БЮЛЛЕТЕНЬ

ВЛАДИКАВКАЗСКОГО ИНСТИТУТА УПРАВЛЕНИЯ

№ 42

Издается с 1998 года

Выпускающий редактор *А.А. Цуциев*
Корректор *И.Г. Дзуцева*
Технический редактор *Е.Н. Маслов*
Оформление обложки *Е.Н. Макарова*
Компьютерная верстка *А.В. Черная*

Научный отдел
Владикавказского института управления
362025, РСО-Алания, г. Владикавказ,
ул. Бородинская, 14.
тел.: (8672) 54-04-99, 54-88-89; факс: (8672) 54-15-80
E-mail: viu-online@mail.ru

Подписано в печать 30.03.2014
Формат 60×90 1/16 Усл. печ. лист.13,95
Гарнитура Pragmatica. Бумага офсетная
Печать офсетная. Тираж 200 экз.

Отпечатано ИП Цопановой А.Ю.
362002, РСО-Алания, г. Владикавказ, пер. Павловский, 3

ISSN 1729-4924

БЮЛЛЕТЕНЬ

ВЛАДИКАВКАЗСКОГО ИНСТИТУТА УПРАВЛЕНИЯ

№ 42

ВЛАДИКАВКАЗ
2014

БЮЛЛЕТЕНЬ ВЛАДИКАВКАЗСКОГО ИНСТИТУТА УПРАВЛЕНИЯ

Издается с 1998 г.

Учредитель – Владикавказский институт управления

Редакционный совет: В.Д. Дзгоев, З.И. Салбиева, В.А. Тишков, К.Х. Туганов, А.В. Черджиев

Редакция: Т.Э. Кусов, М.А. Миндзаев, А.А. Цуциев, Л.М. Хабаева

Бюллетень публикует статьи, посвященные этнополитической и экономической ситуации в России и странах СНГ, проблемам права, образования, переводы статей известных зарубежных ученых, материалы социологических исследований, материалы конференций и семинаров, проводимых Владикавказским институтом управления, научную хронику и рецензии.

Материалы Бюллетеня отражают точку зрения авторов и могут не совпадать с позицией учредителей, редакционного совета и редакции.

Электронная версия Бюллетеня выставлена на сайте института www.viu-online.ru.

При использовании ссылка на материалы Бюллетеня обязательна.

Адрес редакции:

362025, Республика Северная Осетия-Алания,
г. Владикавказ, ул. Бородинская, 14
тел: (8672) 540499, факс: (8672) 541580
E-mail: viu-online@mail.ru

ISSN 1729-4924

© Владикавказский институт управления, 2014

ления коммуникаций и защиты информации Администрации Главы РСО-А и Правительства РСО-А

Едзоев Марат Казбекович – ведущий советник Управления по внутренней политике Администрации Главы РСО-А и Правительства РСО-А

Йонг, Маартен де – советник-консультант Департамента бюджета, Главное бюджетное управление Министерства финансов Нидерландов

Кастуева Земфира Курмановна преподаватель Северо-Осетинского государственного педагогического института

Качмазов Олег Хазбиевич – доцент кафедры уголовного права Владикавказского института управления, кандидат юридических наук

Козаев Нодар Шотаевич – докторант кафедры уголовного права Краснодарского университета МВД России, кандидат юридических наук

Парсиева Лариса Касбулатовна – ведущий научный сотрудник СОИГСИ, кандидат филологических наук

Постхумус, Ренс – советник-консультант Департамента бюджета, Главное бюджетное управление Министерства финансов Нидерландов

Токаева Альбина Батразовна – доцент кафедры технологии и инновации в социальной работе СОГУ, кандидат исторических наук

Туганов Азамат Артурович – магистрант СОГУ

Фардзинова Ирина Муратовна – доцент кафедры таможенного дела Владикавказского института управления, кандидат экономических наук

Фидарова Лариса Магометовна – доцент кафедры таможенного дела Владикавказского института управления, кандидат экономических наук

Цуциев Марк Артурович – эксперт Центра исследований нормативной среды фармацевтики и биотехнологий при НИУ «Высшая школа экономики» (Москва)

НАШИ АВТОРЫ

Албегова Зарина Феликсовна – аспирант кафедры статистики и экономического анализа Горского государственного аграрного университета

Батаев Алексей Хетагович – начальник отдела Управления по внутренней политике Администрации Главы РСО-А и Правительства РСО-А

Бегиева Аида Шмеловна – доцент кафедры менеджмента Северо-Осетинского государственного университета им. К. Л. Хетагурова (СОГУ), кандидат экономических наук

Бек, Ирис ван – заместитель начальника Департамента бюджета, Главное бюджетное управление Министерства финансов Нидерландов

Варзиева Ева Владимировна – аспирант кафедры психологии факультета психологии и социологии СОГУ

Газзаева Мадина Тотрбековна – доцент кафедры гражданского и предпринимательского права СОГУ, кандидат экономических наук

Гамаонова Алина Владимировна – бакалавр Института цивилизации (Владикавказ)

Гацалова Лариса Борисовна – заместитель директора Северо-Осетинского института гуманитарных и социальных исследований по научной работе, доктор филологических наук

Гостиева Лариса Казбековна – старший научный сотрудник Северо-Осетинского института гуманитарных и социальных исследований, кандидат исторических наук, доцент

Дзакоев Заурбек Леонидович – доцент кафедры менеджмента СОГУ, кандидат экономических наук

Дзакоева Наталья Заурбековна – ассистент кафедры менеджмента СОГУ

Доев Алан Васильевич – советник пресс-службы Управ-

СОДЕРЖАНИЕ

ЭКОНОМИКА

Маартен де Йонг, Ирис ван Бек, Ренс Постхумус
ВВЕДЕНИЕ В «ОТВЕТСТВЕННОЕ БЮДЖЕТИРОВАНИЕ»: НИДЕРЛАНДСКИЙ ОПЫТ БЮДЖЕТИРОВАНИЯ, ОРИЕНТИРОВАННОГО НА РЕЗУЛЬТАТ 5

Дзакоев З. Л., Дзакоева Н. З.
ПОДХОД К УПРАВЛЕНИЮ УСТОЙЧИВЫМ РАЗВИТИЕМ ПРЕДПРИЯТИЙ РЕГИОНА В УСЛОВИЯХ ДИНАМИЧНОСТИ И НЕСТАБИЛЬНОСТИ СРЕДЫ ХОЗЯЙСТВОВАНИЯ 48

Фидарова Л. М., Бегиева А. Ш.
РЕГИОНАЛЬНАЯ СИСТЕМА УПРАВЛЕНИЯ ПРОЕКТАМИ И ПРОГРАММАМИ В УСЛОВИЯХ ФОРМИРОВАНИЯ ИННОВАЦИОННОЙ ЭКОНОМИКИ 64

Фардзинова И. М.
НЕКОТОРЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ ОЦЕНКИ НАЛОГОВОГО ПОТЕНЦИАЛА РЕГИОНОВ СЕВЕРО-КАВКАЗСКОГО ФЕДЕРАЛЬНОГО ОКРУГА 80

Албегова З. Ф.
РОЛЬ ЛИЗИНГА КАК ФОРМЫ ИНВЕСТИЦИОННОЙ ПОДДЕРЖКИ КРЕСТЬЯНСКИХ (ФЕРМЕРСКИХ) ХОЗЯЙСТВ 89

Токаева А. Б.
ПРОБЛЕМЫ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ МОЛОДЕЖНОГО РЫНКА ТРУДА В РСО-АЛАНИЯ 101

ПРАВО

Качмазов О. Х., Козаев Н. Ш.
КРИМИНОЛОГИЧЕСКИЙ ПОРТРЕТ ЛИЦА, СОВЕРШАЮЩЕГО ПРЕСТУПЛЕНИЕ В СФЕРЕ ВНЕШНЕЭКОНОМИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ 107

Качмазов О. Х., Козаев Н. Ш.
ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ НОРМ РОССИЙСКОГО УГОЛОВНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ОБ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА ПРЕСТУПЛЕНИЯ В СФЕРЕ ВНЕШНЕЭКОНОМИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ 115

Газзаева М. Т., Туганов А. А.
ХАРАКТЕРИСТИКА ПРЕДПРИЯТИЯ КАК ИМУЩЕСТВЕННОГО КОМПЛЕКСА 124

Цуциев М. А.

ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ЗАКУПКИ ЛЕКАРСТВЕННЫХ ПРЕПАРАТОВ: ПРОБЛЕМА ВЗАИМОЗАМЕНЯЕМОСТИ 136

ИСТОРИЯ

Гостиева Л. К.

ВКЛАД С. В. КОКИЕВА В ЭТНОГРАФИЮ ОСЕТИИ 158

ПОЛИТОЛОГИЯ И СОЦИОЛОГИЯ

Едзоев М.К., Батаев А. Х.

НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ СОСТОЯНИЯ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА И ОБЩЕСТВЕННЫХ ИНИЦИАТИВ В РСО-АЛАНИЯ: ОЦЕНКА НАСЕЛЕНИЕМ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОБЩЕСТВЕННОГО СЕКТОРА 172

Доев А.В.

ДЕПУТАТЫ И ЭКСПЕРТЫ – В ЕДИНОЙ СВЯЗКЕ НА БЛАГО ГОРОЖАН 188

Гацалова Л. Б., Парсиева Л. К.

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ЛЕКСИКОГРАФИЧЕСКОЙ РАБОТЫ КАК ИНСТРУМЕНТ РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ЯЗЫКОВОЙ ПОЛИТИКИ (ЗАМЕТКИ ПО ПОВОДУ ПРОБЛЕМЫ СОХРАНЕНИЯ ОСЕТИНСКОГО ЯЗЫКА) 198

Гамаонова А. В.

ОСЕТИНО-ИНГУШСКИЙ КОНФЛИКТ: МИРОТВОРЧЕСКИЕ УСИЛИЯ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В ПОСТКОНФЛИКТНОМ УРЕГУЛИРОВАНИИ 206

ПЕДАГОГИКА

Кастуева З. К.

СОЦИАЛЬНО-ПСИХОЛОГИЧЕСКИЕ ОСОБЕННОСТИ ОТБОРА КАДРОВ В ОБЩЕОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ УЧРЕЖДЕНИЯХ 215

Варзиева Е. В.

СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ МОЛОДОЙ СЕМЬИ 226

НАШИ АВТОРЫ .....

3. Голод С. И. семья и брак: историко-социологический анализ. СПб.: Питер, 2008.

4. Законопроект «Общие положения» Постановления Верховного Совета Российской Федерации от 3 июня 1993 №5090-1. «Основные направления государственной молодежной политики в Российской Федерации».

5. Аккерман Н. Семья как социальная и эмоциональная единица. СПб.: Питер, 2000.

6. Цит. по: Алешина Ю. Е. Цикл развития семьи: исследование и проблема// Вестник Московского университета. 2008. №5.

7. Медков В. М. Бомба депопуляции: Опыт России — итоги и уроки // Вестник Московского университета. Серия 18. 2000. №4.

8. Гацалова Л. Б., Парсиева Л. К. Современные механизмы регулирования региональной демографической политики в условиях экономической нестабильности // Современные проблемы науки и образования. 2013. №5.

9. Гацалова Л. Б., Парсиева Л. К. Особенности региональной молодёжной политики в период модернизации // Фундаментальные исследования. 2013. №11 (часть 3). С. 503-506.

и надежды, от этого уже зависит готовность супругов к рождению второго и последующих детей.

В настоящее время, когда демографический кризис не потерял своей остроты, государство особенно заинтересовано в создании здоровой и прочной семьи. О положении дел на государственном уровне можно судить по тому, в каком состоянии находится современная семья, насколько эффективно она способна выполнять свои основные функции.

Подводя краткий итог, можно сказать, что главными социально-экономическими проблемами молодых семей являются недостаток отдельного благоустроенного жилья и нехватка материальных средств для удовлетворения основных социальных и духовных потребностей. У современной молодежи формируется ориентация на бездетность. Молодые супруги аргументируют это тем, что наибольших успехов в достижении высокого экономического и профессионального статуса в современной ситуации добиваются семьи без детей.

Сбой в системе процессов функционирования семьи ведет в итоге к появлению различного рода девиаций (возникновению неполной семьи и т.д.). Стоит обратить внимание, что неблагополучие молодых семей может приобрести самые тяжелые, иногда даже катастрофические последствия, как для конкретной семьи, так и для государства и общества в целом, поскольку социально-экономическое положение молодых семей определяет их готовность реализовать одну из основных своих функций — демографическую, важнейшим институтом которой является репродуктивное поведение молодых семей.

ССЫЛКИ И ПРИМЕЧАНИЯ:

1. Цит. по: Гавров С. Н. Исторические изменения институтов семьи и брака. М.: МГУД, 2009.

2. Харчев А. Г. Брак и семья в СССР. М.: Мысль, 1979.

ЭКОНОМИКА

Маартен де Йонг, Ирис ван Бек, Ренс Постхумус

ВВЕДЕНИЕ В «ОТВЕТСТВЕННОЕ БЮДЖЕТИРОВАНИЕ»: НИДЕРЛАНДСКИЙ ОПЫТ БЮДЖЕТИРОВАНИЯ, ОРИЕНТИРОВАННОГО НА РЕЗУЛЬТАТ

Извлечение из Maarten de Jong, Iris van Beek and Rense Posthumus (2013), «Introducing accountable budgeting: lessons from a decade of performance-based budgeting in the Netherlands», OECD Journal on Budgeting. Перевод М. Цуциева (журнал «Бюджет»).[1]

Краткий обзор статьи

Реформы, нацеленные на внедрение бюджетирования, ориентированного на результат, и соответственно программного бюджета, были реализованы в Нидерландах более десяти лет назад. Как и во многих других странах, которые пошли по пути аналогичных реформ, они лишь частично оправдали возложенные на них ожидания. С одной стороны, эти реформы дали не так уж много оснований для сколько-нибудь значительного перераспределения расходов. Кроме того, проблемы, касающиеся информационной ценности бюджетов и дополнительной административной нагрузки, возложенной на отраслевые министерства, оставались постоянным источником дискуссий. С другой стороны, сама концепция привязки финансирования к результатам деятельности доказала свою полезность для государственного управления и упростила министерству финансов задачу проведения грани между объективными потребностями финансирования тех или иных программ и субъективными запросами властных структур.

Также никто не хотел отказываться от преимуществ, которые дал рост прозрачности и управленческой гибкости — прямое следствие введения программного бюджета. После десятилетия таких двойственных результатов был сделан ряд важных выводов, которые открыли путь к дальнейшим серьезным изменениям, касающимся формата презентации бюджетной информации и структуры программ. Новая реформа получила название «Ответственное бюджетирование».

Первый из сделанных выводов заключался в том, что такой политически нагруженный процесс, как распределение бюджетных ассигнований парламентом, нельзя усовершенствовать с помощью одного лишь изменения структуры бюджета. Во-вторых, пришлось признать, что программный бюджет не сможет оправдать ожиданий тех, кто надеялся получить всеобъемлющий документ, содержащий всю необходимую информацию для каждой из групп заинтересованных лиц (групп интересов). В-третьих, сохранялась потребность в более детальной финансовой информации, которая содержалась бы в самих бюджетных документах, однако при этом ни одна из вовлеченных в процесс групп интересов не поддерживала возврат к классическому постатейному бюджету.

«Ответственное бюджетирование» было внедрено в бюджетных документах 2013 года, его задачей стало решение некоторых хронических проблем, связанных с реализацией в Нидерландах принципов бюджетирования, ориентированного на результат. К этим проблемам относилась ограниченная применимость бюджетов и ежегодных отчетов об их исполнении для целей финансового анализа, а также неочевидная контролируемость результатов (особенно в том, что касалось достижения конечных целей государственной политики). Изменения были направлены на создание возможностей для более тщательного парламентского контроля за расходами, а

молодые живут вместе с родителями одного из супругов, либо снимают квартиру.

Другая проблема — вопрос трудоустройства. Часто молодожены относятся к социальной группе «молодежь», а это люди, заканчивающие либо уже закончившие профессиональное обучение. Они являются самой уязвимой группой на рынке труда, мало у кого уже имеется профессиональная квалификация или есть достаточный социальный опыт, как следствие — они менее конкурентоспособны.

В связи с отсутствием работы, многие молодые люди стеснены в вопросе финансов, из-за чего не могут содержать семью самостоятельно. Тем более не каждая молодая семья может позволить себе посещение учреждений культуры и отдыха, пользование услугами здравоохранения. Эти проблемы существенно отражаются на молодой семье, а иногда вообще ставят под угрозу ее существование.

Вопрос материальной обеспеченности напрямую влияет на рождаемость. Все больше молодых семей откладывают вопрос пополнения в семье. Ведь рождение ребенка влечет за собой неминуемое увеличение расходов. А в ситуации, когда молодая мама остается с ребенком и, как следствие, не может работать, материальный вопрос становится особо остро. Таким образом, роль семьи в улучшении демографической политики государства огромна.[9] Но выделяемый государством «материнский капитал» крайне недостаточен для всестороннего воспитания и развития детей.

И все же, если супруги решили продолжить свой род, появление первенца должно внести радость и гармонию в дом, а не, напротив, стать фактором, дестабилизирующим отношения в молодой семье. Насколько государство готово считаться с появлением нового гражданина и поддержать молодую семью для того, чтобы родившийся малыш был для родителей источником радости

комания — 2%; плохие взаимоотношения в семье — 2%; затруднились ответить — 9%.[6]

Проанализировав вышеперечисленное, становится ясным, что общество идет по пути социально-экономического расслоения. Социальные проблемы выражаются в нехватке средств, невозможности географической мобильности, в снижении рождаемости, в ухудшении здоровья, в росте количества неполных семей, в повышении коэффициента иждивенчества; в насилии родителей по отношению к детям, социальном сиротстве и во многом другом.

Мониторинговое исследование социально-экономического потенциала семей показало, что общество практически перешагнуло допустимый рубеж имущественной дифференциации. Из года в год увеличивается число бедных людей. В 2005 году около 18% россиян находились за чертой бедности. За чертой бедности оказались не только социально уязвимые семьи (многодетные, неполные, семьи инвалидов и т.д.), но и семьи, считавшиеся прежде благополучными. Доходы 10% самых богатых превышали доходы 10% самых бедных в 14,8 раза. По данным Института социально-экономических проблем народонаселения РАН, прирост доходов самых богатых примерно в 40 раз выше прироста доходов бедных. Увеличивается количество безработных. В 2005 г. их число составило 6 млн. 345 тыс., или 8,8% экономически активного населения. По неофициальным данным, в стране насчитывается около 10 млн. безработных. В Тамбовской области — 10,2%, в Республике Коми — 12, а в Ингушетии — 54,4%.[7]

Для многих молодых семей остро стоит вопрос улучшения жилищных условий.[8] И тут даже широко разрекламированное ипотечное кредитование — непосильная ноша для молодых супругов. В зависимости от материальных возможностей, каждая семья по-разному решает данный вопрос. Чаще всего встречается два варианта:

также на укрепление внутренних контрольных функций министерства финансов и отраслевых министерств. Для достижения указанной цели в рамках бюджетов министерств по итогам проведенной унификации инструментов финансовой политики и различных категорий административных расходов было обеспечено предоставление более детальной информации. Кроме того, в бюджетной документации был уточнен характер данных о различных направлениях государственной политики (например, ряд целевых индикаторов и пояснительные записки, объясняющие цели политики).

Отныне такая информация должна была удовлетворять более жестким условиям, в частности отражать непосредственную роль и меру ответственности правительства. В результате половина всех индикаторов исчезла из бюджетной документации. Дело в том, что в прежних бюджетах информация о результатах использовалась для того, чтобы обосновать важность финансирования соответствующих направлений и побудить парламент к одобрению этих расходов, в то время как на самом деле она должна была формировать необходимую для контроля аналитическую картину и способствовать общему улучшению работы. А для этого информация о результатах вовсе не обязательно должна использоваться по циклической схеме, например ежегодно, — скорее оценка такой информации должна охватывать несколько прошедших лет. По этой причине выводы, извлекаемые из подобной многолетней оценки, получили более значимое место в бюджетной документации.

Еще одно соображение заключалось в том, что все большее количество информации об эффективности государственной политики становится доступным благодаря разнообразным источникам как внутри, так и вне правительства. Концепция бюджетного документа как портала, который в электронной форме раскры-

вал бы различные финансовые данные и сведения о государственной политике, возможно, в большей степени соответствует информационным потребностям современного гражданина и парламентария, нежели ограниченный набор индикаторов, подверженный избирательному представлению и манипулированию. В этой связи «Ответственное бюджетирование» можно рассматривать как первый шаг на пути к более современной презентации бюджетной информации, которая соответствует требованиям информационной эпохи. В любом случае в ходе этой реформы Нидерланды сделали попытку ответить на более реалистичные ожидания, касающиеся реализации программного подхода в бюджетировании.

1. Неоднозначные итоги десятилетия реформ

Нидерландский подход к БОР

Нидерланды обратились к ориентированному на результат и основанному на программах бюджетированию на рубеже XXI века. В рамках реформы под аббревиатурой VBTB, переводимой как «Бюджеты и подотчетность государственной политики», традиционная структура бюджета подверглась масштабному пересмотру в пользу бюджета, основанного на результатах деятельности. Эта реформа предполагала переход от традиционного постатейного бюджета к программному, где финансирование утверждается в соответствии с ключевыми задачами государственной политики. В результате этого изменения число строк бюджета, которые необходимо было утверждать, сократилось примерно с 800 до 160. В новом бюджетном документе содержание каждой статьи было представлено таким образом, чтобы она отвечала на три базовых вопроса, которые затем находили свое отражение в годовом отчете об исполнении бюджета (**табл. 1**).

Молодую семью отличает от остальных типов семьи то, что в ней основная ось отношений определяется не родством и родительством, а супружескими отношениями, которые доминируют по сравнению со всеми остальными.

Молодая семья — это новая, только зародившаяся ячейка общества, и перед каждым членом этой малой группы все предстает в новом свете. Отношения молодых супругов проходят ряд серьезных испытаний. Проявляются различного рода социально-психологические проблемы: проблемы адаптации супругов друг к другу, к новым родственникам, смена ролей и стереотипов. Оба молодых супруга переживают переломный момент, помимо того, что привычный образ второй половинки для них меняется, им еще предстоит научиться жить самостоятельно. Но зачастую, в этот сложный момент внутренних взаимоотношений, ситуацию усугубляют нерешенные экономические задачи: необеспеченность жильем, низкая заработная плата и социальная неустроенность. В особо трудном материальном положении оказываются студенческие семьи с детьми до трех лет. В большинстве случаев такие родители сами являются иждивенцами.

Во многих экономически развитых странах, и особенно в Европе, происходит процесс изменения брачно-семейных отношений. Семья все больше меняется в сторону автономизации, что неизбежно влечет за собой снижение рождаемости, увеличение числа разводов и всех сопутствующих проблем. В связи с этим многие ученые характеризуют нынешнее состояние семьи как кризисное.

По данным исследований «Левада-центра», на вопрос: «Что в вашей семье «не так»?», были получены следующие ответы: низкие доходы — 69%; плохое здоровье — 29%; бытовые трудности — 17%; усталость — 16%; опасение потерять работу — 14%; безысходность и плохое жилье — 12%; невозможность дать детям хорошее образование — 9%; нехватка свободного времени — 8%; пьянство, нар-

В разделе «Общие положения» Постановления Верховного Совета Российской Федерации от 3 июня 1993 №5090-1 «Основные направления государственной молодежной политики в Российской Федерации» дано следующее определение молодой семьи: «Молодой семьей принято понимать семью в первые три года после заключения брака, в которой оба супруга не достигли возраста 30 лет и состоят в первом браке, а также семью, состоящую из одного из родителей в возрасте до 30 лет и несовершеннолетнего ребенка.[4]

По мнению доктора социологических наук, профессора Ф. А. Мустаевой, существует три типа молодых семей.

Первый тип — традиционный. Семья такого типа характеризуется ориентацией супругов исключительно на семейные ценности, на двухдетную (или более) семью. Лидером в семье, по крайней мере формальным, является муж. Однако лидерство в семье в значительной мере определяется лидерством в хозяйственно-бытовой сфере ее деятельности (финансы, устройство жилья). Круг друзей у супругов, как правило, общий и довольно ограниченный, возможен даже временный уход только в семейные дела. Досуг чаще совместный, закрытый.

Второй тип — супруги ориентированы преимущественно на развитие личности, имеют установку на малодетную семью. Наблюдается социально-ролевое равновесие (по возможности используется помощь родителей супругов). Семья может быть и открытой, и закрытой для микроокружения. Тип лидерства — демократический: совместный или раздельный по сферам жизнедеятельности семьи.

Третий тип — молодые супруги ориентированы преимущественно на развлечения. При этом муж и жена имеют как общих друзей, так и каждый своих из числа, как правило, прежнего окружения. Репродуктивные установки предполагают бездетную или малодетную семью. Лидерство в семье может быть как авторитарным, так и демократическим.[5]

Таблица 1. Вопросы, на которые должна отвечать новая бюджетная программа

ВБТБ (старая структура бюджета)	**«Ответственное бюджетирование» (новая структура бюджета)**
Чего мы хотим достичь?	Чего намерен добиться министр?
Что мы намерены сделать, чтобы достичь этих целей?	Какой финансовый инструментарий министр намерен использовать?
Каковы затраты, связанные с нашими действиями?	Каковы затраты, связанные с использованием этих инструментов?

В 1999 году министр финансов направил в парламент план, запускающий VBTB. Этому событию предшествовало несколько парламентских инициатив, исследовавших возможность введения механизма ответственности за проводимую государственную политику в привязке к достижимым результатам. В рамках подготовки к реформе был сформирован «учебный» бюджет, и отобранные министерства представили свои бюджеты на 2001 год как в новом, так и в старом формате. Министерство финансов осуществляло контроль за процессом внедрения, вкладывая значительные средства в обучение государственных служащих, издавая различные инструкции, проводя мониторинг. Все министерства были подчинены новой структуре бюджета в сентябре 2001 года, когда они представили свои бюджеты на 2002 год.

