и ведением регистра муниципальных нормативных правовых актов» было принято постановление Правительства РФ от 10 сентября 2008 г. № 657 «О ведении федерального регистра муниципальных правовых актов» и издан приказ Минюста России от 19 декабря 2008 г. № 298 «Об утверждении методики ведения федерального регистра муниципальных нормативных правовых актов».

Данный регистр – это открытый и общедоступный федеральный информационный банк данных, содержащий муниципальные нормативные правовые акты и информацию о них. Такая деятельность обеспечивается усилиями государственной и муниципальной власти на трех уровнях. Общие принципы и методика ведения регистра определяются на федеральном уровне. Законы субъектов РФ устанавливают порядок организации и ведения региональных регистров. Исполнительным органом государственной власти, ответственным за ведение федерального регистра, стал Минюст РФ, а органы исполнительной власти субъектов РФ обеспечивают представление в Минюст России регистров муниципальных актов и их ежемесячную актуализацию. Муниципальные органы оформляют для регистрации свои нормативные правовые акты.

Регистр помогает осуществлять мониторинг муниципального нормотворчества, поскольку предполагает проверку их законности, соответствия действующему федеральному законодательству, нормативным правовым актам органов государственной власти субъектов РФ. Уполномоченные органы субъектов РФ отвечают за ежемесячное представление в Минюст России регистров муниципальных нормативных правовых актов. В свою очередь, Минюст России обеспечивает: а) сбор регистров муниципальных нормативных правовых актов субъектов РФ; б) ввод информации в регистр; в) гарантированное хранение информации в регистре; г) ведение классификаторов, словарей и справочников регистра; д) ведение информационного портала регистра; е) предоставление гражданам и организациям сведений регистра;

⁴ Например, Положение о порядке проведения мониторинга муниципальных правовых актов муниципального образования «город Новый Уренгой», утв. постановлением главы муниципального образования г. Новый Уренгой от 14 мая 2009 г.; Положение о мониторинге нормативных правовых актов органов местного самоуправления Верхнемамонского муниципального района, утв. решением Совета народных депутатов Верхнемамонского муниципального района Воронежской области от 9 ноября 2011 г.

ж) режим защиты этих сведений. Обнаружением дефектов муниципальных нормативных правовых актов занимаются уполномоченные органы субъектов РФ по ведению регистра.

Усилиями разных инстанций все же постепенно (хотя медленно и нелинейно, т.е. с возможными отступлениями) создаются условия для превращения правового мониторинга в систему, начиная от малых поселений, муниципальных районов, субъектов РФ и кончая федеральным уровнем [20]. Эта система взаимодействует с системой оценок эффективности деятельности муниципалитетов, введенной указом Президента РФ от 28 апреля 2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов (в ред. указа Президента РФ от 13 мая 2010 г. № 579), а также, с финансовым, земельным контролем, контролем за осуществлением переданных государственных полномочий и надзором прокуратуры за законностью муниципальных нормативных правовых актов.

Субъектами мониторинга формализованного муниципального правотворчества, помимо подразделений Минюста России, законодательных и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ, являются: а) конституционные (уставные) суды субъектов РФ, дающие официальное толкование и заключение о соответствии муниципальных нормативных правовых актов федеральному и «субъектовому» законодательству; б) территориальные федеральные государственные органы, осуществляющие общие и отдельные направления мониторинга муниципальных нормативных правовых актов в субъектах РФ (суды, прокуратура, антимонопольные службы, налоговые органы и т.д.); в) уполномоченные по правам человека РФ и субъектов РФ. Частично контроль и мониторинг осуществляет также главы и представительные органы муниципальных образований.

Предстоит еще серьезная работа на всех уровнях государственного и муниципального управления по созданию нормативной базы и организации правового контроля и мониторинга.

Выводы

Для решения задач правового мониторинга большое значение имеет разработка и принятие базового федерального закона «О законодательном процессе и нормативных правовых актах в Российской Федерации». Возможно, необходимо придать ему статус федерального конституционного закона, где четко прослеживалось бы соотношение понятий «закон», «законопроект», «планирование законопроектной деятельности», «иерархия нормативных правовых актов». С принятием данного закона стали бы возможными разработка и принятие других законов: «О публичном правовом контроле», «О правовом мониторинге», «Об экспертизе законодательства», «О парламентском лоббизме», где определялись бы другие понятия («виды правового контроля», «субъекты правового контроля», «надзор», «правовой мониторинг», «ответственность в области правового контроля», «конфликт интересов в законодательной деятельности», «парламентский лоббизм», «правовая экспертиза», «оценивание правового регулирования»), утверждался бы единый нормативный механизм

мониторинга, а также его возможные вариации.

Это инициировало бы принятие необходимых правовых актов в субъектах РФ, а также муниципальных актов, способствующих совершенствованию правового контроля в целом, мониторинга в его широком и узком понимании, планирования нормотворчества и оценивания правового регулирования. В результате формировались бы условия для повышения качества нормативных правовых актов и их мониторинга на разных уровнях. Это было бы полезно и для вариаций мониторинга в муниципальных образованиях с выраженной местной географической, демографической, этнической, культурной и производственной спецификой (лесных, прибрежных морских, горных, курортных, историко-культурных, наукоградах, моногородах, ЗАТО и др.). Без этого не обеспечить единство правового пространства, повышение правовой культуры государственных и муниципальных служащих, правосознания и правовой идентичности граждан.

Анализ содержания разных видов контрольной деятельности, в том числе правового мониторинга, на уровне государственного и муниципального управления, помогает прояснить некоторые зависимости между понятиями, нормами, а также взаимодействие институтов, элементов механизма правового контроля и мониторинга:

– «правовой контроль» – родовое понятие; по отношению к нему «надзор» и «мониторинг», «правовая экспертиза», «оценивание правового регулирования» – соподчиненные видовые понятия; мониторинг по отношению к надзору может выступать как вспомогательный, так и самостоятельный вид контрольной деятельности;

– требуется нормативно-правовая систематизация понятий «правовой контроль», «надзор», «правовой мониторинг», соотнесение в законах понятия «мониторинг» с «правовой экспертизой», «оцениванием правового регулирования», «экспериментом», «прогнозом», «регистрацией нормативных правовых актов»;

– на практике правовой мониторинг сопряжен с другими видами, формами, механизмами контрольной деятельности, в том числе административным контролем (надзором), экспертизой проектов нормативных правовых актов, оцениванием правового регулирования, оценкой самих экспертиз; мониторинг должен включать отслеживание исполнения требований контролирующих органов (устранение выявленных дефектов), результатов судебных оспариваний правовых актов [10; 11].

– правовой мониторинг взаимодействует с ведением федеральных регистров «субъектовых» и муниципальных нормативных правовых актов; требуется принятие норм, отражающих связь ведения регистра и мониторинга нормотворчества в базовом Федеральном законе «О законодательном процессе и нормативных правовых актах в Российской Федерации» или же в специальном законе «О федеральном регистре нормативных правовых актов»;

– необходим специальный учет в федеральном регистре муниципальных актов, оформляемых как результаты решений, принимаемых путем прямого волеизъявления граждан, правотворческих инициатив граждан, а также мотивированных решений органов местного самоуправления, принятых при рас-

смотреии правотворческих инициатив по выдвигению проектов муниципальных нормативных правовых актов;

– целесообразно закрепить в базовом федеральном законе, законах субъектов РФ, регламентах палат Федерального Собрания РФ, законодательных собраний субъектов РФ, а также представительных органов местного самоуправления, нормы, регулирующие мониторинг лоббистской деятельности, конфликта интересов; соответственно такой задаче предстоит создавать с помощью программ «электронных субъектов РФ» («электронных муниципалитетов») стандартные условия открытости процесса нормотворчества, правоприменения, информационной доступности нормативных правовых актов, их экспертиз; закрепить в названных актах обязанность опубликования результатов мониторинга и экспертиз в доступных специалистам и населению СМИ;

– изучение и заимствование опыта комплексного контроля за правовым регулированием в ФРГ, где действует утвержденный федеральным законом Национальный совет по нормативному контролю (Nationaler Normenkontrollrat) [23], помогло бы сформировать Совет по мониторингу (оцениванию правового регулирования) при Президенте РФ, обеспечивающий сочетание верховного руководства с координацией органов государственной власти и органов местного самоуправления, общественности, независимых экспертов, граждан в вопросах ведения мониторингов и федеральных регистров для повышения качества нормотворчества, гарантированной доступности (открытости) результатов мониторингов.

Список литературы

1. Арзамасов Ю.Г., Наконечный Я.Е. Концепция мониторинга нормативных правовых актов. М.: Юрлитинформ, 2011. 202 с.
2. Бабичев И.В., Кодина Е.А. Некоторые дефекты и пробелы в муниципальном праве // Пробелы и дефекты в конституционном праве и пути их устранения / под ред. С.А. Авакьяна. М.: Изд-во МГУ, 2008. С. 596-610.
3. Баранов В.М. Теневое право. Н. Новгород: Изд-во Нижегород. акад. МВД, 2000. 165 с.
4. Бахрах Д.Н., Хазанов С.Д., Демин А.В. Административное право России. М.: Норма, 2001. 640 с.
5. Вольманн Х. Оценивание реформ государственного управления: «Третья волна» // Социс. 2010. № 10. С. 93-99.
6. Глазкова М.Е., Нанба С.Б. Оценка эффективности действия нормативно-правовых актов: современные подходы // Журн. рос. права. 2011. № 9. С. 73-80.
7. Горохов Д.Б. Правовой мониторинг: концепция, направления институционализации, состояние законодательства и перспективы // Законодательство и экономика. 2009. № 7. С. 38-58.
8. Гулягин А.Ю. Актуальные вопросы компетенции органов юстиции. М.: Юрист, 2009. 200 с.
9. Ефремов А.А. Оценка регулирующего воздействия в системе институтов повышения эффективности нормотворчества [Электронный ресурс] // XIII Апрельская междунар. науч. конф. НИУ ВШЭ. Сессия Т-12 «Оценка

регулирующего воздействия». Москва, 5 апр. 2012 г. URL: http://ipamm-hse.ru/institute/institute_structure/cregulatory.php (дата обращения: 04.06.2012).

10. *Кашо В.С.* Ответственность в системе местного самоуправления. Красноярск: [Б.и.], 2005. 123 с.

11. *Мониторинг законодательства и правоприменительной практики как форма диалога власти и общества: информ.-аналит. отчет / координаторы: Г.Э. Бурбулис, М.С. Савин. М., 2005. 21 с.*

12. *Муниципальный контроль в Российской Федерации (аналит. докл.). М.: Минэкономразвития России, 2011. 69 с.*

13. «*Парламент открыт для общества*»: интервью С. Нарышкина // *Огонек*. 2012. № 28. С. 14-15.

14. *Пожарский Д.В.* Функции государства и государственный контроль в их системе (теоретико-правовой аспект). М.: Аккад. права и управления, 2005. 131 с.

15. *Толмачева Н.Н.* Мониторинг закона – от практики к теории // *Право и экономика*. 2006. № 7. С. 3-11.

16. *Федулов Ю.Г., Юсов А.В.* Когнитивная модель реформы государственной службы Российской Федерации // *Моделирование в соц.-полит. сфере*. 2008. № 1. С. 60-64.

17. *Цыганков Д.Б.* Советы по оптимизации регулирования как элемент «умного регулирования»: международная практика. Экспертная группа № 4 по обновлению «Стратегии–2020» [Электронный ресурс] // НИУ ВШЭ. Москва, 21 марта 2012 г. URL: <http://gia-center.hse.ru/> (дата обращения: 04.06. 2012).

18. *Чеснокова М.Д.* Мониторинг законодательства и правоприменительной практики: опыт субъектов Российской Федерации // *Журн. рос. права*. 2010. № 8. С. 89-95.

19. *Черепанова Е.В.* Вопросы правового мониторинга в постановлениях Пленума Верховного Суда РФ // *Журн. рос. права*. 2010. № 8. С. 76-83.

20. *Черепанова Е.В.* Осуществление правового мониторинга в субъектах Российской Федерации // *Журн. рос. права*. 2012. № 2. С. 65-75.

21. *Чуркина Л.М.* Контроль как мера обеспечения постановлений Европейского суда по правам человека: автореф. дис. ...канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2012. 24 с.

22. *Югов А.А., Игишев К.А.* Некоторые аспекты правового обоснования понятия «законопроектный процесс» // *Конституц. и муницип. право*. 2007. № 3. С. 8-12.

23. *Fünf Jahre Bürokratieabbau. Der Weg nach vorn. Jahresbericht 2011 des Nationalen Normenkontrollrat. September 2011 [Электронный ресурс]. URL: normenkontrollrat.bund.de (дата обращения: 08.06.2012).*



УПРАВЛЕНИЕ ИННОВАЦИЯМИ

УДК 332.1

В.А. СУХИХ, д.экон.н., зав. кафедрой государственного и муниципального управления

ФГБОУ ВПО «Пермский государственный национальный исследовательский университет», г. Пермь, ул. Букирева, 15

председатель

Законодательное Собрание Пермского края, г. Пермь, ул. Ленина, 51

Электронный адрес: kaf-gmu@yandex.ru

А.А. УРАСОВА, специалист

Министерство регионального развития Пермского края, г. Пермь, бул. Гагарина, 10

Электронный адрес: annaalexandrowna@mail.ru

ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ ИННОВАЦИОННОЙ СОЦИОЭКОНОМИЧЕСКОЙ СИСТЕМЫ НА РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ

В современном научном мире существуют три основных подхода к анализу конкурентоспособности региона: кластерный подход [3]; инновационный подход [4]; подходы, основывающиеся на иных факторах создания конкурентоспособности (например, роль государства в обеспечении конкурентоспособности региона, экономико-географическое положение и т.д.) [2].

В рамках данной статьи авторы предлагают анализ конкурентоспособности региона с позиции инновационного подхода, который связывает конкурентоспособность с наличием инновационной социоэкономической системы, которая отражает процесс накопления знания и институтов, способствующих нововведениям.

В этой связи представляется целесообразным дать определение понятию инновационной социоэкономической системы региона.

В отечественной и зарубежной литературе используется понятие «региональная инновационная социоэкономическая система». Эта система

В статье раскрываются возможности измерения уровня конкурентоспособности инновационной социоэкономической системы регионов с точки зрения инновационного подхода. Особое внимание уделено разработке научно-методических основ конкурентоспособности региональных систем.

Ключевые слова: инновационная социоэкономическая система; методика анализа конкурентоспособности

представляет собой совокупность институтов, которые создают и распространяют новые технологии. Уточняя данное определение, нужно подчеркнуть, что под институтами понимается любой актор социоэкономического действия (человек, общество, государство) (табл. 1).

Таблица 1

Методологические подходы к оценке региональных инновационных систем [1]

| Подход | Авторы | Плюсы | Минусы |
|---|--|--|--|
| Описательный анализ отдельных региональных инновационных систем | Ф. Айдалота, Д. Киби, К. Вильяма, Т. Кальвет | Подход позволяет сформулировать рекомендации по совершенствованию инновационной политики в регионе. | Инструментарий не представляет возможностей для межрегионального сравнения уровня развития региональной инновационной социоэкономической системы и оценки ее влияния на региональное экономическое развитие. |
| Анализ инновационных опросов фирм, использование описательной статистики, оценка и анализ производственной функции знаний | С. Грилич, М. Фритч | Детальный анализ факторов, влияющих на инновационную активность предприятий. Возможность межрегионального сравнения. | Региональная инновационная социоэкономическая система, ее комплексная оценка необходима для рассмотрения деятельности всех ее элементов. |
| Методики построения интегральных инновационных индексов | Ж. Фагерберг, М. Шролек, А. Чулок | Необходимость комплексно оценить уровень развития инновационной системы, проведение межрегиональных сравнений, проверка гипотез и вывод разработанных теоретических моделей. | Измерение уровня достоверности статистической информации. Субъективность определения весовых коэффициентов. |

На наш взгляд, инновационная социоэкономическая система региона – это совокупность социальных инновационных факторов развития экономики региона и экономических инновационных факторов развития социальной среды региона, которые в своем взаимодействии придают определенную динамику процессу развития региона.

Представляется необходимым обозначить ключевые факторы региональной инновационной системы [5], которые оказывают определяющее воздействие на конкурентоспособность инновационной социоэкономической системы региона, а также выявить основные показатели для измерения воздействия данных факторов.

С нашей точки зрения, это уровень и потенциал развития инновационной социоэкономической системы региона, которые могут быть измерены соответствующими комплексными показателями.

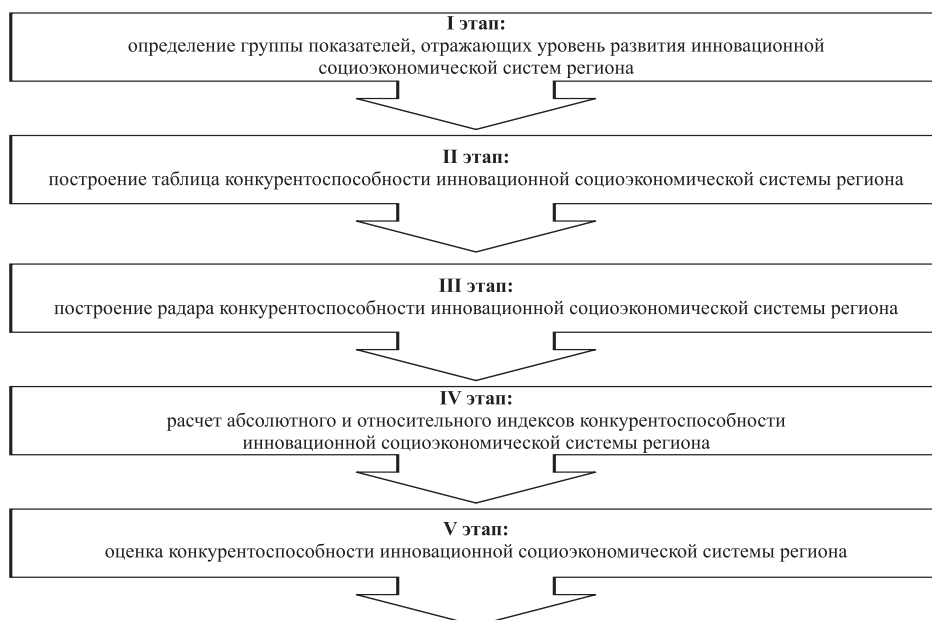
Уровень развития инновационной социоэкономической системы региона определяется соответственно уровнем развития «знаний», уровнем развития «бизнеса», ключевыми направлениями, которые включают целый ряд индикаторов, в качестве которых нами были избраны статистические показатели регионов в динамике за 2008-2010 гг.

Потенциал развития инновационной системы включает в себя совокупность ресурсов в области развития «знаний» и «бизнеса», которые также содержат ряд индикаторов (статистических показателей).

Все статистические показатели составляют единую базу для сравнения регионов, что позволяет распространить методику предлагаемого анализа на все субъекты РФ.

В Российской Федерации не существует общепринятой методики анализа развития инновационной социоэкономической системы региона, в связи с чем, представляется целесообразным разработать методику анализа конкурентоспособности развития инновационной социоэкономической системы региона на основе расчета абсолютных и относительных индексов конкурентоспособности регионов.

Целью данной методики является определение силы конкурентоспособности региональных социоэкономических систем, а также определение реальных и потенциальных конкурентов в анализируемой группе субъектов. Методика анализа конкурентоспособности инновационной социоэкономической системы региона состоит из нескольких этапов (рисунк).



Этапы методики анализа конкурентоспособности инновационной социоэкономической системы региона

Нужно отметить, что данная методика позволяет измерить силу конкурентоспособности регионов в зависимости от уровня развития инновационной социальноэкономической системы, а также сравнить субъекты по отношению друг к другу.

I этап: определение основных статистических показателей, характеризующих уровень развития инновационной социальноэкономической системы региона.

II этап: построение таблицы конкурентоспособности инновационной социальноэкономической системы региона.

На II этапе выстраивают таблицу конкурентоспособности регионов в зависимости от уровня развития инновационной социальноэкономической системы региона.

Для этого производится расчет удельного веса каждого показателя:

- количество организаций, выполнявших научные изыскания и разработки;
- численность персонала, занятого научными изысканиями и разработками;
- численность персонала, занятого научными изысканиями и разработками;
- численность исследователей, имеющих ученую степень;
- понесенные внутренние затраты на научные изыскания и разработки;
- понесенные внутренние текущие затраты на научные изыскания и разработки по видам затрат;
- понесенные внутренние текущие затраты на научные изыскания и разработки по видам работ;
- организации, подготавливающие аспирантов;
- фактическая численность аспирантов;
- результат приема и выпуска из аспирантуры;
- организации, подготавливающие докторантов;
- фактическая численность докторантов;
- результаты приема/выпуска из докторантуры;
- понесенные внутренние затраты на научные изыскания и разработки;
- понесенные внутренние текущие затраты на научные изыскания и разработки по видам затрат;
- понесенные внутренние текущие затраты на научные изыскания и разработки по видам работ;
- количество выданных патентов;
- количество разработанных передовых производственных технологий;
- количество практикуемых передовых производственных технологий;
- реальная инновационная активность организаций;
- понесенные затраты на технологические инновации;
- совокупность инновационных товаров, работ, услуг;
- затраты, понесенные на технологические инновации;
- совокупность инновационных товаров, работ, услуг.

Расчет удельного веса каждого показателя производится по следующей формуле:

$$Y=I_i/I_s,$$

где Y – удельный вес показателя;

I_i – значение показателя i -го региона;

I_s – суммарный показатель всех регионов, включенных в выборку.

Далее составляется таблица конкурентоспособности субъектов, включающая удельные веса по всем выделенным показателям.

III этап: построение радара конкурентоспособности инновационной социоэкономической системы региона на основе рассчитанных удельных весов показателей. На данном радаре каждая ось соответствует величине суммарного показателя удельных весов показателей по каждому региону.

IV этап: расчет абсолютного и относительного индексов конкурентоспособности инновационной социоэкономической системы региона на основе построенного радара.