Бюджетный процесс

Процесс формирования и исполнения бюджета в Нидерландах, как и в большинстве других стран, задействует различных участников на разных стадиях бюджетного процесса. Решения, касающиеся структуры программ, целей политики и набора индикаторов, остаются за отраслевыми министерствами, но подлежат последующему одобрению министерства финансов. Окончательное утверждение происходит, когда проекты бюджетов одо-

бряет кабинет министров и, наконец, парламент. В том, что касается распределения бюджетных ассигнований, коалиционное правительство работает на основе детализированного правительственного соглашения, в котором расписаны потолки расходов на каждый год деятельности кабинета, а также бюджетные правила. Годовой закон о бюджете разделен на главы, а каждая глава — на программные статьи. Эти статьи представляют собой уровень «строк» бюджета, на котором и происходит его одобрение. Распределение бюджетных ассигнований на следующий год идет по большей части во втором квартале текущего года при помощи «бюджетных писем», которые министр финансов направляет всем прочим министрам.

Согласно нидерландской системе распределения ответственности между министерствами, каждый министр отвечает за утверждение, исполнение и оценку своего бюджета. Сюда входит защита проекта бюджета в парламенте и информирование парламента об успехах министерства, касающихся разработки его политики и реализации программ. Таким образом, вследствие децентрализации процесса разработки бюджета и планирования результатов министерство финансов на практике активно не вмешивается в планирование результатов отраслевыми министерствами, если только не понимает, что в этом есть собственно финансовая необходимость. Принимая во внимание структуру системы бюджетирования, ориентированного на результат, роль министерства финансов обычно ограничена организацией самого бюджетного процесса и процедуры отчетности, а также контролем за соблюдением общих бюджетных директив. Хотя формально роль министра финансов может показаться скромной, механизм бюджетного процесса обеспечивает ему решающую роль в решении всех вопросов, касающихся публичных расходов, включая и проекты распределения бюджетных ассигнований. Акт о государственных доходах и расходах предоставляет министру финансов значительную власть, поскольку проекты

ми; это малая социальная группа, члены которой связаны брачными или родительскими отношениями, общностью быта и взаимной моральной ответственностью и социальная необходимость в которой обусловлена потребностью общества в физическом и духовном воспроизводстве населения».[2]

Также выделяют основные типы семей:

Традиционная (патриархальная) семья, где главная роль отводится старшему мужчине и четко распределены мужские и женские обязанности.

Нетрадиционная (эксплуататорская) семья, где помимо распределения мужских и женских ролей за женщиной закрепляется право на участие в общественном труде наряду с мужчиной.

Эгалитарная (равная), семья, в которой домашние обязанности пропорционально делятся между супругами.

Преобладающий тип семьи в стране — это простые нуклеарные семьи, состоящие из супругов с детьми или без них (67% семей). Семьи этого типа делятся примерно поровну на три части: без детей (молодые семьи, еще не имевшие детей, и старые, где взрослые дети живут отдельно); с одним ребенком; с двумя детьми. Еще 12% супружеских пар живут с одним из родителей супругов или с другими родственниками.

Сложных семей, включающих две супружеские пары или более, в России очень мало — всего 3,4%, что подтверждает интенсивность нуклеаризации семей. Значительную долю в нашем обществе составляют неполные семьи — 13%. В подавляющем числе случаев это семьи одиноких матерей, разведенных женщин и вдовцов. В большинстве этих семей — один, реже два ребенка. [3]

На смену старому, традиционному характеру супружеских взаимоотношений приходят новые, кардинально отличающиеся модели семьи. И тут речь пойдет о молодой семье, которая в настоящее время переживает своеобразный кризис.

Е. В. Варзиева

СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ МОЛОДОЙ СЕМЬИ

Семья всегда являлась и является производственно-воспитательной основой государства, его фундаментом. Из благополучия и целостности семьи вытекает богатство и единство всего государства. Таким образом, семья является своеобразной лакмусовой бумагой, за которой пристально наблюдают педагоги, социологи, психологи, политологи и руководители любого государства. И это не удивительно. Ведь глядя на каждую отдельную семью, можно увидеть миниатюрную картину тех же противоречий и противоположностей, в которых движется общество. В свою очередь и социально-политические условия влияют на развитие семьи.

Семья больше, чем любая другая социальная группа, участвует в передаче новому поколению трудовых навыков, духовных ценностей, преемственности традиций. От того, чему научится ребенок в этой «ячейке общества», от того, в какой атмосфере и условиях растет еще маленький человек, зависит какой вклад он внесет в общество, будучи зрелым индивидом. Безусловно, нельзя оставлять проблемы молодой семьи без внимания.

Целью брака и семьи является рождение и воспитание детей. Общество ни при каких обстоятельствах не может отказаться от воспитания и подготовки к жизни нового поколения.

Согласно классическому понятию, данному одним из крупнейших английских социологов Энтони Гидденсом, под семьей понимается «группа людей, связанных прямыми родственными отношениями, взрослые члены которой принимают на себя обязательства по уходу за детьми».[1]

Другое определение семьи дает социолог А. Г. Харчев: «Семья — это исторически-конкретная система взаимоотношений между супругами, между родителями и деть-

бюджетов во всех их деталях должны быть одобрены им на завершающей стадии процесса подготовки бюджета.

Информация о результатах деятельности, используемая в бюджетных документах и в оценках эффективности государственной политики, доказала свою полезность, нередко выступая в роли дополнительного аргумента в дискуссиях по бюджету между министерством финансов и отраслевыми министерствами. Однако в целом большая часть информации о результатах, содержавшаяся в бюджетных документах, была сочтена не слишком полезной для целей измерения эффективности государственной политики. Лучшим инструментом для этого оказалась оценка, охватывающая многолетний период.

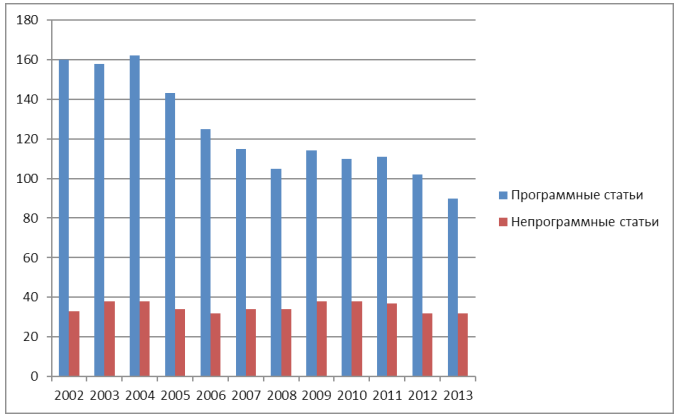
Реформа VBTB также совпала с появлением новой контрольной точки в нидерландском бюджетном календаре — ежегодного майского Дня отчетности. В этот день министр финансов представляет парламенту ежегодный финансовый отчет центрального правительства и отчеты министерств. Это событие перекликается с презентацией бюджета центрального правительства и бюджетного меморандума в третий вторник сентября (День бюджета) и имеет целью стимулировать диалог между правительством и парламентом о действенности и эффективности публичных расходов.

Структура и содержание бюджета

Бюджетные программы в нидерландской бюджетной системе рассматриваются как статьи бюджета и являются основной единицей бюджетного планирования и отчетности. Статьи бюджета описывают запланированные расходы, намеченные результаты и учет издержек. Программы являются базовой единицей для утверждения бюджета парламентом, а равно единицей анализа для финансового аудита, осуществляемого центральным Судом аудита Нидерландов, а также для оценки эффективности государственной политики, проводимой отраслевыми департаментами.

В пореформенный период бюджет Нидерландов содержал от 100 до 160 бюджетных статей в зависимости от конкретного года, причем каждая из них дробилась в среднем на 3-4 подстатьи (**рис. 1**). Для каждой бюджетной статьи формулировалась одна главная цель. В системе VBTB (вплоть до 2012 года) каждая главная цель сопровождалась несколькими оперативными целями на уровне подпрограмм, называемых подстатьями. Обычно, хотя и не всегда, главную цель статьи подкрепляли индикаторы достижения конечного результата соответствующего направления государственной политики, в то время как мониторинг оперативных целей, находящихся ниже по целевой иерархии, осуществлялся с помощью индикаторов, отражающих непосредственные результаты. Информацию об инструментах реализации и измеримые данные о результатах деятельности необходимо было представлять для каждой оперативной цели — это касалось всех статей бюджета, за исключением тех, которые относились к категории непрограммных.

Рис. 1. Динамика количества программ (статей) в бюджете Нидерландов



Важно отметить, что в 2000 году парламент согласился заметно ослабить свой постатейный входной контроль над бюджетом в обмен на более развернутую информа-

чен благодаря инвестициям в обучение и воспитание. Но, безусловно, теория человеческого капитала стала важным этапом эволюции теоретического познания управления человеком в организации, так как сформулировала идею о существовании ценности человеческих ресурсов организации.

Перечисленные свойства в полной мере присущи и человеческим ресурсам как базовому ресурсу современной системы образования. Но наряду с общими свойствами каждая категория ресурсов имеет свое специфическое содержание, характеристики, структуру, обусловленные их природой, местом и ролью в обществе.[9]

Главная отличительная особенность человеческих ресурсов состоит в том, что люди наделены интеллектом, и, в отличие от машин, их участие в производственном процессе носит не механический, а сознательный и эмоциональный характер. И именно поэтому человеческий ресурс является решающим для эффективной деятельности организации или учреждения.

ССЫЛКИ И ПРИМЕЧАНИЯ:

1. Кравченко К.А. Поиск и отбор персонала: Управление персоналом. 1998. С. 26.
2. Дуракова И.Б. Управление персоналом: Отбор и найм. М., 1998. С.95.
3. Божович Л.И. Этапы формирования личности в онтогенезе // Проблемы формирования личности: Избранные психологические труды/Под ред. Д.И. Фельдштейна. М.-Воронеж, 1995. С. 207.
4. Конаваленко А.С. Управление персоналом. 2005. № 3. С.37.
5. Ковалев С.В. Отбор персонала.1996. М., С. 164.
6. Ильин Е.П. Мотивация и мотивы. СПб., 2000. С.113.
7. Каган В.Е. Психология управления. 1987. № 2. С.32.
8. Щекин Г.В. Основы кадрового менеджмента. М., 1994. С. 67.
9. Магура М.И. Основные принципы построения системы отбора кадров. 1998. С. 75.

результаты его труда. Но вместе с тем термин «человеческий фактор» содержит определенную ограниченность, обусловленную технократическим подходом, в рамках которого люди рассматриваются не как самостоятельная ценность, а как внешняя движущая сила в педагогической деятельности.

Таким образом, трудовой потенциал представляет собой обобщенную характеристику трудовых ресурсов, необходимых для эффективного функционирования и развития современной общеобразовательной системы. С теоретической и практической точки зрения, трудовой потенциал — это конкретные работники, трудовые, творческие способности которых рассматриваются не как определенная данность и постоянная величина, но как непрерывно изменяющийся и развивающийся в заданных условиях резерв роста эффективности педагогического труда, повышения качества образования.

Современные экономические условия выдвигают перед наукой управления необходимость переосмысления роли и места человека в рыночной системе. Новые концепции управления требуют введения в научный оборот новых категорий, которые имеют свое специфическое социально-экономическое содержание, свою сферу применения, а также раскрывают новые подходы к совершенствованию управления людьми. Возникновение любой новой категории — это реакция науки на потребности практики, теоретическое обобщение накопленного опыта. При этом наука, вводя в понятийный аппарат новые категории, ни в коей мере не отрицает традиционных, а, напротив, обогащает их, расширяет их значение, фиксирует определенные логические взаимосвязи между ними.

Многие ученые полагают, что продуктивность человека определяется не столько затратами на обучение, сколько его природными способностями. Именно природные способности следует рассматривать как стартовый человеческий ресурс, который может быть значительно увели-

цию о промежуточных и конечных результатах его реализации. Эффект от потери контроля на постатейном уровне усиливался тем обстоятельством, что в рамках самих программ парламенту предоставлялась менее детальная финансовая информация. Благодаря VBTB бюджетная статья не содержала детализацию расходов до уровня счета ассигнований[2]. Как правило, там лишь устанавливалось различие между прямыми и косвенными затратами в рамках каждой подстатьи. Это означало, что в ходе рассмотрения внесенного бюджета парламент больше не мог проконтролировать распределение финансирования по категориям затрат (персонал, закупки товаров и услуг, капитальные расходы и т. д.) или по организациям. **Рисунки 2 и 3** иллюстрируют содержание бюджетной статьи по итогам реформы.

Рис. 2. Пример структуры бюджетной программы по итогам VBTB, министерство транспорта (2011 год)

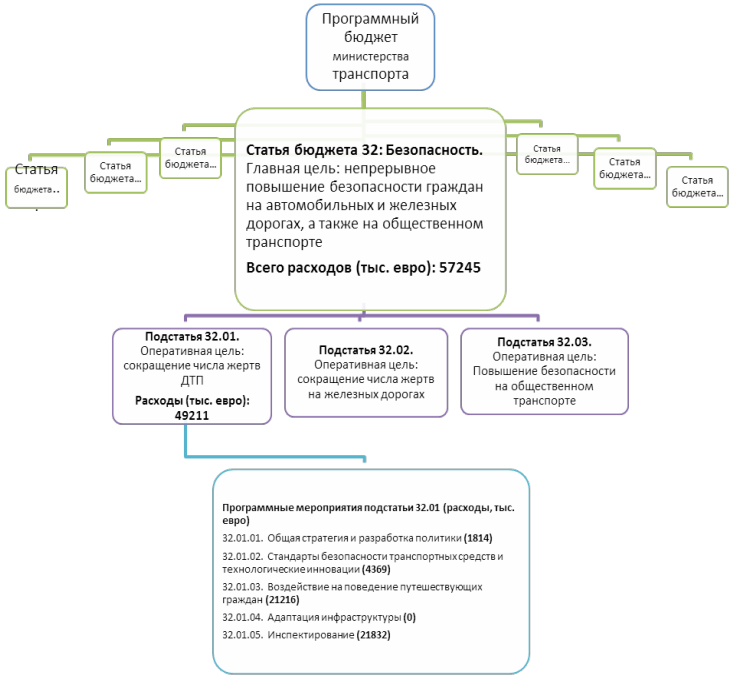
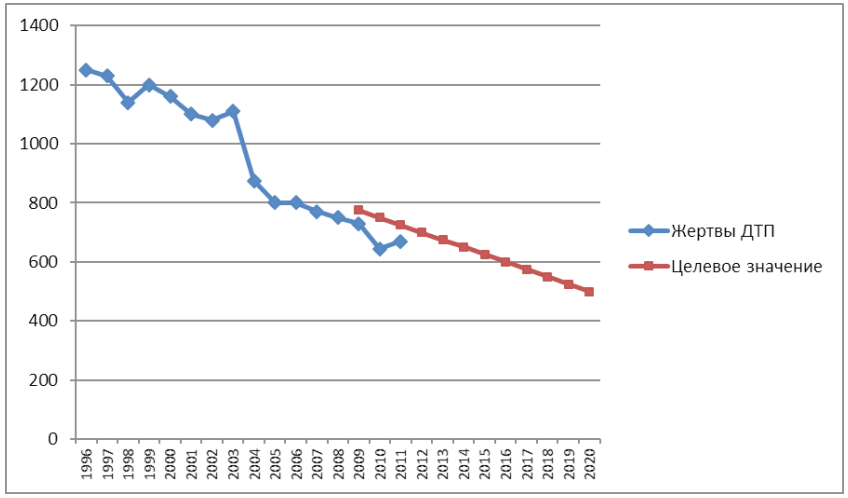


Рис. 3. Пример целевого индикатора, министерство транспорта (2011 год)

Целевой индикатор подстатьи 32.01 (сокращение числа жертв ДТП)



Оглядываясь на период реализации VBTB, можно сделать вывод, что первоначальная цель реформы заключалась в повышении прозрачности бюджета и удобства доступа к бюджетной информации. Вскоре рамки реформы были расширены, и на нее были возложены задачи, обычно ассоциируемые с переходом к бюджетированию, ориентированному на результат **(рис 4)**. Постановка трех вышеупомянутых вопросов (**табл. 1**) опиралась на убедительную логику, что сделало их неотъемлемой частью диалога о финансах и государственной политике на всех уровнях центрального правительства. Однако видимая простота формата VBTB отнюдь не делала простым его использование и не превращала реформу в приятную прогулку.

ние служебной карьеры, условия и оплату труда, движение кадров);

— адаптацию (испытательный срок, адаптацию молодых специалистов, наставничество и консультирование, развитие человеческих ресурсов);

— обучение (профессиональную подготовку и переподготовку, повышение квалификации персонала, методическую работу — в общеобразовательном учреждении).

Признание человека ключевым ресурсом в современных организациях вызывает необходимость научного обоснования их роли, что позволит в дальнейшем сформулировать основные теоретико-методологические положения концепции управления персоналом.[8]

Использование понятия «человеческий фактор» подчеркивает активную роль человека в производственной системе. По мнению Т. И. Заславской, человеческий фактор — это «система взаимодействующих, занимающих разное положение классов, слоев и групп, деятельность и взаимодействие которых обеспечивают прогрессивное развитие общества». Другими словами, человеческий фактор характеризует многообразие качеств субъекта (работника), которые проявляются в процессе его трудовой деятельности и обеспечивают развитие как организации, так и общества в целом. Это определение указывает на решающую роль человека в повышении эффективности производства и выдвигает на первый план задачу создания необходимых условий для развития профессиональных и творческих способностей людей.

Безусловно, понятие «человеческий фактор» более современно по сравнению с понятиями «рабочая сила» и «трудовые ресурсы». Эти последние категории рассматривают людей как общее условие функционирования в учреждении. В понятие же «человеческий фактор» вкладывается глубинный смысл, раскрывая человека как сознательного субъекта деятельности, как проявление всей совокупности его личностных качеств, которые влияют на

стижения определенно заданного результата. В конечном итоге управление персоналом преследует 2 главные цели: организацию (например, в школе: организацию образовательного процесса) и удовлетворение личных потребностей и интересов работников. Они составляют так называемые целевые функции внутри школьного управления:

— производственную — обслуживание производственных процессов; подчиняется социальному заказу на обучение и воспитание детей, их подготовку к жизни (организационно-педагогическая и финансово-хозяйственная деятельность, способствующая обеспечению оптимального и эффективного образовательного процесса);

— социальную или социально-психологическую — регулирование эмоционального состояния коллектива; ориентируется на самих педагогов, их интересы, удовлетворение их материальных и духовных потребностей, запросов (создание на работе комфортных условий труда и общения, благоприятного микроклимата, стимулирование творческой активности и производительного труда). Содержательная сторона социально-психологической функции внутри школьного управления включает, прежде всего, деятельность по организации педагогического коллектива, его сплочению, активизации (стимулированию), совершенствованию, развитию.

Система работы с коллективом — это совокупность принципов и методов управления кадрами в организации. По мнению А. П. Егоршина, она включает:

— кадровую политику (стиль руководства, философию организации, правила внутреннего трудового распорядка, коллективный договор);

— подбор (расчет потребности в кадрах, модели рабочих мест, должностей);

— оценку (методы оценки, оценку потенциала, оценку индивидуального вклада, аттестацию кадров);

— расстановку (типовые модели карьеры, планирова-

Рис. 4. Потенциальный эффект от реформ по внедрению БОР

Результаты, вызовы и новые реформы (2002-2012 годы)

Нидерландская система БОР, сформированная по итогам реформы VBTB, была оценена спустя три года после ее введения в действие. Главный вывод заключался в следующем: использование бюджета как инструмента достижения одновременно и большей прозрачности, и большей эффективности более не рассматривается как возможное. Причина в том, что информация о результатах, включенная в бюджет для измерения эффективности деятельности, часто оказывалась слишком сложной, детальной и специализированной, что препятствовало повышению доступности и прозрачности бюджетных документов. Наиболее важными усовершенствованиями в том, что касалось прозрачности, были новая структура бюджета и включение в него, а также в ежегодную отчетность информации о целях государственной политики. В то же время информация о вкладе правительственных программ в достижение этих целей часто была расплывчатой. Цели могли формулироваться настолько абстрактно, что впоследствии невозможно было определить, удалось ли их достичь. Чиновники и управленцы естественным образом стремились перестраховаться и потому старались напустить туману. Вдобавок было отмечено, что

стремление сделать результаты измеримыми приводит к тому, что государственная политика оценивается с помощью количественных показателей, в то время как нередко для этого лучше подходят качественные характеристики. Тем самым возникает риск, что измерение результатов окажется непродуктивным и в реальности будет осуществляться только на бумаге. Существует также опасность, что проводимая политика будет подгоняться под формальные индикаторы, и никто не станет заботиться о ее реальном содержании. В этом случае эффективность политики страдает еще и потому, что такая подгонка влечет за собой существенные издержки, в первую очередь административные. В то же время был сделан вывод, что введение БОР имело позитивный эффект (**см. справку «Некоторые выводы из оценки VBTB (2004 год)»**).

Оценка VBTB 2004 года позволила сделать вывод о том, что невозможно достичь сразу двух первоначально поставленных реформой целей, а именно роста прозрачности бюджета и эффективности распределения средств с помощью единственного инструмента — структуры бюджета. Вместо этого реформу следовало нацелить в первую очередь на решение проблем бюджетной прозрачности, чтобы укрепить роль парламентского вотирования и парламентского контроля. В этом случае повышения эффективности расходов можно было бы добиться благодаря улучшению качества планов государственной политики и ее реализации.

Чтобы ослабить тревогу относительно надежности и контролируемости данных о результатах деятельности, стало обязательным обозначать в бюджетных документах источник этих данных. Кроме того, в 2006 году был разработан более гибкий набор инструкций по БОР, касающихся вопросов формирования бюджетных документов. Так, в них появилось указание о том, что индикаторы, характеризующие результаты деятельности, должны включаться в документы, только если они «полезны и необходимы».

не учитывает целого ряда вновь открывшихся факторов и особенностей современной образовательной ситуации, связанных, например, с переоценкой роли контроля и других отдельно взятых управленческих функций в ущерб социально-психологической стороне управления.

Кроме того, в науке и практике образования в последнее время происходит переосмысление таких категорий, как цели образования, миссия и функции школы и др. Ведущее место стала занимать проблема качества образования. Независимо от конкретного наполнения содержания этого понятия авторы сходятся во мнении о том, что, возлагая на себя ответственность за качество образования, управленческая система образовательного учреждения должна осознавать, что ее главная задача состоит не в контроле за качеством, а в обеспечении его условий. Контроль может рассматриваться не как основа, а только как один из инструментов управления качеством. Достижение оптимального качества образования зависит от целого ряда факторов, к которым, безусловно, можно отнести и управленческую компетентность администрации, и методическое мастерство педагогов, качество самого управления и другие показатели.

Управление педагогическим персоналом общеобразовательного учреждения будет эффективным, если обеспечен комплекс педагогических условий такого управления. Данная сфера деятельности предоставляет наибольший простор в построении моделей эффективного сотрудничества различных школьных служб и специалистов. В основу модели положены системный, оптимизационный, коммуникационно-диалогический, личностно ориентированный подходы. Модель управления педагогическим персоналом общеобразовательной школы включает 3 компонента: организационно-содержательный, технологический и профессионально-кадровый.

В широком смысле управление представляет собой регулирование состояния какой-либо системы в целях до-

жде всего, администрации и педагогического персонала. Определяя педагогический персонал образовательного учреждения как организованную часть трудового коллектива общеобразовательного учреждения, включенную в процесс реализации осуществляемых им педагогических функций и представленную учителями, социальными педагогами и педагогами-психологами, воспитателями, классными руководителями, педагогами дополнительного образования, другими педагогическими специалистами, а также самой администрацией школы, следует отметить, что специфика функционирования образовательной системы обусловливает необходимость сочетания как традиционных для общего менеджмента подходов к управлению персоналом, так и особенных, которые, прежде всего, объясняются реализуемыми школой педагогическими функциями.

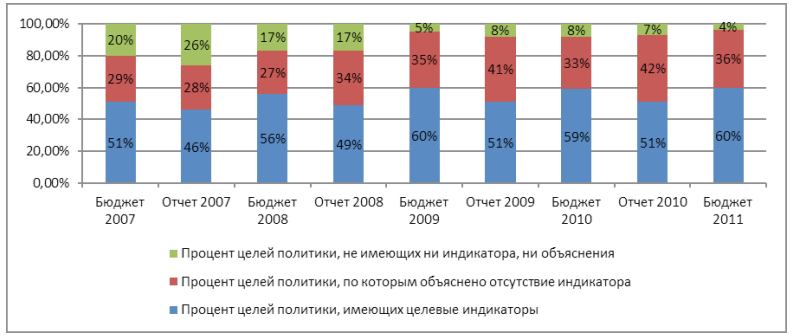
Поскольку персонал школы — преимущественно педагогический, и на характеристику и поведение его членов влияет данная специфика деятельности (учить, воспитывать, подавать идеальный пример собственного поведения и проч.), то вполне закономерным представляется рассмотрение педагогических условий управления персоналом школы, под которыми мы понимаем такие обстоятельства, определяющие успешность управленческой деятельности, которые обусловлены спецификой функционирования образовательного учреждения и реализуемых в его рамках педагогических функций. Данная позиция предполагает учет руководителем школы в своей управленческой работе фактора воздействия на сознание и поведение своих сотрудников специфических особенностей педагогического труда.

В настоящее время в науке и практике управления школой разрабатываются различные модели такого управления. Однако проведенный нами анализ предлагаемых вариантов, на наш взгляд, не всегда обеспечивает комплексность их воздействия на качество образования,

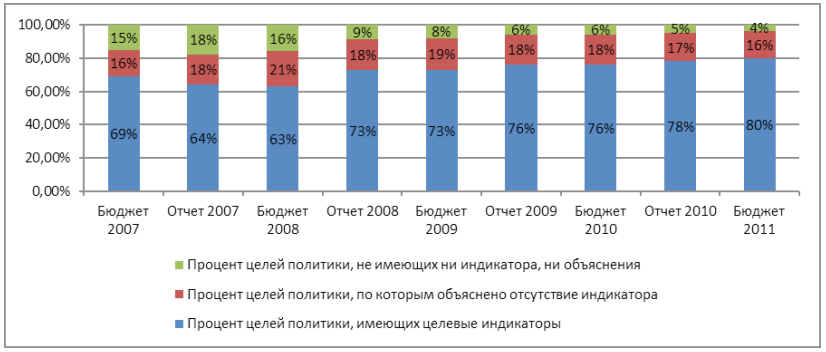
Кроме того, отражение в отчетности информации о непосредственных и конечных результатах деятельности теперь должно было происходить на основе принципа «следуй требованиям или объяснись» (comply or explain). Процент программ, которые воспользовались условием «объяснись», поскольку не имели соответствующих индикаторов, представлен на **рис. 5** (для бюджетных документов 2007-2011 годов).

Рис. 5. Наличие целевых индикаторов в бюджетных документах

А. Доступность информации о конечных результатах программ



В. Доступность информации о непосредственных результатах программ



В течение ряда лет отмечался рост неудовлетворенности по поводу того, что парламент уделяет недостаточное внимание данным о результатах государственной поли-

тики, представленным в бюджете и в ежегодном отчете о его исполнении, а также проблеме административной нагрузки, связанной с измерением этих результатов и представлением соответствующей отчетности. Следует отметить, что проблема осознания административной нагрузки, связанной с отчетностью о результатах деятельности, и проблема политического внимания к этим результатам в некоторой степени связаны: чем меньше внимания уделяется чьей-либо работе, тем в большей степени она воспринимается как ненужная теми, кто ее выполняет. День отчетности также не оправдал ожиданий, поскольку участие влиятельных членов парламента в дебатах по поводу представленного правительством отчета, как правило, было слабым. Эта неудовлетворенность, исходящая как от правительства, так и от парламента, была хорошо выражена действующим в то время министром финансов **Вутером Босом** в ходе его первого Дня отчетности в 2007 году (**см. справку «Из речи министра финансов Вутера Боса в День отчетности 22 мая 2007 года»**).

В ответ на критику в 2007 году стартовала трехлетняя экспериментальная реформа, нацеленная на то, чтобы:

— повысить политическую значимость ежегодных отчетов и бюджетных документов;

— снизить административную нагрузку на отраслевые департаменты, связанную с подготовкой бюджетной документации.

Первой цели планировалось добиться с помощью детальной отчетности по всем вопросам, связанным с политическими приоритетами коалиционного правительства, включая уроки, извлеченные в ходе разработки и реализации государственной политики. В то же время длинные и детализированные пояснительные записки и индикаторы результатов деятельности по неприоритетным вопросам исключались из ежегодных отчетов (хотя и оставались в самом бюджете). Новым инструментом, появившимся в 2008 году, стало отчетное письмо, в ко-

туально для небольших организаций, где набор кадров осуществляется в основном первым руководителем или руководителями подразделений.

От того, насколько эффективно поставлена работа по отбору и оценке персонала, в значительной степени зависит качество людских ресурсов, их вклад в достижение целей учреждений и качество производимой продукции или предоставляемых услуг.

Для того, чтобы построить эффективную систему поиска, отбора и оценки кадров, прежде всего важно понять ее место в общей системе управления человеческими ресурсами в системе образования. Поиск и отбор кандидатов для занятия вакантных руководящих должностей является одной из наиболее сложных задач, решаемых в сфере поиска и отбора кадров. На сегодня уже накоплен достаточно обширный мировой и отечественный опыт в этой области.[7]

Ключевым направлением в развитии педагогического образования России на современном этапе определена многовариативность, гибкость, мобильность и адаптивность системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации педагогических кадров в соответствии с основными направлениями реформы высшего образования. Последние годы характеризуются устойчивой тенденцией к росту контингента аспирантов и докторантов в образовательных учреждениях Российской Федерации, расширением числа программ послепрофессионального вузовского образования, по которым отдельные высшие учебные заведения и научные организации и учреждения осуществляют подготовку кадров высшей квалификации.

Модернизация российского образования ставит задачу повышения качества обучения и воспитания школьников. Успешное выполнение современной школой своих задач, направленных на достижение качества образовательного процесса, сегодня напрямую зависит от эффективности взаимодействия всех его участников, пре-

насколько эффективно поставлена работа по отбору персонала, в значительной степени зависит качество людских ресурсов, их вклад в достижение целей учреждений.[5]

Проблема профессионального отбора является особо актуальной в наши дни. Во время подбора персонала обычно оцениваются результаты работы (достижения), способности, характер работника, его адаптация в данной должности. Характерно при этом, что при решении материального стимулирования приоритет отдается результатам работы, а при решении вопросов продвижения по службе, расстановки кадров и повышения квалификации предпочтение получают способности и характер.

Наиболее распространены такие методы оценки, как метод оценки сравнением, шкалой, подробным описанием личности, нормативом работы, комплексный метод оценки, метод самооценки. В целом используются как стандартизированные портретные характеристики качеств работников, так и количественный подход к выражению этих характеристик. В последние годы существенно меняются процедуры оценки кадров, к ним все шире привлекаются сами работники. Но немаловажно учитывать социально-психологические особенности работников, претендующих на ту или иную должность.[6]

Привлечение и отбор кадров является одной из центральных функций управления, поскольку именно люди обеспечивают эффективное использование любых видов ресурсов, имеющихся в распоряжении учреждений, и именно от людей, в конечном счете, зависят его экономические показатели и конкурентоспособность.

Поиск и отбор кадров традиционно рассматривается как функция кадровых служб. Однако эффективный процесс отбора всегда требует участия в нем руководителей тех подразделений, для которых набираются новые работники. Здесь необходимо знание основных принципов и процедур, используемых при отборе кадров, и обладание нужными для этого навыками. Особенно это ак-

тором премьер-министр отчитывается перед парламентом о прогрессе, достигнутом по основным приоритетам кабинета. Указанное письмо представляется в парламент одновременно с ежегодными отчетами министерств. Чтобы добиться максимальной концентрации на наиболее существенных моментах в самом отчетном письме и в последующих дебатах, парламент за шесть месяцев до Дня отчетности выбирает порядка пяти ключевых направлений государственной политики. Этот новый, основанный на приоритетах подход был отчасти позаимствован из опыта Великобритании с ее Исполнительным секретариатом премьер-министра, действовавшим в период второго срока Тони Блэра.

В Великобритании данная модель рассматривалась как форма внутриведомственного управления по результатам. Нидерландская версия британского «подхода исполнительного сопровождения» стала также инструментом внешней отчетности. Бюджетные документы содержали обширную информацию о финансировании и результатах по приоритетным направлениям, в то время как объем данных о текущих задачах был сокращен. В случае Нидерландов количество выбранных приоритетных целей достигало 84 — это цели, обозначенные в правительственном коалиционном соглашении, что несколько противоречило идее выборочности. Кроме того, некоторые приоритетные цели были довольно неопределенными или сформулированными политическим языком, им не доставало четкой программы реализации, а также цепочки этапов, которая позволила бы организовать контроль за процессом их достижения.

Некоторые практические уроки, извлеченные из нидерландской версии «подхода исполнительного сопровождения», таковы:

— в течение первого года деятельности очередного правительства, как правило, слишком рано рапортовать о захватывающих результатах государственной политики.

Вместо этого следует стремиться к реалистичным среднесрочным (два года) и конечным (четыре года) результатам;

— роль центрального правительства в решении наиболее заметных политических задач может оказаться достаточно пассивной вследствие усилившегося влияния на ситуацию со стороны других групп лиц или внешних обстоятельств;

— не всегда оправданно использовать намеренно устойчивую структуру бюджета ради приоритетов государственной политики, изменчивых по своей природе;

— поскольку каждое отраслевое министерство со своими программами хочет оказаться среди приоритетов правительства, некоторые первоочередные задачи на самом деле могут всего лишь отражать их текущие потребности. Амбициозные межотраслевые цели могут помочь задействовать сразу несколько министерств;

— работая с межотраслевыми целями, следует договариваться о четкой структуре отчетности, представляемой каждым министерством, чтобы предотвратить предоставление однобокой и неполной информации и неопределенность ответственности;

— чтобы ограничить риск, связанный с постановкой несбыточных целей, необходимо осознавать зависимость соответствующих результатов от других участников процесса и внешних факторов, на которые невозможно повлиять;

— формулируя SMART-цели (точная, измеримая, достижимая, актуальная и с заданным конечным сроком цель), важно вовлекать отраслевые министерства на ранней стадии процесса, чтобы обеспечить установление реалистичных и измеримых целей. Этот процесс не следует оставлять на откуп одним лишь политическим лидерам.

Оценка этого эксперимента, проведенная в Нидерландах в 2010 году, показала, что акцент политических дискуссий об отчетности за результаты деятельности

направленных на модернизацию жизни российского общества.[3]

В настоящее время единой и согласованной концепции подбора кадров в общеобразовательных учреждениях не существует. В то же время уже накоплен достаточно богатый теоретический и эмпирический материал, который дает возможность выдвинуть ряд критериев, позволяющих прогнозировать эффективность будущей деятельности кандидатов на вакантные должности, и разработать концепцию акмеологической диагностики в системе подбора кадров государственной службы.

Работа руководящего состава общеобразовательных учреждений неизбежно связана с необходимостью поиска и отбора кадров. Отбор кадров является одной из центральных функций администрации образовательных учреждений, поскольку именно педагогический персонал обеспечивает эффективное использование любых видов ресурсов, имеющихся в распоряжении учреждений. Педагогический персонал является мотором в учреждении. [4]

Ошибки при отборе кадров — особенно когда речь идет о руководящих кадрах — слишком дорого обходятся не только учреждению, но и ищущим работу специалистам. Необходимо также отметить, что неправильная организация работы администрации общеобразовательных учреждений приводит к тому, что некоторые профессиональные работники, не сумев пройти отбор в первый, второй, третий раз (при этом имея квалификацию и многие данные, превышающие данные отобранного работника), разочаровываются в своих силах и, как следствие, занижают свои профессиональные требования к работе.

В целом это снижает уровень образования и профессиональной подготовки у нас в стране и влияет на психологическое состояние множества безработных специалистов. Руководители всех уровней должны осознавать значение поиска и отбора кадров, уметь оценивать эффективность используемых при этом технологий. От того,

ние мирового опыта в управлении человеческими ресурсами.[1]

Нельзя сказать, что эти проблемы сегодня не решаются. В последнее время им был посвящен ряд серьезных исследований, они становятся темой конференций, дискуссий, споров на страницах научной печати.

Для того чтобы успешно развиваться, администрация общеобразовательного учреждения должна управлять подбором, обучением, оценкой и вознаграждением персонала, т.е. создать, использовать и совершенствовать методы, процедуры, программы организации этих процессов. И все же, несмотря на значимость и актуальность кадровых вопросов, определенные подвижки в теоретическом и практическом разрешении обозначенной проблемы, до окончательного завершения работы в данной области еще довольно далеко. Среди недостаточно освещенных направлений кадровой работы остаются новые подходы к формированию кадров государственной и муниципальной службы, особенно методы и средства изучения личности при подборе и расстановке кадров, не систематизирован в полной мере опыт оценки и продвижения персонала региональных и муниципальных структур управления. Все это обусловливает потребность в проведении дополнительных теоретических исследований в области кадрового обеспечения государственной и муниципальной службы, в поиске новых прогрессивных технологий кадровой работы в органах государственной власти и муниципального управления.[2]

Совершенствование системы управления, государственной и муниципальной службы выступает важным условием успешного решения стоящих перед обществом задач и укрепления российской государственности. Именно органы власти и управления, персонал государственной и муниципальной службы могут непосредственным образом воздействовать на развитие происходящих в стране реформ, обеспечивать реализацию решений,

действительно несколько сместился в сторону обсуждения приоритетов госполитики. Внимание парламента к результатам политики выросло, хотя и незначительно. К удивлению некоторых, во время обсуждений вопросов, связанных с подотчетностью бюджета, парламентарии ссылались на показатели результативности, изъятые из годовых отчетов, лишь в 4-10% всех своих вопросов и замечаний.

После того как в 2010 году эксперимент завершился, процедура подготовки и направления в парламент отчетного письма от премьер-министра была сохранена. Кроме того, министерство финансов побуждало отраслевые министерства развивать критический самоанализ в рамках отчетности о результатах деятельности и формулировать в своих документах выводы из проводимой политики.

2. Новый подход, основанный на полученном опыте

Несколько слов об «Ответственном бюджетировании»

После первоначальной эйфории, вызванной реформой VBTB в Нидерландах, среди разных заинтересованных сторон и по различным причинам начало расти недовольство. Парламент не был удовлетворен характером информации, представленной в бюджете, особенно тем, что отсутствовала ясная связь между ежегодным планированием деятельности и последующей отчетностью, тотальным недостатком исходной информации, а также неудачей, которую потерпели все попытки связать бюджет с использованием получаемых оценок. Суд аудита был настроен критически по отношению к расширяющемуся использованию оговорки «исполняй или объяснись», которая позволяла министерствам воздерживаться от представления отчетов по индикаторам результативности деятельности, если они могли объяснить, почему к соответствующей программе не может быть адекватно применен ни один индикатор. Сами отраслевые министерства воспринима-

ли бюджетный процесс как тяжелую административную ношу. Это было вызвано не только количеством индикаторов (некоторые программы насчитывали более 50) и очевидным отсутствием политической заинтересованности в данной информации, но и требующими массы времени внутренними дискуссиями о детальных пояснительных записках, являющихся частью бюджета. Последние стали постоянной угрозой для прозрачности и доступности бюджетных документов.

Министерство финансов ощущало, что сложившаяся в рамках VBTB модель является помехой для эффективного решения этих проблем. Кроме того, стало очевидным, что бюджетные документы постепенно утрачивают свое значение как подспорье для министерства финансов в вопросах мониторинга и контроля за расходами отраслевых министерств. Это иллюстрировалось тем, что в процессе комплексной оценки расходов для 2009-2010 финансовых годов бюджетные документы использовались редко, поскольку содержали слишком мало полезной финансовой информации. В результате в 2011 году было достигнуто соглашение о внесении значительных изменений в саму структуру бюджета.

Прежде чем обратиться к деталям этих изменений, следует подчеркнуть, что никто из заинтересованных сторон не настаивал на отказе от программного бюджета или возврате к «затратной» концепции бюджетирования. В свою очередь министерство финансов не считало, что министерства и агентства должны прекратить использование четких целей государственной политики и информации о результатах деятельности в своих бюджетных документах. Идея была не в том, что сами основы бюджетирования, ориентированного на результат, больше не работают. Напротив, был сделан вывод, согласно которому механизм БОР создает избыток разнообразной информации о государственной политике и лишь часть этой информации действительно необходима и может

ПЕДАГОГИКА И ПСИХОЛОГИЯ

З. К. Кастуева

СОЦИАЛЬНО-ПСИХОЛОГИЧЕСКИЕ ОСОБЕННОСТИ ОТБОРА КАДРОВ В ОБЩЕОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ УЧРЕЖДЕНИЯХ

Данная статья посвящается проблеме отбора кадров в общеобразовательной системе. Актуальность статьи определяется тем, что успешное функционирование любой организации в значительной степени зависит от ее способности правильно подобрать необходимых работников. В основе подбора персонала лежит процесс планирования человеческих ресурсов — определение когда, где, сколько и какой квалификации сотрудников потребуется в системе образования. На основе сопоставления плана человеческих ресурсов с педагогическим персоналом, занятым в учреждении, определяются вакантные должности, которые предстоит заполнить. В настоящее время в российской экономике очень сложно проходит становление рыночных отношений, поэтому имеет место повышение уровня значимости персонала организации. Только постоянное совершенствование кадрового состава даёт возможность быстро приспособиться учреждению к модернизации образования, а также принимать значимые решения и реализовать в полной мере свои силы.

К числу первоочередных задач администрации следует отнести повышение научной обоснованности государственной кадровой политики, создание новой системы работы с кадрами, профессионального развития персонала, расширение сети и качественное обновление государственно-образовательных учреждений и кадровых служб государственных и муниципальных органов, освое-

ется одной из приоритетных задач, без решения которой невозможна полная и долгосрочная нормализация отношений между двумя республиками. Работа, проводимая в зоне бывшего конфликта, имеет положительные результаты. Однако необходимы более масштабные мероприятия, способные охватить существенно большую часть населения. Контакты, налаженные между различными структурами и общественными организациями Республики Северная Осетия — Алания и Республикой Ингушетия, должны поддерживаться и расширяться.

ССЫЛКИ И ПРИМЕЧАНИЯ:

1. Осетино-ингушский конфликт. http://ru.wikipedia.org/.

2. Безрукова В. С. Основы духовной культуры (энциклопедический словарь педагога). Екатеринбург, 2012. С. 389.

3. Там же. С. 390.

4. Кулаковский В. А., Соловьев В. А. Северная Осетия и Ингушетия: опыт постконфликтного строительства новых взаимоотношений. Владикавказ, 2010. С.117.

5. Там же. С.127-128.

6. Делегация Парламента Республики Северная Осетия — Алания побывала с официальным визитом в Республике Ингушетия. http://www.parliament — osetia.ru/index.php?id=cooperation&num=1815.

7. В Пригородном районе Северной Осетии прошло мероприятие для осетинских и ингушских детей. http://www.rso — a.ru/about/smi/detail.php?ID=5968.

8. О программе развития и гармонизации межнациональных отношений в Республике Северная — Осетия Алания на 2010 год. http://docs.cntd.ru/document/473303418.

9. Молодежь Ингушетии и Северной Осетии налаживает отношения. http://06news.ru/culture/2847.html.

10. Кучиев А. Г. Факты и историю искажать нельзя. Владикавказ: Иристон, 2013. С. 151.

11. Васильев Ю. В. Правовое воспитание и его роль в системе профилактики межэтнических конфликтов // Конфликтология. 2013. №1. С. 125.

быть использована. Все больше и больше индикаторов стало использоваться для того, чтобы легитимизировать курс, взятый тем или иным министром, а не для того, чтобы продемонстрировать его роль и непосредственную ответственность за проводимую политику. Нередко показатели включались с целью ярче высветить социальные проблемы в их перспективе. Индикаторы часто не могли объяснить эффективность мер, инициированных именно министром. Вместо этого они использовались для обоснования необходимости правительственного вмешательства в ситуацию посредством особой меры или программы. В других случаях наличие индикаторов становилось результатом давления часто со стороны Суда аудита или отдельных членов парламента, требующих включения в документы большего количества показателей.

Министерство финансов осознало, что в большинстве случаев невозможно составить общее представление об эффективности целой сферы государственной политики только за счет индикаторов или описания проводимой политики, содержащихся в бюджетном документе. Для реального анализа эффективности предпринимаемых мер требуется основательное прикладное исследование, которое бы учитывало все взаимосвязанные компоненты данной сферы государственной политики. Это единственный способ выяснить, работают ли меры государственной политики в правильном и ожидаемом направлении и какие еще факторы играют важную роль.

Исходя из этого вывода, контуры VBTB требовалось изменить, сделать их менее политическими и более прикладными. Применительно к вопросам результативности и информации о государственной политике это означало, с одной стороны, более сфокусированный (или, если хотите, более сдержанный) способ представления индикаторов и данных о проводимых мерах. С другой стороны, надлежало заметно повысить роль оценки го-

сударственной политики. Результаты таких оценок или, говоря языком извлеченных выводов, корректировок проводимой политики и связанных с этим бюджетных последствий должны были получить четкое место в бюджетной документации. Это позволило бы парламенту в процессе утверждения расходов критически оценивать и дебатировать оценки самого правительства относительно эффективности проводимой им политики. Детальное описание финансовых инструментов в бюджетных документах имело целью не только сделать их более полезными для парламента, но также преследовало цель более фактологического отображения курса, взятого тем или иным ведомством. К этой же цели относилось более ясное разделение между программными и организационными расходами.

После многолетних попыток свести всю сложность государственной политики к бюджетным документам министерство финансов столкнулось с необходимостью справляться с этой сложностью внутри структуры программного бюджета. Это привело министерство финансов к тщательному изучению наследия VBTB, в результате чего на свет появилась новая концепция, получившая название «Ответственное бюджетирование».

Параметры новой структуры бюджета

«Ответственный» бюджет концентрирует внимание на главной цели программы, которая должна быть достигнута министром в пределах его ответственности в рамках соответствующей сферы государственной политики, а также на используемых для этого инструментах. Чтобы определить, какая информация должна быть представлена в бюджете, сотрудники, ответственные за его составление, используют переработанный набор все тех же трех вопросов (**табл. 1**).

Хотя на первый взгляд эти вопросы практически идентичны, на самом деле мы видим развитие ранних принципов бюджетирования, ориентированного на ре-

Осетия — Алания размещаются материалы и заявления, способные оказать негативное влияние на развитие двусторонних отношений между двумя республиками и народами. Практика показывает, что публикация материалов подобного характера способствует обострению межнациональных взаимоотношений. В связи с этим, отдельным направлением в рамках реализации миротворческих усилий гражданского общества является ограничение распространения такого рода публикаций.[10]

Позитивным примером взаимодействия представителей двух республик является работа в рамках межрегиональной общественной организации «Миротворческая миссия имени генерала Лебедя». Данная организация специализируется в поиске пропавших без вести, освобождении заложников, а также захоронении и перезахоронении жертв вооруженных конфликтов, в том числе и осетино-ингушского конфликта 1992 года.

Серьезным недостатком всех данных мер и мероприятий является то, что они охватывают лишь часть населения обеих республик. Периодически появляющиеся в СМИ материалы позитивной, конструктивной направленности не привлекают внимания большей части населения. Необходима целенаправленная деятельность по преодолению «образа врага» в сознании населения, преимущественно молодежи. Особую роль также занимает правовое воспитание населения.[11] Такие общественные организации, как осетинские «Стыр ныхас», «Наша Осетия» и ингушская «Даймокх», должны проявлять большую активность в деятельности, направленной на сближение подрастающего поколения.

Миротворческие усилия гражданского общества по преодолению негативных следствий осетино-ингушского конфликта 1992 года, в том числе — основанные на применении методов народной дипломатии, имеют первостепенное значение в обеспечении устойчивого мира в регионе. Преодоление негативного «образа врага» явля-

репортажей, объективно отражающих текущую ситуацию в республиках.

Необходимость такого рода встреч обусловлена, в первую очередь, увеличением количества пользователей в сети Интернет. Все чаще именно виртуальное пространство становится местом ожесточенных споров и конфликтов. Опасность этого явления заключается в том, что зачастую они транслируются в реальность в виде враждебности по отношению ко всему этносу, а не только лишь к отдельным его представителям. Зачастую отсутствие контроля над материалами, появляющимися в Сети, позволяет легко распространять информацию, направленную на разжигание межнациональной розни. Отсюда вытекает необходимость совместной комплексной работы по данному направлению.

Важной составляющей постконфликтного урегулирования является поддержание благоприятной среды в сфере межконфессиональных отношений. В результате взаимодействия органов государственной власти, администраций местного самоуправления, общественных и религиозных организаций эффективно реализуется государственная политика, направленная на сохранение межконфессионального согласия и противодействие экстремизму в Республике Северная Осетия — Алания. Представители различных конфессий принимают активное участие в общественной жизни республики, совместной реализации социально значимых проектов, благотворительных акциях. Позитивный эффект данной деятельности проявляется в поддержании в республике стабильных межконфессиональных отношений, характеризующихся отсутствием явно выраженных проявлений политического, национального или религиозного экстремизма.

Периодически в средствах массовой коммуникации, в том числе в сетевых (электронных) СМИ, представителями отдельных общественных организаций и органов власти Республики Ингушетия и Республики Северная

зультат. Они стали в большей степени отражать фактическую роль министра и меру его ответственности за происходящее. Эта обновленная задача исходит из идеи, что бюджет должен в первую очередь касаться собственно бюджетных вопросов, так как все равно не сможет превратиться в полное и всеобъемлющее описание государственной политики. Эту функцию должны выполнять другие документы по государственной политике, направляемые в парламент. Хотя, конечно, в бюджете полезно делать ссылки на другую документацию, сам бюджет не может играть роль абсолютно исчерпывающего политического документа и в то же время быть полезным для парламента с точки зрения принятия решений, касающихся этого бюджета. Итак, по своей сути бюджет — это финансовый документ, а не аналитическая справка. По сравнению со старой структурой VBTB «Ответственное бюджетирование» предложило важные изменения, касающиеся финансовой информации и информации о государственной политике. Об этом и пойдет речь ниже.

Более детальное описание расходов

Поскольку парламент должен одобрить бюджет вместе со всеми сопутствующими финансовыми ресурсами, члены парламента, очевидно, должны знать, сколько именно будет потрачено на разные бюджетные цели. Они также должны получить дополнительную информацию, раскрывающую, какие именно организации получат финансирование и какой вклад каждая из них, как предполагается, должна внести в достижение той или иной цели. Как объяснялось выше, введение программного бюджета в Нидерландах на рубеже XXI века привело к сокращению числа строк в бюджете, а также к тому, что финансовая информация стала предоставляться лишь в обобщенном виде. Неудивительно, что парламент, особенно в экономически сложные периоды, испытывал недостаток рычагов контроля. Включение в бюджетные программы информации, касающейся финансовых

инструментов (субсидий, закупок у частного сектора, перечислений государственным агентствам или региональным органам управления и т. д.), может показаться возвратом к прежнему принципу затратного бюджетирования. Однако в действительности это обеспечивает демонстрацию жизненно важной связи между целями политики и ответственностью за результаты. Например, очень амбициозная цель, которая в действительности требует лишь небольших программных расходов, состоящих из нецелевых или разовых трансфертов, теперь представлена в бюджете по ее истинной стоимости. Это ограничивает возможности для подтасовок и использования информации о результатах в целях легитимации расходов.