Расчет абсолютного индекса конкурентоспособности производится по следующей формуле:

$$I_i = S_i / S_{\text{sum}},$$

где I_i – индекс абсолютной конкурентоспособности;

S_i – площадь i -го многоугольника;

S_{sum} – площадь общего многоугольника.

При этом площади многоугольников рассчитываются по формуле

$$S_{\text{мн}} = S_1 + \dots + S_i,$$

где $S_{\text{мн}}$ – площадь соответствующего многоугольника;

S_i – площадь i -го треугольника;

При этом площадь соответствующих треугольников рассчитывается по формуле

$$S_{\text{тр}} = 0,5 * a * b * \sin A$$

Расчет относительного индекса конкурентоспособности производится по формуле

$$I_o = S_i / S_{\text{общ}},$$

где I_o – относительный индекс конкурентоспособности региона;

S_i – площадь i -го многоугольника;

$S_{\text{общ}}$ – площадь общего многоугольника (i -го субъекта и региона, взятого в качестве базового для сравнения).

V этап: оценка конкурентоспособности инновационной социоэкономической системы региона.

На V этапе производится комплексный анализ силы конкурентоспособности инновационной социоэкономической системы регионов, в результате чего определяются реальные и потенциальные конкуренты.

В результате апробации данной методики на примере регионов Приволжского федерального округа были получены следующие индексы конкурентоспособности, которые позволяют судить о соотношении регионов по данным показателям (табл. 2).

**Индексы конкурентоспособности регионов
Приволжского федерального округа за 2008-2010 гг. [5]**

| ПФО | АИ 2008 | ОИ 2008 | АИ 2009 | ОИ 2009 | АИ 2010 | ОИ 2010 |
|-------------------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| Республика Башкортостан | 0,13 | 0,63 | 0,13 | 0,64 | 0,11 | 0,99 |
| Пермский край | | 0,66 | | 0,67 | | 0,11 |
| Республика Марий Эл | 0,003 | 0,02 | 0,03 | 0,24 | 0,0019 | 0,12 |
| Пермский край | | 1 | | 0,96 | | 0,98 |
| Республика Мордовия | 0,02 | 0,14 | 0,02 | 0,12 | 0,0172 | 0,5 |
| Пермский край | | 1 | | 0,99 | | 0,46 |
| Республика Татарстан | 0,28 | 0,89 | 0,41 | 0,87 | 0,36 | 1 |
| Пермский край | 0,28 | 0,42 | | 0,87 | | 0,04 |
| Удмуртская Республика | 0,02 | 0,15 | 0,02 | 0,16 | 0,02 | 0,78 |
| Пермский край | | 1 | | 1 | | 0,57 |
| Пермский край | 0,14 | | 0,13 | | 0,02 | |
| Чувашская Республика | 0,02 | 0,11 | 0,02 | 0,12 | 0,15 | 1 |
| Пермский край | | | | 1 | | 0,11 |
| Кировская область | 0,01 | 0,07 | 0,01 | 0,06 | 0,01 | 0,33 |
| Пермский край | | 1 | | 1 | | 0,91 |
| Нижегородская область | 0,82 | 0,93 | 0,97 | 0,97 | 0,82 | 1 |
| Пермский край | | 1 | | 0,13 | | 0,02 |
| Оренбургская область | 0,02 | 0,14 | 0,02 | 0,13 | 0,0188 | 0,73 |
| Пермский край | | 0,16 | | 1 | | 0,61 |
| Пензенская область | 0,02 | 0,16 | 0,02 | 0,15 | 0,03 | 0,83 |
| Пермский край | | 1 | | 1 | | 0,49 |
| Самарская область | 0,29 | 0,94 | 0,33 | 0,93 | 0,23 | 0,98 |
| Пермский край | | 1 | | 0,37 | | 0,07 |
| Саратовская область | 0,15 | 0,65 | 0,14 | 0,61 | 0,14 | 0,95 |
| Пермский край | | 0,44 | | 0,58 | | 0,1 |
| Ульяновская область | 0,02 | 0,16 | 0,03 | 0,25 | 0,03 | 0,82 |
| Пермский край | | 0,59 | | 1 | | 0,47 |

Из представленных данных можно сделать ряд выводов.

По абсолютному индексу конкурентоспособности лидирующие позиции занимает Нижегородская область (82%), ближайший ее конкурент – Самарская область – отстает на 59%. Индекс Пермского края составляет всего 2%, тогда как в 2009 г. данный показатель достигал 13%. [6].

При этом ярко выделяется группа субъектов с крайне низким уровнем конкурентоспособности (1-3%): Кировская Пензенская, Оренбургская области и т.д. Данные регионы являются отстающими и не могут рассматриваться в качестве конкурирующих, поскольку их показатели несоизмеримо малы.

Это означает, что в качестве реальных конкурентов, относительно которых можно формулировать краткосрочные цели и задачи, а также проводить сравнительный анализ конкурентных преимуществ, могут рассматриваться Республика Башкортостан и Саратовская область. Например, конкурентоспособность Пермского края по отношению к Саратовской области на 96% ниже, а по абсолютному индексу Пермский край уступает ей 12% [7].

К регионам – потенциальным лидерам можно отнести Нижегородскую область, Самарскую область, Республику Татарстан. В соотношении с данными регионами целесообразно корректировать стратегические планы, цели, задачи инновационного развития. В частности, по отношению к Нижегородской области конкурентоспособность Пермского края ниже на 98%, к Самарской области – на 91%.

По абсолютному индексу конкурентоспособности Пермский край потерял 11%, несмотря на то, что в целом общая величина ряда показателей выросла. Это можно объяснить также более высокими темпами роста показателей других регионов (в частности, индекс конкурентоспособности Республики Чувашия вырос на 13%). В целом в 2010 г. можно наблюдать тенденцию снижения показателей в большинстве регионов [7].

Таким образом, Приволжский федеральный округ нельзя назвать однородно развивающимся регионом. Существуют лидирующая группа субъектов, догоняющая и отстающая группы. В соответствии с уровнем развития каждый субъект занимает собственную стратегическую позицию в отношении как к федеральному центру, так и к своим реальным и потенциальным конкурентам.

Необходимо также отметить ряд проблем, с которыми сталкиваются регионы при реализации стратегии инновационного развития. Прежде всего это отсутствие условий для воспроизводства кадрового потенциала, что, в свою очередь, увеличивает риск деградации фундаментальных исследований. Также стоит отметить низкий уровень прикладных исследований, значительные разрывы в инновационном цикле и в переходе от фундаментальных исследований через научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы к коммерческим инновациям. Немаловажным является ориентированность предпринимательского сектора на закупку оборудования за рубежом и капитализацию интеллектуального ресурса за пределами нашей страны, а также низкий уровень восприимчивости предприятий и организаций к инновациям. Системной на сегодняшний день является проблема несоответствие сектора научных исследований и разработок спросу предпринимательского сектора. Решение данных проблем является первоочередной задачей любого региона на пути повышения конкурентоспособности.

Список литературы

1. Баландина М.С. Региональная инновационная система: проблемы измерения и оценки влияния на экономическое развитие субъектов [Электронный ресурс]. URL: <http://www.econorus.org/consp/files/t2v0.doc> (дата обращения: 12.03.2011).

2. *Мальшиев Ю.А.* Институциональный подход в управлении инновационной сферой при социально-экономическом развитии Пермского края // Инновационное развитие и экономический рост: материалы IV Междунар. науч. конф. (Москва, РУДН, 6-7 нояб. 2008 г.). М., 2008. С. 207-217.

3. *Миролюбова Т.В.* Определение сильных и слабых сторон экономического развития региона: сб. Тамбов, 2007. С. 35-40.

4. *Пыткин А.Н.* Инновация экономики: региональный аспект: монография. Екатеринбург: Институт экономики УрО РАН, 2008. 487 с.

5. *Урасова А.А.* Стратегические позиции регионов в области инновационного развития (на примере регионов Приволжского федерального округа) // *Arg Administrandi*. 2011. № 3. С. 27-34.

6. *Урасова А.А.* Формирование и направленность инновационного развития в региональных социоэкономических системах (на примере Пермского края) // *Актуальные проблемы науки: сб. науч. тр. по материалам междунар. науч.-практ. конф.* Тамбов, 26 дек. 2011. С. 141-142.

7. *Урасова А.А.* Модель инновационного развития в социоэкономической системе Пермского края // *Совершенствование стратегического управления корпоративными образованиями и региональная политика перехода к новой инновационной экономике: материалы междунар. науч.-практ. конф.* (Пермь, 10 нояб. 2011 г.) Пермь, 2011. Т. 1. С. 209-213.

АНАЛИЗ МЕЖДУНАРОДНОГО ОПЫТА ПРИМЕНЕНИЯ ОСНОВНЫХ ВИДОВ СИСТЕМ УПРАВЛЕНИЯ ИННОВАЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ КОМПАНИИ

Непредсказуемость и нестабильность внешней среды, обуславливаемая интенсивными изменениями политико-правового, экономического и социального характера, заставляет компании находить новые пути сохранения устойчивых тенденций к росту. Внедрение инноваций в современных экономических условиях становится ключевым фактором конкурентоспособности компании.

Разнообразие и специфика деятельности каждой отдельной организации, а также уникальность реализуемых инновационных проектов делает очевидной необходимость создания и развития системы управления инновационной деятельностью для каждой конкретной организации с учетом ее специфических особенностей.

В настоящее время выделяют два основных подхода к формированию и внедрению систем управления инновационной деятельностью. В рамках первого подхода организация-инноватор ориентируется на получение значительной прибыли в краткосрочной перспективе, и в данном случае инновационная деятельность является в большей степени скачкообразной, прерывистой и проявляется только в замене прежних товаров/услуг новыми при резком росте спроса либо существенном снижении издержек. Второй подход связан с постоянной научно-технической деятельностью компании на основе ее долгосрочной устойчивой инновационной стратегии, направленной на получение прибыли и улучшение иных показателей деятельности в долгосрочной перспективе за счет непрерывности инновационной деятельности [15].

В современной теории и практике инновационного менеджмента не существует универсальной системы управления инновационной деятельностью, которая могла бы быть адаптирована к любой по профилю деятельности компании. Это обусловлено тем, что не представляется возможным уравнивать инновационную деятельность организации, специализирующейся на проведении научно-исследовательских разработок, с организацией, для которой

В современных экономических условиях инновации являются ключевым фактором конкурентоспособности компаний. В статье рассмотрены основные виды систем управления инновационной деятельностью, применяемые в компаниях разных стран мира. Выделены специфические особенности управления инновационной деятельностью в Японии, США, Европе и России, а также сформулированы основные тенденции в данной области.

Ключевые слова: инновация; система управления инновационной деятельностью; международный опыт

инновационное развитие является необходимым исключительно в целях общехозяйственной деятельности. В связи с этим инновационные системы различных организаций являются уникальными по многим параметрам, среди которых – периодичность нововведений, источники инновационных идей и разработок, используемые технологии и тип организационной структуры. Однако общей чертой систем управления инновационной деятельностью разных типов является их базирование на формировании затрагивающей все этапы и направления инновационной деятельности системы специальных служб и определении сфер их компетенции, распределении обязанностей, полномочий, ответственности, а также установлении функциональных связей между данными службами и другими подразделениями.

Организация, осуществляющая инновационную деятельность, может выбрать одно из двух основных направлений при создании инновационной системы: интеграцию всех стадий инновационной деятельности в непрерывный процесс либо выделение управления инновационной деятельностью в самостоятельный объект управления [7, с. 57].

Традиционная система управления инновационной деятельностью характерна для организаций с однородной сферой деятельности, имеющих относительно низкий уровень научно-исследовательских разработок и слабую научно-исследовательскую политику. В организациях с традиционной системой управления инновационной деятельностью все исследования и разработки выполняются в едином научно-исследовательском центре, подотчетном высшему руководству.

Несмотря на тот факт, что принцип полной децентрализации в рамках инновационной стратегии организации приводит к дублированию функций и созданию излишних информационных потоков, другая система – система децентрализованного управления инновациями – применяется в диверсифицированных корпорациях или конгломератах с дивизионной организационной структурой, ведущих наступательную инновационную политику. Данная система отличается наличием общекорпоративного исследовательского центра, задачей которого является проведение некоторых этапов фундаментальных научных поисков и прикладных работ.

Особенность инновационной деятельности современных организаций – это создание единых научно-технических комплексов, объединяющих исследования и производство в единый цикл «наука - производство», что отражает ориентацию инновационных разработок на рыночные потребности, а также признание значительного влияния рыночных факторов на стратегическое положение организации. Данные системы управления инновационной деятельностью впервые были внедрены в крупнейших машиностроительных компаниях Японии. В данном случае центральные службы и отделения инновационного развития осуществляют координацию соответствующей деятельности, проводимой в различных производственных подразделениях и центральных службах. В ряде американских и японских организаций эти задачи стоят перед инженерными подразделениями, в то время как в других на этом специализируются технические центры и службы по связям с региональными отделениями [5, с. 118-121].

В зарубежной практике широкое распространение получили интегрированные системы управления инновационной деятельностью, суть которых состоит в том, что подразделения, занимающиеся реализацией инновационной политики и управлением инновациями, распределены по разным уровням управленческой структуры, но имеют четкие каналы взаимодействия и систему координации. Такая организация инновационного процесса позволяет достичь гибкости структур управления инновационной деятельностью, использующих в том числе и горизонтальные связи между подразделениями [6].

Интегрированная система управления инновационной деятельностью организации реализуется через составление и исполнение инновационной программы, сформулированной с учетом долгосрочной стратегии развития организации, ее миссии, технической политики и отраслевой специфики. Управление инновационной деятельностью в системе данного типа заключается в обосновании долгосрочных целей организации, реализации мероприятий в соответствии с прогнозируемыми возможностями и угрозами, порождаемыми факторами внешней среды компании, а также с учетом особенностей внутренней среды: ключевых компетенций, конкурентных преимуществ и слабых сторон бизнеса. Стратегическая направленность развития системы управления инновационными процессами обуславливает широкомасштабное внедрение новых технологий и техники, решение проблем физического износа и морального старения оборудования, продукции, идей и повышение производственных и экономических показателей деятельности организации [6].

В процессе адаптации к динамично изменяющимся условиям внешней среды организационные системы управления инновационной деятельностью претерпевают изменения и модифицируются. В реальной практике различают функциональные и тематические системы [12, с. 37]. Функциональный тип представляет собой систему специализированных подразделений, отвечающих за закрепленные за ними части инновационной деятельности, которые должны строго соответствовать их профилю и специализации. Функциональная система создана для специализации инновационного труда. Каждое из подразделений в такой системе объединяет однородных по специальности сотрудников. Данный метод управления инновациями распространен среди организаций, выполняющих типовые исследования и проектные работы, допускающие разделение на многочисленные составляющие. К преимуществам структур функционального типа относят высокую интенсивность использования человеческого потенциала и материальных ресурсов, достигаемую благодаря высокой квалификации сотрудников, использованию унифицированных и стандартизированных решений при сохранении одинакового уровня качества однотипных работ, а также концентрации знаний и опыта по узким областям инновационной деятельности. Однако, несмотря на простые методики контроля качества и высококвалифицированный труд, система имеет недостатки в части усложненных по причине большого количества специализированных подразделений процессов планирования и координации деятельности специалистов в ходе выполнения исследовательских и проектных заданий. Издержки

согласований на горизонтальном уровне, невозможность одновременного выполнения нескольких последовательных этапов инновационного процесса, большой объем документации ввиду локальных целей и трудовых задач подразделений также составляют слабые стороны системы.

Модифицированной и более жизнеспособной в крупных организациях версией данной системы является тематическая структура, в которой в инновационные подразделения объединены специалисты разного профиля. При соблюдении данного условия подразделения получают некую автономию, следовательно, имеют возможность реализовывать конкретные инновационные проекты. Своевременность и высокое качество выполненных задач достигаются за счет обеспечения каждого из подразделений необходимыми ресурсами, четкой постановки задания и более высокой ответственности за выполнение части работы по своему профилю. Инновационные процессы в данной системе отличаются оперативностью, поскольку специализированное подразделение наделено достаточными полномочиями для планирования научных направлений, выполнения всех этапов деятельности и постоянного контроля над каждой стадией разработок. Однако системам данного типа свойственны и отрицательные черты: неполная загрузка специалистов узкого профиля и относительно низкая интенсивность использования ресурсов, дублирование функций подразделениями и соответствующая этому высокая стоимость инновационных разработок, слабое информационное обеспечение по причине распределения специалистов одного профиля по разным подразделениям [12, с. 42].

Для минимизации недостатков описанных выше систем управления инновационной деятельностью в организациях используются их смешанные варианты, что позволяет улучшить результаты протекающих параллельно или вместе с основным видом деятельности инновационных процессов.

В большей степени адаптированные к осуществлению инновационной деятельности системы соответствуют матричным структурам – быстрые технологические изменения проводятся с помощью созданных на временной основе организационных формирований, в которые включают высококвалифицированных специалистов разного профиля на срок разработки и внедрения определенного новшества. После выполнения работ матричное объединение временно направленных на выполнение задания специалистов расформируется и работники возвращаются на свое постоянное место работы. Данный инновационный механизм дает возможность сократить сроки реализации проектов, объединить специалистов разных профилей и снизить издержки на разработку и внедрение нововведения.

В отличие от матричных структур научно-технические подразделения создаются на постоянной основе и финансируются за счет бюджета организации. Такие подразделения могут быть как децентрализованными, так и подчиняться напрямую руководству организации. Ключевой особенностью научно-технических подразделений является отсутствие хозяйственной самостоятельности и передача разработок непосредственно в производство. Другие организационные образования – внутренние венчуры – занимаются в основном исключительно внедрением нововведений [15].

Система управления инновационной деятельностью в рамках проектной структуры характеризуется созданием временной структуры из самых квалифицированных сотрудников из разных областей для разработки проекта и последующей его реализации при жестких ограничениях на материальные, финансовые и иные ресурсы, сроки выполнения комплексной задачи и при заданном уровне качества. Базовый принцип системы заключается в структурировании инновационной деятельности организации и представления инновационных задач в виде проектов [6].

Характерной тенденцией развития систем управления инновационной деятельностью европейских организаций является установка интеграционных (отраслевых, межотраслевых, совмещенных горизонтальных и вертикальных) связей между организациями. Это может быть вызвано дефицитом финансовых средств, высокой стоимостью привлечения как кредитов, так и научно-исследовательских работ, снижением продолжительности жизненного цикла продукта, необходимостью комплексного использования дорогостоящих технологий. Сложные инновационные системы возможны для отраслевых институтов, инновационных центров на базе университетов, холдингов, финансово-промышленных групп и других объединений. К межотраслевому уровню организационных систем управления инновационной деятельностью относятся технопарки, научно-технические центры при государственной поддержке и специальные независимые фирмы.

На сегодняшний день в России около трети промышленных предприятий осуществляют инновационную деятельность [2], организаций сферы услуг, ориентированных на инновационный подход, значительно меньше. Для российских организаций прежде всего характерны следующие особенности в области управления инновационной деятельностью:

- минимизация затрат на инновации в значительной части организаций;
- отставание от мирового уровня научно-технического прогресса;
- нехватка научно-исследовательских групп, коллективов, школ и институтов;
- эмиграция высококвалифицированных специалистов;
- отсутствие гибкости в работе существующих материально-технических, производственно-экономических и социально-организационных структур;
- высокие временные издержки инновационных процессов;
- ограниченность распространения инноваций;
- отсутствие заинтересованности в инновациях [2].

Основной барьер на пути форсированного инновационного развития российских организаций – бюрократизм экономики как на макроуровне, так и на уровне конкретных организаций. Инновации являются социальным явлением, для распространения которого необходимо предпринимательское творчество от работников и предпринимательское лидерство от руководства компаний [14]. Более того, проблемы порождаются не недостатком инновационных идей, а недостатком высококвалифицированных специалистов и предпринимателей из-за их миграции в развитые страны с более благоприятными условиями для инновационной деятельности [4]. Сегодня в России отсутствуют регулирование инновационных процессов и контроль со стороны государства, необходимый для поддержания

взаимодействия между всеми субъектами и системами инновационной деятельности. Сложившаяся в России ситуация отрицательно сказывается на развитии и применении организациями систем управления инновационной деятельностью, которая преимущественно носит эпизодический характер.

Среди основных тенденций развития глобального инновационного менеджмента специалисты, напротив, отмечают рост затрат на инновационные разработки и увеличение технологической диверсификации, рост патентирования и комплексное развитие технологий, производства и маркетинга. Промышленно развитые страны могут быть условно поделены на три группы по критерию научно-инновационного развития:

- ориентированные на лидерство в науке, реализацию крупномасштабных инновационных проектов, охватывающих все стадии научно-производственного цикла страны: США, Англия, Франция;
- ориентированные на нововведения и создание благоприятной инновационной среды страны: Германия, Швеция, Швейцария;
- стимулирующие инновационные процессы путем развития инновационной инфраструктуры, ориентации на мировой научно-технический прогресс и единовременное развитие различных областей науки страны: Япония, Южная Корея [1].

Одним из приоритетных направлений инновационной политики США является поощрение научно-технического прогресса. За последнее десятилетие научно-технологические изменения затронули область торговли, банковскую сферу, производство продуктов питания и медикаментов. Инновационная деятельность организаций способствует распространению автоматизации в промышленности, применению интегрированных систем управления инновационной деятельностью и появлению новых методов проведения научных исследований [9, с. 54].

В США государство стимулирует образование венчурных фондов и исследовательских центров. По представлению Национального научного фонда США лучшие исследовательские центры и венчурные фонды могут в течение первых 5 лет деятельности полностью или частично финансироваться из федерального бюджета. Научно-исследовательские исследования государство финансирует полностью. Государство способствует формированию рынка инноваций, так как создает сети центров распространения нововведений и консультационных центров в области инновационной деятельности. В США также существует возможность получить бесплатную лицензию на использование изобретений, запатентованных в ходе бюджетных исследований и находящихся в собственности федерального правительства, в коммерческих целях. Большое внимание уделяется прогнозированию, стандартизации, оптимизации управленческих решений в области инновационной деятельности, государственной экспертизе инновационных проектов, ведению государственной статистики инноваций [10, с. 214]. Совокупность данных факторов определяет активное развитие и применение различного рода систем управления инновационной деятельностью не только промышленными предприятиями, но организациями сферы услуг.