В результате очередной реформы была переработана бюджетная таблица. В новой таблице представлены все бюджетные инструменты, такие как субсидии, выплаты и отчисления агентствам и т. д., включая крупные расходы (от 1 млн евро) внутри каждой категории финансовых инструментов. Так создается наглядная картина того, каким именно организациям, агентствам и институтам уплачиваются наиболее значительные суммы и ради достижения каких именно целей государственной политики. В более широком контексте это позволяет понять роль министра и определить степень его ответственности за происходящее в соответствующей сфере. Перечень финансовых инструментов ограничен. Инструменты четко определены, так что отраслевые министерства могут представлять таблицу в одном и том же виде, что делает бюджетные документы сопоставимыми и, следовательно, создает более ясную картину для парламента. В пояснениях, которые сопровождают таблицу, парламент может найти больше информации об инструментах, использованных в том или ином конкретном случае, о наиболее важных изменениях в сферах государственной политики либо объяснения в терминах удельных затрат.

лидеры общественных объединений Республики Ингушетия и Республики Северная Осетия — Алания, а также представители духовенства обеих республик. В рамках форума обсуждались меры противодействия распространению экстремизма в молодежной среде, а также возможности углубления межнациональных межконфессиональных связей. Были приняты решения о налаживании постоянного диалога между молодежью двух республик, а также сотрудничестве в сфере нормализации отношений[9].

Данные меры можно отнести к разряду наиболее эффективных, так как они направлены на наиболее идеологически уязвимую часть населения — подрастающее поколение. Очень важно не допустить формирование негативного взаимовосприятия этносов в рядах молодежи. Проведение мероприятий в форме игр и спортивных мероприятий облегчает восприятие этносов как дружеских.

Все большую актуальность в общественно-политической и информационной сферах приобретает деятельность, осуществляемая в сети Интернет. В этой связи не случайными стали встречи блогеров Северной Осетии — Алании и Ингушетии, первая из которых состоялась в августе 2011 года. На обсуждение выносились вопросы, касающиеся выработки плана совместных действий по гармонизации межнациональных отношений и, в частности, их отражения в блогосфере. Были обсуждены вопросы совместного противодействия экстремизму. Несмотря на имеющиеся разногласия, сторонам удалось сохранить дружескую атмосферу и прийти к общим решениям. Особое внимание было уделено вопросу преодоления взаимных предрассудков. Было отмечено, что очень часто представители осетинской и ингушской блогосферы попадают под влияние непроверенной, недостоверной информации. В связи с этим поступило предложение о создании совместного проекта, в рамках которого журналисты из обеих республик создадут ряд

депутаты Народного собрания Ингушетии. Основная цель визита — обмен опытом работы с коллегами, обсуждение перспектив дальнейшего взаимодействия.

Важным направлением работы по линии народной дипломатии является проведение различных мероприятий в зоне бывшего конфликта. В Пригородном районе проводятся мероприятия различного уровня и масштаба, направленных на развитие межнациональных отношений («круглые столы», встречи (сходы) жителей осетинской, ингушской и других национальностей, циклы тематических мероприятий в молодежной среде, совместные спортивные и детские зрелищные мероприятия). Проводятся встречи представителей общественных объединений, молодежных организаций с жителями населенных пунктов с совместным проживанием граждан осетинской и ингушской национальностей. На сегодняшний день остается озвученной проблема раздельного обучения ингушских и осетинских детей. В связи с этим, в сентябре 2010 года в Пригородном районе прошли мероприятия для осетинских и ингушских детей,[7] организованные в рамках Программы развития и гармонизации межнациональных отношений в Республике Северная Осетия Алания на 2010 год.[8] Была проведена интеллектуальная игра, целью которой была организация процесса коммуникации между детьми осетинской и ингушской национальностей. В мероприятии приняли участие более 70 детей. Аналогичные встречи проводились и для учителей. Несмотря на то, что изначально чувствовалось напряжение, к концу мероприятия детям удалось найти общий язык и сообща решать поставленные в рамках игры задачи.

В феврале 2013 года по инициативе ингушской региональной общественной организации «Кавказский центр поддержки молодежных инициатив» во Дворце Культуры Сунженского района Республики Ингушетия прошел первый Осетино-ингушский молодежный форум «За мир и согласие на Кавказе». В работе форума приняли участие

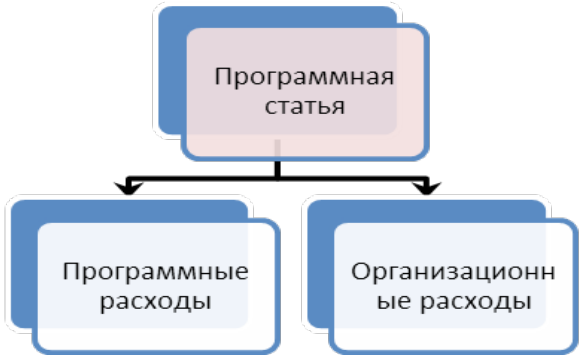
Организационные расходы

Организационные расходы теперь представлены в единственной нецелевой программе. Кое-кто полагает, что это полностью противоречит самой логике программного бюджета, подразумевающей, что любая программа включает все затраты, связанные с достижением ее непосредственных или конечных целей. Отметим, что реальные последствия указанного изменения довольно ограниченны. Причина в том, что подавляющее большинство организационных расходов нидерландского правительства на самом деле несут внешние государственные агентства, финансируемые в рамках программных расходов. Лишь финансирование аппаратов центральных отраслевых министерств, расположенных в Гааге, — малая часть всех организационных расходов — теперь больше не разделяется между целевыми программами. Эти расходы утверждаются в составе одной непрограммной статьи на каждое министерство.

Кроме того, эта непрограммная статья содержит справочную таблицу с указанием всех организационных расходов внешних агентств (которые, подчеркнем еще раз, утверждаются как программные расходы в другой части бюджета). Следовательно, организационные расходы на разработку и реализацию мер политики, реализуемых каждым отдельным министерством, полностью отражены в документах. Дополнительная причина больше не относить расходы центральных отраслевых министерств на целевые программы была в том, чтобы воспрепятствовать оттягиванию административных ресурсов в изолированные друг от друга направления государственной политики, что помимо прочего мешало гибко взаимодействовать руководствам этих направлений. **Рисунок 6** отражает изменения в представлении программных и организационных расходов.

Рис. 6. Изменения, связанные с предоставлением финансовой информации в бюджете

VBTB



«Ответственное бюджетирование»

Актуальные данные о госполитике

Информация о государственной политике ограничена данными, напрямую относящимися к сфере влияния министра и к использованным финансовым инструментам. Данные, исключенные из бюджета формата VBTB, не пропадут совсем, но будут представлены в более концентри-

Здесь также необходимо отметить, что в зависимости от периода урегулирования конфликта приоритетной являлась та или иная цель.

При организации процесса примирения необходимо было придерживаться ряда принципов, таких как:

- стремление жить в мире, добрососедстве и согласии с представителями других национальностей;
- отказ от разбирательств на бытовом уровне после возвращения в населенные пункты;
- не допускать самосуда и силовых методов разрешения спорных вопросов и выяснения отношений;
- применение административных и других мер воздействия к лицам, нарушающим согласованные условия примирения и совместного проживания жителей различных национальностей;
- участие руководителей обеих республик и других органов власти в процессе примирения;
- осуществление контроля со стороны посредников и контроль за соблюдением подписанных договоренностей и условий примирения.[5]

Позитивные начинания со стороны гражданского общества поддерживаются положительными примерами на официальном уровне. Из событий последних двух лет отметим в качестве примера прошедшие в 2013 г. неформальные встречи депутатов Парламента Республики Северная Осетия — Алания и Народного собрания Республики Ингушетия. В январе 2013 г. в рамках межпарламентского диалога делегация парламентариев Республики Северная Осетия — Алания посетила с дружеским визитом Республику Ингушетия. В ходе визита также состоялась встреча членов делегации с Президентом Республики Ингушетия Ю. Евкуровым, в рамках которой обсуждались вопросы расширения межпарламентских отношений.[6] Делегация из Северной Осетии также совершила экскурсию по Республике Ингушетия. В марте 2013 г. с ответным визитом во Владикавказе побывали

2. Встречи между представителями ингушского населения Республики Северная Осетия — Алания и Республики Ингушетия и представителями осетинского населения Республики Северная Осетия — Алания. Эти мероприятия носили характер встреч между более авторитетными и ответственными представителями двух этносов, пытающихся найти точку взаимодействия и примирения.

3. Межреспубликанские встречи представителей общественно-политических партий и движений, религиозных конфессий, профессиональных и творческих коллективов, спортивных организаций, предпринимателей, бизнесменов и т. д.

Особенностью данного рода деятельности является то, что в зависимости от периода преодоления последствий осетино-ингушского конфликта менялось и отношение к ним. Если на ранних этапах чаще встречалось их резкое неприятие, звучали заявления об их нецелесообразности, то позже стала наблюдаться тенденция более активного вовлечения различных социальных слоев в процесс выработки общих решений и их реализации.

Проводимые мероприятия преследовали следующие основные цели:

1) возобновить имевшиеся ранее контакты между представителями двух этносов;

2) способствовать решению социальных и бытовых проблем;

3) оказать взаимопомощь в поиске заложников и без вести пропавших в период вооруженного конфликта;

4) обеспечить благоприятный морально-психологический климат для возвращения беженцев и вынужденных переселенцев-ингушей в места прежнего проживания в Северной Осетии; восстановить условия для их совместного проживания с представителями других национальностей;

5) организовать процесс примирения между представителями двух этнических групп.[4]

рованном виде, чтобы упростить процесс принятия решений по бюджету. Идея в следующем: если информация не имеет прямого отношения к сфере ответственности министра и к проекту расходов, ее не следует включать в бюджетный документ как индикатор результативности. При этом ее необходимо использовать в других документах по государственной политике, однако лишь в качестве иллюстрации положения дел в этой сфере, а не как показатель, характеризующий результаты государственного вмешательства.

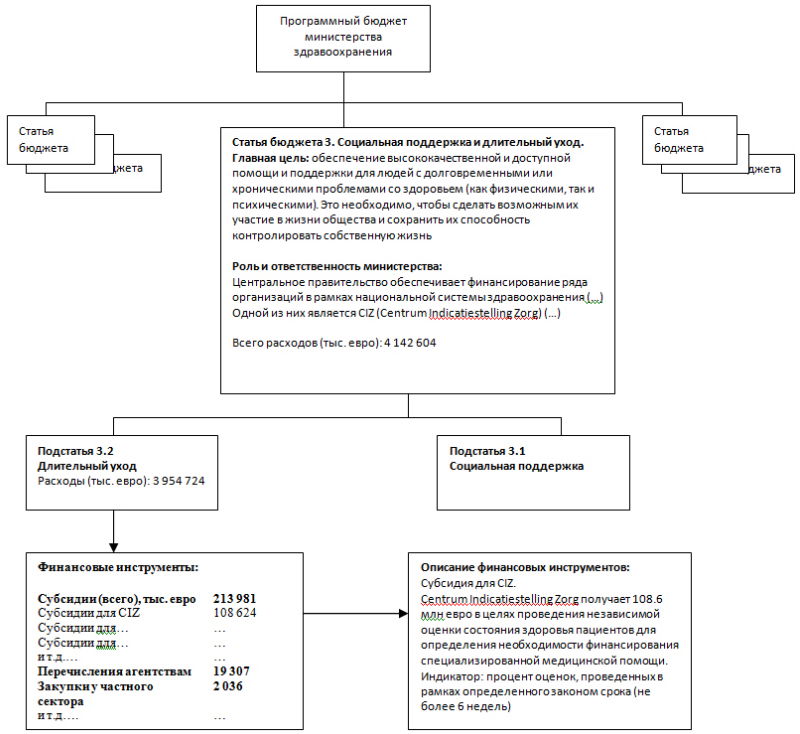
Ранее подобную информацию часто предоставляли парламенту. В тех случаях, когда между результатами (непосредственными или конечными) и тем, как министерство выполняет свои обязанности, существует прямая и содержательная связь, индикаторы эффективности и целевые значения по-прежнему включаются в бюджетные документы (как показано на **рис. 7 и 8**). Когда же такой связи нет, контекстная информация по госполитике может найти место в бюджете, если она прямо связана с более широкими проблемами, на которые нацелена программа, или если она дает представление об уровне расходов. Многие индикаторы из предыдущих бюджетов не соответствовали этим критериям. Некоторые примеры представлены в **табл. 2**.

Таблица 2. Примеры индикаторов из бюджетов VBTB со слабой причинной связью и (или) низкой значимостью

Индикатор	Цель политики	Программа	Министерство
Количество медалей, завоеванных Нидерландами на летней Олимпиаде	46.3: Спорт в Нидерландах олицетворяет целеустремленность, является отдыхом, а также частью национального имиджа страны	46: Спорт	Министерство здравоохранения
Процент студентов, которых можно считать «мотивированными»	Студенты получают высшее образование, а научный персонал проводит высококачественные исследования	6: Высшее образование	Министерство образования

Интенсивность обучения: количество часов, которые студенты еженедельно затрачивают на деятельность, связанную с обучением	Студенты получают высшее образование, а научный персонал проводит высококачественные исследования	6: Высшее образование	Министерство образования
Позиция в Индексе недееспособных государств восьми избранных стран	2.5: Достижение региональной стабильности за счет эффективного предотвращения кризисов, ответных мер, разрешения кризисов и посткризисного урегулирования	2: Мир и стабильность, эффективная гуманитарная поддержка и добросовестное управление	Министерство иностранных дел

Рис. 7. «Ответственное бюджетирование» на примере бюджета министерства здравоохранения



между различными общественными организациями двух республик, ведется работа непосредственно в зоне конфликта. Произошедший конфликт практически в течение недели развел «по разные стороны баррикад» представителей осетинской и ингушской национальностей. Они были лишены возможности контактировать, взаимодействовать и решать массу бытовых проблем, задействуя уровень взаимоотношений, недоступный официальным властям.

Поэтому наряду с подписанием договоров и соглашений на официальном уровне актуальным является и процесс возобновления контактов между представителями двух народов: старейшинами, общественными деятелями, конфессиональными лидерами, представителями женских, молодежных или профессиональных объединений. Появилась объективная необходимость работы по линии «народной дипломатии». Под народной дипломатией понимается «общественная акция, совершаемая инициативной группой людей по добровольному выполнению дипломатических функций».[2] Так как она реализуется лицами, не имеющими дипломатических или политических прав, она относится к числу непрофессиональных. Инициатива возникает «снизу», оказывая помощь официальным дипломатическим службам. Народная дипломатия является важным элементом самоуправления в гражданском обществе, ставящим задачи мирного разрешения внутри- или внегосударственных проблем.[3]

В отношении осетино-ингушского конфликта деятельность по линии народной дипломатии можно разделить на несколько направлений:

1. Встречи между представителями ингушской части населения Республики Северная Осетия — Алания, временно находящимися в Республике Ингушетия, и представителями населения Республики Северная Осетия — Алания, как правило, осетинского, оставшегося после конфликта в местах прежнего совместного проживания.

А. В. Гамаонова

ОСЕТИНО-ИНГУШСКИЙ КОНФЛИКТ: МИРОТВОРЧЕСКИЕ УСИЛИЯ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В ПОСТКОНФЛИКТНОМ УРЕГУЛИРОВАНИИ

Осетино-ингушский вооруженный конфликт октября — ноября 1992 года — этнополитический конфликт, произошедший на территории Пригородного района Республики Северная Осетия — Алания.[1] Это первый этнический конфликт на территории Российской Федерации, который произошел в форме открытого вооруженного противостояния между представителями двух северокавказских народов.

По своим пространственно-временным параметрам, интенсивности и последствиям этот конфликт относится к категории крупномасштабных, а в его основе лежат глубоко укоренившиеся и трудноразрешимые претензии конфликтующих сторон. Степень взаимного отчуждения субъектов конфликта оказалась настолько велика, что обычные пути и способы разрешения накопившихся противоречий через правовые механизмы, посредничество, переговоры, вмешательство центральной власти не позволили разрешить конфликт. С полным основанием этот конфликт можно отнести к числу затяжных и трудноразрешимых.

Деятельность по преодолению негативных следствий осетино-ингушского конфликта 1992 года можно разделить на два обширных направления — деятельность федеральных и региональных органов и миротворческие меры гражданского общества.

В рамках первого направления решаются, в первую очередь, экономические проблемы. В настоящее время все еще остро стоит проблема беженцев и вынужденных переселенцев, продолжаются выплаты компенсаций.

Миротворческими же усилиями гражданского общества в большей степени налаживается взаимодействие

Рис. 8. Пример целевого индикатора, министерство финансов

В целях обеспечения прозрачности и сопоставимости информации выделяются четыре типа воздействий, которые министерства могут оказывать на вверенную им сферу: стимулирование, финансирование, содействие и непосредственная реализация мер политики. Показатели результативности можно объединить таким образом, чтобы они отражали эти типы воздействий. Если представленный результат в большей степени обусловлен иными влияниями и напрямую не связан с усилиями министра, лучше включить соответствующий индикатор или информацию в аналитическую справку, а не в сам бюджет. В рамках подхода, положенного в основу «Ответственного бюджетирования», целевые показатели могут быть включены в бюджет, только если на министра может быть возложена реальная ответственность за последующие результаты. Это имеет место в следующих случаях:

— в данной сфере в принципе может быть установлен внятный результат для общества (например, это сложно сделать, если мы говорим о таких сферах, как национальная оборона или международные отношения);

— центральное правительство играет доминирующую роль в достижении этого результата (но такое влияние

проблематично вычленить, когда значительное влияние на ситуацию оказывают иностранные действующие лица или частный сектор);

— центральное правительство активно действует на этом поле (однако если оно всего лишь предоставляет неадресное финансирование или выплачивает пособия, данное условие не соблюдается).

Четкое применение этих критериев — не такая уж сложная задача. При этом они доказали, что могут быть полезны в ходе дискуссий с министерствами об ответственности за результаты и использовании показателей эффективности. В тех случаях, когда критерии не удовлетворяются, информация о проводимой политике по-прежнему может оказаться полезной для бюджета. Однако в этих случаях причинная связь между деньгами и результатами слишком слаба, чтобы можно было обещать обществу конкретные результаты взамен на выделение средств. Важно отметить, что такие ситуации, не обязательно следствие недочетов министерств. Во многих сферах приходится сознательно и по веским причинам оставлять решения о финансировании на откуп (к примеру) местных органов власти или школьных советов.

Новые акценты

Два изменения дают понять, что отныне будет делаться больший упор на оценку государственной политики. Во-первых, обязательная многолетняя таблица в бюджете министерств демонстрирует, когда каждая программа была или будет оценена. Из таблицы видно, если оценка той или иной программы систематически переносится. Таблица также помогает выявить случаи, когда последние результаты оценки проводимой политики на самом деле были достигнуты не в текущем году, а в предыдущем бюджетном периоде или только ожидаются в следующем. Более развернутое представление этой информации в бюджете рассчитано на то, чтобы вовлечь парламент в активное планирование оценки.

10. Таказов Ф. М. Дигорско-русский словарь. Владикавказ, 2003.

11. Гацалова Л. Б., Парсиева Л. К. Большой русско-осетинский словарь. Владикавказ: ИПО СОИГСИ, 2011.

12. Хамицаева Т. А. Осетинские новеллистические сказки. В 2-х томах, на русс. и осет. яз. Серия «Памятники народного творчества осетин». Владикавказ: ИПО СОИГСИ, 2010; Сокаева Д. В. Осетинские волшебные сказки. В 2-х томах, на русс. и осет. яз. Владикавказ: ИПО СОИГСИ, 2010.

13. Сокаева Д. В. Сказочная и несказочная проза осетин: реалии сакрального мира. Серия «Памятники народного творчества осетин». Владикавказ: ИПО СОИГСИ, 2012.

ева и Д. В. Сокаева долгие годы посвятили подготовке научного издания (с необходимыми научными комментариями) осетинских народных сказок на русском и осетинском языках.[12] Большая работа проведена ученым-фольклористом Дианой Сокаевой по сбору, систематизации, исследованию и публикации несказочной прозы осетин.[13]

Для фиксации современного состояния говоров обоих диалектов осетинского языка необходимо собирать языковой материал и в Южной Осетии, и в Турции — для исследования устной речи турецких осетин. Все это будет способствовать созданию новых словарей, подготовке научных трудов, и, в конечном счете, сохранению осетинского языка.

ССЫЛКИ И ПРИМЕЧАНИЯ:

1. Гунжитова Г.-Х. Ц. Государственная языковая политика в России на современном этапе: Автореф. дис.... канд. полит. наук. Улан-Удэ, 2011.

2. Камболов Т. Т. Языковая ситуация и языковая политика в Северной Осетии (история, современность, перспективы). Владикавказ, 2002.

3. Русско-осетинский словарь/Автор-составитель В. И. Абаев, науч. ред. М. И. Исаев. М., 1970.

4. Скодтаев К. Б. Русско-осетинский, осетинско-русский школьный толковый словарь математических терминов. Владикавказ: Олимп, 2006.

5. Гацалова Л. Б. Русско-осетинский, осетинско-русский словарь лингвистических терминов. Владикавказ, 2007.

6. Толковый словарь осетинского языка: в 4 т./Под общей ред. Н. Я. Габараева. М.: Наука, Т. 1, 2007; т. 2, 2010.

7. Гацалова Л. Б., Парсиева Л. К. К истории становления и развития осетинской лексикографии // Фундаментальные исследования. М., 2013. № 11 (часть 3).

8. Гацалова Л. Б. Толковый словарь новых слов осетинского языка. Владикавказ: Изд-во СОГУ, 2005.

9. Хугаев И. С. Рецензия на «Большой русско-осетинский словарь» // Вестник ВНЦ. 2012. № 4.

Во-вторых, в программном формате бюджета отдельный раздел зарезервирован для краткого отражения того, как государственная политика была скорректирована по итогам оценок со стороны как самого министерства, так и внешних субъектов. В годовом отчете об исполнении бюджета этому разделу соответствует та часть, где содержатся выводы из оценки. Таким образом, министерства вынуждены критически анализировать результаты собственных усилий по оценке политики в бюджетной перспективе.

Улучшенное представление гибкой части бюджета программы

Во время одобрения бюджета для парламента всегда важен вопрос о том, какая часть бюджета все еще свободна для (пере) распределения в следующем финансовом году. Хотя и в прежней модели существовали правила для представления таких данных, теперь министерства делают это более единообразно, что улучшает понимание степени бюджетной гибкости программы. Министерства используют единое определение обязательных расходов[4], что позволяет вычислить процент таких расходов в очередном финансовом году. Бюджетная таблица программы показывает этот процент. Что касается доли бюджета, которая все еще не является жесткой, то отраслевые министерства могут разъяснить, какие шаги необходимы, чтобы появилась возможность альтернативного распределения бюджетных ассигнований.

Все эти изменения отразились на матрице, используемой для составления государственных программ (**табл. 3**). Новая матрица стала проще по сравнению с той, что использовалась в рамках VBTB. Она отражает переход от объяснений целей госполитики к объяснению финансовых инструментов.

Таблица 3. Матрица бюджетной программы в старом и новом форматах

Формат VBTB

A.	Главная цель
B.	Описание проводимой политики
C.	Ответственность
D.	Внешние факторы
E.	Главная цель, основанная на измеримых данных
F.	Бюджетная таблица
G.	Гибкая часть бюджета

Для каждой подстатьи:

H.	Оперативная цель
I.	Мотивировка применяемых мер
J.	Используемые инструменты
K.	Оперативная цель, основанная на измеримых данных
L.	Планирование оценки

Формат «Ответственного бюджетирования»

A. Главная цель
B. Роль и ответственность министерства
C. Изменения проводимой политики/извлеченные выводы
D1. Бюджетная таблица
D2. Гибкая часть бюджета
E. Объяснение использованных финансовых инструментов

Одна из целей этой реформы — ограничить излишне широкие возможности для легитимации проводимой политики, которые предоставляла отраслевым департаментам старая модель БОР. В качестве положительного побочного эффекта можно ожидать существенное сокращение административной нагрузки на департаменты за счет использования новой матрицы, особенно в ходе подготовки годового отчета. При правильном подходе единственное, что потребуется объяснять в годовом отчете

дование лексико-фразеологического строя современного осетинского языка, инвентаризация лексических и фразеологических средств осетинского языка, изучение возможности их перевода на русский язык. Результаты исследования будут отражены в «Современном осетинско-русском словаре», который в настоящее время готовится к изданию.

Если говорить об интеграционных процессах Северной и Южной Осетии в духовной и словесной культуре, то следует подчеркнуть важность проведения совместных лингвистических экспедиций и научных исследований. В последние годы этому способствует и работа по грантам РГНФ, которые финансируются совместно с Министерством образования Южной Осетии. Не менее важным является и интеграция деятельности языковедов и методистов, так как именно совместная работа специалистов способна, на наш взгляд, дать наилучший результат при подготовке учебных материалов на осетинском языке.

Большой интерес для лексикографов представляет и сбор полевого материала. В Северо-Осетинском институте гуманитарных и социальных исследований имени В.И. Абаева проводятся лингвистические экспедиции, в частности, для изучения говоров дигорского варианта осетинского языка.

Огромную роль играют в сохранении языкового фонда осетин фольклорно-этнографические экспедиции, предпринимавшиеся институтом в советское и постсоветское время. На материалах этих экспедиций было осуществлено академическое издание семи томов Нартовского эпоса. Ведущими фольклористами-осетиноведами Тамарой Алексеевной Хамицаевой, подготовившей к изданию эти книги, и Шамилем Федоровичем Джигкаевым, являвшимся бессменным научным редактором издания, был совершен, без преувеличения, настоящий научный подвиг. Кроме этого, Т.А. Хамица-

ний, появившихся в осетинском языке в последние десятилетия.[7] В 2005 году был издан «Толковый словарь новых слов осетинского языка», отражающий языковые новации иронского варианта осетинского языка того периода слова и выражения.[8]

Очевидна потребность и регулярного издания обновляющихся орфографических словарей осетинского языка. Особо следует подчеркнуть необходимость создания орфографического словаря дигорского варианта осетинского языка, отсутствующего до настоящего времени.