Преимущественно в американских компаниях используются интегрированные инновационные системы.

Германия, как и США, обладает большим научным потенциалом, при этом затраты на научно-исследовательские разработки в данной стране являются одними из самых высоких в мире. Германия – один из мировых лидеров в получении патентов на душу населения. Однако в то время как в отрасли машиностроения, в частности в автомобилестроении, для организаций характерна повышенная инновационная активность, новые технологические направления, например, сферы информации, коммуникации или биологических исследований развиты слабее, чем в США, Японии, Великобритании [13]. Большинство организаций Германии осуществляют управление инновационной деятельностью на основе собственных уникальных инновационных систем. Более того, наблюдается тенденция объединения различных организаций с целью получения синергетического эффекта при осуществлении инновационной деятельности.

Японские предприятия увеличивают рыночные доли на мировом рынке благодаря разработке новых видов продукции [11, с. 54]. Стоит заметить, что посредством государственного регулирования в области кредитования японские организации получают значительные финансовые ресурсы для развития и внедрения новых технологий по низким ценам.

Характерной особенностью японской системы управления инновационной деятельностью является наличие развитых горизонтальных связей между государственными и частными организациями. Отличает управление инновационной деятельностью в Японии и возможность формировать интегрированную инновационную политику, охватывающую все направления развития науки и техники. Поддержка со стороны государства проявляется в целенаправленном воздействии на инновационную деятельность организаций через распределение финансовых ресурсов из государственного бюджета по существующим министерствам и ведомствам. Активно проводятся исследования в японских государственных лабораториях, частных фирмах и научно-исследовательских организациях [12].

Система управления инновационной деятельностью в японских организациях характеризуется комплексным подходом. Служба разработки новой продукции, как правило, затрагивает все направления деятельности предприятия. В японских организациях инновационные проекты могут быть выдвинуты как высшими управляющими, так и низовыми звеньями в процессе их взаимодействия с руководством. В Японии широко распространена практика поощрения инноваций, стимулирующая сотрудников. Лучшие инновационные предложения воплощаются в жизнь, что позволяет повысить качество продукции [8].

Более подробно анализ международного опыта применения систем управления инновационной деятельностью в организациях представлен в таблице.

Анализ российского и зарубежного опыта применения систем управления инновационной деятельностью

| Критерий | Россия | США | Германия | Япония |
|---|--|---|--|---|
| 1 | 2 | 3 | 3 | |
| Характер инновационной деятельности организаций | Вынужденное, эпизодическое управление инновационной деятельностью, преимущественно производственными предприятиями. | Управление инновационной деятельностью на систематической основе. Уровень развития систем управления инновационными процессами в организациях – важнейший индикатор качества менеджмента и результатов деятельности компании в целом. | | |
| Основные преимущества систем управления инновационной деятельностью | Системы управления инновационной деятельностью являются в значительной степени адаптивными, что позволяет осуществлять серьезные изменения методов управления инновациями. | Позволяют реализовывать крупномасштабные инновационные проекты, многоцелевые исследования, внедрять альтернативные нововведения. Происходит быстрое внедрение инновационных проектов, формирование множественных структур управления инновационной деятельностью, использование матричных структур для повышения ответственности и четкого распределения функций между квалифицированными специалистами. | Активная генерация идей, быстрое их распространение за счет объединения исследовательской, маркетинговой, производственной деятельности в единое организационное знание. | Акционеры принимают стратегические решения и определяют инновационную политику организации, управленцы реализуют инновационную стратегию. |
| | | Акционеры принимают стратегические решения и определяют инновационную политику организации, управленцы реализуют инновационную стратегию. | Акционеры и управленческое звено выступают как одна команда. | |

| | | | | | | |
|---|---|---|--|--|--|---|
| 1 | 2 | 3 | <p>Основные недостатки систем управления инновационной деятельностью</p> <p>Чрезмерная длительность инновационных процессов;</p> <p>низкий удельный вес радикальных инноваций в общем объеме;</p> <p>отсутствие заинтересованности в инновациях либо недостаточное внимание к инновационным процессам;</p> <p>нехватка опыта руководителей в управлении инновационной деятельностью.</p> | <p>Значительные временные издержки на корректировки принятых решений в области инновационной политики.</p> | <p>3</p> <p>В организациях зачастую отсутствует центральный механизм, направляющий инновационную деятельность подразделений.</p> | <p>- Недостаточное внимание к фундаментальным исследовательским проектам;</p> <p>- частый отказ от разработок и внедрения идей, нововведений, имеющих коммерческое применение в долгосрочной перспективе.</p> |
| 1 | 2 | 3 | <p>Практически не используются средства венчурных инвесторов, которые ориентированы преимущественно на технологические инновации. Внутренние ресурсы компании.</p> | <p>Венчурный капитал является основным двигателем инновационной деятельности организаций.</p> | <p>Недостаточная степень доступности венчурного капитала.</p> | |

| | | |
|--|--|---|
| 1 | 2 | 3 |
| <p>Роль государства в развитии систем управления инновационной деятельностью</p> | <p>- Роль государства в развитии систем управления инновационной деятельностью организаций возрастает; - мотивация бизнес-структур стороны государства к инновационной деятельности; незначительна; - становление национальной системы управления инновациями.</p> | <p>Государство – координатор инновационной деятельности организаций. Сформирована система государственно-частного инновационного партнерства. Инновационные системы организаций встроены в национальные системы управления инновациями. Государство оказывает поддержку организациям, проводящим научно-исследовательские работы, стимулирует предпринимательство в то время как, организации берут на себя коммерческий риск реализации инновационных проектов.</p> |
| <p>Степень вовлеченности работников в инновационную деятельность организации</p> | <p>Низкая: размытая система управления инновациями, основанная на единоначалии</p> | <p>Научные исследования финансируются государством полностью. 30% всех инновационных проектов финансируется государством и местными властями. Активное перераспределение финансовых ресурсов из государственного бюджета через министерства и ведомства</p> |
| <p>Степень вовлеченности работников в инновационную деятельность организации</p> | <p>Средняя</p> | <p>Средняя Высокая: система управления инновациями, основанная на командной работе</p> |
| <p>Степень вовлеченности работников в инновационную деятельность организации</p> | <p>Признание заслуг персонала в инновационном развитии предприятий проявляется в одобрении со стороны руководства, доступе к информации, продвижении по карьерной лестнице, творческих рабочих задачах и самореализации.</p> | <p>Признание заслуг персонала в инновационном развитии предприятий проявляется в одобрении со стороны руководства, доступе к информации, продвижении по карьерной лестнице, творческих рабочих задачах и самореализации.</p> |

Анализ международной практики применения систем управления инновационной деятельностью позволяет сформулировать основные тенденции в данной области:

- усиление роли государства и руководства компаний в определении принципов национальной и стратегической инновационной политики организации соответственно;
- глобализация собственно инновационной деятельности;
- совершенствование систем управления инновационной деятельности в организациях;
- сосредоточение основных научно-исследовательских разработок в научных и исследовательских центрах, лабораториях, в том числе при поддержке государства [3, с. 12];
- отставание российских организаций по развитию инновационной деятельности от зарубежных компаний.

На сегодняшний день создание гибких и комплексных систем управления инновационной деятельностью в современных российских организациях, ориентированных на разработку и производство новой и востребованной как внутренним, так и внешним рынками продукции, модификацию организационных форм и функций управления, в том числе и стиля управления, является ключевым фактором обеспечения их конкурентоспособности на мировой арене.

Список литературы

1. *Бойко А.Н., Власкин Г.А. и др.* Опыт инновационного сотрудничества стран ЕС и СНГ [Электронный ресурс]. URL: http://iee.org.ua/files/alushta/31-boyko-oruyt_innov_sotrudn.pdf (дата обращения: 16.02.2012).
2. *Выступление В.В. Путина* на заседании Государственной Думы 08 мая 2008 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://lenta.ru> (дата обращения: 21.01.2012).
3. *Гольдштейн Г.Я.* Стратегический инновационный менеджмент. Таганрог: Изд-во ТРТУ, 2004.
4. *Инновации и нанотехнологии. От инкубаторов коррупции – к инкубаторам инноваций* [Электронный ресурс] / Инновации в России: [ст.]. URL: <http://www.innovacija.ru/innovacii-v-rossii> (дата обращения: 11.03.2012).
5. *Куржнер Л.А., Куенко Л.П., Лепейко Т.И., Тимонин А.М.* Менеджмент организаций. К.: КНТ, 2006.
6. *Портал* информационной поддержки инновационных процессов. Общая структура инновационного процесса [Электронный ресурс]. URL: http://projects.innovbusiness.ru/content/document_r_991B9FF1-6691-4157-A881-52C9BE42D6A8.html (дата обращения: 16.04.2012).
7. *Рукавицына М.Н.* Основы инновационного менеджмента: учеб. пособие / под общ. ред. Л.И. Александровой. 1-е изд. Владивосток: ВГУЭС, 2003.
8. *Система* стимуляции инноваций [Электронный ресурс] / MARTEX. Инновационный менеджмент, рационализация: [ст.]. URL: <http://www.martex.ru/982> (дата обращения: 23.02.2012).

9. *Стюарт Т.А.* Интеллектуальный капитал. Новый источник богатства организаций. М.: Поколение, 2007.

10. *Толмачев П.* Национальные инновационные системы: анализ сравнительных сопоставлений. М.: ДА МИД России, 2011.

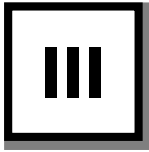
11. *Томпсон Л.* Создание команды. М.: Вершина, 2006.

12. *Управление инновационными процессами:* учеб. пособие / Самара, Изд-во Самар. гос. техн. ун-та, 2009.

13. *Фадеева В.* Национальная инновационная система Германии [Электронный ресурс] / Инновации и НИОКР: [ст.]. URL: http://www.up-pro.ru/library/innovations/national_innovative_organizations/nacyonalnaja-inn.html (дата обращения: 16.03.2012).

14. *Черковец В.* Особенности нового этапа инновационного развития России [Электронный ресурс] / Экономический портал. Инновации в экономике: [ст.]. URL: <http://institutiones.com/innovations/895-osobennosti-novogo-jetara-innovacionnogo-razvitija-rossii.html> (дата обращения: 02.05.2012).

15. *Экономика и развитие предприятия.* Управление инновационной политикой на предприятии [Электронный ресурс]/ URL: <http://www.kylbakov.ru> (дата обращения: 18.03.2012).



ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА И УПРАВЛЕНИЕ ЭКОНОМИЧЕСКИМ РАЗВИТИЕМ

УДК 332.1:378

Е.С. ПОПОВА, аспирант, ассистент кафедры менеджмента
ФГБОУ ВПО «Пермский государственный национальный исследовательский
университет», г. Пермь, ул. Букирева, 15
Электронный адрес: shelena@psu.ru

МЕХАНИЗМ ВЗАИМОВЛИЯНИЯ НАПРАВЛЕНИЙ РЕГИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ И СТРАТЕГИЙ ВУЗОВ

В международной практике между регионами и вузами, находящимися на их территории, устанавливаются и развиваются отношения партнерства и взаимодействия на основе разделяемых взаимных интересов, главным образом экономического характера. При этом вузы рассматриваются как ключевые источники экономического развития регионов через вклад в развитие наукоемких производств, человеческого капитала, стимулирование развития новых форм предпринимательства, налоговых поступлений в

бюджет регионов, а также через вклад в реализацию культурных инициатив в регионах и привлечение интереса к ним большей аудиторией [2].

Выделяют три направления возможностей университета по развитию региона: 1) вклад университета в региональное развитие как крупного работодателя; 2) технологическое развитие промышленности региона через трансфер технологий (технопарки, инкубаторы, консультационная деятельность); 3) профессиональная подготовка и переподготовка, повышение квалификации и т.д. (цит. по [1, с. 4]).

На уровне субъекта Российской Федерации можно выделить 6 основных групп стейкхолдеров по отношению к вузу: региональные органы власти;

В статье рассматривается механизм взаимодействия направлений регионального развития и стратегий вузов, целью реализации которого выступает согласование приоритетов стратегического развития региона и вузов, расположенных на его территории. Под взаимодействием понимается влияние региональных органов власти на вузы для выстраивания долгосрочных партнерских отношений и стимулирования их участия в решении региональных задач, а также вузов на регион в рамках модификации региональных конкурентных преимуществ, выражающихся в стержневых и инновационных компетенциях региона.

Ключевые слова: социально-экономическое развитие региона; стратегическое управление; вузы

учреждения среднего образования и другие вузы, расположенные в регионе; крупные промышленные предприятия; предприятия малого и среднего бизнеса; рынок труда; институты гражданского общества [2] (см. рис. 1).

Данный подход с учетом интересов региона не рассматривает еще одного, наиболее крупного, стейкхолдера – государство, осуществляющее нормативно-правовое регулирование деятельности вуза и основной заказ на подготовку специалистов, через распределение контрольных цифр бюджетного приема. Исключение из дальнейшего анализа государства связано с его ориентацией на реализацию государственной социально-экономической политики в масштабах страны, с минимальным учетом потребностей регионального развития. В связи с этим полномочия по согласованию регулирующих воздействий государства с интересами региона также возлагается на региональные органы управления сферой образования.

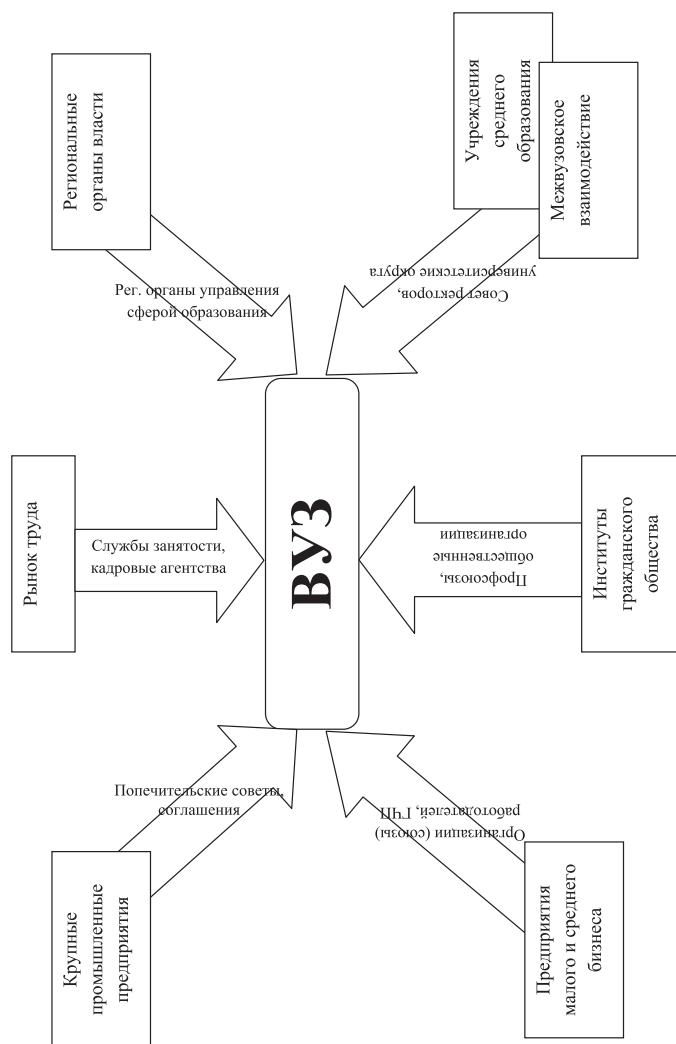


Рис. 1. Институты взаимодействия вузов и внешних стейкхолдеров на уровне региона

В таблице рассмотрено взаимодействие вуза с каждой из групп.

Таблица

**Механизмы взаимодействия вуза
с основными группами внешних стейкхолдеров**

| Группа стейкхолдеров | Институт, регулирующий взаимодействие | Основное направление взаимодействия | Механизмы реализации |
|---------------------------------------|---|--|--|
| <i>1</i> | <i>2</i> | <i>3</i> | <i>4</i> |
| Региональные органы власти | региональные органы управления сферой образования (региональное министерство высшего образования) | региональное инновационное развитие | согласование стратегии вуза с направлениями регионального развития, региональные целевые программы |
| Рынок труда | службы занятости населения, кадровые агентства | удовлетворение потребности региона в высококвалифицированных кадрах | прогнозы потребности в кадрах |
| Крупные промышленные предприятия | попечительский совет, двусторонние соглашения | удовлетворение потребности предприятия в высококвалифицированных кадрах и НИОКР | целевой прием, модификация учебных программ, заказы на НИР, организация практики и стажировок студентов |
| Предприятия малого и среднего бизнеса | организации (союзы) работодателей, государственно-частное партнерство | согласование требований работодателей к выпускникам вуза, развитие малого инновационного предпринимательства | участие в формировании набора компетенций выпускников, инновационный пояс вуза |
| Образовательные учреждения | региональный Совет ректоров, университетский округ | решение общих проблем, возникающих в системе образования региона | достижение соглашений по основным вопросам |
| Институты гражданского общества | профсоюзы, общественные организации | защита прав сотрудников и студентов, общественный контроль за деятельностью вуза | деятельность внутривузовского профсоюза, участие представителей общественных организаций в управлении и проверке деятельности вуза |

По результатам анализа можно сделать вывод, что на региональное развитие оказывают влияние взаимоотношения вуза с 4 группами стейкхолдеров и только взаимодействие с другими образовательными учреждениями и

институтами гражданского общества направлено исключительно на решение их внутренних задач. Влияние может быть как прямым, например в случае с региональными органами власти и рынком труда, так и опосредованным – через развитие коммерческих организаций, расположенных на территории региона и инновационной составляющей их деятельности.

Наиболее важным нам представляется механизм взаимовлияния направлений регионального развития и стратегий вузов. Его цель: согласование приоритетов стратегического развития региона и вузов, расположенных на его территории.

Под взаимовлиянием понимается влияние региональных органов власти на вузы в целях выстраивания долгосрочных партнерских отношений и стимулирования их участия в решении региональных задач, а также вузов на регион в рамках модификации региональных конкурентных преимуществ, выражающихся в стержневых и инновационных компетенциях региона. При этом влияние, оказываемое регионом на вуз, значительно существеннее, особенно в тех случаях, когда вуз изначально позиционирует себя как ориентированный на нужды региона, как региональный вуз.

Данный механизм можно представить как ряд последовательно выполняемых этапов (см. рис. 2).

Рассмотрим каждый из этапов.

1. *Формулирование стратегических приоритетов на региональном уровне:* определение основных направлений развития региона и приоритетных сфер экономики на долгосрочную перспективу. Обычно реализуется в рамках разработки стратегии социально-экономического развития региона и может быть адаптировано для целей реализации настоящего механизма.

2. *Определение стержневых и инновационных компетенций региона,* использование базы существующих инновационных производств и кластеров, а также научных школ, способных послужить основой инновационных компетенций.

При этом под стержневыми компетенциями региона понимаются его способности реализовывать уникальные конкурентные преимущества региональной экономической системы, трудновоспроизводимые другими регионами и позволяющие организациям, расположенным в регионе, занять и удержать лидирующие позиции на внутреннем рынке страны, а при определенных условиях и на международном рынке. Стержневые компетенции региона – это уже сформированные, стандартизированные компетенции, производства, базирующиеся на образовательном вкладе вузов. Инновационные компетенции связаны с научными школами, существующими в вузах и научных учреждениях региона, они служат источником формирования будущих стержневых компетенций региона, при условии практической реализации полученных знаний.

3. *Выделение направлений регионального развития, на которые может оказать влияние вуз:* составление их перечня и определение сущности возможного влияния на их реализацию со стороны вуза. Данный перечень доводится до сведения руководства вуза в целях обеспечения возможности его учета.

4. *Анализ внутренней и внешней среды вуза:* выявление сильных и слабых сторон вуза, его конкурентных преимуществ, а также оказывающих значи-



Рис. 2. Механизм взаимовлияния направлений регионального развития и стратегий вузов

тельное влияние факторов внешней среды. На этом этапе целесообразно применение матриц стратегического и портфельного анализа, таких как SWOT, PEST, BCG и др.

5. *Разработка региональных целевых программ и проектов с участием вузов региона:* позволяет структурировать точки взаимодействия с вузами. Такие программы могут быть направлены на поддержку научных исследований в ряде областей, привлечение абитуриентов к работе определенных направлений, на развитие международного сотрудничества.

6. *Разработка стратегии вуза:* учет приоритетных направлений развития и стержневых компетенций региона, участие в целевых программах в рамках мероприятий по реализации стратегии. Стратегия полностью или в части, представляющей взаимный интерес, доводится до сведения региональных органов власти.

7. *Оценка региональными органами власти соответствия стратегии вуза направлениям регионального развития* с целью принятия мер, стимулирующих корректировку стратегии в случае несоответствия. В том случае если положения стратегии вуза могут принести ощутимую пользу региону, возможен пересмотр перечня региональных стержневых и инновационных компетенций.

8. *Определение ключевых показателей оценки вклада вуза в региональное развитие и степени реализации его стратегии.* На этом и последующих этапах может применяться система сбалансированных показателей деятельности, адаптированная для целей оценки. Для этого предлагаем включить измерение «Регион», отражающее вклад вуза в цели регионального развития через такие показатели, как удовлетворение кадровых потребностей региона, повышение уровня жизни населения, в «базовую» ССП вуза.

9. *Оценка вклада вуза в региональное развитие и степени реализации его стратегии на протяжении планового периода.*

10. *Оценка вклада вуза в региональное развитие и степени реализации его стратегии по окончании планового периода.*

Далее происходит анализ изменения приоритетов регионального развития и целей вуза, корректировка направлений взаимодействия и стратегии вуза. И, в результате, цикл взаимодействия начинается сначала.

Реализация данного механизма осуществляется с помощью институтов регионального программно-целевого управления, рынка труда, а также координационных, наблюдательных и попечительских советов, позволяющих оказывать косвенное влияние на разработку стратегий вузов. При этом наиболее эффективными представляются региональные программы и проекты в сфере высшего образования, предусматривающие финансирование вузов, участвующих в региональном развитии через выполнение ряда целевых показателей. Наиболее важным этапом становится разработка перечня показателей, которые должны быть, с одной стороны, измеримыми, с другой – действительно отражать вклад вуза в региональное развитие.

Региональные целевые программы разрабатываются соответствующими ведомствами в соответствии с целями социально-экономического развития региона, изложенными в Стратегии социально-экономического развития [4],

и утверждаются высшими органами законодательной и исполнительной власти региона (в Пермском крае это Законодательное Собрание и Правительство Пермского края). Перечень реализуемых программ и проектов, тексты законов субъекта Федерации об утвержденных программах размещаются на официальных сайтах [3].

Рынок труда выступает в качестве регулятора спроса и предложения на образовательные услуги, через статистику занятости и безработицы в разрезе профессий, а также прогнозы спроса на специалистов, в которых должны учитываться приоритетные направления регионального развития. Здесь возникает проблема временного лага от 4 до 5 лет, связанного с разрывом между приемом абитуриентов в вузы и выходом выпускников на рынок труда и снижающего эффективность прогнозов. Частично данная проблема решается посредством составления долгосрочных прогнозов развития экономики региона и ее отдельных отраслей в русле общемировых и российских тенденций, в том числе глобальных, таких как переход к постиндустриальному обществу, магистральные пути развития науки и техники и т.д. На основе данных прогнозов, а также стратегии социально-экономического развития региона составляются перспективные планы в части потребности в специалистах.

В координационные, наблюдательные и попечительские советы может входить как руководство вузов, так и представители региональных органов власти, бизнес-сообществ, крупных организаций. Являясь, по сути, совещательными органами, они могут участвовать в обсуждении стратегий и проблем, стоящих перед вузами, предлагать их решение и рекомендовать пути развития вузов. Полномочия координационных и попечительских советов могут быть расширены по соглашению сторон, в связи с чем рекомендуем активнее использовать эти институты.

Функции предложенного механизма:

- определение стержневых и инновационных компетенций региона;
- выявление возможностей использования вузов в целях достижения целей регионального социально-экономического развития;
- координация процесса разработки стратегии вуза и согласование ее с потребностями региона;
- оценка реального вклада вуза в региональное развитие.

Для реализации механизма взаимовлияния направлений регионального развития и стратегий вузов используются такие приемы управления, как стратегическое планирование и управление, софинансирование, анализ и оценка достигнутых результатов.

Таким образом, в результате реализации предложенного механизма взаимодействия регион получает возможность использования ресурсов вузов, в первую очередь интеллектуальных, для достижения стоящих перед ним целей и повышения конкурентоспособности путем развития своих стержневых и инновационных компетенций, обеспечивает развитие человеческого потенциала, согласованное с общими направлениями социально-экономического развития региона. Вуз, в свою очередь, получает четкие ориентиры для разработки стратегии, обеспеченной финансированием в рамках региональных

программ и проектов, возможность влияния на развитие региона и реализации проводимых вузом научных исследований и разработок.

Список литературы

1. *Грудзинский А.О.* Проектно-ориентированный университет. Профессиональная предпринимательская организация вуза. Н. Новгород: Изд-во ННГУ, 2004. 370 с.

2. *Нагорнов В.А., Перфильева О.В.* Оценка роли вузов в региональном развитии: формирование устойчивых партнерств для взаимодействия // Вестн. междунар. организаций: образование, наука, новая экономика. 2010. № 4. С. 60-86.

3. *Перечень* целевых программ, реализуемых на территории Пермского края в 2012 году [Электронный ресурс]. URL: <http://www.permkrai.ru/program/przp/> (дата обращения: 01.06.2012)/

4. *Стратегии* социально-экономического развития Пермского края [Электронный ресурс]. URL: <http://www.permkrai.ru/strateg/> (дата обращения: 01.06.2012)/



ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА И УПРАВЛЕНИЕ ЭКОНОМИЧЕСКИМ РАЗВИТИЕМ

УДК 338.47:656(470.5) **О.Б. ГАНИН**, к.экон.н., директор Центра стратегических исследований и разработок, доцент кафедры национальной экономики и экономической безопасности, доцент кафедры финансов, кредита и биржевого дела ФГБОУ ВПО «Пермский государственный национальный исследовательский университет», г. Пермь, ул. Букирева, 15
Электронный адрес: OVGanin@yandex.ru

И.О. ГАНИН, студент 5 курса экономического факультета ФГБОУ ВПО «Пермский государственный национальный исследовательский университет», г. Пермь, ул. Букирева, 15
Электронный адрес: ganinio@bk.ru

КОНЦЕПЦИЯ РАЗВИТИЯ ОБЩЕСТВЕННОГО ТРАНСПОРТА МЕГАПОЛИСА (НА ПРИМЕРЕ Г. ПЕРМИ)

Сегодня все более актуальной задачей становится развитие городского пассажирского транспорта, занимающего одно из ключевых мест в системе оценочных критериев комфортного и безопасного проживания на территории муниципального образования городского типа.

Одним из наиболее важных дестабилизирующих факторов является *автомобилизация* крупных городов. Как отмечается в материалах к обоснованию Генерального плана города, Пермь «как и все развитые мегаполисы... вступила в полосу “взрывной” автомобилизации». При этом подчеркивается, что «на самом деле уровень автомобилизации в городе невысок по сравнению как с российскими городами, так и с городами в странах развитой рыночной экономики Европы и Американского континента» [2, с. 62]. Этот вывод подтверждается и данными статистики. Так, количество автомобилей на тысячу жителей в Екатеринбурге достигло в 2010 г. 335 (в Москве – 286). Лучше складывается ситуация в других городах

В статье анализируются проблемы и трудности, которые могут возникнуть при организации городских пассажирских перевозок общественным транспортом в условиях постоянно растущей автомобилизации населения. Детально рассматриваются ныне предложенные принципы построения городских пассажирских перевозок общественным транспортом в развивающемся индустриальном центре с целью выявления недостатков и предложения новых решений.

Ключевые слова: концепция общественного транспорта; городской общественный транспорт

региона. Количество автомобилей на тысячу жителей в Челябинске — 207, Уфе и Тюмени — почти 240, Перми — 187 [5]. В то же время, несмотря на «аутсайдерские» позиции по сравнению с городами-аналогами, Пермь уже сталкивается с рядом проблем, связанных с неконтролируемым процессом автомобилизации:

- снижение скорости движения в центральных районах города;
- снижение доли общественного транспорта в транспортном потоке по центральным улицам;
- рост количества несанкционированных парковок;
- ухудшение экологической ситуации в связи с ростом загазованности;
- рост аварийности и числа заторов;
- падение пассажиропотока, перевозимого общественным транспортом, и как следствие, недофинансирование инвестиционных программ отрасли.

Одним из отрицательных результатов недофинансирования становится опережающий износ подвижного состава. Так, по данным ГИБДД в 2010 г. на территории г. Перми было зарегистрировано 2547 автобусов, средний возраст которых составил 17 лет 2 месяца [1].

Как отмечается в п.3.3 Транспортной стратегии Российской Федерации на период до 2020 года, «городской пассажирский общественный транспорт (далее - ГПТ) является важнейшим элементом транспортной системы, который обеспечивает ежедневную транспортную подвижность двух третей населения России» [6]. При этом речь идет не просто о повышении роли общественного транспорта, а о реализации проектов как по развитию городской транспортной инфраструктуры, включая электронную систему регулирования транспортных потоков и оплаты проезда, так и по согласованному развитию и организации взаимодействия различных видов транспорта.

Именно в сегменте структурирования различных видов транспорта кроется еще одна проблема организации эффективных пассажироперевозок. Так, по некоторым источникам, для городов с населением от 500 тыс. до 1 млн человек рекомендуется следующее распределение пассажирских перевозок между видами транспорта: трамвай – 40%; троллейбус – 25%; автобус – 35%. В Перми это соотношение серьезно нарушено в пользу изношенного и, в силу этого, далеко не безопасного автобусного парка.

Следует отметить и еще одну негативную тенденцию в развитии отрасли общественного транспорта в г. Перми, отличающую нас от других городов-аналогов. Это 100%-ная приватизация сегмента автобусных перевозок. Нарушение баланса между частным и муниципальным секторами в отрасли пассажирских перевозок привело к тому, что «невидимая рука рынка» в лице частных перевозчиков достаточно крепко «взяла за горло» администрацию муниципального образования по целому ряду вопросов текущей деятельности, используя фактически сложившуюся монополизацию рынка как рычаг в переговорном процессе. В этом плане достаточно обоснованно выглядит тезис о том, что «муниципальные предприятия ГПТ находятся под влиянием нарастающей конкуренции со стороны стихийно действующих на маршрутах частных предприятий и индивидуальных предпринимателей. Кроме того, сектор в целом испытывает растущую функциональную конкуренцию в силу роста

числа легковых автомобилей в личном пользовании, которая помимо влияния на платежеспособный спрос на услуги ГПТ, существенно осложняет условия работы подвижного состава ГПТ на улично-дорожной сети городов» [6].

Сложившаяся в отрасли пассажирских перевозок ситуация требует выработки концептуальных решений, определяющих основные направления ее развития и пути решения целого комплекса проблем на средне- и долгосрочную перспективу.

Фундаментальной основой разработки Концепции развития общественного транспорта г. Перми должен стать Генеральный план города Перми, определивший основные принципы развития инфраструктуры городского общественного транспорта:

- выделение полос движения исключительно для общественного транспорта;
- обеспечение большей части населения центра города, периферии и удаленных городских центров услугами общественного транспорта;
- улучшение связанности транспортной сети, количества и удобства мест пересадок между маршрутами и видами транспорта;
- соединение трамвайной сетью наиболее плотно заселенных территорий города с городским центром;
- планирование маршрутной сети для реализации следующих уровней доступности:
 - высокий (остановка трамвая в 3 минутах ходьбы, или в радиусе 250 м),
 - средний (остановка автобуса в 5 минутах ходьбы, или в радиусе 400 м);
 - гарантированный минимум (остановка автобуса в 7 минутах ходьбы, или в радиусе 600 м);
- предоставить трамвайной сети 100%-ный приоритет на дороге [2, с. 81].

Кроме этого, Генеральный план предписывает администрации города разработать программу развития общественного транспорта, предусматривающую «механизмы регулирования услуг общественного транспорта с целью недопущения разрушительной и хаотичной системы пассажирских перевозок, которая “крадет” пассажиров с регулярных маршрутов, не выполняя при этом необходимых социальных функций» [2, с. 81-82].

Следует отметить, что попытки разработать документ под рабочим названием «Концепция организации транспортного обслуживания населения города Перми» предпринимается с 2008 г. Результатом этой работы стали отдельные проекты, представляющие групповые интересы администрации города, депутатского корпуса, автобусных перевозчиков, не получившие, в силу этого, общественного признания и не прошедшие утверждение Пермской городской Думой. Для выработки единых подходов в разработке Концепции группа депутатов Пермской городской Думы в апреле 2012 г. сформировали задание для мэрии по созданию транспортной концепции города. Кардинально меняя подходы к принципам написания Концепции, депутаты предложили ввести понятие «предельный тариф» на проезд. Согласно этому принципу частные перевозчики вправе снижать стоимость проезда по своему усмотрению. Для обеспечения социальной доступности было предложено внедрить льготные маршруты для поддержки отдельных слоев населения – в форме введения льготных «авточасов» с выплатой из бюджета компенсации частным перевозчикам. Конкурсный принцип распределения маршрутов

предполагает возможность появления в рамках одного маршрута нескольких победителей-перевозчиков. За основу маршрутной сети берется существующая маршрутная сеть. И, в заключение, из Концепции был исключен крупнейший оператор рынка пассажирских перевозок – МУП «Пермгорэлектротранс» [4].

Однако при ближайшем рассмотрении «новые принципы» не только не позволяют разрешить уже сложившийся блок проблем, но и усугубляют их. Одним из показателей этого факта является внесение в Пермскую городскую Думу еще одного варианта Концепции, исключающего ранее названные принципы. Такая неоднозначность подходов к решению транспортных проблем предполагает более детальное рассмотрение основополагающих принципов, которые должны быть положены в основу Концепции развития общественного транспорта как документа, обеспечивающего успех реформаторского начинания или его крах.

Согласно утвержденному варианту «Основных подходов к организации транспортного обслуживания на территории города Перми» в основу Концепции должны быть положены шесть основных критериев: финансовая доступность (тарифная политика), территориальная доступность (маршрутная сеть), временная (графики движения), коммерческая (доступность захода на рынок для перевозчиков), качественная доступность (требования к подвижному составу) и контроль за качеством транспортного обслуживания.

1. Финансовая доступность.

Основной составной частью тезиса о финансовой доступности является «предельный тариф стоимости проезда». «Предельный тариф» предполагает право частного перевозчика *по своему усмотрению* снижать стоимость проезда, например, в зависимости от времени движения, участка пути или по иным критериям.

Авторы принципа «предельного тарифа», отдавая приоритет механизму «свободной конкуренции», проигнорировали тот факт, что отрасль пассажирских перевозок - это *регулируемый* сектор городского хозяйства с очень жесткими требованиями к обеспечению безопасности перевозок, качеству обслуживания и стоимости услуги, обеспечивающей ранее обозначенные составляющие. И ответственность за это регулирование возложена федеральным законодательством на муниципальное образование.

Небесспорным является и тезис о необходимости «внедрения дополнительных мер поддержки отдельных слоев населения по созданию льготных маршрутов, рейсов или графиков движения в форме введения льготных «авточасов» с выплатой из бюджета города компенсации частным перевозчикам».

Во-первых, о каких дополнительных мерах поддержки может идти речь, когда еще не закончились судебные иски частных перевозчиков к администрации г. Перми по взысканию субсидий на перевозку льготных категорий пассажиров. И это в ситуации, когда достоверная информация о количестве «льготников», реально перевезенных общественным транспортом, отсутствует.

Во-вторых, такой подход противоречит концептуальным положениям Транспортной стратегии Российской Федерации, которые гласят: «экономическим содержанием реформы ГПТ является повышение экономической эффективности операторов, создание равных условий для операторов различных

форм собственности и развитие конкуренции, *переход от покрытия убытков операторов к рыночным отношениям между заказчиком перевозок и оператором*» (выделено нами. – О.Б. и И.О.) [6]. В качестве разумной альтернативы идеологии «предельного тарифа» должна стать идеология «единого электронного билета», позволяющая:

- связать разрозненных перевозчиков в единый комплекс, оказывающий транспортные услуги по единым стандартам и правилам;
- сделать «прозрачным» реальный объем перевозок, включая учет льготников;
- сэкономить на самой затратной части пассажирских перевозок – фонде заработной платы, отказавшись от услуг кондукторов;
- ввести гибкую систему оплаты проезда начиная от единой суточной карточки до квартального проездного билета с бонусами или дисконтами за количество поездок, стимулирующими добросовестную оплату.

2. Территориальная доступность (маршрутная сеть).

Нельзя согласиться с авторами тезиса о том, что «при формировании маршрутной сети за основу принимается существующая маршрутная сеть». Реализация этого принципа означает консервацию всего комплекса проблем, связанных с маршрутизацией транспортной сети в современных условиях. Сюда можно отнести и высокий процент дублирования маршрутов, и необоснованно высокий процент транзитных маршрутов через центр г. Перми, недостаточную транспортную доступность ряда густонаселенных микрорайонов города, наличие «убыточных» маршрутов и т.п.

В связи с отсутствием в течение долгого времени мероприятий по повышению востребованности городского электрического транспорта, по состоянию на май 2010 г., доля пассажиропотока, приходящаяся на муниципальный общественный транспорт, сократилась до 16% (табл. 1, стр. 60).

В дальнейшем, если не предпринять необходимых мер, падение востребованности общественного транспорта в целом, и городского электрического транспорта, в частности, наблюдающаяся в последнее десятилетие, продолжится и приведет к снижению доходности и инвестиционной привлекательности отрасли, росту бюджетных затрат на субсидирование убыточных маршрутов, повышение стоимости перевозки одного пассажира.

Необходима оценка уровня загрузки транспортной инфраструктуры для приведения пропускной способности улиц, остановочных пунктов и площадок для межрейсового отстоя общественного транспорта в соответствие с количеством обслуживающего их подвижного состава.

Перегрузка остановочных пунктов приводит к скоплению транспорта, посадке/высадке пассажиров вне остановочных площадок. Отсутствие на многих конечных пунктах разворотных площадок провоцирует аварийные ситуации в связи с разворотом транспортных средств на проезжей части. Кроме того, отстой автобусов вблизи жилых домов вызывает недовольство жителей по поводу шума и загазованности воздуха выхлопными газами.

При нормативном показателе расстояния подходов к остановочным пунктам 500 м в г. Перми присутствуют районы, где данный показатель значительно выше.

Таблица 1

Структура городских пассажирских перевозок на территории г. Перми

| Параметры | Виды общественного транспорта | | | | | | | | | | | |
|-------------------------|-------------------------------|--------|-------|------------|-------|------|---------|--------|-------|---------|--------|-------|
| | Автобус | | | Троллейбус | | | Трамвай | | | ИТОГО | | |
| | 2004 | 2010 | % | 2004 | 2010 | % | 2004 | 2010 | % | 2004 | 2010 | % |
| Кол-во маршрутов, шт. | 77 | 74 | 96,1 | 12 | 9 | 75,0 | 11 | 11 | 100,0 | 100 | 94 | 94,0 |
| Кол-во графиков, шт. | 795 | 730 | 91,8 | 87 | 84 | 96,6 | 162 | 123 | 75,9 | 1044 | 940 | 89,75 |
| Суточный пассажиропоток | 755175 | 789418 | 104,5 | 73412 | 49104 | 66,9 | 206955 | 106494 | 51,5 | 1035542 | 945016 | 91,3 |

Таблица 2

Средняя эксплуатационная скорость на маршрутах городского пассажирского транспорта

| Параметры | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|---|----------------|-------|------------|------------|-------|------------|-------|
| | Скорость, км/ч | 17,53 | Нет данных | Нет данных | 16,13 | 15,88 | 15,69 |
| Кол-во легковых автомобилей на 1000 чел., ед. | 125 | 132 | 146 | 160 | 179 | Нет данных | 187 |

3. Временная доступность (графики движения).

Этот раздел сохраняет сложившийся «статус-кво» по полномочиям администрации г. Перми в установлении и изменении расписания (интервалов) движения городского пассажирского транспорта.

В то же время и здесь назрела необходимость в определенных изменениях, связанных с целесообразностью формирования двух графиков движения:

- социального, гарантирующего оказание транспортной услуги на уровне социальных стандартов по минимально обоснованной цене любому жителю города;

- коммерческого, обеспечивающего оказание транспортной услуги более высокого качества с меньшими временными затратами по более высокой цене.

Следует заметить, что определенный опыт подобного подхода, требующий более детального изучения, уже накоплен в Красноярске. Именно в Красноярске администрация города столкнулась с проблемой соблюдения графиков движения при растущих темпах автомобилизации, приводящей к снижению скорости движения, пробкам, росту аварийности. Подобные проблемы становятся характерными и для Перми (табл. 2).

Таким образом, формирование графиков движения должно сопровождаться организационной работой администрации города по обеспечению реального приоритета общественного транспорта (выделенные полосы, светофорное регулирование, оперативность урегулирования ДТП и т.п.).

4. Коммерческая доступность рынка транспортного обслуживания для частных перевозчиков.

Этот раздел декларирует допуск частных перевозчиков на рынок пассажирских перевозок на основе конкурса. При этом конкурсы должны проводиться таким образом, чтобы в рамках одного маршрута могло быть несколько победителей – перевозчиков.

В части конкурсности процедур допуска к пассажирским перевозкам нет никаких возражений. Но при этом следует раз и навсегда определить критерии проведения конкурса. До последнего времени существовали два критерия отбора – ценовой и качественный. Задачи оптимизации и повышения эффективности целесообразно решать при одном переменном критерии, и в нашем случае – это качество оказываемой услуги.

Что касается наличия на одном маршруте нескольких победителей – перевозчиков, то эта посылка не выдерживает никакой критики.

Основная задача муниципального образования – обеспечение соблюдения всех регламентов предрейсового осмотра, медицинского контроля, качества ремонтов и ТО; диспетчеризация; резервный фонд; обновление подвижного состава; соблюдение требований законодательства по охране труда и т.п. Как это можно требовать от индивидуального предпринимателя, единственный автобус которого со сроком износа 17 лет стоит у забора и там же ремонтируется силами этого же предпринимателя?

Администрация г. Перми должна взаимодействовать с общественными объединениями перевозчиков, юридически оформленными в саморегулируемую организацию, несущую коллективную ответственность за реализацию

муниципального заказа, страхующую свою ответственность в рамках заключенных муниципальных контрактов, обеспечивающую соблюдение всех требований по безопасности пассажирских перевозок в соответствии с действующим законодательством.

5. Качественная доступность.

По мнению постановщиков задачи, этот критерий предполагает выработку требований к подвижному составу и качеству обслуживания пассажиров, утверждаемых администрацией г. Перми.

Эта, казалось бы, бесспорная аксиома требует существенного уточнения. Повышение качества подвижного состава предполагает серьезные инвестиционные вложения со стороны малого бизнеса. При этом любой инвестиционный проект должен показать положительный денежный поток, достаточный для возврата привлеченных денежных средств в разумный промежуток времени. Отсюда вытекает необходимость утверждения требований к подвижному составу с понятным сроком реализации этих требований (как правило, 3-5-летний период) и, соответственно, обеспечения реализации этих требований путем заключения муниципальных контрактов на соответствующий срок.

При этом следует прогнозировать изменение такого важного социального показателя, как размер тарифа, который неминуемо вырастет при реальном обновлении подвижного состава и сохранении пассажиропотока. В силу полной непрозрачности экономики перевозок частного сектора можно лишь чисто экспертно предположить, что малый бизнес в этом сегменте рынка дошел до нижнего предела так называемой «оптимизации» и дальнейшее сохранения сложившейся ситуации может привести к коллапсу отрасли.

6. Исключение из Концепции вопросов развития городского электрического транспорта.