Большое значение имеют переводные национально-русские и русско-национальные словари.[9] Ими в первую очередь пользуются при переводе, обучении и самостоятельном изучении языков, по ним сопоставляются значения слов и выражений; в конечном счете, именно они являются основными проводниками языковой картины мира, выполняя важную миссию — способствовать взаимодействию двух культур в одной из главных ипостасей — в языке.

Учеными Северо-Осетинского института гуманитарных и социальных исследований им. В. И. Абаева проводится активная деятельность по составлению переводных и терминологических словарей осетинского языка. Так, например, в 2003 году был издан «Дигорско-русский словарь», отражающий основной лексический фонд дигорского варианта осетинского языка, автор-составитель данного словаря кандидат филологических наук Федар Таказов. [10]

В 2011 году опубликован «Большой русско-осетинский словарь», содержащий более 60000 слов и выражений, авторы Л. Б. Гацалова и Л. К. Парсиева.[11]

В ходе социально-экономических преобразований в осетинском языке появилось большое количество новых слов и выражений, имеющих довольно высокую частотность, но не отображенных ни в одном из словарей осетинского языка. В настоящее время проводится иссле-

(не учитывая существенных расхождений между запланированными и исполненными расходами), это разделы *C* и *D*1 и таблицы с информацией о результатах, если таковые присутствуют в разделах *B* или *E*.

Эволюция модели

После частичного внедрения нового формата в бюджетных документах 2012 года и последующей оценки результатов все документы, относящиеся к бюджету 2013 года, были преобразованы в соответствии с концепцией «Ответственное бюджетирование». Понимая, что реализация новой концепции потребует массы усилий от отраслевых министерств, министерство финансов выбрало путь поэтапного внедрения новой модели бюджетирования. Во-первых, все министерства должны были разделить программные и организационные (то есть на персонал и материалы) расходы и представить последние в единственной непрограммной статье. Это также означало прекращение финансирования нескольких маленьких программ, которые не содержали ничего, кроме организационных расходов отраслевых министерств. Министерство обороны, налоговая служба и частично министерство юстиции в виде исключения были освобождены от этой обязанности. Причина в том, что эти три правительственных органа — единственные в составе центрального правительства Нидерландов ведомства, реализующие государственную политику в своих сферах не непосредственно, а через децентрализованные правительственные агентства.

Итак, концентрация организационных расходов в отдельных статьях бюджетов отраслевых министерств была осуществлена в бюджетных документах 2012 года. Следующий шаг был сделан в 2013 году, он заключался в разбивке этих расходов на категории, оговоренные с парламентом, такие как расходы на персонал, внешний наем, информационно-коммуникационные технологии и плате-

жи центрам коллективного обслуживания, действующим внутри системы государственного управления.

Два пилотных министерства в 2012 году уже перевели все свои программные статьи в новый формат. Другие министерства избрали более осторожный подход, взяв для переформатирования одну или две пилотные программы. Первопроходцы имели возможность обнаружить проблемы, которые до тех пор не были отработаны. Министерство финансов активно использовало этот новый опыт. При разработке бюджета 2013 года все министерства полностью привели свои бюджетные документы в соответствие с «Ответственным бюджетированием».

Как и ожидалось, использование показателей эффективности в бюджете 2013 года по сравнению с последним бюджетом, сформированным на основе принципов VBTB (то есть бюджетом 2011 года), существенно сократилось (**рис. 9**). Общее сокращение составило почти 50%, и можно ожидать, что оно продолжится и превысит 60% в 2014 году. Опять-таки не включенная в бюджет информация, как правило, никуда не пропадает, а остается доступной для целей внутреннего управления, мониторинга, составления отчетов, писем, направляемых в парламент, и изредка для подготовки ответов на вопросы парламентариев. Если исключенный целевой индикатор использовался только для внешней отчетности и при этом парламент не ощущает его отсутствия, с такой потерей можно смириться, поскольку, вероятно, он находился в бюджете только для того, чтобы добиться политического одобрения соответствующих расходов и легитимировать проводимую политику.

Другим следствием более фактологического стиля представления бюджета стало существенное сокращение объема бюджетных документов — в некоторых случаях до половины. Во многом это результат отказа от чересчур длинных пояснительных записок, которые соответствовали каждой обозначенной в программе главной задаче и

ской лексикографии и требует большой работы по изучению и систематизации терминов. Терминология должна быть представлена в виде упорядоченной системы, соответствовать современному уровню развития науки. Это позволит расширить функции осетинского языка и наметить положительную динамику в развитии его лексической системы.

Определенная работа ведется и в этом направлении. В 2006 году увидел свет «Школьный русско-осетинский, осетинско-русский словарь математических терминов» (автор-составитель — К. Б. Скодтаев)[4], в котором дано толкование терминов на иронском и дигорском диалектах осетинского языка, а также на русском языке. Словарь содержит термины, необходимые для преподавания математических дисциплин в школьном курсе. По такому же типу был составлен «Русско-осетинский, осетинско-русский словарь лингвистических терминов» (автор-составитель — Л. Б. Гацалова), изданный в 2007 году.[5]

Несколько десятилетий велась работа над составлением первого «Толкового словаря осетинского языка» в 4-х томах под общей редакцией Н. Я. Габараева,[6] два тома которого уже вышли из печати. В словаре лексемы представлены в наиболее комплексном виде. Словарная статья содержит толкование слова на осетинском языке, его перевод на русский язык, стилистические пометы и грамматические формы, а также богатый иллюстративный материал из художественной литературы и фольклорных источников.

Всё большее значение приобретают лексикографические издания, в которых отражены изменения лексического состава языка, его нормы на определенный момент времени. Для внесения в словари осетинского языка таких изменений и совершенствования системы помет нужно исследовать функционально-семантические характеристики лексических единиц, выявить функционально-стилистическую принадлежность слов и выраже-

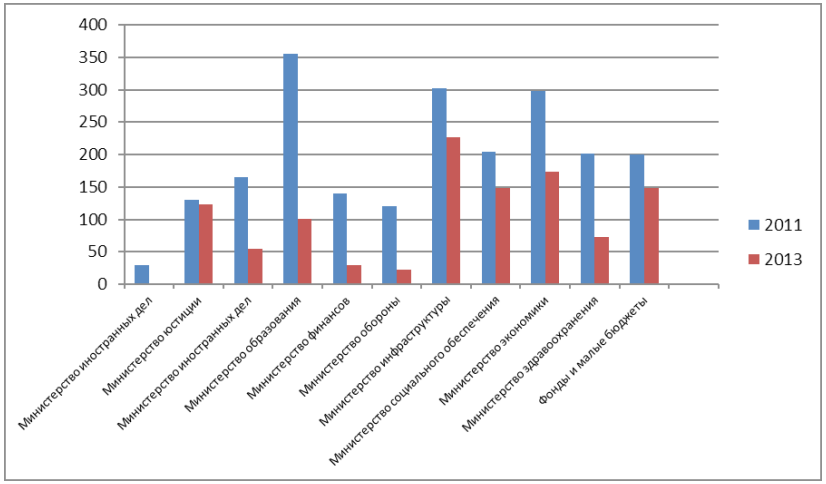
русского и осетинского языков, а в настоящее время — явным доминированием русского языка в ситуации билингвизма, когда проблемой стало сохранение осетинского языка.

В сложившейся сложной языковой ситуации играет свою отрицательную роль и то, что в РСО-А до сих пор не принят «Закон о языках», проект которого находится в Парламенте с 1991 года. Когда язык не используется в органах государственной власти, он теряет свой престиж и функциональность. Если в Осетии будет развито документоведение, деловая переписка, делопроизводство на осетинском языке, то таким образом будет в значительной степени решена проблема сохранения и развития осетинского языка. Понятно, что ведение делопроизводства на осетинском языке в настоящее время представляется очень сложной задачей. Но это не одномоментный акт, переходный период может занять от трех до пяти лет. Следует отметить и необходимость проведения исследований в области формирования, развития и совершенствования терминосистем осетинского языка, так как ведение делопроизводства на осетинском языке, конечно же, требует большой предварительной работы по разработке научно-справочного аппарата, подготовке образцов документов, формированию терминов документоведения на осетинском языке, языковой подготовки государственных служащих и вспомогательного персонала учреждений и ведомств Республики Северная Осетия-Алания и Республики Южная Осетия. Напомним, что во многих странах знание государственного языка (регионального варианта или языка) является важным условием для поступления на госслужбу, а незнание — поводом к увольнению (Украина). В Китае возродили тест на знание государственного языка (был до 1905 года).

Создание качественных отраслевых терминологических словарей относится к важным проблемам осетин-

оперативной цели.

Рис. 9. Количество целевых индикаторов на министерство в рамках модели «Ответственного бюджетирования» (2013 год) в сравнении с VBTB (2011 год)



Как обычно и происходит во время крупных реформ, определенную критику вызвал рассматриваемый переход к «Ответственному бюджетированию». С самого начала нидерландский Суд аудита и парламент выражали осторожную поддержку реформе, но также высказывали определенные сомнения. Одно из них касалось возможного исчезновения из бюджетных документов информации, отражающей эффективность государственной политики как таковой. Хотя общую ответственность за результаты внедрения «Ответственного бюджетирования» несет министерство финансов, все же значительный груз по предоставлению основанной на фактах информации о реально проводимой их руководителем политике ложится именно на отраслевые министерства.

То, в каком объеме информация должна быть включена в бюджет, а в каких случаях бюджетные документы могут содержать отсылку к другим источникам (например,

через интернет-ссылки), очевидно, может быть примером дискуссии. Важно постоянно объяснять парламенту суть новой концепции, и, возможно, придется смириться с тем, что такие серьезные изменения не будут восприняты мгновенно. До сих пор парламент поддерживал эти перемены и оперативно начал использовать часть дополнительной финансовой информации, предоставляемой для того, чтобы способствовать выполнению его задач по контролю и одобрению расходов. После того как завершится полный бюджетный цикл (начиная с утверждения бюджета 2013 года и заканчивая подготовкой отчетности в 2014 году), появится дополнительное понимание того, что работает хорошо, а что нуждается в совершенствовании. Позиция парламента — главного «заказчика» бюджетной документации — не оставляет сомнений в том, что модель будет развиваться и совершенствоваться.

Тем не менее некоторые уроки удалось извлечь уже на этой ранней стадии реализации реформы. Прежде всего стало очевидным, что ясность относительно используемых правил и дефиниций имеет первостепенное значение. Формулировать эти правила и дефиниции необходимо во взаимодействии с отраслевыми министерствами, включая руководителей финансовых управлений и отделов, отвечающих за соответствующие направления политики, а также административный персонал. Например, разработка определения организационных расходов оказалась тем случаем, когда различные произвольные трактовки этого понятия было необходимо предварительно тщательно обсудить, а достигнутое по итогам обсуждения соглашение — четко документально оформить на случай последующих разногласий.

Второе. От министерства финансов потребовалось обеспечить необходимое методологическое сопровождение процесса преобразований. Не считая дополнительных возможностей объяснить новые идеи, это позволило финансовому ведомству лучше понять, почему опре-

годняшний день остро стоит вопрос результативности и эффективности проводимой государственной языковой политики. Все это требует научного, профессионального изучения и анализа состояния и динамики развития языковой политики в конкретном регионе, определения ее перспектив с учетом современных социально-политических условий и новых методологических подходов к ее формированию и реализации.[1]

О необходимости проведения срочных мероприятий по сохранению осетинского языка, о языковой ситуации и языковой политике в Республике Северная Осетия-Алания по состоянию на конец XX века писал в своей монографии Т. Т. Камболов.[2] С тех пор проделана огромная работа по реализации Концепции национального образования в РСО-А, подготовлены линии учебников для владеющих и невладеющих на иронском и дигорском диалектах осетинского языка и т.д. Однако языковая политика не должна ограничиваться только образовательной деятельностью.

Одной из наиболее актуальных задач, продиктованных современным состоянием осетинского языка, является лексикографическая работа. В предисловии к «Русско-осетинскому словарю» В. И. Абаев говорил о значимости переводных словарей «в связи с тягой осетин к русской литературе и культуре и в связи с обширной и все расширяющейся переводной с русского на осетинский работой, ведущейся в Осетии».[3] Сейчас потребность в переводных словарях связана, в первую очередь, с невладением большинством осетин родным языком. Профессор Т. Т. Камболов справедливо отмечает: «Современное состояние осетинского языка не соответствует формационному уровню осетинского народа. Осетинская нация существует, но языковое единство национального уровня достигается не за счет родного языка, а функциональным взаимодействием русского и осетинского языков». Потребность в переводных словарях вызвана прежде всего плотным контактированием

Л. Б. Гацалова, Л. К. Парсиева

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ЛЕКСИКОГРАФИЧЕСКОЙ РАБОТЫ КАК ИНСТРУМЕНТ РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ЯЗЫКОВОЙ ПОЛИТИКИ (ЗАМЕТКИ ПО ПОВОДУ ПРОБЛЕМЫ СОХРАНЕНИЯ ОСЕТИНСКОГО ЯЗЫКА)

Одним из наиболее социально значимых аспектов в жизни полиэтнического общества является языковая политика, оказывающая влияние на сохранение и развитие языков в государстве, а также определяющая характер общественно-политических, межэтнических отношений. Существует объективная необходимость принятия ряда мер в сфере языковой политики, направленных на повышение ее эффективности и результативности. Особое внимание в статье уделяется состоянию лексикографической работы и ее важности для сохранения и развития осетинского языка.

В условиях трансформации российского общества, когда происходит заметная переоценка ценностей, значение важного этнического компонента приобретает язык. С ростом этнического самосознания усилилось стремление народов к возрождению своих языков, к сохранению самобытных культур. Нередко этнические конфликты характеризуются значительным присутствием в них языкового элемента, как это можно наблюдать, например, в настоящий момент на Украине. Именно поэтому на современном этапе важная роль отводится языковому регулированию, языковой политике, способствующей оптимизации межэтнических отношений, сохранению культурно-языкового многообразия. Мировая практика показывает, что наиболее существенных результатов в деле сохранения и развития языков достигают те государства, в которых реализуется планомерная, продуманная, научно обоснованная языковая политика. Во многих субъектах Российской Федерации, в том числе и в Республике Северная Осетия-Алания, на се-

деленные механизмы дают сбой в конкретных ситуациях (например, в целых сферах государственной политики). Министерство финансов должно было проявить определенную гибкость, чтобы приспособить концепцию реформы к наиболее злободневным проблемам.

Третье. Потребовалось уделить значительное внимание общему информационному взаимодействию, связанному с реформой. Причем не только с самими отраслевыми министерствами, которые и должны были проделать непосредственную работу по внедрению изменений, но также с ключевыми действующими лицами в парламенте, чтобы помочь им понять суть нововведений и осознать полезность дополнительной бюджетной информации. Необходимо было подключить и Суд аудита, поскольку он находится в тесном контакте с отраслевыми министерствами и парламентом и ему требуется время, чтобы усвоить новую модель в ее ключевых параметрах.

Наконец, выяснилось, что некоторые круги, заинтересованные в сохранении статус-кво, могут оказывать жесткое сопротивление реформе. Отдельным представителям отраслевых министерств по понятным причинам трудно смириться с тем, что после того, как они в течение нескольких лет энергично пытались улучшить старую модель работы, министерство финансов пришло с чем-то совершенно новым. Особенно это касается отделов, отвечающих за конкретные направления государственной политики: иногда они сетуют на утрату их собственного «пространства» в бюджетных документах и оказывают давление на финансовые управления своих министерств, с тем чтобы те обходили новые правила.

Заключение:

Что изменило и что не смогло изменить «Ответственное бюджетирование»

Теперь, когда новый подход к бюджетированию по результатам уже внедрен, время поразмышлять о том, как

эти изменения реально влияют на наследие VBTB и его основополагающие предпосылки. Вот некоторые принципы, которые не изменились и остаются бесспорными:

— программная структура бюджета — лучший способ информирования членов парламента и налогоплательщиков о целях государственных программ и их предполагаемой общественной пользе, а равно обеспечения управленческой гибкости внутри самого правительства;

— министерство финансов по-прежнему должно следить за тем, чтобы эффективность расходов в рамках программ оценивалась регулярно. Что касается эффективности распределения бюджетных ассигнований, то здесь имеет место сдвиг от оценок по итогам годичного бюджетного цикла к оценкам государственной политики за несколько лет;

— опора на информацию о результатах деятельности остается важным принципом для бюджетного диалога, который ведется на всех уровнях структуры правительства (между министерством финансов и каждым отраслевым министерством, а также между отраслевыми министерствами и их подведомственными агентствами). Диалог, базирующийся на информации о результатах, в большей степени полезен для повышения операционной эффективности (то есть эффективности использования средств внутри программ), а не эффективности распределения ресурсов между программами.

В то же время от ряда исходных посылок в ходе реформы пришлось полностью отказаться:

— использование стандартного, «на любой случай» формата бюджетной программы не сделает получаемую информацию о результатах деятельности полезной для целей финансовой отчетности. Напротив, форма программы требует дифференцированного подхода в зависимости от степени активности правительства и характера используемых инструментов. Диалог между экспертами в соответствующей сфере, сотрудниками, отвечающими муниципального уровня - это явный показатель того, что при реализации своих полномочий местная власть, несмотря на худшие опасения и пессимистические прогнозы, сумела преодолеть болезненный этап становления и выйти на качественно новый уровень. Самостоятельность в принятии решении, их состоятельность с организационно-правовой и финансово-экономической точки зрения станет важным итогом, ради которого и формировалась система местного самоуправления.

ССЫЛКИ И ПРИМЕЧАНИЯ:

1. Сергей Степашин: В Северной Осетии умеют и любят строить http://glava.rso-a.ru/main-news/2226/

2. Константин Габисов призвал глав администраций местного самоуправления повысить платежную дисциплину среди потребителей энергоресурсов http://www.rso-a.ru/index.php/pravitelstvo-respubliki-4/2712-konstantin-gabisov-prizval-glav-administratsij-mestnogo-samoupravleniya-povysit-platezhnuyu-distsiplinu-sredi-potrebitelej-energoresursov.html

3. Проект региональной программы капитального ремонта МКД http://жкх-осетия.рф/regionalnaya_programma/

4. Эксперты о том, почему Северную Осетию отметили в Давосе.

В докладе Всемирного банка «Ведение бизнеса в России-2012», который прозвучал в ходе Давосского форума, проведен анализ норм регулирования бизнеса в 30 городах России, отобранных федеральным Министерством экономического развития.

http://old.sevos.ru/2014/14-02/14-02-01/02-obchestvo.htm

5. Постановление Главного государственного санитарного врача РФ от 10 июня 2010 г. N 64 «Об утверждении СанПиН 2.1.2.2645-10» (с изменениями и дополнениями) Система ГАРАНТ: http://base.garant.ru/12177273/#ixzz3GlR34Jwt

ные проектные решения при размещении данных объектов малого и среднего бизнеса в основной массе создают негативное визуальное восприятие. Кроме того, свое веское слово должны сказать специалисты, которые хорошо осведомлены о том, что столица республики находится в зоне сейсмической опасности, и стоит ли в такой ситуации заниматься реконструкцией-самостроем?

Нельзя забывать и о тревожном факторе, связанном с тем, как повлияет перевод жилых помещений в нежилые на обеспеченность наших горожан жильем, и это тоже повод для взыскательного и взвешенного анализа.

В перспективе ситуация с переводом жилых помещений в нежилые при отсутствии эффективных механизмов организационного, финансового и правового регулирования может привести к тому, что возникнут проблемы с реализацией государственной программы Республики Северная Осетия-Алания «Обеспечение доступным и комфортным жильем граждан Республики Северная Осетия-Алания» на 2014-2016 годы, утвержденной Постановлением Правительства Республики Северная Осетия-Алания № 417 от 15 ноября 2013 года. Сокращение жилых помещений может помешать достижению индикативного показателя – до конца 2016 года планируется достижение обеспеченности жильем населения до 26,8 кв. метра общей площади на человека.

Подытоживая сказанное, отметим, что взаимодействие депутатского корпуса с экспертным сообществом следует рассматривать как в контексте принятия оптимальных решений, направленных на решение городских проблем, так и в качестве некоего социально-объединяющего фактора. Горожане, обладающие профессиональными знаниями в той или иной области, неравнодушные к происходящему, получают возможность внести свой вклад в формирование будущей среды Владикавказа. Концентрация интеллектуальных и творческих сил, их последующее соединение с представительными органами за подготовку бюджета и относительно не информированными внешними лицами абсолютно необходим, чтобы определить, какая информация является действительно значимой;

— не вся информация о результатах деятельности, важная с точки зрения всех стейкхолдеров, может быть вписана в единственный бюджетный документ. И вопрос здесь не в том, чтобы просто подыскать наиболее совершенный и объективный индикатор. Отсылка к другим документам в любом случае является необходимой;

— если состав информации о результатах деятельности, предоставляемой как часть бюджетных документов, определяется самими ведомствами исходя из их собственных интересов, далеко не факт, что такая информация окажется предметом обсуждения в ходе политических дискуссий о распределении бюджетных средств на очередной финансовый год. И вообще показатели результативности нельзя по первому требованию трансформировать в полноценный анализ ситуации — например, проводить такой анализ ежегодно в одно и то же время. Скорее такие данные будут полезны, чтобы формулировать выводы из проводимой политики и пытаться ее улучшить по итогам ретроспективной оценки, охватывающей многолетний период.

Некоторые вопросы пока остаются открытыми, поскольку для ответа на них требуется более обширный опыт применения новой бюджетной структуры. Одно из сомнений, которое озвучивалось в ходе реформы, заключалось в том, что аппарат департаментов сможет использовать новую структуру для уменьшения степени своей ответственности за результаты деятельности (особенно конечные результаты политики). С другой стороны, есть те, кто опасается, что парламент и министры не смогут смириться с ограничением их влияния, что отражено в новых бюджетных документах. В результате центральное правительство получит импульс к большей

централизации всего процесса осуществления государственной политики и к новому обюрокрачиванию процедуры отчетности со стороны местных органов власти и агентств.

Более фундаментальным является вопрос, смогут ли отраслевые министерства обойтись без направляющей роли бюджетного процесса и министерства финансов, и окажется ли у них достаточно стимулов для того, чтобы занять четкую позицию по целям проводимой политики, научиться оценивать собственные результаты и использовать эту оценку для извлечения соответствующих уроков и улучшения работы. С ним связан еще более крупный вопрос: действительно ли подход бюджетирования, ориентированного на результат, помогает существенно продвинуться в этом отношении? Более ранние оценки позволяли лишь предполагать, что это так, а недавние международные исследования все больше подтверждают это мнение. Другой фактор, который затрагивает в том числе проблему прозрачности, — роль внешнего давления, требующего большей подотчетности государственного сектора. В заключение краткий анализ подвижек по некоторым из обозначенных вопросов и их влияние на процесс разработки бюджета.

Дорога вперед

Все эти подвижки — всего лишь первый шаг, а не конец пути. Как уже было отмечено, система «Ответственного бюджетирования» будет оценена в ближайшем будущем. Для исчерпывающей оценки требуется полный бюджетный цикл: разработка бюджета (2012 год), утверждение бюджета (2012 год), исполнение бюджета (2013 год) и оценка бюджета (2014 год). Пока же министерство финансов будет уделять особое внимание дальнейшему совершенствованию модели совместно с парламентом, Судом аудита и отраслевыми министерствами, учитывая, что каждый бюджетный год предоставляет возможность внедрить некоторые улучшения.

брание представителей города. Исследования должны дать объективную картину не только того, насколько комфортно бизнесу в городской среде, но насколько комфортно горожанам на современном этапе развития малого и среднего предпринимательства, и в какой степени бизнес учитывает их интересы. Нельзя, в частности, не реагировать на многочисленные случаи перевода жилых помещений в многоквартирных домах в нежилые, под офис, что зачастую вызывают неприятие со стороны людей (об этом говорилось на встречах избирателей с кандидатами в депутаты Собрания представителей).

К сожалению, приходится констатировать отсутствие достоверных официальных данных о том, сколько жилых помещений на первых этажах МКД в соответствии с постановлениями администрации местного самоуправления г. Владикавказа были за последние пять-семь лет переведены в нежилые, и какое количество из них используется для осуществления предпринимательской деятельности. Отсутствие таких данных в свою очередь не позволяет в полной мере говорить о реальном расширении налогооблагаемой базы, объеме товаров и услуг, которые производятся или предоставляются в помещениях, расположенных на первых этажах МКД. Не получила достаточного распространения информация о количестве созданных рабочих мест, а данный показатель должен, по идее, отражать социальный ракурс — ведь именно через трудоустройство граждан до общества должна доводиться суть бизнеса и созданного для его ведения условий. Отсутствуют заключения соответствующих контрольных ведомств в части соблюдения субъектами малого и среднего бизнеса положений СанПин 2.1.2. 2645-10.[5] В частности, достаточно распространенным фактом является подвоз и загрузка товаров, к примеру, в магазины и кафе со стороны дворов МКД, куда выходят лоджии и окна квартир, что не допускается пунктом 3.7 СанПин 2.1.2. 2645-10 (этот пункт чаще всего и нарушается). Применен-

лись: степень урбанизации, численность населения, экономическая активность и географическое разнообразие. Базой для сравнительного исследования служили малые и средние предприятия. Напомним, что в качестве основы исследования использовались нормы регулирования по следующим четырем показателям, это — простота регистрации предприятий, получение разрешений на строительство, легкость подключения к системе электроснабжения и регистрация собственности. Здесь основное внимание уделялось количеству разрешительных процедур, срокам и стоимости.

Среди 30 российских городов по критерию простоты регистрации предприятий Владикавказ занял 27 место. Это обусловлено большим количеством разрешительных процедур: у нас 12 процедур, а, например, в Санкт-Петербурге, признанном лучшим среди регионов, таких процедур только 7. 11 место у Владикавказа — по получению разрешений на строительство: у нас 29 разрешительных процедур против 17 — в Сургуте. Что касается легкости подключения к электроснабжению и регистрации собственности, то по указанным двум важным показателям Владикавказ занял второе место среди 30 городов. В окончательном рейтинге, который выводится из чисто математических подсчетов, наш город вошел в шестерку лучших. В числе таковых также Ульяновск, Саранск, Ростов-на-Дону, Калуга и Казань.