Такой подход не может быть оправдан, поскольку сводит Концепцию развития общественного транспорта г. Перми лишь к локальным проблемам автобусных перевозок. «За кадром» остаются такие актуальные виды общественного транспорта, как маршрутные и легковые такси, речной транспорт, городская электричка, ведомственный транспорт. Как отмечают эксперты Международного союза общественного транспорта (UITP), разработка дальновидной комплексной городской политики «оптимизирует преимущества общественного транспорта и позволяет гражданам вести более комфортную жизнь в городе. Хорошо спланированная и надежно функционирующая система общественного транспорта является краеугольным камнем такой политики.

Для удовлетворения экономических, социальных и экологических ожиданий и потребностей общества, *различные виды транспорта должны функционировать скоординировано в рамках единой транспортной системы* (выделено нами. – О.Б. и И.О.), при этом все участники рынка транспортного обслуживания должны придерживаться общей линии. В то же время необходим баланс для того, чтобы административное вмешательство не причиняло ущерба социальным функциям общественного транспорта. Разработка и принятие соответствующей нормативно-правовой и институциональной базы гарантируют, что обе цели будут достигнуты» [3].

Кроме этого, «любая стратегия развития общественного транспорта может преуспеть только в том случае, если она эффективно координируется и интегрируется с другими городскими программами (например, тех, что касаются вопросов землепользования, работы полиции и налоговых органов, развития парковок и т.д.). Такое взаимодействие дает преимущества как для сектора общественного транспорта, так и для других направлений городского развития» [3].

Подводя итог, следует отметить, что при всем многообразии подходов к разработке Концепции развития общественного транспорта, как и многих других стратегических документов, целесообразно избегать группового однобокого подхода как к постановке задачи, так и к ее решению. При наличии научного потенциала, которым может гордиться Пермь, в любом случае было бы эффективней привлечь к решению этой проблемы региональных ученых, способных не только разработать адаптированный к потребностям города документ, но и осуществлять текущий мониторинг его реализации с необходимыми в зависимости от складывающейся ситуации корректировками и изменениями.

Список литературы

1. *Знаете ли Вы что: статистические данные о различных параметрах функционирования транспортной системы в 2010 году* [Электронный ресурс]. URL: <http://goad.perm.ru/index.php?id=487> (дата обращения: 10.05.2012).
2. *Краткое изложение обоснований проекта Генерального плана города Перми*. Пермь: ООО «Студия ЗеБРА», 2010. 142 с.
3. *Общественный транспорт: умное зеленое решение* [Электронный ресурс] // Омнибус. 2009. № 7/8. URL: http://www.omnibus.ru/arhiv/7-8_2009/uitp/ (дата обращения: 15.05.2012).
4. *Пелявина И. Лиха езда начало* [Электронный ресурс] // Коммерсантъ (Пермь). 2012. № 76 (4858). URL: <http://www.kommersant.ru/doc/1924982> (дата обращения: 15.05.2012).
5. *Толмачев Д., Конюшенко Е. Уральские мегаполисы через 10 лет* [Электронный ресурс]. URL: <http://www.expert-russia.ru/dc/show/25/1094> (дата обращения: 10.05.2012).
6. *Транспортная стратегия Российской Федерации на период до 2020 года* [Электронный ресурс]: утв. приказом Министерства транспорта Рос. Федерации от 12 мая 2005 г. № 45. URL: http://www.mintrans.ru/Trans_Strateg_12052005.doc (дата обращения: 15.05.2012).



МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ ТЕРРИТОРИЙ

УДК 352[(430)+(436)+(470+571)]

Г.Г. КРАСИЛЬЩИКОВ, ассистент кафедры государственного
и муниципального управления

ФГБОУ ВПО «Пермский государственный национальный
исследовательский университет», г. Пермь, ул. Букирева, 15
Электронный адрес: krasilshchikov@gmail.com

А.А. САБИРОВ, консультант-референт руководителя

Администрация губернатора Пермского края, г. Пермь,
ул. Куйбышева, 14
Электронный адрес: secretary@ag.permkrai.ru

ОСНОВНЫЕ ТРЕНДЫ В ОРГАНИЗАЦИИ МОДЕЛЕЙ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ, АВСТРИИ, ФЕДЕРАТИВНОЙ РЕСПУБЛИКЕ ГЕРМАНИЯ И ШВЕЙЦАРИИ: СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ

Введение

Система местного самоуправления (МСУ) в Российской Федерации построена по принципу стран, реализующих германскую модель самоуправления, к числу которых относятся ФРГ, Австрия и, с некоторыми оговорками, Швейцария. Однако эффективность системы МСУ в вышеуказанных странах значительно выше, чем в России.

Одним из ключевых правовых актов, регулирующих систему МСУ в России, является федеральный закон № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

В статье приведены результаты изучения опыта местного самоуправления Австрии, Федеративной Республики Германии, Швейцарии и Российской Федерации (на примере Пермского края). Проведен сравнительный анализ основных моделей организации местного самоуправления и полномочий органов муниципальной власти в рассматриваемых странах, выделены основные тренды и направления развития систем местного самоуправления, предложены рекомендации по совершенствованию местного самоуправления в Пермском крае.

Ключевые слова: местное самоуправление; модели местного самоуправления; муниципальные власти; полномочия органов местного самоуправления; Австрия; Швейцария; ФРГ; Российская Федерация; Пермский край

Федерации», принятый в 2003 г. В течение 9 лет в данный закон вносилось в среднем по одному изменению каждые два месяца [2], последняя поправка была принята в июне 2012 г. Данный факт говорит о недоработанности федерального закона и необходимости его дальнейшего совершенствования.

Цель статьи: определить общее и особенное в организации систем МСУ в России, в частности в Пермском крае и германских странах.

Задачи статьи:

определить модели и организационную структуру органов муниципальной власти;

определить основные тренды развития моделей МСУ в странах, реализующих германскую модель;

выработать перечень рекомендаций, направленных на совершенствование системы МСУ в Пермском крае.

Прежде чем перейти к рассмотрению основных моделей организации МСУ, определимся со структурой органов муниципальной власти. Для описания российской и зарубежной систем МСУ достаточно выделить три основных субъекта власти:

- представительный орган, обеспечивающий реализацию законодательной ветви власти, формирование которого осуществляется на выборной основе;
- глава муниципального образования, высшее должностное лицо муниципалитета, выполняющее общую организационную деятельность органов МСУ;
- местная администрация, представляющая собой муниципальный орган, занимающийся общими административными вопросами.

Именно данные органы муниципального управления реализуют основной спектр полномочий МСУ и их конфигурации позволяют говорить о различных моделях МСУ.

Организация МСУ в Австрии

В Австрии муниципальным представительным органом является муниципальный совет. Количество членов совета варьируется в зависимости от численности населения и регионального законодательства. В совете формируются специализированные комитеты. Члены совета входят в состав исполнительного органа муниципальной власти – муниципального правления или, в случае городов с особым правовым статусом, городского сената. Количество членов правления также определяется численностью членов совета (3-12 человек). Правление формируется по пропорциональной системе согласно представительству партий в местном совете. Муниципальный совет принимает решения и представляет их на рассмотрение правления. Разграничение полномочий регулируется местным законодательством.

Главой муниципального образования является мэр (бургомистр) – высшее должностное лицо муниципального образования и руководитель муниципальных подразделений. Он отвечает перед муниципальным советом и исполняет его решения. Также мэр ответственен перед земельным и федеральным правительствами за исполнение делегированных полномочий. Мэр избирается муниципальным советом из числа его членов либо в результате прямых выборов, к практике которых вернулись в 90-х гг. прошлого века [5].

Решением общих административных вопросов занимается муниципальный аппарат, возглавляемый руководителем местной администрации либо, в случае городов с особым правовым статусом, муниципальная администрация. Руководитель местной администрации назначается муниципальным советом.

Таким образом, в Австрии реализуются две модели МСУ, различные исключительно по процедуре выбора бургомистра (см. рис. 1).



Рис. 1. Модели организации МСУ в Австрии

Организация МСУ в Федеративной Республике Германия

В ФРГ можно выделить два уровня МСУ: общинный и районный.

Базовой единицей МСУ являются общины. Общиной может являться город, сельское поселение, совокупность нескольких поселений. Необходимое условие организации МСУ – раздельное существование представительного и исполнительного органа власти, что предусмотрено конституциями всех земель.

На общинном уровне можно выделить несколько моделей организации МСУ на общинном уровне [6].

Модель магистрата

Эта модель действует в земле Гессен, в городах земли Шлезвиг-Гольштейн, в некоторых городах Рейнланд-Пфальца и в Бременхафене. Она традиционно используется прежде всего в городских поселениях.

Избираемый путем всеобщего голосования совет выбирает из своего состава председателя совета. Одновременно совет назначает путем голосования коллегиальный исполнительный орган – магистрат, который состоит из профессиональных управленцев. Совет назначает (как правило, по представлению членов магистрата) бургомистра, который возглавляет магистрат. Однако его роль сравнительно невелика:



Рис. 2. Модель магистрата

он председательствует на заседаниях магистрата, представляет магистрат в совете, обладает правом решающего голоса в магистрате (при равном количестве голосов), не являясь начальником для членов магистрата (см. рис. 2).

Северогерманская модель / модель «управляющего»

Эта модель действует в землях Северный Рейн-Вестфалия и Нижняя Саксония.

Совет общины избирает из своего состава бургомистра или обер-бургомистра. Бургомистр председательствует на заседаниях общины и выполняет представительские функции. Одновременно совет назначает профессионального управленца на должность директора общины или городского директора. Директор общины единолично руководит администрацией, готовит и исполняет решения совета (см. рис. 3).



Рис. 3. Северогерманская модель / модель «управляющего»

Модель бургомистра

Эта модель организации МСУ распространена в землях Рейнланд-Пфальц, Саар и в сельских общинах Шлезвиг-Гольштейна.

Совет избирает из своего состава бургомистра (обер-бургомистра), который одновременно является председателем совета и главой исполнительной власти общины. Параллельно совет назначает из числа профессиональных управленцев и из собственного состава управу, в которую входит и бургомистр. Задачей управы является подготовка решений совета, руководство – под началом бургомистра – общинной администрацией (см. рис. 4).



Рис. 4. Модель бургомистра

Южногерманская модель

Модель, принятая в Баварии, Саксонии, Баден-Вюртемберге и в большинстве земель бывшей ГДР.

В целом здесь повторяются характеристики бургомистерской модели, но бургомистр (обер-бургомистр) избирается населением путем прямых всеобщих выборов. Бургомистр также совмещает функции главы исполнительной власти и председателя совета; естественно, он же и представляет общину. Совет также формирует – частично из своего состава, частично из чиновников – управу или другой коллегиальный орган с участием бургомистра, подчиняющийся ему в вопро-

сах исполнительской деятельности и участвующий в подготовке решений совета (см. рис. 5).

Районы, как единицы МСУ, обладают статусом юридического лица, имеют собственные компетенции, однако традиционно рассматриваются в немецкой правовой и управленческой традиции как совокупности общин.

Проведенная в 1970-х гг. реформа сократила вдвое количество районов путем их объединения. Сейчас аналогичная реформа завершается в землях бывшей ГДР [3].

Главным отличием от организации общинных органов управления является присутствие в районах государственной администрации: во всех землях глава исполнительной власти района одновременно возглавляет государственную администрацию на его территории.

На районном уровне также можно выделить несколько моделей организации местного управления [1;6].

Модель комитета

Районное собрание формирует коллегиальный исполнительный орган – районный комитет. Данная модель распространена в землях Гессен и Шлезвиг-Гольштейн. В Шлезвиг-Гольштейне он формируется из состава собрания, в Гессене одновременное членство в собрании и в комитете запрещено (см. рис. 6).

Модель ландрата

Главой исполнительной власти района является ландрат. Он является государственным чиновником и назначается правительством земли по представлению районного собрания, председателем которого одновременно является.

Такая модель распространена в Сааре и Рейнланд-Пфальце (см. рис. 7).



Рис. 5. Южногерманская модель



Рис. 6. Модель комитета



Рис. 7. Модель ландрата

Южногерманская модель

Ландрат – глава исполнительной власти, избираемый населением путем всеобщих прямых выборов сроком на 6 лет. Он является чиновником района и председателем собрания (см. рис. 8).



Рис. 8. Южногерманская модель

Модель директора

Главой исполнительной власти является директор района, избираемый собранием сроком на 10 или 12 лет. В Вестфалии избранный собранием директор утверждается правительством земли. В этих землях существует также должность ландрата – это председатель собрания, не обладающий исполнительными полномочиями (см. рис. 9).



Рис. 9. Модель директора

Города-государства

Три территориальных образования – агломерации Бремена, Гамбурга и Берлина – имеют одновременно статус общин и земель (т.е. субъектов федерации), концентрируя на одном уровне управления полномочия всех трех типов сообществ. В немецком праве три этих города именуются города-государства.

Организация МСУ в Швейцарии

Муниципальные образования рассматриваются в Швейцарии именно как сообщества проживающих совместно граждан [4]. Житель Швейцарии в первую очередь гражданин общины, а уже затем кантона и конфедерации.

Исполнительная власть в общинах принадлежит коллегиальному органу – местному совету, избираемому гражданами. В качестве гражданского института, посредством которого формируются местные органы власти, выступает собрание общины. Местный совет состоит из не менее 5 членов. Местный совет возглавляет президент коммуны, избираемый народом. Он же является высшим должностным лицом на местном уровне.

Законодательную власть в коммуне возглавляет коммунальный парламент (избирается гражданами). Также вопросы законодательной ветви власти осуществляется на всеобщем собрании жителей коммуны. Высшим решением волеизъявления народа признается коммунальный референдум.

Модель организации МСУ в Швейцарии представлена на рис. 10.



Рис. 10. Модель организации МСУ в Швейцарии

Организация МСУ в Российской Федерации (на примере Пермского края)

В зависимости от характера отношений между представленными органами МСУ принято выделять четыре модели организации муниципальной власти, распространенные в российской практике.

В рамках **первой модели** глава муниципального образования наряду с представительным органом избирается населением, а также возглавляет местную администрацию (см. рис. 11).

В России данная модель широко реализуется, в Пермском крае она представлена в городах Кунгур, Березники, Соликамск, Кудымкар и в большинстве муниципальных районов.

Отличительной чертой **следующей модели** является то, что глава муниципального образования избирается из состава депутатов и возглавляет местную администрацию (см. рис. 12).

В германских странах эта модель отсутствует. В России она имеет место только в сельских поселениях.

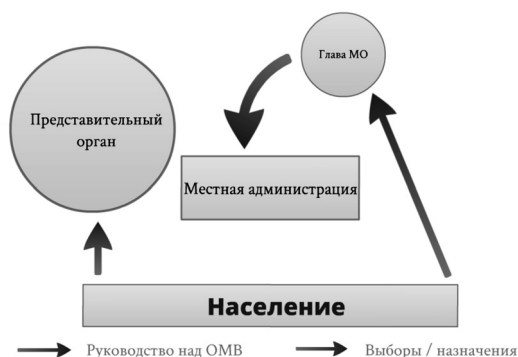


Рис. 11. Традиционная модель организации МСУ в России



Рис. 12. Поселенческая модель организации МСУ в России

Третью модель принято называть моделью «управляющего» (сити-менеджера), в ней глава муниципального образования не возглавляет местную администрацию. Последняя находится под управлением сити-менеджера, отдельно назначаемого представительным органом.

Такая модель МСУ имеет две разновидности – выбор главы муниципального образования производится либо из числа депутатов представительного органа, либо населением (см. рис. 13).



Рис. 13. Модель «управляющего» организации МСУ в России

В Пермском крае повторяется австрийский сценарий и имеют место оба варианта реализации представленной модели. Например, в ЗАТО Звездный глава муниципального образования избирается населением, глава администрации (сити-менеджер) работает по контракту. В ином случае глава муниципального образования избирается из состава депутатов представительного органа, глава администрации работает по контракту (г. Пермь, Большесосновский, Кизеловский, Пермский, Губахинский муниципальные районы).

Основные тенденции развития моделей МСУ

На основании рассмотренных фактов можно выявить ряд закономерностей в принципах организации МСУ.

В германских странах решение многих локальных задач осуществляется при сотрудничестве нескольких муниципальных образований. Развитость института межмуниципального сотрудничества в рассмотренных государствах значительно превосходит отечественный опыт. В России, как правило, межмуниципальное взаимодействие является номинальным. Решения, принимаемые организациями наподобие ассоциаций муниципальных образований, носят лишь рекомендательный характер.

Важно отметить всеобщую тенденцию сокращения количества муниципалитетов в германских странах: за последние 30 лет на 25-30% за счет объединения. В России, и в Пермском крае в частности, такая практика затруднена в силу низкой плотности населения в ряде территорий и необходимости в оптимизации заселенности территорий.

Среди моделей организации МСУ в зарубежных государствах явно преобладают модели «управляющего», т.е. те, в которых предполагается привлечение главы местной администрации – сити-менеджера – на контрактной основе. Данный факт говорит об эффективности модели «управляющего», что подтверждается на примере ряда муниципалитетов Пермского края. Однако в поселениях с низкой численностью населения (до 1000 чел.) ее применение требует дополнительной адаптации.

Было выявлено, что в большинстве поселений германских стран прямые выборы глав поселений заменены косвенными. Тенденция возвращения к пря-

мым выборам наблюдалась в Австрии в 1990-х гг. Тем не менее лишь малая часть австрийских муниципалитетов вернулась к такой практике.

В качестве специфичной черты, обусловленной местной традицией, следует отметить способ гражданского самоопределения местных жителей. В Швейцарии, где в полномочия коммун входит наделение гражданством, житель коммуны определяет себя в первую очередь как ее гражданин, а не как гражданин Швейцарской Конфедерации. В некоторых землях ФРГ местные жители также позиционируют себя в первую очередь как граждан этой земли, а не Германии.

Заключение

При рассмотрении базовых принципов организации МСУ в германских странах выявлено еще одно характерное отличие от организации МСУ в России. В Австрии и Швейцарии развита практика межмуниципального взаимодействия для решения определенных задач или реализации некоторых функций (например, в сфере образования и обеспечения правопорядка). В России эта практика развита очень слабо и лишь начинает свое существование. Данный факт во многом обусловлен тем, что в России, в отличие от рассмотренных государств, не развита система межрегионального взаимодействия. Таким образом, полагаем необходимым внедрение такой практики в муниципалитеты Пермского края, но этому должна предшествовать подготовка законопроекта, регулирующего процесс межмуниципального взаимодействия.

Вопрос оптимизации количества муниципалитетов в Пермском крае затруднен ввиду низкой плотности населения (особенно в северных территориях). Для уменьшения количества муниципальных образований и повышения эффективности управления потребуется переселить жителей на определенные территории. Однако этот путь не представляется возможным в ближайшие годы.

Список литературы

1. *Глазунова Н.И.* Система государственного и муниципального управления. М.: Проспект, 2006. 560 с.
2. *Жигалов Д., Перцов Л.* Финансовые основы местного самоуправления: итоги 2000-х годов [Электронный ресурс] // Институт экономики города. URL: http://www.urbanecomomics.ru/publications/?mat_id=576 (дата обращения: 07.04.12).
3. *Маркварт Э.* Организация местного самоуправления в Германии и применимость немецкого опыта к российским реалиям // Вопросы гос. и муницип. управления. 2008. № 3. С. 61- 73.
4. *Неф Р.* Да здравствует децентрализм! / пер. с нем. М.: Фонд Фридриха Наумана, 2002. 93 с.
5. *Пророк Т.* Особенности австрийского федерализма // Гос. власть и местное самоуправление. 2006. № 6. С. 38-42.
6. *Хрусталева А.* Организационно-правовые и финансовые аспекты местного самоуправления в ФРГ [Электронный ресурс] // Энциклопедия местного самоуправления. URL: <http://emsu.ru/ml/default.asp?c=1795&p=1> (дата обращения: 06.05.2012).



ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ И МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОТНОШЕНИЯ

УДК 327(73)

М.А. БУЛАХТИН, д.ист.н., профессор кафедры государственного и муниципального управления
ФГБОУ ВПО «Пермский государственный национальный исследовательский университет», г. Пермь, ул. Букирева, 15
Электронный адрес: bulachtin@yandex.ru

ВНЕШНЯЯ ПОЛИТИКА США В ЗЕРКАЛЕ ОБЩЕСТВЕННОГО МНЕНИЯ ПОЛЬШИ 2000-Х ГГ.

Усиление позиций США в мировой политике после распада биполярной системы международных отношений способствовало росту антиамериканских настроений во многих странах мира. Эта тенденция была характерна и для европейского континента, несмотря на то, что большинство стран региона поддерживают тесные экономические и военно-политические связи с Соединенными Штатами. Критическое отношение к США проявляется не только в западной части Европы, где антиамериканизм уже имеет определенную традицию, но и в восточноевропейских странах, которые после распада «социалистического содружества» по многим вопросам международной политики переориентировались на Вашингтон. В 2000-е годы рост недовольства американской внешней политикой начинает наблюдаться и в Польше.

Как известно, американцы воспринимают Польшу в качестве одного из самых надежных и преданных своих союзников. Польша поддержала операцию США против режима С. Хусейна в Ираке в 2003 г. Ее руководство высказалось по этому вопросу весьма определенно еще за несколько месяцев до интервенции. Президент А. Квасьневский в январе 2003 г. обещал Вашингтону полную поддержку в этом вопросе [1, с. 181]. Возникновение в американском лексиконе понятия «Новая Европа», определявшего страны, оказавшие поддержку США в антииракской кампании, является в том числе и заслугой польской внешней политики. За проамериканский политический курс в запад-

В статье рассматривается эволюция настроений в польском обществе в отношении к США. Отмечается все более критичное восприятие американской внешней политики гражданами Польши. Неодобрение поляков вызывает злоупотребление силой в международных делах.

Ключевые слова: общественное мнение; Польша; США; внешняя политика

ноевропейских СМИ Польшу нередко стали называть «тройным конем» США в Европе [8, p. 2].