Приведенная информация говорит о том, что во Владикавказе можно вести бизнес, но, безусловно, возникает вопрос: как сократить количество разрешительных процедур при регистрации предпринимателей в нашем городе, и чем обусловлено повышенное количество разрешительных процедур на застройку? Понятно, что это аспекты нормативно-правового регулирования, и это значит, что и здесь депутаты должны вникнуть в суть проблемы. Эффективным подспорьем являются социологические исследования, заказчиком которых должно выступить Со-

Ряд усовершенствований технического характера можно предвидеть уже сегодня:

— увеличение внутри бюджетных документов числа отсылок к другим значимым документам по соответствующей сфере государственной политики;

— более полная и качественная информация о внешних агентствах;

— больше обзорных отчетов по межотраслевым направлениям политики, в реализации которых задействовано два или более министерств и ведомств.

Важно понимать, что шаблонный подход здесь, вероятно, работать не будет: различная природа проблем, наличествующих в разных сферах государственной политики, потребует и различных подходов к формированию бюджетных документов. Это и должно стать залогом успешного проведения в жизнь «Ответственного бюджетирования».

Помимо чисто технических аспектов реформы существует и фактор культурных изменений. Для того чтобы отраслевые министерства и парламент усвоили концепцию VBTB, потребовалось восемь лет. Возможно, понадобится порядка 3-4 лет, чтобы были восприняты основополагающие идеи «Ответственного бюджетирования». Реформа предоставляет финансовым управлениям министерств некоторые дополнительные инструменты с целью держать в узде финансовые аппетиты департаментов, разрабатывающих политику. Чтобы использовать эти инструменты разумно и тонко, требуется и взвешенность, и скрупулезность. Самим отраслевым департаментам, так же как и политическим лидерам, тоже может потребоваться время, чтобы привыкнуть к новым требованиям о реалистичном отражении их вклада в результаты проводимой политики. Если, например, роль министра в той или иной области (в соответствии с классификацией, приведенной выше) можно охарактеризовать всего лишь как стимулирование и у него нет инструментов непосред-

ственного влияния на ситуацию в соответствующей сфере, от него требуется определенная смелость, чтобы написать об этом в бюджете.

Бюджет будет оставаться главным документом для распределения бюджетных ассигнований и отчетности. Однако будет постоянно расти потребность в ссылках на дополнительную информацию, которая может оказаться важной в процессе принятия решений по бюджету. Процедура цикличного, ежегодного предоставления информации по проводимой политике, вероятно, будет утрачивать свою важность, поскольку все больше информации становится доступной в различные временные интервалы. Стратегические решения касательно, например, определения приоритетов кабинета или введения мер экономии все еще будут приниматься в рамках бюджетного процесса, однако, скажем, решения по поводу пересмотра политики могут приниматься и вне его. Средне- и долгосрочные документы отраслевого планирования (и их ежегодные уточнения) создают лучшую основу для того, чтобы заставлять отраслевые министерства отчитываться за текущие и итоговые результаты, нежели ежегодный бюджет.

Дополнительную внешнюю информацию, отсылки к которой необходимо делать в бюджетных документах, можно классифицировать следующим образом:

— приоритеты кабинета министров и мониторинг их реализации;

— еще больший объем финансовой информации, в частности о расходах отраслевых министерств (наряду с порталами открытых данных);

— оперативная информация и отчеты о достигнутых результатах;

— оценки эффективности;

— обзоры расходов бюджета;

— независимая информация о результатах деятельности органов власти;

— историческая и статистическая информация (как

деть неказистая архитектура, умноженная на вседозволенность, является каркас того самого недостроенного высотного12-этажного здания, что на месте детского пруда, в исторической и одновременно узнаваемой части города. Впрочем, наличие сложных взаимоотношений между местной властью и застройщиком — это проблема, характерная не только для столицы Северной Осетии. Но в отдельных субъектах Федерации позитивные изменения по этому направлению уже очевидны, и наши депутаты Собрания представителей должны быть в курсе новаций, умело их переносить на местный уровень.

В активе Собрания представителей предыдущего пятого созыва принятие Генерального плана развития Владикавказа до 2025 года, и теперь нынешнему созыву, который должен проработать до 2019 года, предстоит взять на себя контрольные функции, и это не следует расценивать как превышение полномочий. Из бюджета Владикавказа на создание генерального плана были направлены значительные средства, и если есть результат их вложения в виде важного градостроительного документа, то, по логике вещей, должен быть и депутатский контроль за его исполнением. Именно период с 2014 по 2019 год станет показательным в том, насколько удачным оказался сам генплан, смог ли он способствовать развитию Владикавказа и, в конечном итоге, позиционировать наш город как «культурную столицу Северо-Кавказского федерального округа».

Следующее направление, в котором депутаты Собрания представителей должны поработать в одной связке с экспертным сообществом, – это развитие малого и среднего бизнеса.

В докладе Всемирного банка «Ведение бизнеса в России-2012», который прозвучал в ходе Давоского форума, проведен анализ норм регулирования бизнеса в 30 городах России, отобранных Министерством экономического развития РФ.[4] Основными критериями при выборе явля-

сирование велось из средств федерального, республиканского, местного бюджетов и сами собственники жилья платили 5% от общей стоимости ремонта.

Следующее направление в работе, которое бросается в глаза и подчас вызывает неприятные чувства, – это городская архитектура Владикавказа. Когда-то бывшего московского градоначальника критиковали за то, что в российской столице начала преобладать так называемая «дубайская архитектура». Но это означало признание некоего стиля как такового, хоть и не принятого всеми столичными жителями, а также общественными структурами в лице того же Архнадзора. В столице Северной Осетии нет такого общественного движения, способного поднять проблемы сохранения исторического центра Владикавказа, но есть экспертное сообщество в лице Союза архитекторов республики, представителей вузовской науки, студентов, практиков-профессионалов. Их заключения и компетентные мнения нужны для того, чтобы ответить на вопрос, — а какой же у нас во Владикавказе архитектурный стиль и какие культурные особенности отражает, и насколько компетентна и эффективна деятельность по сохранению исторического центра города?

В республике есть архитекторы с именами — это выпускники московских вузов, преподаватели местных вузов, специалисты, которые ранее трудились во властных структурах, в их числе — Руслан Аликов, Алан Савхалов, Владимир Одинцов, Руслан Болиев и другие, и к ним нужно прислушаться. Но пока голоса экспертного сообщества не слышно, и если подходящая для этого площадка отсутствует, то такую площадку, прежде всего, должно сформировать Собрание представителей города.

Не стоит скрывать, что в силу ряда причин «правит бал» инвестор – он же застройщик, и далеко не всегда его вложения в здания и сооружения вписываются в уже существующий облик, и это продолжается на протяжении длительного времени. Примером того, как может выгля-

правительственная, так и от международных организаций).

Такой механизм «присоединения» к бюджету полезной информации уже дает многообещающие результаты. Например, бюджет министерства образования, культуры и науки отсылает к массе входных данных, таких как количество учеников в образовательной системе, а также к данным о результатах (в частности, о качестве образования). Эта информация содержится во внешних массивах данных, которые формируются вне контекста бюджетного цикла. Она охватывает также региональный и международный уровни.

В среднесрочном периоде (то есть до 2020 года) мы ожидаем некоторых изменений, вызванных растущей потребностью в прозрачности публичного сектора и в более жестких механизмах контроля за исполнением бюджета. Эти изменения будут учитывать три базовых фактора, связанные с предоставлением бюджетной информации.

1. Ускоренный переход от нового государственного управления[5] к тому, что в рамках ОЭСР именуется базовым управлением. Это будет касаться следующих позиций:

— укрепления стандартов оперативного управления, включая стандартизацию информации;

— концентрации функций по установлению стандартов в одном или небольшом количестве министерств (в случае Нидерландов — в министерстве финансов и министерстве внутренних дел);

— дальнейшего сокращения количества информации о непосредственных и конечных результатах в бюджетной документации.

2. Смещение акцента с задачи распределения бюджетных ассигнований к их перераспределению и, как следствие, сокращения бюджетов и необходимости более четкого понимания того, как они формируются. Любые предложения по бюджетным расходам, в част-

ности многолетним, придется подкреплять данными об ожидаемых конечных результатах, историческими справками, статистикой и, если возможно, расчетами удельных затрат (в тех случаях, когда ведомство имеет возможность активно влиять на соответствующую сферу политики).

3. Растущая потребность в информации со стороны общественности, журналистов, которые хотели бы самостоятельно реконструировать «правду» о государственных расходах и достигнутых правительством результатах. Следует иметь в виду, что данные о результатах деятельности легко подвержены произвольному использованию и избирательным интерпретациям. Поэтому предоставляемая информация должна стать подспорьем для полноценного обсуждения результатов работы правительства, которое бы основывалось на ее анализе и аргументированной защите сторонами своих позиций. Это означает, что бюджет должен играть роль проводника к различным источникам информации, а не опираться на несколько избранных индикаторов. Это важно в том числе и для того, чтобы можно было отследить расходы вплоть до последнего пенни.

Конечная цель заключается в том, чтобы постепенно презентовать бюджетные документы во все более интерактивном и открытом формате. В результате все заинтересованные лица и организации, которые не являются участниками бюджетного процесса, смогут анализировать эти данные и оперировать ими по своему усмотрению, тем самым инициируя содержательную дискуссию о рациональном использовании средств.

ПРИМЕЧАНИЯ:

1. Перевод опубликован впервые в издании: журнал «Бюджет», №9, 2013. Ответственность за качество перевода и его соответствие оригинальному тексту статьи несут авторы перевода. В случае расхождений верным следует считать ориги-

Другой немаловажный аспект, влияющий на социальное самочувствие жителей столицы республики, также соприкасается с жилищно-коммунальным хозяйством и касается другой немаловажной проблемы, — речь идет о втором обязательном жилищном платеже за предстоящий капитальный ремонт общего имущества многоквартирных жилых домов, и этот платеж уже появится в ноябре текущего года. Республиканская программа капитального ремонта общего имущества многоквартирных домов (МКД) рассчитана на 2014-2038 годы, и на протяжении 25 лет, каждый собственник обязан платить по 6,5 рубля за один квадратный метр занимаемой им жилой площади.[3] Если обратиться к цифрам, то за период с 2008 по 2012 годы во Владикавказе из 2500 домов капитальному ремонту подверглись 135 многоэтажных домов, но при этом совершенно отсутствует информация о том, насколько улучшились условия проживания. За приведенными показателями должно быть исключительно человеческое восприятие, и заключается оно в том, насколько люди осознали тот факт, что действительно их проблемы, хоть, и медленно, но все же решаются властью, как республиканской, так и местной. Именно человеческое восприятие является тем самым социальным барометром, без которого любая реформа обречена.

В предстоящей масштабной программе капитального ремонта МКД есть широкое поле для депутатской деятельности, но в первую очередь нужно изучить настроения людей. Следует привлечь экспертов, способных оценить, насколько оправдались внушительные капитальные вложения, и окончательная задача депутатов состоит в том, чтобы обозначить болевые точки, которые выявились по итогам проведенного капитального ремонта. В качестве одного из результатов стоит рассматривать появление «черного списка» нерадивых подрядчиков или же достоверно установленных фактов превышения сметной стоимости работ капитального ремонта, когда его финан-

роли Управляющих компаний явно недостаточно. Как показывает практика, наличие паспорта готовности МКД к прохождению осенне-зимнего периода – это еще не гарантия того, чтобы собственники жилья в полном объеме получали тепловую энергию. Нужна полная информация с мест, которую депутатам способны предоставить не только вышеупомянутые эксперты из сферы ЖКХ, но и непосредственно люди, которые за того или иного депутата отдали свои голоса в одномандатном округе. К примеру, в одномандатном Котовском избирательном округе № 13 насчитывается 255 многоквартирных жилых домов, а это значит, что избранный депутат должен найти в каждом доме волонтера, который бы с недельной регулярностью приносил в его общественную приемную сводку о том, как соблюдается тепловой режим в жилых помещениях. Если людям будет комфортно от поступающего тепла, то и оплата будет, — в противном случае, никто просто так деньги платить не станет, несмотря на увещевания и призывы к совести, и формируемое через СМИ мнение о том, что «должники мешают нормальному развитию отрасли». Достаточно полгода поработать в таком напряженном режиме, чтобы понять, на каком этапе система буксует, и насколько уязвимы все звенья процесса подачи тепла до поступления носителя в отдельно взятое жилое помещение.

Помимо объективной информации о том, какая услуга предоставляется и как она оплачивается, депутатскому корпусу (опять–таки с привлечением экспертных групп) нужно разбираться еще и в других причинах банкротства ресурсоснабжающих организаций Владикавказа. Нельзя закрывать глаза на тот же неумелый менеджмент, плохое управление в организациях теплового хозяйства. И, наконец, третье объяснение, и этого тоже не нужно бояться и открыто об этом говорить, — это возможное присвоение и растрата вверенных средств, что является преступлением: правовая оценка здесь находится в компетенции полиции и республиканской прокуратуры.

нальный текст статьи.

2. Счет, применяемый государственным учреждением для отражения поступления и использования бюджетных ассигнований.

3. Процедура, направленная на то, чтобы определить потолки расходов для каждого ведомства на ближайший год или несколько лет. Используется в Великобритании, Франции, Канаде, Италии, Нидерландах и в некоторых других странах.

4. Обязательные расходы определяются ограниченным перечнем категорий соглашений, которые расцениваются как юридически обязывающие: международные соглашения, законы, произведенные частным сектором поставки, и т. п.

5. New Public Management (NPM) — модель реформирования системы государственного управления, основанная на децентрализации, целевом управлении, выполнении части публичных функций негосударственными структурами, ориентации на потребителя государственных услуг.

З. Л. Дзакоев, Н. З. Дзакоева

ПОДХОД К УПРАВЛЕНИЮ УСТОЙЧИВЫМ РАЗВИТИЕМ ПРЕДПРИЯТИЙ РЕГИОНА В УСЛОВИЯХ ДИНАМИЧНОСТИ И НЕСТАБИЛЬНОСТИ СРЕДЫ ХОЗЯЙСТВОВАНИЯ

В современных условиях возрастания конкурентной борьбы на рынке значительно повышается роль способов обеспечения запроектированных результатов деятельности субъектов экономики, что требует особого внимания исследователей к проблеме устойчивого развития экономики предприятий. Следует отметить, что в научной литературе еще не получил отражения единый подход к определению категории «устойчивое развитие предприятий», требуют дальнейшей проработки методические аспекты обеспечения устойчивого развития, их влияния на результаты деятельности предприятий. На сущностное содержание понятия «устойчивость» значительное влияние оказывает отраслевой признак исследования — технический (надежность функционирования техники), производственный (например, стабильность объемов производства), экономический (например, постоянство сумм выручки), финансовый (показатели финансовой устойчивости) и т.д.

Под устойчивым развитием предприятия понимается его свойство в условиях изменчивости внешней среды и внутреннего состояния обеспечивать достижение поставленных целей и поддерживать выгодное положение на рынке, отражаемое в способности сопротивления факторам нестабильности и функционирования в условиях риска, возможности обеспечения сбалансированности показателей и требуемой нормы дохода в расчете на стратегический период. Устойчивое развитие предприятия представляет собой целостное состояние его экономики, оптимальную сбалансированность структуры, ресурсов и потенциалов (материальных, технико-технологических, трудовых, финансовых), своевременное и полное выполнение обязательств перед государством, собственника-

содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства, привел данные последнего социологического исследования, проведенного ВЦИОМ в августе 2014 года в российских регионах. Понятно, что события в Украине, введенные экономические санкции в отношении России влияют на умонастроения россиян, но все же 54% опрошенных выразили серьезную обеспокоенность складывающейся ситуацией в жилищно-коммунальном хозяйстве.[1]

Для минимизации проблем депутатскому корпусу, представляющему интересы владикавказцев, нужно максимально использовать потенциал экспертного сообщества, исходя из того, что в республике существует Союз коммунальщиков, есть серьезные специалисты в области ЖКХ, функционируют общественные структуры в сфере ЖКХ. С указанными организациями нужно налаживать контакт для того, чтобы, к примеру, разобраться с крайне неприглядной ситуацией, когда два поставщика теплоресурсов в лице ВМУП «Тепловые сети» и ВМУП «Владтеплосервис» стали банкротами, и задолженность указанных предприятий за потребленный газ превысила 900 млн. рублей.[2]

Первое объяснение данной ситуации, которое чаще всего звучит в прессе и, как правило, отражает точку зрения ресурсоснабжающих организаций, заключается в том, что долг обусловлен, прежде всего, неплатежами населения. Однако объективность требует доскональной проверки и наиболее верной расстановки акцентов, и эту сложную миссию должны взять на себя все без исключения депутаты, независимо от того, прошли они в Собрание представителей по партийным спискам или по одномандатным округам.

Оперировать в данном случае нужно Постановлением Правительства РФ от 6 мая 2011 г. №354 «О предоставлении коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов». И для того, чтобы выяснить, как исполняется этот документ,

А.В. Доев

ДЕПУТАТЫ И ЭКСПЕРТЫ – В ЕДИНОЙ СВЯЗКЕ НА БЛАГО ГОРОЖАН

14 сентября 2014 года по результатам проведенных выборов сформировано Собрание представителей г. Владикавказ. Избраны 32 депутата, из них 16 депутатов прошли в представительный орган по партийным спискам, и столько же по одномандатным округам. Безусловно, возникает вопрос: как эффективно отражать и отстаивать интересы горожан, и как принимать решения, которые были бы понятными для избирателей и вполне обоснованными в финансово-экономическом и правовом аспектах? Депутатам нужно охватить, по меньшей мере, два десятка направлений развития городского хозяйства, отраженных в 131 ФЗ о местном самоуправлении, а это достаточно напряженная и непростая задача, требующая не только знаний нормативно-правовых актов. А это означает, что депутатскому корпусу в его деятельности будет необходим значительный информационный базис, основанный большей частью на экспертных оценках.

Начнем с актуальной проблемы, затрагивающей интересы значительной части населения — это жилищно-коммунальное хозяйство (ЖКХ). Несмотря на объявленную реформу отрасли и вступивший в силу с 2006 года Жилищный кодекс РФ, положение дел в ЖКХ остается крайне сложным, о чем регулярно свидетельствуют данные опросов общественного мнения. В частности, на состоявшемся 24 сентября 2014 года во Владикавказе совещании по вопросу выполнения субъектами Российской Федерации, входящими в состав Северо-Кавказского федерального округа, Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 600 в части реализации мероприятий по переселению граждан из аварийного жилищного фонда Степашин Сергей Владимирович — Председатель наблюдательного совета государственной корпорации — Фонда

ми, персоналом и партнерами, способность к осуществлению расширенного воспроизводства.

Управление устойчивостью развития экономики предприятия — совокупность методов воздействия на все стороны деятельности предприятия, направленная на осуществление необходимых функций, процессов, реакций и преобразований, выражающихся в способности адекватного реагирования на изменения среды, сопротивления рискам потерь и убытков, обеспечивающая необходимую жизнедеятельность предприятия.

Особого внимания со стороны менеджеров должны заслуживать практические подходы к формированию механизмов устойчивого развития предприятий на региональном уровне, которые должны быть оптимально сопряжены с системами регионального управления. Поэтому дальнейшая разработка методов и инструментов устойчивого развития представляет собой важную научную и практическую задачу, решение которой способно обеспечить повышение эффективности деятельности и рыночной конкурентоспособности предприятий регионов.

В настоящее время субъекты Северо-Кавказского федерального округа координируют свое социально-экономическое развитие на основе стратегии до 2025 года.[1]

Многие статистические показатели регионов Северо-Кавказского федерального округа (СКФО) имеют значения ниже среднероссийских. Так, например, валовой региональный продукт на душу населения отстает от среднероссийского почти в 2 раза, а от регионов других федеральных округов — в 1,5-3 раза. Уровень безработицы в СКФО в 2-3 раза выше, чем в других округах. Средние доходы на душу населения в округе на 35-40 процентов ниже, чем в целом в России, значительно отстают от среднестатистических и другие показатели регионов СКФО.[2]

Сравнительный финансовый результат деятельности предприятий РФ и субъектов СКФО представлен в табл. 1.

Таблица 1. Сравнительный финансовый результат деятельности предприятий РФ и СКФО (млн. руб.) [3]

Наименование	2000	2005	2010	2012
Российская Федерация	1190597	3225916	6330589	7824538
Северо-Кавказский федеральный округ	9780	13864	8301	–6612
Республика Дагестан	3811	2108	208	–7738
Республика Ингушетия	329	–260	–1191	–463
Кабардино-Балкарская Республика	71	–1215	–630	–710
Карачаево-Черкесская Республика	13	–149	–427	2478
Республика Северная Осетия — Алания	244	–744	–997	–2499
Чеченская Республика	…	…	–6939	–12560
Ставропольский край	5312	14124	18277	14880

Как видно, предприятия регионов СКФО за последние годы имеют отрицательный финансовый результат в виде убытка, в 2012 году — в сумме 6612 млн. руб. Наличие отрицательного результата деятельности предприятий субъектов СКФО свидетельствует о существовании системных проблем в округе, которые требуют своего управленческого решения.

Состояние экономики во многом определяется фактором привлечения инвестиций, объемы которого отражены в табл. 2.

Таблица 2. Сравнительные показатели объемов инвестиций[4]

Наименование	2005 г.	2012 г.	2012/2005
Инвестиции по РФ, млрд. руб.	3611	10777	3,0
Инвестиции по СКФО, млрд. руб.	93	346	3,7
Инвестиции по РСО-Алания, млрд. руб.	6	21	3,5
Доля объема инвестиций СКФО в РФ, %	2,6	3,2	-
Доля объема инвестиций РСО-Алания в РФ, %	0,17	0,19	-
Доля объема инвестиций РСО-Алания в СКФО, %	6,5	6,1	-

Наиболее заметно объемы инвестиций в 2012 году в сравнении с 2005 годом увеличились в РСО-Алания (в 3,5 раза), что выше, чем в целом по РФ (в 3 раза) и СКФО (в 3,7 раза).

ССЫЛКИ:

1. Транскрипт интервью №11 (здесь и далее — Архив исследования).
2. Транскрипт интервью №4.
3. Транскрипт интервью №3.
4. Транскрипт интервью №6.
5. Транскрипт интервью №4.
6. Транскрипт интервью №17.
7. Транскрипт интервью №8.
8. Транскрипт интервью №16.
9. Транскрипт интервью №14.
10. Транскрипт интервью №1.
11. Транскрипт интервью №18.
12. Транскрипт интервью №10.
13. Транскрипт интервью №16.
14. Транскрипт интервью №15.
15. Транскрипт интервью №5.
16. Транскрипт интервью №7.
17. Транскрипт интервью №19.
18. Транскрипт интервью №12.
19. Транскрипт интервью №2.
20. Транскрипт интервью №7.
21. Транскрипт интервью №19.
22. Транскрипт интервью №13.

ны активнее поддерживали эту молодежь, вовлекая как в свою деятельность, так и развивая их непосредственную»[22].

III. Общие выводы по результатам исследования

Результаты проведенного исследования указывают на то, что общественный сектор на сегодняшний день в Осетии испытывает некоторые трудности в развитии, при незначительном влиянии на общественно-политическую жизнь республики.

Проблема состоит не только в малой активности гражданского сектора, но и в слабой работе по информированию общественных объединений о своей деятельности. Отсюда размытое представление у населения о деятельности общественных объединений как таковых. В общественном сознании некоммерческие организации ассоциируются, скорее, с «клубами по интересам», а не с самостоятельными институтами гражданского общества, способными отстаивать интересы общества.

Потенциал молодежной активности, молодых активистов в Осетии существует, это отмечают и эксперты, и часть респондентов. Именно эти «молодые силы» ряд экспертов считают потенциальными лидерами формирующегося гражданского общества.

Основной запрос населения к некоммерческим организациям — патриотическое, традиционное воспитание, и в редких случаях защита малоимущих слоев населения.

Большинство населения по-прежнему считает, что для становления гражданского общества и активизации молодежи в общественном секторе необходима поддержка со стороны федеральных, региональных и местных органов власти. Часть экспертов придерживается иного мнения — становление гражданского общества более возможно, скорее, при невмешательстве органов власти в общественные инициативы.

РСО-Алания проводит системные мероприятия, направленные на повышение инвестиционной привлекательности, однако показатели привлечения и использования инвестиций в республике еще нельзя считать оптимальными, а сама организация инвестирования еще не позволяет решать задачи полноценной научно-технической модернизации предприятий[5] в силу ограниченности финансов, инвестиций и невыгодности кредитов. Сложившееся положение подтверждает динамика инвестиций, направляемых в основной капитал в расчете на душу населения (табл. 3).

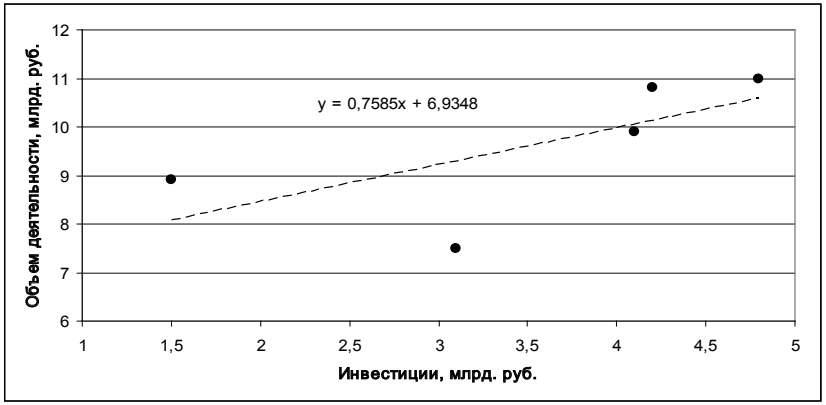
Таблица 3. Величина инвестиций в основной капитал на душу населения[6]

Наименование	2000	2001	2002	2010	2011	2012	2012/ 2000
РФ, тыс. руб.	7,9	10,3	12,2	56,2	64,1	75,3	9,5
Северо-Кавказский федеральный округ, тыс. руб.	2,9	4,2	4,8	28,9	30,3	35,6	12,3
РСО-Алания, тыс. руб.	2,3	3,2	4,1	19,9	22,7	29,7	12,9
РСО-Алания к РФ, в %	29,1	31,1	33,6	35,4	30,7	39,4	-
РСО-Алания к СКФО, в %	79,3	76,2	85,4	68,9	65,0	83,4	-

Из таблицы видно, что величина инвестиций в основной капитал на душу населения в РСО-Алания значительно ниже, чем по РФ и СКФО. Несмотря на более высокий рост в 2012 г. к 2000 г. по РСО-Алания (12,9 раз), величина инвестиций на душу населения по республике не превышает 40% к уровню по РФ. Объемы инвестиций в основной капитал в I квартале 2013 года выросли по отношению к аналогичному периоду 2012 г. на 4,8%.

Объёмы инвестиций во многом определяют объемы деятельности предприятий субъектов СКФО. Например, характер закономерности связи объёма инвестиций и объемов деятельности предприятий РСО-Алания представлен на рис.1.

Рис. 1. Связь инвестиций и объемов деятельности предприятий РСО-Алания



Как видно, показатели деятельности предприятий, ранжированные по возрастанию инвестиций, имеют явно повышательный тренд, что свидетельствует о непосредственном влиянии роста инвестиций на возрастание объемов деятельности.

Для регионов СКФО важно не только обеспечить рост объемов привлекаемых инвестиций, но и оптимальное их направление в объекты экономики в соответствии с приоритетами развития республики. Такие объекты определяются в следующих инвестиционных инструментах: локальных инвестиционных проектах и бизнес-планах развития предприятий региона; целевых программах республики; программе и стратегии социально-экономического развития СКФО; приоритетных национальных проектах.

В субъектах округа инвестиции преимущественно направляются в строительство нежилых зданий. Такой выбор обусловлен изменением структуры общественных потребностей в последние годы, на которые должен реагировать предпринимательский сектор. Дело в том, что экономика республик округа все дальше отходит от ее индустриальной составляющей и становится все больше экономикой услуг. Происходящая трансформация

низкий уровень активности — 29,0%

отсутствие какой-либо активности — 6,9%

затруднились ответить — 31,0%.

Эксперты в своих интервью высказали следующие характерные мнения:

«Мне кажется, что молодежь республики способна и может заниматься решением традиционных для молодежи Осетии проблем. В первую очередь это актуальные для самой молодежи вопросы: их проблемы, заботы, а во вторую — забота о социально уязвимых слоях населения республики. Руководству важны инициативы со стороны молодежи, их желание и готовность работать в этих направлениях»[19].

«Молодежные общественные организации, безусловно, работают, они есть и многое делают, но дело в том, что им зачастую не хватает элементарных навыков, в том числе как осветить в СМИ свою деятельность, написать проект для получения гранта, грамотно взаимодействовать с органами власти. Мне представляется, что здесь необходима сторонняя помощь, ну, например, от старших товарищей, которые научат их этому»[20].

«Молодежные организации хороши уже тем, что вырабатывают активную гражданскую позицию у молодежи, позволяют своим трудом менять окружающую жизнь, верить в себя. Именно в молодежных организациях воспитываются лидерские качества в хорошем смысле этого слова. Конечно, в Осетии их деятельность не такая яркая, да и самих организаций не так много. Здесь как раз хорошее поле для деятельности старших товарищей — эта молодая энергия должна быть направлена в нужное для республики и страны русло»[21].

«Те организации, которые занимаются вопросами молодежной политики, без сомнения, востребованы. Есть они и в Осетии. Молодежные организации различны в своей активности — кто-то везде, а кого-то и не видно, тем не менее, было бы замечательно, если бы госорга-

организаций, их лидеров, активистов». Так 57,7% ничего не знают об их деятельности, а 28,2% затруднились ответить. 2% знают о деятельности «Патриотического союза молодежи РСО-Алания», «Российского союза молодежи», по 1% — о «Союзе детских и пионерских организаций», Фонде «Быть добру», клубе «Альбус», ОО «Точке роста».

На вопрос *«Какие общественные инициативы или проекты, реализованные молодежными общественными организациями, известны Вам за последние два года?»* 60,2% респондентов затруднились ответить, а 29,5% ответили, что не знают ни о каких инициативах, при этом примерно по 1% знают о проведении акции «Чистый город», «Российский азимут», «Осетия без сирот», лагеря «Машук», остальные инициативы получили по 2-3 ответа.

На вопрос *«Как Вы считаете, решением каких проблем должны заниматься молодежные общественные организации?»* респонденты ответили следующим образом:

патриотическое воспитание — 29,3%
молодежная политика — 29,0%
межнациональные и межконфессиональные отношения — 11,3%
защита прав детей и молодежи — 19,5%
проблемы экологии — 9,3%
возрождение национальных традиций — 23,1%
физкультура и спорт — 20,3%
творческое развитие — 8,7%
другое — 0,9%
все перечисленное — 19,1%
ничего из перечисленного — 0,6%
затруднились ответить — 19,2%.

В ходе опроса жители ответили на вопрос *«Как вы считаете, насколько активно молодежь принимает участие в общественно-политической жизни в РСО-Алания?»* следующим образом:

высокий уровень активности — 4,4%
средний уровень активности — 28,7%

и структурные изменения в экономике регионов СКФО наглядно показывают, что сложился вектор движения от промышленной экономики с массовым производством промышленной продукции к такому типу экономики, в которой преимущественно воспроизводятся услуги.

В регионах СКФО большое значение уделяется развитию малого и среднего бизнеса, особенно в научно-технической сфере[7], который рассматривается как локомотив современной экономики.[8] Основные показатели малого предпринимательства в 2012 г. представлены в табл. 4.

Таблица 4. Некоторые сравнительные показатели деятельности малого бизнеса.[9]

Наименование	Количество малых предприятий, тыс. ед.	Количество малых предприятий на 10000 чел.	Среднесписочная численность работников, тыс. человек	Годовой оборот малых предприятий, млрд. руб.	Сумма оборота на 1 предприятие, млн. руб.	Производительность (величина суммы оборота на 1 работника, млн. руб.)
В среднем по РФ	1836,4	128	10422,0	22613,1	12,31	2,16
Северо-Кавказский федеральный округ	47,6	50	273,0	515,0	10,82	1,88
РСО-Алания	5,0	70	24,4	35,9	7,18	1,47

Сравнительные показатели свидетельствуют, что в РСО-Алания их величины на 1 малое предприятие заметно ниже, чем в РФ и в СКФО. Так в РСО-Алания сумма оборота на 1 предприятие составляет 7,18 млн. руб. (РФ — 12,31; СКФО — 10,82 млн. руб.); производительность 1 работника предприятия — 1,47 млн. руб. (РФ — 2,16; СКФО — 1,88 млн. руб.).

Анализ показывает, что имеется настоятельная необходимость обеспечения более высоких темпов роста экономики регионов Северного Кавказа, что в свою очередь требует применения методологии устойчивого развития.[10] Обычно при разработке планов и проектов разви-

тия предприятий используются разнообразные подходы и методы, отражающие конечный результат в денежной форме или виде модифицированных показателей и критериев оценки работ, инвестиций и проектов.[11] В своем большинстве применяемые методики основаны на оценке эффективности капиталовложений и инвестиций на основе соотношения результатов с затратами, обусловленных экономической деятельностью, а также широким использованием разнообразных производных показателей. При этом методам оценки устойчивости развития экономических субъектов все еще не придается должного значения, или делается акцент на финансовых критериях их деятельности. Иногда применяют методы оценки направлений развития экономики, к числу которых можно отнести:

— методы шкалирования, позволяющие получить субъективную количественную оценку свойств исследуемых объектов;

— методы взвешивания (одноступенчатые и многоступенчатые), как способы измерения объектов и процессов с неоднозначно измеряемыми показателями;

— расчеты с использованием теории графов и т.д.

Основной проблемой методов шкалирования и взвешивания является высокая субъективность суждений экспертов.

К недостаткам методов на основе теории графов можно отнести недостаточную квантифицируемость критериев, сложность учета факторов времени, риска, коммерческих критериев и показателей.

Далее предлагается концептуальный подход к оценке устойчивости развития экономики предприятий СКФО, который в определенной мере устраняет рассмотренные выше недостатки.

В процессе планирования устойчивости развития предприятий следует учитывать фактор неопределенности (вероятности) достижения предполагаемого уровня показателя. В условиях нестабильной ситуации внешней

ящее время меры достаточны, 9,8%, считают, что никакие меры не помогут, при этом 12,6% высказываются за увеличение государственной финансовой поддержки через гранты, а 14,8% — за уменьшение бюрократических барьеров.

Оценку массового опроса дополняют мнения экспертов.

«Любая помощь государства общественникам очень важна. Важна и материальная помощь, ведь, по идее, люди реализуют проекты либо за счет государства, либо за свои деньги. Но есть еще и пассивная помощь — не мешать хорошим начинаниям, необходимо понимать, что общественники — не угроза, а помощь государству»[16].

«Мне кажется, органы государственной власти должны оказывать, разумеется, в рамках предусмотренных законодательством форматов, всестороннюю помощь общественным организациям, чьи интересы соответствуют основным приоритетам в сфере развития гражданского общества»[17].

«Если говорить о помощи государства общественным организациям, то в настоящее время такая помощь поступает исключительно через федеральные каналы. К сожалению, региональные бюджетные возможности не в состоянии финансировать эту область. При этом вопрос актуален, так как те направления деятельности общественных объединений, которые укладываются в деятельность госорганов по различным направлениям, очень нуждаются в господдержке»[18].

Судя по многим оценкам, прозвучавшим в экспертных интервью, большинство жителей республики либо не понимают, как органы исполнительной власти могут помогать деятельности общественных организаций, либо считают, что любые меры бесполезны.

Оценка деятельности молодежных общественных организаций в РСО-Алания, степень влияния на общественно-политическую ситуацию и социальный запрос населения

Респонденты показывают незначительную осведомленность *«о деятельности молодежных общественных*

ностью для привлечения внимания к решению основных проблем. Хорошо развиты секторы патриотического воспитания, работы с молодежью, защиты прав ветеранов и других слабозащищенных слоев населения. Практически все лидеры, зарекомендовавшие себя как активные общественные деятели, тут же приглашаются на работы в госорганы, либо включаются в состав Общественной палаты»[14].

«Вообще, традиционно наибольшую активность проявляют политические партии, в их числе «Единая Россия», «КПРФ», а также «Справедливая Россия» и «ЛДПР». Что касается деятельности иных общественных объединений, то стоит отметить, что она, в силу отсутствия определенного ресурса у ряда вполне активных организаций, остается не такой заметной, как у вышеперечисленных. Считаю, что общественные организации, призванные отражать интересы населения республики, могут и, более того, должны выступать с конкретными инициативами в адрес руководства республики. И насколько я могу судить, в этих рамках создаются определенные платформы для развития такого вида сотрудничества, которое выражается в работе общественных советов и коллегий при тех или иных министерствах и ведомствах»[15].

Общее резюме экспертов включает оценку, что большинство жителей республики не знают о деятельности общественных организаций на территории республики. А если и знают, то затрудняются определить степень влияния их деятельности, либо считают их деятельность бесполезной.

Влияние органов исполнительной власти на развитие общественных организаций

Данные опроса показали, что 59,1% респондентов затрудняются ответить на вопрос о том, *«какие меры со стороны органов исполнительной и представительной власти могут привести к развитию общественных организаций?»*. 3,5% опрошенных считают, что предпринимаемые в насто-

среды практически любой субъект экономики нуждается в приспособлении к динамическим факторам, в том числе к изменениям потребительского спроса. В рыночной системе отношений главные факторы успешной деятельности находятся не внутри предприятия, а во внешней среде. При этом успешность деятельности предприятия во многом обусловлена тем, насколько органично оно вписывается во внешнюю среду — экономическую, инновационную, социальную и т.д., что предполагает использование методов ситуационного подхода и адаптивного управления. Для предприятия важным является не только планирование текущего потенциала предприятия, но и определение индикаторов его будущего состояния. В целом эмпирическая модель управления предприятием в подобной ситуации в самом общем случае может быть представлена как:

$$Rs(ST_0, ST_n, CR, Fs, R, PR,) * KST_n \to \max(SM, SY),$$

$$Rs \in RSR, ST_0 \in ST_0R, ST_n, \in ST_n, CR \in CRR, Fs \in FsR, R \in RR,$$
$$PR \in PRR, KST_n \in KR, SM \in SMR, SY \in SYR,$$

где Rs — результат управления предприятием на стратегический период; ST_0 — общее положение предприятия на начальном этапе; ST_n — положение предприятия на конечном этапе (конечная цель); CR — совокупность ресурсов и возможностей, которыми располагает предприятие; Fs — внутренние факторы, влияющие на положение предприятия; R — резервы, которые может использовать предприятие в расчетном периоде; PR — состояние политики предприятия; KST_n — коэффициент достижимости результата предприятием в связи с нестабильностью экономической ситуации в регионе; SM — совокупность методов управления (система управления), используемых предприятием; SY- совокупность алгоритмов управления, используемых предприятием; RsR — результат управления предприятиями региона на стратегический период;

ST_0R — общее положение предприятий региона на начальном этапе; ST_nR — положение предприятий региона на конечном этапе (конечная цель); CRR — совокупность ресурсов и возможностей, которыми располагает регион; FsR — внутренние факторы, влияющие на положение предприятий региона; RR — резервы региона, которые может использовать предприятие в расчетном периоде; PRR — состояние региональной политики; KR — коэффициент достижимости результата в регионе; SM — совокупность методов управления; SY — совокупность алгоритмов управления.

Обеспечение устойчивого развития экономики предприятия должно стать важной составной частью стратегического управления и обеспечивать максимальное использование человеческих (интеллектуальных), научно-технических, материальных и других ресурсов в интересах поддержания жизнедеятельности на длительную перспективу.

Система показателей устойчивого развития экономики предприятия региона может включать следующие группы показателей:

– научно-технического и технологического развития;
– инновационной деятельности;
– изменения объемов производства;
– состояния бюджета предприятия;
– труда и развития персонала;
– привлечения инвестиций;
– совершенствования основных средств;
– эффективности;
– конкурентоспособности;
– социального развития.

Стратегия устойчивого развития экономики предприятия региона обязательно должна учитывать ряд основных факторов нестабильности. Поэтому общим показателем устойчивого развития предприятия является коэффициент достижимости результата предприятием в связи

культура и искусство — 0%
защита малоимущих слоев населения — 17,5%
правозащитная деятельность — 9,9%
защита трудовых прав человека — 13,5%
становление гражданского общества — 7,9%
все вышеперечисленное — 17,6%
ничего из вышеперечисленного — 11,8%
затруднились ответить — 32,3%.

Мнения экспертов представлены в следующих фрагментах интервью:

«В последнее время чаще стало слышно про акции и инициативы организаций, в том числе молодежных, при этом они чаще благотворительные, нет какой-то систематической работы, за исключением каких-то проектов, направленных на возрождение традиций и историю, вот здесь молодежь работает с особым энтузиазмом, причем никто не организовывает, патриотизм никто не отменял»[12].

«Общественные объединения бывают разными, у всех различные цели и задачи — кому-то важно найти группу единомышленников, кто-то собирает единоверцев, а кому-то важно менять ситуацию вокруг себя. Последние вызывают у меня большую симпатию. Таких людей и организаций не очень много, они работают на результат, упуская необходимость работать с общественностью и со СМИ, а это очень важно. Отсюда результат — о деятельности таких организаций знают лишь их единомышленники, либо люди, которые получили какую-то реальную помощь от них. В Осетии это, несомненно, группы граждан, небезразличных к благотворительным акциям и адресной помощи землякам, попавшим в беду, ну и патриотические организации: поисковики, исторические клубы, организации, занимающиеся патриотическим воспитанием»[13].

«Общественный сектор в республике достаточно активен, практически по всем актуальным вопросам. Созданы общественные объединения, занимающиеся деятель-

убеждению, остается достаточно низкая политическая и гражданская активность населения, и это характерно не только для нашей республики»[11].

Информированность о деятельности общественных организаций в РСО-Алания, их лидеров и активистов, степень влияния на общественно-политическую ситуацию

В ходе исследования респондентам был задан вопрос: *«Как вы считаете, деятельность каких общественных организаций, их лидеров, активистов заметна в нашей республике?».* Абсолютное большинство респондентов (79,8%) затруднилось ответить на данный вопрос, 4,8% отметили региональные отделения политических партий, 3% отметили движение «Высший совет осетин», по 2% — «Российский союз молодежи», «Матери Беслана», «Патриотический союз молодежи», несколько организаций получили около 1% — «Союз детских и пионерских организаций», фонд «Быть добру», клуб «Альбус», «ОО «Точка роста», «Стоп Электроцинк», порядка 30 организаций получили по 1-2 пункта.

При этом на вопрос *«Как вы считаете, в какой степени общественные организации влияют на общественно-политическую ситуацию в республике?»* жители республики ответили следующим образом:

высокая степень влияния — 2,4%
средняя степень влияния — 13,7%
низкая степень влияния — 13,9%
никак не влияют — 21,4%
затруднились ответить — 48,7%.

На вопрос *«Как вы считаете, по каким направлениям общественные организации могут эффективно помогать органам исполнительной и представительной власти республики?»* ответы распределились следующим образом:

патриотическое воспитание — 25,8%
молодежная политика — 23,5%
межнациональные и межконфессиональные отношения — 11,3%

с нестабильностью экономической ситуации в регионе, включающий оценки вероятности получения необходимого результата в стратегическом периоде в зависимости от ряда факторов (KST_n):

$$KST_n = (K_1 * K_2 * K_3 * K_4)$$

где: K_1 — коэффициент вероятности успеха разработки продукта; K_2 — коэффициент вероятности коммерческого успеха (в зависимости от технических факторов и качества продукции, работ и услуг); K_3 — вероятность достижения коммерческого результата (в зависимости от совокупности экономических факторов и условий); K_4 — вероятность успеха в зависимости от других факторов.

Проектная (расчетная) эффективность функционирования предприятия на стратегический период с учетом коэффициента достижимости результата в связи с нестабильностью экономической ситуации в регионе можно определить как:

$$Э_t = \frac{R_t * KST_t}{Z_t},$$

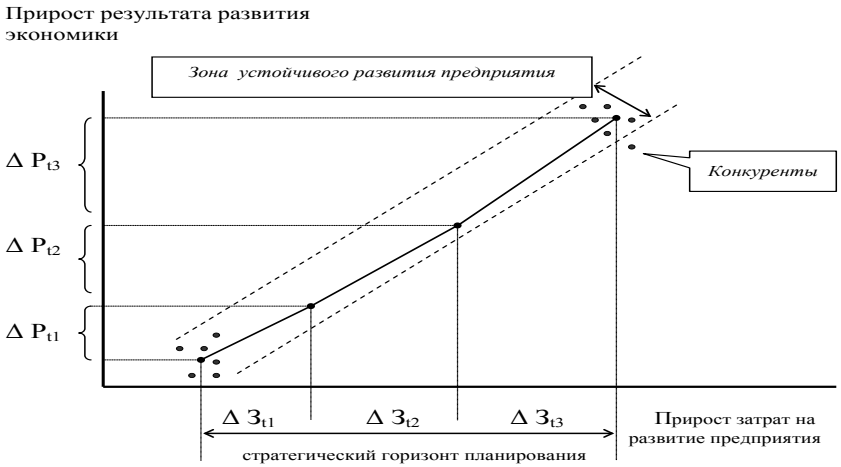
где $Э_t$ — проектная эффективность функционирования предприятия в период t; KST_n — коэффициент достижимости результата предприятием в связи с нестабильностью экономической ситуации в регионе в период t; Z — затраты для достижения результата, произведенные в период t.

Показатели с применением коэффициента достижимости результата в связи с нестабильностью экономической ситуации в регионе целесообразно использовать как на стадии разработки проектов устойчивости развития предприятий (по отдельным видам продукции), так и по итогам их реализации. Кроме того, такой коэффициент может быть объектом процесса мониторинга состояния устойчивого развития экономики предприятия.

В ходе управления хозяйствующими субъектами региона возникает необходимость регулярной оценки устойчивости методом анализа соотношения результата и затрат. В общем виде устойчивость экономики предприятия связана с оптимальным использованием ресурсов и превращением их в готовый продукт, который приносит возмещение затрат и прибыль. В этом смысле ресурсы предприятия, используемые в ходе деятельности, приобретают форму затрат, а результаты (в виде продукции, работ, услуг) этой деятельности отражают степень ее способности возмещать эти затраты. Оптимальным результатом деятельности предприятия считается такой результат, когда его стоимость достигает или превышает величину затрат в период времени, который определяется как период окупаемости.

Взаимодействие показателей «результаты-затраты» происходит в расчете на определенный горизонт планирования и в допустимых границах, образующих зону устойчивого развития (рис. 2).

Рис. 2. Динамическое взаимодействие результата и затрат в расчетах показателей устойчивого функционирования предприятия



для обслуживания ее работы. С другой стороны, в палате была и сейчас представлена вся интеллигенция Осетии. Проблема, наверное, даже не в том, что нет рычагов, проблема в слабом взаимодействии со СМИ, с населением. Назревает время, когда Общественная палата должна стать реальным самостоятельным институтом, а не расширенной версией многофункциональной комиссии при Правительстве и Главе республики»[8].

«Деятельность Общественной палаты республики для простых жителей практически не заметна. Мне кажется, что большинство и не знают о ее существовании, хотя работа ведется. Да и нынешний состав немного уступает по качеству работы предыдущему: мне видится, что работу общественной палаты надо активнее представлять в СМИ»[9].

«Учитывая, что институт Общественной палаты для России — это некое новшество, можно отметить, что нет понимания большинством населения сути этой структуры. Для большинства граждан палата ассоциируется с еще одним государственным органом. При этом, за годы работы у Общественной палаты сложились определенные методы и стиль работы. Есть представители, которые остаются в составе палаты из созыва в созыв, соответственно Общественная палата, как площадка для обсуждения злободневных и острых вопросов представителями наиболее активных общественных объединений, призванная обратить внимание органов исполнительной власти на эти проблемы, имеет большие перспективы в республике»[10].

«Деятельности Общественной палаты можно дать хорошую оценку. Считаю, что данный орган вполне себя зарекомендовал в нашей республике. Во многом успех ее деятельности будет определяться активностью руководства данного органа и степенью актуальности для общества его инициатив. Основной проблемой в рамках развития гражданского общества, по моему глубокому

стоятельно вырабатывает определенные механизмы и правила. В нашем случае и национальной политикой, и молодежной политикой успешно занимаются госорганы. Кроме того, на муниципальном уровне, во всех районах есть подразделения, курирующие молодежную политику. Судить о степени эффективности их работы достаточно сложно, так как не выставлены критерии оценки. Но если судить по конечному результату, то межнациональные отношения стабильны, соответственно — национальная политика грамотно выстроена; по молодежной политике есть отдельные вопросы, связанные с проблемами бытового, социального характера, на которые стоило бы обратить больше внимания»[7].

В целом необходимо отметить, что большинство респондентов в ходе качественного исследования не могут сформировать своего мнения по вопросам реализации национальной и молодежной политики в республике, это порядка 40% в обоих вопросах. При этом достаточно большое количество жителей считают, что национальная и молодежная политика не реализуются никак: 15,1% и 12,0% соответственно.

Деятельность Общественной палаты РСО-Алания

Большинство жителей ничего не знают о деятельности Общественной палаты РСО-Алания — 41,7%, затруднились дать оценку её деятельности — 27,9%, однозначно хорошую оценку работы палаты предполагают 1,9% респондентов, скорее хорошо — 11,8%, скорее плохо — 10,9%, безусловно плохо — 5,8%.

Все эксперты проинформированы о работе Общественной палаты РСО-Алания, позитивно оценивают её деятельность, но при этом отмечают, что палата может работать значительно эффективнее.

«Необходимо понимать, что Общественная палата как институт все еще на стадии становления. На сегодняшний день это, скорее, экспертный клуб. У палаты нет реальных рычагов воздействия, сегодня еще нет штата

Границы зоны показывают предельный диапазон колебаний показателей «результаты-затраты», позволяющий удерживать необходимую устойчивость и конкурентоспособность предприятия на каждом временном этапе развития.

В проекте затраты осуществляются на определенный период, то есть результат от времени произведенных затрат в экономику предприятия образуется позже, что позволяет рассматривать взаимодействие этих показателей с позиций инвестиционного процесса. В этом случае максимальная абсолютная величина соотношения результатов и инвестиций должна быть рассчитана с учетом дисконтирующего множителя[12]

$$\frac{1}{(1+E)^t}.$$

Эта величина приобретает форму чистого дисконтированного дохода (NPV), который рассчитывается в виде суммы денежного потока за расчетный период, приведенный к начальному периоду, что означает соотношение интегральных результатов и интегральных вложений и вычисляется по известной формуле:[13]

$$NPV = \sum_{t=0}^{T}(P_t - З_t)\frac{1}{(1+E)^t},$$

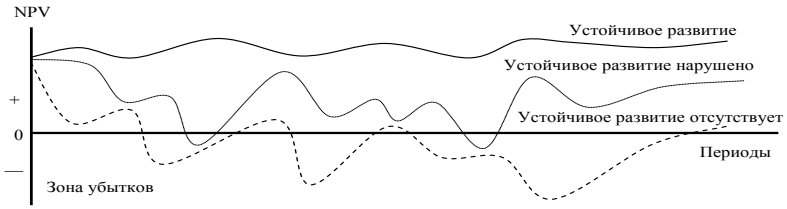
где: E — коэффициент дисконта; P_t — результат, достигаемый за период расчета t; $З_t$ — затраты, произведенные в этом периоде; T — общий горизонт (период) расчета.

Если значение NPV > 0 на всех этапах проектного периода, то экономика предприятия устойчива, и мероприятия проекта по ее развитию следует принять.

Если NPV < 0 даже на одном этапе периода проекта развития, или имеются этапы, при которых NPV → 0, то экономика предприятия неустойчива, и такого рода мероприятия следует отвергнуть.