Действительно, польское общество традиционно выделялось среди других европейских народов наиболее сильными симпатиями к Америке [4, s. 24]. В США проживает значительное число граждан польского происхождения (около 10 млн). Исторически между двумя народами сложились дружественные связи. Соединенные Штаты активно поддерживали оппозиционные силы в Польше в борьбе с коммунистическим режимом, способствовали интеграции страны в блок НАТО. Кроме того, в массовом сознании поляков США олицетворяют развитый, богатый, свободный и демократический Запад, к которому они хотят принадлежать [23, s. 3]. Наибольшую поддержку политике США высказывает польская молодежь и сторонники правых политических партий «Право и справедливость» и «Гражданская платформа».

По данным социологических исследований, вплоть до конца 1990-х гг. в Польше сохранялся весьма высокий уровень симпатий к США: в 1993, 1995, 1997 и 1998 г. эта поддержка составляла более 60%, а до 2003 г. она ни разу не была ниже 50% [28, s. 3]. Однако с 2004 г. в польском общественном мнении все более отчетливо стала проявляться иная тенденция – росло критическое отношение к Соединенным Штатам: поляки, симпатизирующие США, в 2011 г. составили лишь 43%; при этом возросло число граждан, негативно относящихся к Америке (1993 г. – 9%; 2001 г. – 14%; 2003 г. – 17%; 2004 г. – 20%; 2011 г. – 19%) [28, s. 3]. В рейтинге симпатий американцы переместились с 1-го места (1993 г.) на 9-е (2011 г.) [28, s. 2].

Если в 2002 году 64% поляков разделяли мнение о том, что США должны осуществлять лидерство в мировой политике (против высказывались 22%), то в 2008 г. лишь 34% сохранили приверженность этой позиции, при этом 46% респондентов были противоположного мнения [8, p. 3]. Более 2/3 поляков стали отдавать предпочтение лидерству в мировой политике не Соединенных Штатов, а Европейского союза.

Опросы общественного мнения также показали, что если в 2006 г. 62% поляков оценивали влияние США на остальной мир позитивно, то в 2007 г. число сторонников такого влияния сократилось до 38% [22, s. 4], а в 2008 г. – до 25% [17, s. 1]. Одновременно с этим возросло число граждан, оценивающих это влияние негативно (в 2007 г. – 24%; в 2008 г. – 34%).

Важную роль в охлаждении польского общества к США сыграла операция против Ирака в 2003 г. Опросы общественного мнения в июле 2003 г., когда решался вопрос об отправке в Ирак польского воинского контингента, показали, что около 50% респондентов высказывались в поддержку этого решения при 33% против [1, с. 180]. Однако в августе того же года уже 55% выступили против отправки польских военных в Ирак (36% были «за»). По опросам Центра изучения общественного мнения (ЦИОМ), критику поляков в 2007 г. вызывал способ ведения войны в Ираке (52%) [22, s. 6]. Подавляющее большинство граждан (81%) высказались против участия польских военных в стабилизационной миссии в этой стране (из них 49% – решительно против) [9, s. 2].

Вовлеченность польских военнослужащих в конфликты на Ближнем Востоке привели к возникновению в польском массовом сознании новых угроз.

Так, если в 1992 г. лишь 1% поляков испытывали страх перед терроризмом [7], то в 2000-е гг. эта угроза стала постоянно присутствовать в общественном сознании. Исследование, проведенное осенью 2007 г., показало, что 72% поляков видят угрозу со стороны мирового терроризма, обусловленную именно нахождением польских войск в Ираке и Афганистане [24, с. 6].

Опросы показывают, что значительная часть польских граждан (48%) не поддерживает отправку польских военнослужащих за границу в районы конфликтов, так как их присутствие там, по мнению респондентов, вредит образу Польши в мире, создает для страны угрозу террористических атак. По данным опросов 2007 г. подавляющее большинство респондентов (83%) выступали против участия польских военных в операции в Афганистане [25, с. 1].

По опросам, проведенным в апреле 2011 г., 88% поляков высказались против участия польских солдат в Ливийском конфликте, из них 67% были решительно против [14, с. 8]. На этот раз позиция руководства страны совпадала с общественными настроениями. Отвечая на упрек американцев, что Польша недостаточно вовлечена в военную операцию против режима М. Каддафи, министр иностранных дел Польши Р. Сикорский заявил: «Мы многое делали вместе, мы были вместе в Ираке, мы есть в Афганистане, однако у Польши своя концепция того, как Ливии [следует] продвигаться к демократии» [5].

Критику вызывали и другие действия США. Так, поляки неодобрительно оценивали отношение американцев к пленникам Гуантанамо (61%) и действия США во время войны Израиля с ливанской исламистской организацией «Хезболла» в 2006 г. (40%) [22, с. 6]. По опросам 2004 г. 58% поляков полагали, что политика США способствует скорее усилению тревоги и разжиганию конфликтов в мире, чем достижению мира и стабильности [13, с. 1]. Что касается военного присутствия США на Ближнем Востоке, то 56% поляков считали, что это присутствие скорее провоцирует, чем предотвращает конфликты, и лишь 16% признали это присутствие в качестве фактора, стабилизирующего ситуацию [22, с. 6].

Согласно опросам 2004 г. большинство польских граждан считали, что США не должны использовать свою мощь для разрешения межгосударственных конфликтов (63%) и вмешиваться во внутренние дела страны, если ее власти нарушают права человека, применяют террор, насилие, жестокость в отношении гражданского населения (51%; за вмешательство высказались 39%, затруднились с ответом 10%) [13, с. 5]. По данным опросов 2009 г. 61% респондентов отметили, что Соединенные Штаты, призывая другие страны соблюдать международное право, делают это неискренне, потому что сами не соблюдают его предписаний [29, с. 3]. Большинство поляков убеждены и в том, что США злоупотребляют своей силой, чтобы подчинить политику Польши своим интересам [29, с. 3].

Безусловно, ухудшению имиджа США в польском общественном мнении способствовала внешняя политика Дж. Буша-младшего. Следует отметить, что вплоть до 2004 г. поляки неизменно декларировали свои симпатии к президентам США. В 1991 году Дж. Буш-старший пользовался доверием 87% поляков, Б. Клинтона в 1994 г. позитивно оценивали 75%, Дж. Буша-младшего в 2002 г. поддерживали 73% жителей Польши [26, с. 5]. Во время поездки последнего

по европейским странам в 2001 г. на фоне протестов и беспорядков, повсеместно сопровождавших американского президента, его сердечный прием в Варшаве был весьма симптоматичен [4, s. 24]. «В ситуации, – писал известный польский политик В. Бартошевский, – когда западная часть Европы заметно дистанцируется от Америки, ничего удивительного, что все большую ценность для Вашингтона приобретает диалог с Центральной и Восточной Европой. Польша намерена стать в этом кругу одним из наиболее привлекательных партнеров... польско-американская кооперация основывается на фундаменте общих представлений по важнейшим вопросам мировой политики» [4, s. 24].

Тем не менее и в самой Польше популярность Дж. Буша со временем стала уменьшаться. В 2005 году симпатию к нему высказали 49% опрошенных, а в 2008 г. – лишь 38%. При этом 32% респондентов выразили негативное отношение к американскому президенту. В результате он утратил лидерство в польском общественном мнении, заняв 4 место в рейтинге мировых лидеров [26, s. 6]. С 2006 года политиками года поляки все чаще стали называть европейских деятелей, что свидетельствовало о формировании в стране европоцентристской позиции в этом вопросе.

Постепенно в общественном мнении Польши возобладало негативное отношение и к планам США разместить на территории страны американские противоракетные установки. По опросам июня 2006 г. против этого проекта высказались 54% респондентов [27, s. 1]. Через год соотношение сил еще больше изменилось в пользу противников размещения стратегической базы ПРО США, составив 60% [11, s. 1]. По-видимому, демонстрация критического отношения России к размещению американских ракет-перехватчиков в Польше и предупреждение о контрмерах в случае осуществления этого проекта привели к тому, что поляки с опасением и все более растущей дистанцией стали относиться к этой идее. Чем больше они узнавали о возможных последствиях такого размещения, тем меньше одобряли этот проект [10, s. 2]. Поляки, выступавшие против американских противоракетных установок, отмечали, что это «угроза для Польши, это опасно, рискованно», «обречет Польшу на террористические атаки», «это вредно для Польши», «это не нужно Польше, ничем не поможет», «это ухудшит отношения с Россией», «это в интересах США, а не Польши» [15, s. 5]. В некоторых ответах содержались также антиамериканские акценты, например: «не доверяю американцам», не нужно «никаких иностранных баз на территории страны». В высказываниях противников размещения звучали и пацифистские ноты – «никакого оружия на территории страны», «не хочу, чтобы от нас на какого-либо падали ракеты». Сторонники же размещения американской ПРО были убеждены, что данная система укрепит безопасность Польши и защитит ее от России [15, s. 6].

Несмотря на критическую настроенность польского общества к идее размещения американских противоракет на территории страны, в августе 2008 г. правительство Польши подписало соответствующее соглашение с США. Данные ЦИОМ показали, что в этот период число сторонников соглашения заметно возросло, составив 41% (против высказались 46%) [16, s. 1]. По мнению экспертов, на изменение настроений поляков в пользу американской ПРО могла повлиять военная операция России против Грузии в августе 2008 г. 45%

опрошенных отметили, что США взамен на размещение ПРО на территории Польши должны способствовать укреплению безопасности страны и модернизации польской армии [16, с. 3].

Тем не менее в дальнейшем поддержка этого проекта в польском обществе снова будет ослабевать [8, р. 4]. В сентябре 2009 г. она составит 38%, в то время как 48% респондентов выразят негативное отношение к размещению американской ПРО в Польше [12, с. 1]. По результатам опросов, проведенных газетой «Жечпосполита», большинство поляков не обеспокоило известие о том, что президент США Б. Обама заявил об отказе от планов размещения противоракетных установок в Польше и радара в Чехии: 58% полагали, что такое решение не отразится на безопасности страны [6].

Охлаждение отношений с Америкой выразилось и в том, что президентская кампания в США в 2008 г. не привлекла большого внимания в польском обществе. Меньше энтузиазма у поляков по сравнению с их западными соседями вызывала и кандидатура Б. Обамы. Если 51% европейцев верили в то, что его избрание на пост президента улучшит отношения между США и ЕС, то в Польше такого мнения придерживались лишь 28% опрошенных [8, р. 5]. Тем не менее при сопоставлении с рейтингом кандидата от республиканцев Дж. Маккейна (13%) предпочтения поляков на выборах президента США все-таки были на стороне демократа Б. Обамы (38%) [20, с. 1]. Такое распределение симпатий было обусловлено разочарованием поляков во внешней политике прежней американской администрации. Граждане Польши полагали, что избрание президентом США Дж. Маккейна не принесло бы существенных изменений в эту сферу. По мнению 33% респондентов, избрание Обамы должно было улучшить отношения Соединенных Штатов с остальным миром [20, с. 2-3]. В опросах ЦИОМ, проведенных в январе 2009 г., уже 47% поляков выразили свое доверие новому президенту США [30, с. 12]. В том же году Обама занял первое место в польском рейтинге мировых политиков (13% респондентов поставили его на первую позицию). В опросах 2010 г. американский президент получил второе место (9%), уступив лидерство канцлеру ФРГ А. Меркель [19, с. 5].

В 2011 году позитивное восприятие США в польском общественном мнении по сравнению с 2008 г. возросло на 8%, негативные оценки снизились на 15% [18, с. 1]. Положительную оценку поляков получило также развитие польско-американских отношений. В опросах 2011 г. почти половина респондентов (45%) отметили, что эти отношения в настоящее время хорошие, а несколько меньшая группа (42%) определила их как средние – «ни хорошие, ни плохие» [18, с. 2]. Респонденты продемонстрировали также меньшую, чем это было прежде, подозрительность в оценке отношений между США и Польшей. Тем не менее по-прежнему больше половины опрошенных (56%) заявили, что эти отношения не равноправны и США злоупотребляют своей позицией и силой, чтобы подчинить своим интересам польскую внешнюю политику (такого мнения в июле 2008 г. придерживались 74% опрошенных, в июне 2009 г. – 65%, в мае 2011 г. – 56%) [18, с. 3]. О полном партнерстве в двусторонних отношениях убежден лишь каждый 5-й респондент (21%), хотя это и больше, чем в 2008 г. (9%).

Немаловажное значение в росте критических настроений по отношению к США имела проблема сохранения в польско-американских отношениях визового режима. Американцев упрекают в том, что безвизовый режим действует для большинства стран ЕС, в то время как полякам для поездки в США необходимо оформление визовых документов [23, s. 9]. «Мы единственная страна Шенгенской зоны, – отмечал министр иностранных дел Польши Р. Сикорский, – которая по-прежнему должна иметь визы с США. Это аномалия» [21].

В целом по многим вопросам международной политики польское общественное мнение в последние годы становится все более «проевропейским», чем «проамериканским» [8, p. 3]. Среди граждан растет осознание европейской идентичности Польши [3, с. 643]. Эти перемены можно объяснить тем, что поляки все больше ощущают выгоды от членства Польши в ЕС и связывают будущее своей страны с европейской интеграцией. Не последнюю роль в эволюции настроений поляков играют и факторы социокультурного характера. Во внешнеполитическом мышлении европейцев и американцев есть существенные различия, о чем свидетельствуют также данные социологических опросов. Так, на вопрос о том, является ли война необходимым средством достижения справедливости при некоторых условиях, «да» ответили 84% опрошенных американцев и только 46% поляков (39% немцев и французов) [2, с. 180].

Как видно, большинство вопросов, вызывавших критику США в польском обществе, было связано с возросшей военной вовлеченностью Америки в мировые дела. По мнению поляков, такая политика усиливает угрозу международного терроризма и способствует росту военно-политической напряженности в мире. Хотя Польша и продолжает относиться к числу стран, наиболее позитивно относящихся к Америке, тем не менее в 2000-е гг. критическое восприятие ее гражданами внешней политики США во многом было созвучно настроениям мирового общественного мнения. Стремление же американцев в последние годы выстраивать более сбалансированные и конструктивные отношения с остальным миром благоприятно отражаются на образе США как в мировом, так и польском общественном мнении.

Список литературы

1. *Сергеев Д.В.* Польша: четыре года в НАТО // Актуальные проблемы Европы. 2004. № 4.
2. *Сергеев Д.В.* Польша и общая внешняя политика и политика безопасности после расширения ЕС // Актуальные проблемы Европы. 2005. № 4.
3. *Малыгин А.В., Пелчиньская-Наленч К.* Россия и Польша в новом мире // Белые пятна – черные пятна: сложные вопросы в российско-польских отношениях. М., 2010. С. 643.
4. *Bartoszewski W.* «Where freedom is being defended» // *Kafka. Zeitschrift für Mitteleuropa.* Berlin, 2002. № 8.
5. *IAR: Obama sugerował by Polska zaangażowała się militarnie w Libii* [Электронный ресурс]. URL: <http://www.polskieradio.pl/5/3/Artykul/376915,IAPR-Obama-sugerowal-by-Polska-zaangazowala-sie-militarnie-w-Libii/> (дата обращения: 13.08.2011).

6. *Internationale Politik*: Разговоры с Россией, злость на Америку: Польша и сверхдержавы [Электронный ресурс]. URL: <http://www.regnum.ru/news/1229933.html/> (дата обращения: 13.05.2012).

7. *Irak – klęska czy zwycięstwo Polski?* [Электронный ресурс]. URL: <http://www.psz.pl/tekst-14450/Irak-klaska-czy-zwyciestwo-Polski/> (дата обращения: 13.05.2012).

8. *Kucharczyk J.* The new transatlantic agenda – a view from Poland [Электронный ресурс] // *Analyses & Opinions*. 2009. № 6/90. January. URL: <http://www.isp.org.pl/19175422040470274001235651337.pdf/> (дата обращения: 13.05.2012).

9. *Opinia publiczna o zaangażowaniu militarnym w Afganistanie i Iraku*. Komunikat z badań. Warszawa, czerwiec, 2007 [Электронный ресурс]. URL: http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2007/K_103_07.PDF (дата обращения: 28.04.2012).

10. *Opinie o instalacji tarczy antyrakietowej w Polsce*. Komunikat z badań. Warszawa, sierp., 2007 [Электронный ресурс]. URL: http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2007/K_133_07.PDF (дата обращения: 28.04.2012).

11. *Opinie o instalacji tarczy antyrakietowej w Polsce*. Komunikat z badań. Warszawa, czerwiec, 2007 [Электронный ресурс]. URL: http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2007/K_106_07.PDF (дата обращения: 12.05.2012).

12. *Opinie Polaków o tarczy antyrakietowej*. Komunikat z badań. Warszawa, wrzesień, 2009 [Электронный ресурс]. URL: http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2009/K_128_09.PDF (дата обращения: 28.04.2012).

13. *Polacy o roli Stanów Zjednoczonych w świecie*. Komunikat z badań. Warszawa, list., 2004 [Электронный ресурс]. URL: http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2004/K_178_04.PDF (дата обращения: 08.05.2012).

14. *Polacy o sytuacji w Libii*. Komunikat z badań. Warszawa, kwiecień, 2011 [Электронный ресурс]. URL: http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2011/K_047_11.PDF (дата обращения: 12.05.2012).

15. *Polacy o tarczy antyrakietowej*. Komunikat z badań. Warszawa, luty, 2007 [Электронный ресурс]. URL: http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2007/K_028_07.PDF (дата обращения: 08.05.2012).

16. *Polacy o tarczy antyrakietowej. Opinie przed i po podpisaniu umowy ze Stanami Zjednoczonymi*. Komunikat z badań. Warszawa, paźd., 2008 [Электронный ресурс]. URL: http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2008/K_153_08.PDF (дата обращения: 12.05.2012).

17. *Polacy o wpływie Stanów Zjednoczonych na świat*. Komunikat z badań. Warszawa, wrzesień, 2008 [Электронный ресурс]. URL: http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2008/K_141_08.PDF (дата обращения: 08.05.2012).

18. *Polacy o zbliżającej się wizycie prezydenta Baracka Obamy*. Komunikat z badań. Warszawa, maj, 2011 [Электронный ресурс]. URL: http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2011/K_061_11.PDF (дата обращения: 12.05.2012).

19. *Polityk roku 2010 w Polsce i na świecie*. Komunikat z badań. Warszawa, stycz., 2011 [Электронный ресурс]. URL: http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2011/K_002_11.PDF (дата обращения: 13.05.2012).

20. *Preferencje Polaków w wyborach w USA*. Komunikat z badań. Warszawa, sierp., 2008 [Электронный ресурс]. URL: http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2008/K_132_08.PDF (дата обращения: 11.05.2012).

21. *Radosław Sikorski* z oficjalną, trzydniową wizytą do USA, 29.04.2010 [Электронный ресурс]. URL: http://www.wiadomosci24.pl/arttykul/radoslaw_sikorski_z_oficjalna_trzydniowa_wizyta_w_usa_136417.html/ (дата обращения: 11.05.2012).

22. *Rola* Stanów Zjednoczonych w świecie w ocenach mieszkańców 25 krajów. Komunikat z badań. Warszawa, stycz., 2007 [Электронный ресурс]. URL: http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2007/K_100_07.PDF (дата обращения: 11.05.2012).

23. *Stosunek* do innych narodów. Komunikat z badań. Warszawa, stycz., 2005 [Электронный ресурс]. URL: http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2005/K_001_05.PDF (дата обращения: 04.05.2012).

24. *Stosunek* do obecności żołnierzy polskich w Afganistanie i Iraku. Komunikat z badań. Warszawa, paźd., 2007 [Электронный ресурс]. URL: http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2007/K_162_07.PDF (дата обращения: 28.04.2012).

25. *Stosunek* do obecności żołnierzy polskich w Afganistanie i obecnych wydarzeń związanych z tą operacją. Komunikat z badań. Warszawa, grudzień, 2007 [Электронный ресурс]. URL: http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2007/K_188_07.PDF (дата обращения: 04.05.2012).

26. *Stosunek* do polityków zagranicznych. Komunikat z badań. Warszawa, list., 2007 [Электронный ресурс]. URL: http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2007/K_165_07.PDF (дата обращения: 13.05.2012).

27. *Stosunek* do ulokowania na terenie Polski bazy antyrakietowej. Komunikat z badań. Warszawa, czerwiec, 2006. S. 1 [Электронный ресурс]. URL: http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2006/K_102_06.PDF (дата обращения: 04.05.2012).

28. *Stosunek* Polaków do innych narodów. Komunikat z badań. Warszawa, luty, 2011 [Электронный ресурс]. URL: http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2011/K_013_11.PDF (дата обращения: 04.05.2012).

29. *Światowa* opinia publiczna o polityce Stanów Zjednoczonych i operacji NATO w Afganistanie. Komunikat z badań. Warszawa, lipiec, 2009 [Электронный ресурс]. URL: http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2009/K_128_09.PDF (дата обращения: 13.05.2012).

30. *Zaufanie* do polityków światowych – opinie ludności 20 krajów. Komunikat z badań. Warszawa, czerwiec, 2009 [Электронный ресурс]. URL: http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2009/K_095_09.PDF (дата обращения: 13.05.2012).

УДК 332.2+294(540)

А.Ю. ЯКОВЛЕВ, к.полит.н., заместитель директора Института экономики, управления и права, заместитель зав. кафедрой государственного и муниципального управления
ФГБОУ ВПО «Российский государственный гуманитарный университет»,
г. Москва, Миусская пл., д. 6

заместитель директора

ОАО «Московский радиотехнический институт Российской академии наук»,
г. Москва, Варшавское шоссе, д. 132
Электронный адрес: yak_igmu@inbox.ru

ИНДУССКО-МУСУЛЬМАНСКИЕ ОТНОШЕНИЯ В ИНДИИ: ОТ НЕЛЮБВИ ДО НЕНАВИСТИ

Современное государство представляет собой крайне сложный и порой сотканный из противоречий организм. Его население, как правило, неоднородно. В основе отличий может лежать религия, этнонациональная культура, традиции и т.п. Подобное многообразие может вести как

Статья посвящена вопросам межконфессиональных отношений двух крупнейших религиозных общин Индии и государственной конфессиональной политике в этой стране.

Ключевые слова: Индия; религия; индуизм; ислам; конфессия; индусско-мусульманский конфликт

к процветанию страны, так и к ее упадку. Сегодня чаще встречается вторая форма трансформации «многоликости» жителей той или иной страны.

Какое бы состояние государства не обуславливали различия между группами населения, любое правительство осуществляет определенную политику в данной области. Но далеко не каждое государство способно уделить должное внимание, в силу финансовых и иных причин, межэтническим и межрелигиозным отношениям. Хотя подобное пренебрежение нередко оказывается фатальным для правящих верхов этих стран.

Мало государств в мире могут сравниться с Российской Федерацией по этнической и религиозной пестроте населения. От того, будет ли этническое и религиозное многообразие способствовать развитию страны или нет, во многом будет зависеть дальнейшая судьба государства.

В значительной степени схожая ситуация наблюдается в Индии. История этой страны складывалась так, что активность различных групп населения напрямую влияла на судьбу государства. Более того, например, отношения между религиозными конфессиями приводили к изменениям геополитического уровня. Так, именно противостояние мусульман и индусов привело к возникновению Пакистана, в определенной степени и Бангладеш, а также продолжает влиять на межгосударственные отношения и политическую ситуацию в южно-азиатском регионе.

О том, каким образом и насколько удачно государство и религиозное большинство Индии – индусы выстраивают отношения с мусульманским меньшинством, пойдет речь в настоящей статье.

Современная Индия – это полиэтничное и многоконфессиональное государство. Население страны разделено по этническому, религиозному и кастовому признакам. В Индии проживают около тысячи малых и крупных этносов, говорящих на сотнях языках и исповедующих разные религии [13]. Из 1,21 млрд жителей страны: 968,2 млн чел. (80% общего числа граждан) – индусы, т.е. индийцы, исповедующие одну из многочисленных форм индуизма; 165 млн чел. (13,6%) – мусульмане; 28 млн чел. (2,3%) – христиане; 22 млн чел. (1,8%) – сикхи; 9,5 млн чел. (0,8%) – буддисты; 4,7 млн чел. (0,4%) – джайны (течение в индуизме, со временем трансформировавшееся в самостоятельную религию) [4, с. 24].

Из приведенных данных видно, что 4 из 5 жителей страны – последователи индуизма. Индусскому доминированию в Индии могут помешать лишь мусульмане, к которым можно отнести каждого 7-го гражданина республики.

Отношения между данными конфессиями на всем протяжении индийской истории были непростыми. Основные причины конфликта индусов и мусульман:

- различие в базовых принципах религии, представлениях и ценностях;
- низкокастовое происхождение значительной части индийских мусульман;
- историческая неприязнь индусов и мусульман;
- память о массовых жертвах, которыми сопровождался раздел Британской Индии;
- наличие территорий с преобладанием мусульман и их концентрированное проживание;
- потворство властей Индии радикальным индуистским националистическим организациям;
- периодическое провоцирование индийскими властями межконфессиональных конфликтов;
- слабость и разобщенность мусульманской общины.

Первая причина разногласий между крупнейшими конфессиями Индии кроется в самой природе ислама и индуизма, а также в порожденных религиями традициях, верованиях, представлениях и ценностях. Чтобы понять то, что разобщает мусульман и индусов, сопоставим базовые идеи двух религий.

Таблица

Сопоставление основных характерных черт ислама и индуизма

| Характерные черты | Ислам | Индуизм |
|-------------------|--|---|
| Масштабность | Ислам одна из 3-х мировых религий; мусульмане проживают на всех континентах; в мире насчитывается немало исламских государств. | Ареал проживания индусов – несколько стран Южной Азии. |
| Открытость | Обращен ко всем людям, вне зависимости от национальности, расы, происхождения и т.п. | Индусские культы не предполагают вовлечения в них иноплеменников. |

| Характерные черты | Ислам | Индуизм |
|---|--|--|
| Направленность во-вне | Адепты считают своим дол-гом распространение ислама. | Индусы закрыты. |
| Порядок принятия | Необходимо лишь произ-нести: «Нет божества, кроме Аллаха, и Мухаммад – По-сланник Его». | Общепринятый обряд при-нятия культа отсутствует. |
| Монотеистичность | Существует лишь один бог. | Распространено многобоже-ство. |
| Наличие основателя | Пророк Мухаммад. | Основателя нет. |
| Источники | Коран и повествование о жиз-ни пророка – Сунна. | Нет книг, которые обязан изучать каждый верующий. |
| Кодифицирован-ность религиозных норм | Нормы четко сформулирова-ны в Коране, Сунне и иных источниках, составляя систе-му исламского права. | Нормы, формы почитания божества, обряды и т.п. ва-рьируются. |
| Сплоченность об-щины | Мусульмане составляют еди-ную общину – умму. | Индусы перманентно разоб-щены. |
| Социальная иерар-хия | Провозглашается равенство всех мусульман перед богом. | Пропандируются идеи социального неравенства и кастовости. |
| Религиозная иерар-хия | читается, что нет никого меж-ду Богом и человеком. | Существует привилегиро-ванная каста священнослу-жителей – брахманы. |
| Помощь единовер-цам | Одна из главных обязанно-стей мусульманина – помощь нуждающимся братьям по вере (закят). | Беднота расценивается как негативная карма и плата за грехи прошлой жизни. Бед-ный человек скорее заслу-живает порицания, нежели помощи. |
| Религия правителей (руководства госу-дарства) | Мусульманами может пра-вить только мусульманин, наиболее достойный и благо-родный. | Религиозная принадлеж-ность руководителя страны не имеет большого значения. |
| Борьба за веру | Последователь пророка готов умереть за исламские идеалы, это большая честь для него и его семьи. Такой человек обя-зательно попадет в рай. | Индус если и будет бороться за веру, то скорее за идущие вместе с ней социальные блага, нежели за идейные принципы. |
| Изображение богов, людей и животных в храмах | Запрещается помещать изо-бражения Бога, людей и жи-вотных. | Картины и статуи богов в храмах служат основным объектом поклонения. |
| Священные места | Мекка. | Подобный символ отсут-ствует. |

| Характерные черты | Ислам | Индуизм |
|-------------------|--|---|
| Пищевые запреты | Запрещено употреблять алкоголь, свинину и мясо животных, убитых не по религиозным канонам. Одним из основных видов мяса является говядина. | Категорически запрещено есть говядину. |
| Пост | Строгое соблюдение поста. | Практика поста отсутствует. |
| Молитва | Необходимо совершать намаз 5 раз в день в определенное время. | Человек волен молиться, когда он посчитает необходимым. |
| Статус женщин | Четко определен. | Строгой регламентации нет. |

Из таблицы следует: во-первых, исследуемые религии не только имеют значительные отличия друг от друга, но по многим позициям противоположны; во-вторых, имеет место непонимание индусами мусульман и наоборот. Реакция – от удивления до безразличного отношения и неприязни. Например, негативную реакцию может вызвать призыв на молитву, звучащий рано утром из мечети, или читающий посреди дня намаз мусульманин; в-третьих, соблюдение ряда принципов адептами одной религии вызывает агрессию у сторонников другой. Достаточно ярким примером может служить употребление мусульманами говядины. Особенно ситуация накаляется в «праздник разговения», знаменующий окончание священного месяца рамадан; в-четвертых, напряжение подогревает переход представителей одной конфессии в другую. Речь идет, естественно, о переходе из индуизма в ислам, из ислама уходят в индуизм в единичных случаях.

Прежде чем перейти к вопросу об историческом накоплении неприязни индусов и мусульман, необходимо сказать несколько слов о том, когда появился ислам в Южной Азии и как он распространился.

Проникновение учения пророка Мухаммада в индусско-буддийский ареал началось в середине VII в.: в 664 г. при правоверном халифе Омаре произошло первое вторжение арабских воинов в долину Инда. В 711-713 гг. арабский военачальник Мухаммад бин Касим завоевал Синд и южную часть Пенджаба. В конце XII в. Мухаммад Гури захватил Мултан, Лахор и практически всю Северную Индию. Позже под управлением мусульман оказалась значительная территория современной Индии, на которой они осуществляли управление до прихода англичан [3, с. 9-20].

С приходом в регион ислам на протяжении всей последующей истории медленно, но верно привлекал в свои ряды новых сторонников. Основные группы населения, за счет которых происходило увеличение мусульманской конфессии, составили представители низших каст и неприкасаемые, искавшие избавления в исламе от своей незавидной участи, определенная часть городского и сельского населения, обслуживавшая нужды правящих верхов, а также знать, стремившаяся сохранить свои позиции и привилегии с приходом мусульман.

За 12 столетий истории ислама в Индии к 1881 г. его приверженцами стали 20% населения. Интересно проследить динамику показателя доли мусульман за последние 130 лет [9, с. 98; 4, с. 24, 28] (см. рисунок).

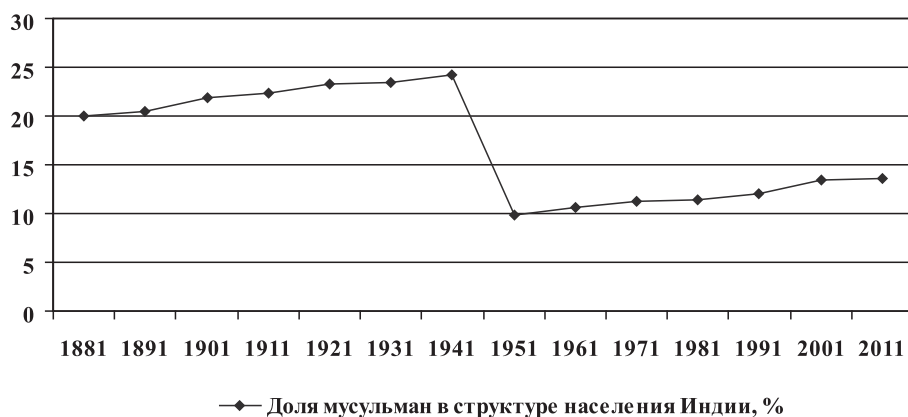


Рис. Доля мусульман в структуре населения Индии (1881-2011 гг.)

Из графика видно, что численность последователей пророка Мухаммада вплоть до раздела британской колонии постоянно росла. С 19,97% в 1881 г. численность мусульман в 1941 г. достигла 24,28% от численности индийских жителей. Ввиду того, что значительная часть мусульманской диаспоры уехала в 1947-1948 гг. в Пакистан, в 1951 г. их доля составила 9,91%. За годы независимости мусульманское население к 2011 г. выросло до 13,6%. Таким образом, за два 60-летних периода – с 1881-1941 гг. и 1951-2011 гг. темпы роста доли мусульман в стране были сопоставимы – 4,3 и 4,6% соответственно.

Видя положительную динамику численности индийских мусульман, возникает вопрос о причинах ее увеличения. Пополнение мусульманской конфессии происходит преимущественно следующими путями: естественным способом (подавляющее большинство мусульманских семей многодетные), вследствие миграции (главным образом из Бангладеш), через принятие ислама индусами. Последний путь вызывает крайне негативную реакцию в индусской общине. В частности, низкокастовым происхождением значительной части представителей мусульманской общины объясняется пренебрежительное к ним отношение.

Среди обывателей бытует мнение, что индусско-мусульманские столкновения начались в заключительный период обретения колонией независимости. Этот миф автор постарается развеять ниже. Для начала можно привести цифры, подтверждающие вышеуказанный тезис. Так, только между апрелем 1926 г. и мартом 1927 г. (т.е. за 20 лет до создания Индии и Пакистана) в стране произошли 40 крупных инцидентов, в ходе которых погибло 197 чел. и 1 598 граждан были ранены [16, р. 212].

О разных путях мусульман и индусов Индии начали задумываться еще в конце XIX в. Например, в письме одного политического деятеля того времени Сайида Ахмад-хана к его коллеге мусульманину Бадруддину Тайябжи в 1888 г. говорилось: «Предполагается, что различные касты и религии, имеющие место быть в Индии, принадлежат к одной нации или могут стать одной нацией, обладать общими целями и вдохновением? Я думаю, что это

абсолютно невозможно так же, как существование Национального конгресса [Индийский национальный конгресс, или ИНК. – А.Я.] и равных возможностей для всех народов» [21, р. 15-16].

Ярким катализатором межконфессиональных отношений явилась индусско-мусульманская резня в Бомбее в 1893 г.

В начале XX в. в Индии стали появляться первые радикальные индусские организации террористической направленности типа Анушиллон шомити и Абхинав бхарат. Из их среды вышли такие общественные деятели, как Шри Ауробиндо Гхош, Лала Хар Даял, Бхупендранатх Датта, Винаяк Дамодар Саваокар. Слова Ш.А. Гхоша содержат характеристику идеологии этих организаций: «Национализм – это религия, которая исходит от Бога. Если вы собираетесь принять эту религию национализма, вы должны сделать это в религиозном духе... Национализм возрождается в силе Бога, и поэтому он бессмертен» [26].

В 1905 году произошло важное событие, определившее направление развития ситуации в первой половине XX в. Речь идет о разделе Бенгалии, произошедшем по религиозному признаку. В результате размежевания были ущемлены интересы индусских землевладельцев, составлявших основу ИНК. При этом улучшилось положение значительной части мусульманских крестьян-арендаторов. Началась кампания против раздела провинции, в результате которой схлестнулись интересы несколько поправивших свое положение масс мусульман и желавших вернуть прежнее положение помещиков-индусов.

Для отстаивания интересов мусульман в 1906 г. была создана Мусульманская лига (МЛ). Отчасти этому способствовал раздел Бенгалии. Выступая на учредительном собрании в г. Дакке ее 1-й руководитель набаб Вакар-уль-Мулк Камбох произнес следующие слова: «Мусульмане составляют лишь одну пятую от всего населения страны, и очевидно, что если в отдаленном будущем британское правительство в Индии прекратит свою деятельность, тогда власть в Индии перейдет к общине, которая почти в четыре раза многочисленней нас. Теперь, господа, пусть каждый из вас подумает о том, в каком состоянии мы окажемся, если такая ситуация возникнет в Индии. Наша жизнь, наше имущество, наша честь и наша вера – все окажется под серьезной угрозой» [18, р. 4].

В 1911 году произошло воссоединение провинции, возвратились и старые порядки. Мусульманское население почувствовало себя преданным.

В скором времени началась Первая мировая война. Оттоманская империя оказалась врагом Великобритании. Для мусульман Индии это было серьезным испытанием. Султан считался главой исламского мира и наместником Аллаха на Земле. Поэтому правоверные мусульмане должны были встать на защиту империи и ее правителя. Британская разведка опасалась, что ведущий князь Индии, низам Хайдарабада, попытается закупить турецкие винтовки для возможного их использования в ходе «панисламского восстания» в Южной Азии [12, с. 51]. К счастью для англичан, мусульмане Индии не начали против них войну, сохранив верность присяге Великобритании, но нельзя сказать, что это не повлияло на ход дальнейших событий.

Еще одним ударом по самолюбию мусульман была официальная отмена в 1924 г. президентом Турции Мустафой Кемаль Ататюком халифата. Оскор-

бленные мусульмане начали вымещать свою боль на индусах. Все это вылилось в индусско-мусульманские столкновения по всей территории Южной Азии.

Индусы, в свою очередь, ответили созданием воинствующих религиозных организаций, часть из которых просуществовали до наших дней, некоторые появились позже. К таковым, в частности, относятся: Хинду Махасабха, Раштрия сваямсевак сангх (РСС) или Союз добровольных служителей нации, Вишва хинду паришад (Всемирный совет индусов), объединение профсоюзов рабочих-индусов Бхаратия маздур сангх, крестьянская организация Бхаратия किसान сангх, женская структура Раштра севика самити, молодежная организация Акхил бхаратия видьяртхи паришад и ее боевая единица Баджранг дал (Отряд сильных), а также Бхаратия джаната парти (БДП) или Индийская народная партия.

Вышеуказанные организации в обиходе именуется «семья РСС» ввиду того, что ядром конгломерата служит именно эта организация. Ее сегодняшняя сеть составляет 38 тыс. местных ячеек и объединяет около 4 млн чел. [2, с. 454]. Хотя ее численный состав колеблется в зависимости от политической ситуации. Расцветом их деятельности стали 1998-2004 гг., когда во главе страны была БДП.

Идеологией указанных структур является «хиндутва» (индуизация). Она основана на догмах философии индуизма, ее задачей является сплочение разобщенного индийского народа. Ее основные идеи были сформулированы в 30-х гг. XX в. руководителем Хинду Махасабхи Б. Парманандом в лозунге «Одна нация, одна религия, один язык и одна культура».

Первый премьер-министр Индии Дж. Неру также придавал национализму важное значение: «Национализм в современной Индии остается неизбежным; он представляет собой естественное и здоровое явление. Это положение вполне справедливо именно в отношении Индии с ее острым ощущением своей индивидуальности и своего прошлого» [8, с. 31]. Не надо забывать, что данные слова произносились в период борьбы Индии за независимость, но при этом отмечалось, что «знаменательное возрождение национализма или, вернее, новое его открытие и признание его жизненно важного значения вызвали к жизни новые проблемы, а старым проблемам придали новые черты» [8, с. 32].

Сторонники «шафранизации» (шафрановый - цвет воинственного индуизма) держат своих членов в строгой дисциплине, требуют беспрекословного подчинения и исполнения приказов вышестоящих командиров, занимаются строевой подготовкой, маршируют по населенным пунктам, где проживает преимущественно индусское население. Их деятельность весьма разнообразна: проводятся кампании «шуддхи» (возвращение в лоно индуизма тех, кто в прошлом был индусом), «сангатхан» (движение за укрепление индуизма), акции по отвлечению мусульман от молитвы, по формированию образа мусульман как врагов индусского народа, разрушаются мечети, галереи, где выставлены «неканонические» произведения индуистских божеств.

Подобная тактика индусов вызывала ответные действия со стороны мусульман. Масла в огонь подливала политика ИНК.

В 1937 году в Индии прошли выборы в региональные законодательные собрания, где почти во всех провинциях победил ИНК. Два с небольшим года управления конгрессистами показали, что они не собираются считаться с чувствами и правами мусульман. В некоторых легислатурах стали исполнять песню «Банде матарам», которая воспринималась как индуистский гимн. Помимо этого: были приняты законы, разрешающие проведение индуистских праздников с песнями и танцами вблизи мечетей; убой коров квалифицировался как уголовное деяние; языком администрации стал хинди, употребление же урду всячески ограничивалось; в школах курс хинди стал обязательным, а изучение урду, арабской и персидской литературы было отменено; участились случаи дискриминации мусульман при приеме на работу [2, с. 448].

Тогда стало окончательно ясно, что у двух конфессий нет совместного будущего. На этот счет лидер МЛ Мухаммад Али Джинна высказывался следующим образом: «У индусов и мусульман разные обычаи, разная литература. Они не породнятся и не разделят ломоть хлеба. Воистину они принадлежат к двум разным цивилизациям, которые, большей частью, основаны на противоположных идеях и концепциях» [10, с. 61].

В 1940 году на лахорской конференции МЛ М.А. Джинной была высказана идея о двух нациях (индусской и мусульманской) и о необходимости мусульманам основать свое собственное государство: «Мусульмане не являются меньшинством. Мусульмане являются нацией по любому определению... Если британское правительство действительно честно и искренне желает обеспечить мир и счастье населению субконтинента, единственный путь, открывающийся для всех нас, – предоставить основным народам отдельные земли, разделив Индию на “автономные национальные государства”» [12, с. 216].

Позицию противоположной стороны выразили слова индусского политического деятеля Винаяка Дамодара Саваркара, высказанные им в 1941 г.: «Я нисколько не оспариваю теорию двух наций господина Джинны. Индусы суть нация по праву. Индусы и мусульмане – две нации. Таков факт истории» [23]. Стало ясно, что создание отдельного государства мусульман – лишь вопрос времени.

После многолетних споров Великобритания согласилась с подобной концепцией. Между ведущими политическими силами ИНК и МЛ в 40-х гг. XX в. возник острый спор за территорию. В июне 1946 г. прошли выборы в Учредительное собрание, где ИНК одержал убедительную победу. Руководство МЛ отказалось участвовать в формировании временного правительства Индии и объявило о начале «прямых действий» по созданию Пакистана. По территории Индии прокатилась волна религиозно-общинных погромов, центрами которых стали Пенджаб и Бенгалия. В конце февраля 1947 г. вновь произошли столкновения. По призыву МЛ в Лахоре, Аттоке, Джеламе и других крупных городах прошли массовые антиправительственные выступления, сопровождавшиеся нападениями на государственные учреждения, поджогами жилых домов и лавок, принадлежавших индусам и сикхам. 5 марта начались погромы в Мултане. Уже в апреле 1947 г. стало ясно, что единственным выходом из тупиковой ситуации может стать раздел трех провинций – Пенджаба, Бенгалии и Ассама.

Крайне болезненным был раздел Пенджаба, в основу которого лег принцип преобладания мусульман или немусульман в той или иной местности. Были рассечены единые ирригационные системы, гидроэнергетические комплексы, что нарушило экономические связи между районами. К Восточному Пенджабу отошли 37% территории, где проживали 43% населения и находились 29,7% орошаемых земель [19]. Западный Пенджаб получил большую часть лесных угодий и минеральных ресурсов, львиную долю предприятий с замкнутым промышленным циклом, а также сохранил контроль за водами 3 из 5 рек и важными каналами.

Одним из итогов раздела этой провинции стали многочисленные человеческие жертвы и серьезные разрушения. Резня и погромы, вспыхнувшие 14 августа 1947 г. и закончившиеся в конце года, по разным оценкам унесли от 200 тыс. до 2 млн человеческих жизней. Британские власти называли цифру, равную 60 тыс. чел. [24, р. 106; 22, р. 293]. Английский историк А. Стефенс оценивает число погибших в 500 тыс. и называет этот период гражданской войной [25, р. 80]. К этой цифре склоняется и большинство авторов, подчеркивая, что число жертв среди мусульман и немусульман было примерно одинаково. С 15 августа 1947 г. по 15 июня 1948 г. из Западного Пенджаба в Индию перебравшись 5,5 млн индусов, сикхов и представителей других конфессий, из Восточного Пенджаба в Пакистан – 5,8 млн мусульман [14, р. 50]. Массовыми были похищения женщин и детей, многие подверглись насилию и принудительному замужеству. По данным индийского ученого У. Баталия, было не менее 75-100 тыс. искалеченных женских судеб [17, р. 249]. Общее число переселенцев из Индии в Пакистан и наоборот превысило 15 млн [20, р. 159]. Все произошедшее прочно закрепилось в исторической памяти народов.

Трагическими последствиями раздела Пенджаба стали колоссальные межрелигиозные конфликты различных масштабов. Поводом для столкновений индусов и мусульман может служить что угодно, включая бытовые споры и слухи, после чего собираются группы представителей обеих общин, пытающихся «проучить» и «наказать обнаглевших» мусульман (индусов). Чаще всего столкновения ограничиваются уличными драками и небольшими погромами. Крупномасштабный конфликт порождается взрывом этнических противоречий, провоцируется усиленной деятельностью радикальных религиозных организаций и фанатиков.

От того, каково соотношение численности общины на той или иной территории, зависят ее самопозиционирование и модель поведения. В Индии областями повышенной межконфессиональной напряженности в основном являются штаты, где представители «неиндуизма» составляют большинство. Так, индусы являются религиозным меньшинством в Пенджабе (на их долю приходится 36,9% населения штата), Джамму и Кашмире (32,2%), Аруначал Прадеше (29,2%), Мегхалае (18%), Нагаленде (14,4%) и Мизораме (7,1%); в свою очередь мусульмане составляют большинство в Джамму и Кашмире (64,2%), также их численность значительна в Западной Бенгалии (21,5%) и Керале (21,2%) [5, с. 51].

В вопросе отнесения той или иной провинции к зоне риска, помимо общештатного соотношения численности представителей разных конфессий,

большое значение имеет наличие мест повышенной концентрации общины меньшинства. Например, в г. Годхре (штат Гуджарат) мусульмане составляют около половины жителей, хотя их доля в структуре населения штата не превышает 8-9% [5, с. 51-52]. Конфликтность усиливается и тем, что мусульмане играют важную роль в экономической, общественной и политической жизни города. Еще более сложная в этом плане ситуация сложилась в г. Коимбаторе, также не раз становившемся ареной острых межрелигиозных столкновений. В данном населенном пункте мусульмане составляют лишь 9% горожан, но есть районы, где их доля превышает 25%, а также улица, населенная только представителями ислама [15, р. 129-169].

Яркими проявлениями «религии национализма» стали следующие межконфессиональные столкновения: 1969 г. – г. Ахмадабад (штат Гуджарат); 1984 г. – г. Бомбей (Махаратха); 1990 г. – Хайдарабад (Андхра Прадеш); 1992 г. – Гуджарат, г. Айодхье (Уттар Прадеш); 1992-1993 гг. – г. Бомбей (Махаратха); 2002 г. – г. Годхра (Гуджарат); 2003 г. – Хайдарабад (Андхра Прадеш) и др.

Одним из наиболее кровавых эпизодов в новейшей индийской истории стали события декабря 1992 г.: кампания РСС и БДП начала 90-х гг. XX в. по воссозданию индуистского храма бога Рамы в г. Айодхье штата Уттар Прадеш привела к разрушению мечети. Она была построена, как заявляли активисты движения, «мусульманами-захватчиками» на месте уничтоженной ими более пятисот лет назад индуистской святыни. Вспыхнули межконфессиональные столкновения и беспорядки. Итогами указанных событий стали массовые человеческие жертвы и разрушение уникальной мечети, но индуистский храм так и не был восстановлен. Главное то, что ликвидация мечети во многом поспособствовала победе на парламентских выборах в ряде штатов проиндуистских организаций, а также приходу к власти в стране в 1998 г. БДП во главе с одним из идеологов и лидеров кампании в Айодхье А.Б. Ваджапай.

После многолетних трений в 2010 г. суд Аллахабада принял решение о разделе спорного участка земли, где располагались храм и мечеть, на три участка, два из которых отходили к индусам, один – мусульманам. В 2011 году Верховный суд Индии оставил без изменения решение нижестоящей судебной инстанции.

Помимо радикальных религиозных организаций власти страны периодически сами провоцируют межконфессиональные конфликты. Достаточно ярким примером служит деятельность органов власти, сформированных ИНК в конце 30-х гг. XX в., о чем говорилось выше. В независимой Индии подобных ситуаций также хватает. Так, в 1950 г. в Индии был принят Закон об имуществе эвакуированных, согласно которому вся собственность бывших жителей Британской Индии, уехавших в Пакистан, изымалась в пользу государства, даже если уехал всего один член семьи. Хотя, справедливости ради стоит отметить, что схожий нормативный правовой акт имелся и в Пакистане.

Другим примером служит кампания массовой стерилизации населения в 1970-х гг., инициированная Молодежным конгрессом во главе с сыном И. Ганди Санджаем и затронувшая главным образом бедные районы, среди жителей которых значительную часть составляли мусульмане [11, с. 120].

Не менее яркой иллюстрацией служит пример с принятием в стране закона «О свободе религии», согласно которому лицам, обвиненным в «насильствен-

ном обращении» индуистов в свою веру, грозит тюремное заключение сроком на 4 года и штраф в размере \$2200. Под действие данного нормативного правового акта достаточно просто попасть. Например, «актом насильственного обращения» или «подкупом населения» является распространение исламской литературы и др. [4, с. 30].

Сегодня мусульмане по-прежнему испытывают дискриминацию при организации и ведении бизнеса, устройстве на работу, поступлении в учебное заведение, а также в судебных процессах. Например, среди выпускников вузов их только 2,3%, среди занятых в государственном секторе – 3% [1, с. 484].

Возникает вопрос: почему мусульманская община не чувствует своей потенциальной силы? Причины кроются главным образом в ее разобщенности. Значительная часть лучших умов мусульман бывшей британской колонии (юристов, врачей, предпринимателей и т.п.) уехали в Пакистан или на Запад. Дети и внуки наиболее обеспеченных и влиятельных людей нередко получают образование в университетах Великобритании и США и затем остаются там жить. Сегодня мусульмане Индии морально и материально слишком слабы, чтобы выступать против индусов в борьбе за экономическое и политическое равенство.

Отношения между представителями индуизма и мусульманами крайне удачно иллюстрируют данные, приведенные индийским исследователем С. Накви. На вопрос: сколько индусов хоть раз в жизни побывало в доме мусульманина и наоборот? – свыше 90% ответили, что ни разу не были в гостях у иноверцев [7, с. 393].

Другим подтверждением негативного характера взаимоотношений индусов и мусульман могут служить результаты опросов представителей разных религий в различных станах мира, проведенных в 2006 г. в рамках проекта американского фонда «Пью» «Кто и как к кому относится» (Pew Global Attitudes Project). Итоги проекта показали, что наиболее деструктивным ислам видится гражданам Индии. Что касается характеристики последователей Мухаммада, то их сочли склонными к насилию, эгоистичными и аморальными 67%, 64% и 50% индийцев соответственно. Во всех 3 указанных оценках граждане Индии лидировали среди жителей иных стран [6, с. 13-14].

Указанные цифры свидетельствуют о крайней взаимной неприязни со стороны представителей 2 крупнейших религиозных конфессий Южной Азии. К чему ведет интолерантность, уже неоднократно было продемонстрировано: миллионные жертвы, которыми сопровождался раздел колониальной Индии; массовые беспорядки и убийства в Айодхье и Годхре.

Подводя итоги, отметим, что, исходя из истории индусско-мусульманского противостояния, очевидно: вряд ли оно может прекратиться, пока существуют представители противоборствующей стороны, пойдет ли речь об истреблении или добровольном принятии веры. Но у мусульман больше шансов победить. Причин много, но достаточно даже одной – отношения к «своим». Ярким примером может служить следующий факт.

Восприятие людей, переехавших из Индии в Пакистан и наоборот, в результате раздела британской колонии, совершенно разное. Так переселенцы-индусы именуется бастутьяги (покинувшие дома), бастухара

(бездомные) или шаранартхи (ищущие убежище), мусульмане же – мухаджиры и их переселение ассоциируются с хиджрой пророка Мухаммада из Мекки в Медину [11, с. 98-99]. В одном случае миграция воспринималась как уход со своего постоянного места проживания, потерю всего. В глазах общественности индусы воспринимаются как нищие. В другом – знаменательное событие, наделенное сакральным смыслом, приход на свою землю – в государство мусульман. Люди, сделавшие это, видятся как герои и пользуются уважением. И подобное отношение индусов к одноверцам явно не только не содействует распространению этой религии, а скорее ведет к уменьшению числа ее сторонников.

Список литературы

1. *Алаев Л.Б.* и др. История Индии М., 2010.
2. *Алаев Л.Б.* Индусско-мусульманский конфликт в Индии // Этносы и конфессии на Востоке: конфликты и взаимодействие. М., 2005.
3. *Белокреницкий В.Я., Москаленко В.Н.* История Пакистана. XX век. М., 2008.
4. *Горохов С.А.* Индия. Религия, демография и политика // Азия и Африка сегодня. 2011. № 7.
5. *Куценков А.А.* Межобщинный конфликт: природа, движущие силы, динамика // Южная Азия: конфликты и компромиссы: материалы науч. конф. М., 2004.
6. *Малашенко А.В.* Мой ислам. М., 2010.
7. *Накви С.* Возможен ли радикальный ислам в Индии? // Радикальный ислам: взгляд из Индии и России. М., 2010.
8. *Неру Дж.* Открытие Индии. М., 1987.
9. *Петров В.В.* Народонаселение Индии. Демографическая характеристика. М., 1978.
10. *Суд В.* Радикальный ислам в регионе и его влияние на Южную Азию // Радикальный ислам: взгляд из Индии и России. М., 2010.
11. *Топычканов П.В.* Формирование статуса религиозных меньшинств Южной Азии во второй половине XX – начале XXI веков (на примере Индии и Пакистана): дис. ... канд. ист. наук. М., 2009.
12. *Уолперт С.* Джинна – творец Пакистана. М., 1997.
13. *Яковлев А.Ю.* Системные сбои в государственном управлении и их последствия: исследование вопроса на примере Индии // *Ars Administrandi*. 2012. № 1.
14. *After Partition*. Delhi, 1948.
15. *Beck Brenda E.F., Joy A.* Coimbatore – The Spatial Distribution of Thirteen Major Castes in the Urban Area Today / Perspectives on a Regional Culture. Essays about the Coimbatore Area Today. Delhi, 1980.
16. *Belski A.G.* Hindu Communalism: Historical Sources and Ideological and Political Perspectives // *Hinduism. Tradition and Contemporaneity*. Calcutta, 1989.
17. *Butalia U.* The Other Side of Silence. Voices from Partition of India. New Delhi, 1998.

18. *Foundations of Pakistan: All-India Muslim League Documents. Vol. I (1906-24)*. Karachi, 1969.
19. *Hindustan Times*. 1948. 17 Jan.
20. *India 1959*. Delhi, 1959.
21. *Indian Nationalist Movement, 1885-1947: Selected Documents / ed. by B.N. Pandey*. N.Y., 1979.
22. *Moon P. Divide and Quit*. Berkeley, 1962.
23. *Nauriya A. Myth of Hindustan Nationalism // The Times of India*. 1998. 08 Jan.
24. *Singh K. The Partition of the Punjab*. Patiala, 1972.
25. *Stephens I. Pakistan. Old Country, New Nation*, 1964.
26. *The New Age*. 1908. 06 June.
27. *Yakovlev A. Roots of Terrorism in India (Social, Religious and Political)*. New Delhi, 2011.

ABSTRACTS

THEORIES OF POLITICS, ECONOMICS AND MANAGEMENT

Magdanov P.V. The Paradoxes of Strategic Planning

The article sets out to discuss the paradoxes of strategic planning, i.e. crucial contradictions typical of the contemporary paradigm of intrafirm planning. The author considers six paradoxes of strategic planning: the paradox of forecasting and visioning, paradox of real options, paradox of strategic purposes and objectives, paradox of strategic planning, paradox of quantitative appraisals and qualitative judgments and paradox of planning horizon. In the article these paradoxes are described.

Key words: scientific management; strategic planning

Akmalova A.A., Kapitsyna D.V. Monitoring as a Kind of Legal Control in the System of State and Municipal Administration

The authors define the term «legal control» and its kinds within the framework of the system of other concepts (supervision, assessment of legal regulation, monitoring and expert examination) and regard legal monitoring as a kind of legal control on the data of monitoring of the municipal legal acts and the federal register of municipal regulatory legal acts.

Key words: legal control; legal monitoring; legislation; rulemaking; normative legal acts; federal register of municipal regulatory legal acts

INNOVATION MANAGEMENT

Sukhikh V.A., Urasova A.A. Prospects of Progress of the Innovative Socio-economic System at the Regional Level

This article describes the opportunities of measuring of the level of competitiveness of the innovative socioeconomic system of the regions from the point of view of the innovative approach. Special attention is paid to the development of the scientific-methodical foundations of the competitiveness of the regional systems.

Key words: innovative socioeconomic system; method of analysis of competitiveness

Zagorodnova E.P. Analysis of International Experience in Applying Basic Types of Systems to Manage Innovation Activities of a Company

In the context of contemporary economic conditions, innovations represent a key factor for the company competitiveness. The article gives an overview of basic types of innovation activity management systems that are used by companies in different countries around the world. The article identifies specific features of the innovation activity management in Japan, the U.S.A., Europe, and Russia, and outlines key trends in this area.

Key words: innovation; innovation activity management system; international experience

ECONOMIC POLICY AND ECONOMIC DEVELOPMENT MANAGEMENT

Popova E.S. The mechanism of interaction of directions of regional development and strategies of universities

The article presents the mechanism of interaction between directions for the regional development and strategies of universities. The purpose of realisation of the mechanism is to agree upon the priorities of strategic regional development and universities located in the region. The interaction is regarded as influence of regional authorities on universities with the aim to build long-term partnership and to encourage their activity in regional problem-solving as well as influence of universities on the region in the aspect of modifications of competitive advantages, which are expressed in the regional core and innovative competencies.

Key words: regional social and economic development; strategic management; universities

RESOURCE POTENTIAL MANAGEMENT AND INFRASTRUCTURE DEVELOPMENT

Ganin O.B., Ganin I.O. The Concept of Public Transport Development of the Megalopolis (Perm)

The article analyses the problems and difficulties that may arise in running urban passenger transportation by public transport in conditions of the increasing ratio of vehicles to population. The proposed principles of running urban passenger transportation by public transport in the developing industrial centre are regarded in detail to identify the drawbacks and to propose new solutions.

Key words: concept of public transport; urban public transport

LOCAL SELF-GOVERNMENT AND DEVELOPMENT OF TERRITORIES

Krasilshchikov G.G., Sabirov A.A. General Trends in Organization of Local Government Models in Russia, Austria, FRG and Switzerland: Comparative Analysis

The article deals with the results of local government experience research in Austria, the Federal Republic of Germany, Switzerland and the Russian Federation (Perm Region, in particular). The research is based on the comparative analy-

sis of the main local government models and of the powers of local authority in the countries observed. General trends and directions of local government system development are regarded. Based on the results of the research recommendations on improving local government activity in the Perm Krai are given.

Key words: local government; local government models; local authorities; powers of local authority; Austria; Switzerland; FRG; Russian Federation; Perm krai

FOREIGN EXPERIENCE OF STATE MANAGEMENT AND INTERNATIONAL RELATIONS

Bulakhtin M.A. The U.S. Foreign Policy and Its Reflection in the Polish Public Opinion of the 21st Century

The article deals with the evolution of the Polish public opinion concerning the United States' foreign policy. The article demonstrates that Polish attitudes towards American activity in the world have become worse. The United States are strongly criticized by the Poles for their abuse exercise of military power in international affairs.

Key words: public opinion; Poland; USA; foreign policy

Yakovlev A.Yu. Hindu-Muslim Relations in India: from Dislike to Hate

This article investigates the problem of interconfessional relations of the two largest religious communities of India and government confessional policy in the country.

Key words: India; religion; Hinduism; Islam; confession; Hindu-Muslim conflict

ОТ РЕДАКЦИОННОЙ КОЛЛЕГИИ

УСЛОВИЯ ПУБЛИКАЦИИ И ТРЕБОВАНИЯ К ОФОРМЛЕНИЮ МАТЕРИАЛОВ В НАУЧНОМ ЖУРНАЛЕ «ARS ADMINISTRANDI»

Общие условия опубликования

Автор предоставляет Издателю журнала (Пермский государственный национальный исследовательский университет) право на использование его статьи в составе публикаций журнала, а также на включение полнотекстовых вариантов статьи в систему «Российский индекс научного цитирования» (РИНЦ).

Право использования журнала в целом в соответствии с п. 7 ст. 1260 ГК РФ принадлежит Издателю журнала и действует бессрочно на территории Российской Федерации и за ее пределами.

Объем прав Издателя на использование журнала в целом соответствует объему принадлежащего автору исключительного права, предусмотренного ст. 1270 ГК РФ. Издатель вправе также разрешить использование Издания в целом другим лицам на определенных условиях по его усмотрению.

Авторское вознаграждение за предоставление автором Издателю указанных выше прав не выплачивается.

Автор включенной в журнал статьи сохраняет исключительное право на нее независимо от права Издателя на использование журнала в целом.

Направление автором статьи в журнал означает его согласие на использование статьи Издателем на указанных выше условиях и свидетельствует о том, что он осведомлен об условиях ее использования. В качестве такого согласия рассматривается также направляемая в редакцию справка об авторе, в том числе по электронной почте.

Редакция размещает фамилию, инициалы, ученую степень и звание, должность, место работы, электронный адрес автора, название, аннотацию, ключевые слова статьи на сайте издания.

Редакция включает полнотекстовые варианты статей в Российский индекс научного цитирования (РИНЦ), а также размещает их на сайте журнала: <http://www.ars-administrandi.com>.

Гонорар за публикации не выплачивается. Плата за публикацию рукописей не взимается. Авторский экземпляр высылается автору по указанному им адресу.

Редакционная коллегия извещает, что для публикации в журнале принимается статья объемом до 40 000 знаков в электронном варианте, оформленная согласно требованиям редакционной коллегии. Полученные редколлегией статьи не возвращаются.

Обязательные требования для рукописей*

1. Статьи представляются в электронном виде в формате MS WORD (2003 и выше). Установки: поля – 2 см; шрифт Times New Roman; размер шрифта – 14 пт; интервал – 1,5; таблицы и рисунки приводятся в основном тексте статьи, шрифт таблиц и подписей к рисункам – 12 пт.; все рисунки должны быть в черно-белом исполнении; табличные рамки не должны выделяться жирной чертой. Переносы в статье не ставятся.

2. В начале статьи должен быть указан автор(ы), а также его (их) ученые степень и звание, место работы, должность, адрес и e-mail.

3. Каждая статья должна быть снабжена краткой аннотацией на русском и английском языках (не более 1 абзаца).

4. К каждой статье должны быть даны ключевые слова на русском и английском языках.

5. Название статьи, фамилия и имя автора(ов), сведения об ученой степени и звании, месте работы, должности автора(ов) должны быть представлены как на русском, так и на английском языках.

6. В конце статьи помещается список литературы, который оформляется в соответствии с ГОСТ Р 7.0.5-2008 и приводится **в алфавитном порядке**. При описании статей из журналов или сборников обязательно указываются страницы, на которых помещена статья (например: *Бодров О.Г.* Экономическая свобода в условиях неопределенности // *Финансы и кредит.* 2005. № 2. С. 37-43). При ссылке на литературный источник в тексте приводится порядковый номер работы в квадратных скобках (например, [2; 3]). Если указывается страница (страницы), это оформляется следующим образом: [2, с. 312]; [3, с. 312-320]. При описании электронных ресурсов удаленного доступа (из сети Интернет) после электронного адреса необходимо в круглых скобках указать дату обращения к документу (дата обращения: 01.03.2011). На все приведенные в библиографическом списке источники должны быть ссылки в статье.

7. К каждой статье должны быть приложены Сведения об авторе. В данном документе должно быть отражено следующее: фамилия, имя, отчество; место работы (полное название вуза, кафедры); должность; ученая степень, ученое звание; адрес, по которому следует выслать авторский экземпляр; номер контактного телефона; адрес электронной почты; подтверждение согласия на безвозмездное размещение полнотекстового варианта статьи в системе «Российского индекса научного цитирования».

* Указанные требования содержатся:
ГОСТ Р 7.0.5-2008 Библиографическая ссылка. Общие требования и правила составления;
ГОСТ Р 7.0.7-2009 Статьи в журналах и сборниках;
Регламент включения научных журналов в Российский индекс научного цитирования. М., 2008.

8. В сопроводительном письме автору необходимо указать, что он согласен с условиями публикации, что данная статья ранее не публиковалась, что автор не возражает против воспроизведения данной статьи в других средствах массовой информации (включая электронные).

Все статьи рецензируются. При отклонении статьи из-за несоответствия тематике, нарушения сроков или требований оформления и при наличии отрицательной рецензии рукописи не публикуются и не возвращаются.

Желающие получить экземпляр журнала или консультацию редакционной коллегии могут обращаться по адресу: 614990, г. Пермь, ул. Букирева, 15. Пермский государственный национальный исследовательский университет, кафедра государственного и муниципального управления. Ответственный редактор – Елизавета Александровна Троицкая. Тел./факс (342) 2-396-830. E-mail: arsadmag@yandex.ru.

Научный журнал
ARS ADMINISTRANDI (Искусство управления)
2012. № 2

Редактор *Л.В.Хлебникова*
Корректор *А.Н.Демидова*
Компьютерная верстка *И.Р. Березина, Н.С. Кнутовой*

Подписано в печать 29.06.2012. Формат 70х100 1/16.
Усл. печ. л. 8. Уч.-изд. л. 10,4. Тираж 500 экз. Заказ № 56630.

Редакция научного журнала «Ars administrandi» («Искусство управления»)
614990, Пермь, ул. Букирева, 15
Тел. (342) 2396830
E-mail: arsadmag@yandex.ru

Отпечатано в ООО «Типография «АСТЕР»
614041, Пермь, ул. Усольская, 15