В целом возможные варианты оценки устойчивого развития экономики предприятия на основе показателя NPV представлены на рис. 3.

Рис. 3. Варианты оценки устойчивого развития экономики предприятия на основе показателя NPV



Показатель NPV является характеристикой денежного потока, и его вхождение в зону убытков означает отсутствие средств у предприятия в данном периоде развития экономики.

Аналогичный расчет оценки мероприятий по обеспечению устойчивости развития экономики предприятия может быть проведен на основе использования индекса рентабельности затрат (PI), который исчисляется по формуле:[14]

$$PI = \sum_{K} \frac{P_K}{(1+r)^K} : IC.$$

Если PI > 1 на всем протяжении периода прогноза, то экономика устойчива, и мероприятия по ее развитию следует принять.

Если PI < 1 даже на одном этапе периода, или наблюдается тенденция PI → 1, то экономика неустойчива, и мероприятия по ее развитию следует отвергнуть. В целом возможные варианты оценки устойчивого развития предприятия на основе показателя PI представлены на рис.4.

Для ранжирования работ по обеспечению устойчивости развития экономики предприятий и оценки эффективности разработок по ее обеспечению на ранних этапах проектных работ следует применять экспертные методы,

спондентов, 41,1% от общего числа, затруднились ответить на данный вопрос, высокую степень эффективности отметили 2,4% респондентов, в то же время, среднюю степень эффективности — 24,3%, низкую степень эффективности — 17,2%, а 15,1% отметили, что национальная политика «никак не реализуется» — 15,1%.

Схожим образом распределились ответы на вопрос *«Как вы считаете, насколько эффективно реализуется в РСО-Алания молодежная политика?».* Высокая степень эффективности — 4,9%, средняя степень эффективности — 23,6%, низкая степень эффективности — 20,9%, никак не реализуется — 12,0%, затрудняюсь ответить — 38,6%.

«Если нет конфликтов на улице, значит национальная политика действенна. Другие факторы не так значительны. Главное — результат. А каким образом ведется работа, видно ее или нет — дело третье. То же самое с молодежной политикой — если молодежь занята созиданием, значит политика действенна, если нет — то нет»[5].

«Можно говорить об отсутствии идеологического компонента в реализации молодежной политики на территории республики. В частности, работа профильных министерств и ведомств в этом направлении более сориентирована на развитие спорта, а также на проведение отдельных акций, целевой аудиторией которых является молодежь. Что касается реализации концепции национальной политики на территории республики, то она не имеет каких-либо разительных отличий от иных субъектов Российской Федерации; профильными министерствами и ведомствами в этом направлении проводится вполне ощутимая работа, которая выражается в регулярном проведении мероприятий и, более того, выражается в реализации комплекса мер в рамках действующих программ и достижения конкретных целей»[6].

«У национальной и молодежной политики есть одна особенность: даже при отсутствии государственного органа, курирующего это направление, общество само-

1992 года, хотя на данный момент в этом отношении причин для обострения противоречий не наблюдается. Работа в данном направлении ведется в формате взаимодействия органов государственной и муниципальной власти двух республик, а также на уровне взаимодействия общественных организаций»[1].

«В целом отношения между разными национальностями в республике весьма добрососедские. Это, в принципе, всегда отличало Осетию. На её территории в полном взаимопонимании проживает порядка 100 национальностей; осетины толерантно относятся к традициям и обычаям других национальностей, а те, в свою очередь, рассматривают осетинские традиции в некоторой степени как свои»[2].

«Отношения нормальные, обыкновенные, большинство общается не обращая внимания на национальность, тем более в городе. Я понимаю, что вопрос касается, в том числе, осетино-ингушских взаимоотношений, но ингушей не так много в городе, и сегодня они здесь не демонстрируют свою этничность напоказ. Может и существует какое-то виртуальное проявление неприязни, но не в реальной жизни. Так что межнациональные отношения не хуже, а может быть и лучше, чем в любом другом российском городке»[3].

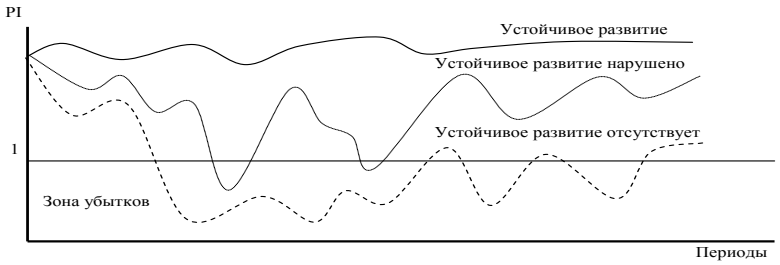
«Что касается межнациональных отношений, то здесь ситуация также стабильна. При том, что в республике проживает около 100 этносов. Взаимоотношения между людьми носят доброжелательный в массе своей характер. Если и встречаются отдельные проявления конфликтов между представителями разных национальностей, то носят они, как правило, бытовой характер»[4].

Оценка эффективности реализации национальной политики и молодежной политики в РСО-Алания

В ходе исследования респондентам задавался вопрос: *«Как вы считаете, насколько эффективно реализуется в РСО-Алания национальная политика?»*. Большинство ре-

представляющие совокупность логически-формальных процедур для обоснованного выбора приоритетных мер и действий.[15]

Рис. 4. Варианты оценки устойчивого развития предприятия на основе показателя PI



Целью экспертизы является оценка основных работ и показателей устойчивости развития экономики предприятия, направленных на выбор тех перспективных направлений, финансовое обеспечение которых предполагается в первую очередь.

Результатом экспертизы должен стать перечень работ и мероприятий по степени снижения их обобщенной эффективности и характера влияния на обеспечение устойчивости развития экономики предприятия.

На этапе рассмотрения проблем в области устойчивости развития экономики предприятия в ходе проведения экспертизы оцениваются:

— результаты устойчивости развития экономики предприятия в отчетном периоде;

— приоритетность работ, обеспечивающих устойчивость развития предприятий для их ранжирования с целью последующих процедур выделения им соответствующих финансовых средств;

— степень актуальности каждого мероприятия для определения интегральной оценки его эффективности с последующим принятием решений о целесообразности включения в перечень мер по обеспечению устойчивого развития предприятия.

В процессах экспертного опроса определяются количественные показатели работ и веса их важности, определяющие закономерность искомых динамик и отношений. В совокупности методов экспертных оценок весьма часто применяется анкетный опрос, при котором эксперты оценивают величину влияния каждого показателя, характеризующего устойчивость развития предприятия, и заполняют соответствующую таблицу данных. Обработка табличных данных производится с применением разнообразных статистических методов, в том числе позволяющих вычислить средние значения массивов, динамику и корреляцию рядов данных, дисперсии и зависимости оцениваемых показателей. Данный подход также можно применять в параметрическом прогнозировании финансовых вложений в мероприятия развития предприятия на различных предпроектных стадиях.

Проводя оценку работ и проектов, направленных на обеспечение устойчивости развития предприятий, эксперты далее должны определить характер их влияния на конечные цели в заданном интервале вариантов принимаемых управленческих решений.

ССЫЛКИ И ПРИМЕЧАНИЯ:

1. Стратегия социально-экономического развития Северо-Кавказского федерального округа до 2025 года: Постановление Правительства Российской Федерации от 6 сентября 2010 г. № 1485-р.

2. Социально-экономическое положение России. 2014 год. Сайт Федеральной службы госстатистики (http://www.gks.ru/bgd/regl/b09_01/IssWWW.exe/Stg/d12/trud5.htm).

3. Регионы России. Социально-экономические показатели. 2013: Стат. сб/Росстат. М., 2013. 990 с.

4. Там же.

5. Кулешов, В. В. Модернизация экономики и ее кадровое обеспечение // ЭКО. 2010. №6. С.18.

6. Регионы России. Социально-экономические показатели.

7. Александрова А. А. Малые научно-производственные

дуальное интервью. Всего было опрошено 20 экспертов по заданной тематике. Большая часть экспертов были опрошены в г.Владикавказ (16). В качестве экспертов выступили: представители органов исполнительной власти, ведомства которых осуществляют взаимодействие с общественными объединениями (2), члены Общественной палаты республики (5), руководители общественных объединений (5), представители СМИ (2), активисты общественных объединений (3), депутаты Парламента республики и собраний представителей муниципальных образований (2), руководители региональных отделений политических партий (1).

II. Результаты исследования

Оценка состояния межнациональных отношений в РСО-Алания

В ходе исследования респондентам задавался вопрос *«Как вы оцениваете состояние межнациональных отношений в РСО-Алания?».* Межнациональные отношения в целом оцениваются населением как «терпимые» — 85,2%, при 7,2% не определившихся с ответом и 7,7% респондентов, считающих отношения нетерпимыми.

Аналогичного мнения придерживаются опрошенные эксперты. Все они считают, что межнациональные отношения в республике нормальные, но есть некоторая напряженность в отношениях с ингушским населением, что обусловлено конфликтом 1992 года (при этом никто не отмечает напряженности в отношениях с грузинским населением, несмотря на грузинскую агрессию 2008 г.).

«Состояние межнациональных отношений в республике можно оценить как нормальное. Республика является традиционно поликонфессиональным и многонациональным регионом. Каких-либо серьезных осложнений в рамках межнационального диалога в республике не наблюдается. По-прежнему особняком стоит проблема ликвидации последствий осетино-ингушского конфликта

были исключены лишние анкеты, и анализу подверглось 1500 анкет.

Погрешность.

С учетом размера генеральной совокупности 552121 (население республики без возрастной группы 0-17), данная выборка дает возможность определения значения параметра в генеральной совокупности по выборному значению с погрешностью ± 2,83% (для значения 50%, при уровне достоверности p=0.95).

Для городского округа Владикавказ с размером генеральной совокупности в 260816 человек (без возрастной группы 0-17), выборка в 563 человека дает возможность определения значения параметра в генеральной совокупности по выборному значению с погрешностью ± 4,14% (для значения 50%, при уровне достоверности p=0.95).

Географическая стратификация.

Географическая стратификация была построена на принципах равномерного географического распределения, соблюдения соотношения городского и сельского населения.

Доля городского населения составила 62,9% (по данным службы статистики 63,8%), доля сельского — 37,1% (по данным службы статистики 36,2%).

Половозрастная стратификация.

Доля мужского населения, принимавшего участие в опросе, составила 46,2% (по данным службы статистики 46,4%), доля женского – 53,8% (по данным службы статистики 53,6%).

Половозрастная стратификация была построена на принципах распределения пола и возраста в соответствии с официальными данными о соотношении половозрастных групп в республике. Итоговые различия составляют не более 2%.

Описание методики экспертного опроса

Экспертный опрос был проведен в декабре 2013 — январе 2014 года. Метод экспертного опроса — индиви-

предприятия — локомотив российской экономики/А.А. Александрова, К.Б. Борисова // Экономические науки. 2013. № 4 (101). С. 31.

8. Глебов С.Н. Место и роль субъектов малого и среднего бизнеса в экономике России/С.Н. Глебов, М.А. Петраков // Российское предпринимательство. 2013. №9. С. 63.

9. Регионы России. Социально-экономические показатели.

10. Бязров В.Г. Управление устойчивым развитием экономики предприятий промышленности/В.Г. Бязров, З.Л. Дзакоев, З.З. Кучиева. Владикавказ, 2013. 264 с.

11. Методические рекомендации по оценке эффективности инвестиционных проектов и их отбору для финансирования. Официальное издание. М., 1994.

12. Там же.

13. Там же.

14. Там же.

15. Дауров А.М. Организация экспертизы бизнес-планов/А.М. Дауров З.Л. Дзакоев. — Владикавказ: ИПК «Литература», 2013. 162 с.

Л. М. Фидарова, А. Ш. Бегиева

РЕГИОНАЛЬНАЯ СИСТЕМА УПРАВЛЕНИЯ ПРОЕКТАМИ И ПРОГРАММАМИ В УСЛОВИЯХ ФОРМИРОВАНИЯ ИННОВАЦИОННОЙ ЭКОНОМИКИ

На современном этапе в связи с введением экономических санкций западными странами экономика России нуждается в структурной перестройке. Настоятельно необходимо обеспечить ускоренный экономический рост в базовых отраслях — промышленности, строительстве, сельском хозяйстве и др. В этой связи одним из основных факторов становится обоснование социально-экономической политики, в которой используются результаты научной проработки стратегических целей и пути их достижения, приоритетные направления структурной перестройки экономики, повышение ее устойчивости, эффективности и конкурентоспособности.[1]

Главной характерной чертой современных систем управления регионами становится ориентация на интеграцию и стратегические подходы, включающие прогнозы и долгосрочную перспективу, диверсификацию операций и видов деятельности, инновационное обновление, максимальное развитие творческого потенциала людей.[2]

Действенным организационно-управленческим средством достижения эффективных управленческих решений, сочетающим применение рыночных механизмов с мероприятиями государственного воздействия на процессы социально-экономического развития, является разработка региональной системы управления проектами и программами. Именно на ее базе обеспечивается выбор и использование оптимальных вариантов проектов и программ, направленных на модернизацию как отдельных предприятий, так и целых отраслей экономики. Кроме того, региональная система управления проектами и программами позволяет создать условия для сбалансирования разнонаправленных интересов конкурирующих

• Оценка населением уровня и характера влияния органов власти РСО-А на развитие общественных объединений;

• Выявление информированности населения о деятельности молодежных объединений и оценка молодежных инициатив;

• Социальные запросы населения на деятельность общественных организаций.

I. Методика проведения исследования

Базовый опрос общественного мнения

Форма проведения опроса: личный (face-to-face), поквартирный, квотный по полу, возрасту, месту проживания респондентов. Отбор строений, квартир и респондентов осуществлялся псевдослучайным образом с учетом требований по межквартирному шагу «5», проведению опроса минимум в 3 строениях на участке и опросу не более 1 человека в квартире/домохозяйстве.

Выборка.

Тип выборки: стратифицированная, бесповторная, случайная на этапе отбора респондентов, репрезентативная для жителей заданной территории.

Выборка построена на квотных ограничениях. Ограничиваемые параметры выборки — половозрастные характеристики респондентов, район проживания. Квоты идентичны параметрам генеральной совокупности. Выборка бесповторная квотная, стратифицированная по половозрастным категориям и району проживания респондентов, с гнездовым отбором участков для опроса.

В качестве источника для расчета половозрастных квот принимались данные службы статистики.

Полевая часть исследования проходила с 1 ноября по 15 декабря 2013 г. Общее количество собранных анкет — 1700 анкет. После взвешивания выборки по половозрастным характеристикам и географическому распределению

ПОЛИТОЛОГИЯ И СОЦИОЛОГИЯ

М.К. Едзоев, А.Х. Батаев

НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ СОСТОЯНИЯ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА И ОБЩЕСТВЕННЫХ ИНИЦИАТИВ В РСО-АЛАНИЯ: ОЦЕНКА НАСЕЛЕНИЕМ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОБЩЕСТВЕННОГО СЕКТОРА

В декабре 2013 года — январе 2014 года по заказу Северо-Осетинского республиканского общественного движения «Патриотический союз молодежи РСО-А» было проведено комплексное социологическое исследование состояния гражданского общества в РСО-Алания. Предметом исследования была активность общественных объединений в их восприятии жителями республики и определенный «социальный запрос» населения к гражданскому сектору. Исследование проводили эксперты Северо-Осетинской общественной организации «Агентство современных стратегических исследований (АССИ)».

В данном материале коротко представлены результаты проведенного исследования по следующим блокам:

- Оценка состояния межнациональных отношений в республике как одного из тематических направлений деятельности общественных объединений;
- Оценка общей эффективности реализации молодежной и национальной политики в РСО-А;
- Выявление осведомленности респондентов о деятельности общественных организаций, их лидеров и активистов;
- Оценка деятельности Общественной палаты РСО-А как одной из влиятельных публичных площадок гражданского общества;

между собой хозяйствующих субъектов, изыскать и использовать необходимые источники ресурсов.

Развитие федеративных отношений за последние годы привело к повышению экономической самостоятельности регионов России, что обусловило качественно новый уровень полномочий и ответственности их органов власти за обоснованность разработки и эффективность реализации социально-экономической политики.

В регионах страны стали больше внимания уделять вопросам повышения эффективности и конкурентоспособности экономической деятельности с использованием методов построения бизнес-моделей[1], развития малых инновационных фирм[2], формирования систем управления эффективностью бизнеса, мониторинга и критериального управления,[3] развития инновационной инфраструктуры и т.д.

В иерархии полномочий и ответственности по направлениям регулирования экономики и социальной сферы в российских реалиях текущего этапа развития страны региону отводится одно из центральных мест. Причиной является то, что именно в субъектах РФ определяются основные стратегические приоритеты и направления социально-экономического развития, в которых учитывается весь комплекс условий и возможностей, а также природный, демографический, научный, производственный и другие составляющие экономического потенциала, жизненный уровень и особенности потребностей различных социальных групп населения.

Региональная система управления проектами и программами — совокупность органов управления, их полномочий, функций, связей, ресурсов и действий, базирующаяся на концептуальном и прогнозном представлении о направлениях стратегии и тактики развития региона, реализуемая в форме целевых проектов и программ, направленных на совершенствование его социально-экономического положения.

Основные цели экономической политики региона реализуются на низовом уровне посредством системы управления проектами и программами, включая:

— определение проблем и выделение приоритетов развития на заданный временной горизонт;

— разработку и обоснование совокупности проектов и программ, отвечающих приоритетам развития региона;

— обеспечение своевременности выполнения принятых к реализации проектов и программ на основе создания благоприятных условий и необходимой обеспеченности ресурсами.

Система управления проектами и программами государства должна определять основные характеристики и рамочные условия осуществления проектов и программ регионов с учетом их особенностей. На наш взгляд, система управления проектами и программами региона детерминирована и носит двойственный характер.

Во-первых, региональная система управления проектами и программами представляет собой нижний уровень иерархии государственной социально-экономической политики, выступая ее определенной организационной формой реализации общенациональных программ и проектов.

Во-вторых, система управления проектами и программами на уровне региона представляет собой самостоятельную область программно-целевого подхода к комплексному социально-экономическому развитию с учетом всего разнообразия особенностей территории.

Вектор формирования региональной системы управления проектами и программами должен быть направлен на создание эффективной системы возможностей реализации и стимулирования совокупности работ по развитию, поддержке процессов самоорганизации экономики региона, институциональных условий устойчивого социально-экономического развития на основе принципа оптимальности и эффективности использования потенциала территории.

риалы). Орджоникидзе, 1963. С. 109-112.

3. *Кокиев С.* Сел. Христиановское. Путевые заметки // ТВ. 1881. №20.

4. *Кокиев С. В.* Записки о быте осетин // СМЭДЭМ. М., 1885. Вып. I. С. 67-112.

5. Там же. С. 67-68.

6. Там же. С. 80-81.

7. Там же. С. 95.

8. Там же. С. 96.

9. Там же. С. 81.

10. *Габуева О. А.* Крестьянские промыслы осетин во вт. пол. XIX — нач. XX в.: Автореф. дис... канд. ист. наук. М., 1977. С.89-90.

11. *Уарзиати В. С.* Народные игры и развлечения осетин. Орджоникидзе, 1987. С. 107-108.

12. *Кокиев С. В.* Записки о быте осетин // СМЭДЭМ. М., 1885. Вып. I. С. 88.

13. Там же. С. 90-91.

14. *Ковалевский М. М.* Современный обычай и древний закон. Обычное право осетин в историко-сравнительном освещении. М, 1886. Т. I-II.

15. *Ковалевский М. М.* Современный обычай и древний закон. Обычное право осетин в историко-сравнительном освещении. М., 1886. Т. I. С. 68, 76, 79.

16. *Кокиев С. В.* Калым у осетин // ТВ.1887. №4.

17. Там же.

18. *Кокиев С. В.* Похоронные обряды у осетин // ТВ. 1901. № 20, 23, 26.

19. *Кокиев С. В.* Похоронные обряды у осетин // ТВ. 1901. № 20.

20. Там же.

21. *Кокиев С. В.* Похоронные обряды у осетин // ТВ. 1901. № 23.

22. Там же.

23. Там же.

24. *Кокиев С. В.* Похоронные обряды у осетин // ТВ. 1901. № 26.

25. Там же.

26. *Кокиев Г. А.* С. В. Кокиев — этнограф осетинского народа // СЭ. 1946. С.133.

минки. В скачках участвовали лошади из окрестных селений. По данным автора, призами на скачках были деньги или предметы одежды (от 3 до 15).

С. В. Кокиев указал на два вида скачек: по кругу или на определенное расстояние (70-80 верст). При последнем виде скачек лошади с наездниками, мальчиками-подростками 12-13 лет, с вечера отправлялись в другое селение, откуда должна была начаться скачка.

Участникам скачки помогали всадники — вспомогатели (хъузæттæ). Они заранее выезжали далеко за селение, встречали скачущих и подгоняли усталых лошадей до места назначения. С. В. Кокиев отметил, что на скачках нередко происходили несчастные случаи.

Подводя итог похоронным обрядам осетин, С. В. Кокиев писал, что поминки «до того разорительны, что многие после них надолго бывают лишены возможности сколько-нибудь сносно вести свое несложное хозяйство. В последнее время все стали сознавать разорительность поминок; но так как они освящены давностью времени и общественным мнением, то никто не решается понести им последний смертельный удар, не рискуя за это сделаться в глазах окружающей среды предметом презрения и посмешищем».[25]

Таким образом, С. В. Кокиев внес значительный вклад в этнографическое осетиноведение. Известный историк-кавказовед Г. А. Кокиев в своей статье «С. В. Кокиев — этнограф осетинского народа» писал, что С. В. Кокиев «...является одним из выдающихся просветителей осетинского народа второй половины XIX в. и лучшим знатоком его этнографии»[26].

ССЫЛКИ И ПРИМЕЧАНИЯ:

1. *Хетагуров К. Л.* Обер-прокурору Синода // Хетагуров К. Полн. собр. соч. в 5-ти томах. Т. V. Владикавказ, 2001. С.375.

2. *Калоев Б. А.* Миллер — кавказовед (исследования и мате-

По своей сути система управления проектами и программами — это основанная на передовых научных подходах и практических методах система внутренней профессиональной деятельности органов управления, персонала организаций и предприятий, осуществляющих эффективный процесс принятия и реализации обоснованных решений развития региона на основе программ и проектов.

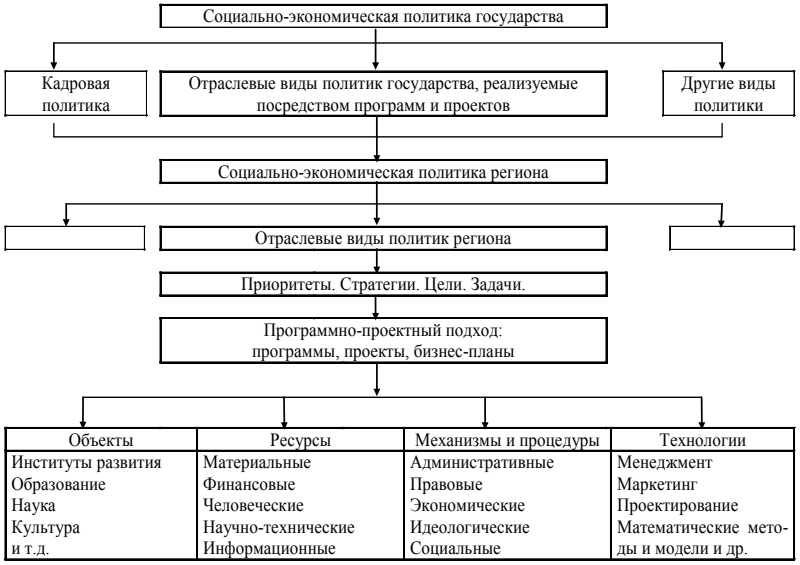
Система управления проектами и программами включает ряд понятий, раскрывающих ее сущность и специфику, в том числе: цели и задачи, субъекты и объекты управления, наличие и состояние ресурсов и средств достижения результата, критерии и показатели эффективности и т.д.

Программы и проекты, реализуемые регионом, входят в сферу влияния его системы управления, которая определяет их характеристики и воздействует на них. В свою очередь, оценка состояния и эффективности функционирования системы управления проектами и программами проводится на базе технико-экономических показателей, в число которых могут быть включены: объемы деятельности, цены, сроки выполнения, себестоимость, прибыль, качество работ (услуг), уровень риска, надежность функционирования, эффективность, конкурентоспособность, социальная и общественная значимость программ и проектов и др.

Визуально взаимосвязь элементов социально-экономической политики по иерархической цепочке «государство — регион» с применением системы управления проектами и программами представлена на рис. 1.

Основная цель региональной системы управления проектами и программами — формирование эффективной совокупности механизмов и инструментов, стимулирующих и поддерживающих процессы социально-экономического развития и самоорганизации, формирование институциональных условий эффективной деятельности, оптимизация экономического потенциала.

Рис. 1. Основные иерархические взаимосвязи элементов региональной системы управления проектами и программами



Региональные системы управления проектами и программами в России базируются на следующих элементах:

— совокупности программ и проектов разного уровня, решающих задачи социально-экономического развития регионов;

— наличие приоритетных (магистральных) целей и задач, направленных на обеспечение стратегий развития регионов;

— выделение обособленных органов управления процессами разработки и осуществления проектов и программ;

— многообразие источников финансирования.[4]

Магистральные направления социально-экономического развития регионов России основываются на программах и проектах разного уровня: общегосударственных, окружных, региональных, самого различного

В первые три пятницы устраивались малые поминки, на которых присутствовали ближайшие родные и соседи покойника. В троицкую «родительскую» субботу участников поминок было больше. На поминки закалывали барана, пекли пироги с разной начинкой, готовили брагу, квас, араку и т. д. Все приготовленное на поминки раскладывали на круглые треножные низенькие столики и большие деревянные тарелки. Обязательным элементом поминок был обряд посвящения пищи покойному, который устраивали перед началом поминальной трапезы. С. В. Кокиев привел текст ритуальной молитвы, которая произносилась при посвящении пищи: «Пусть до скончания века все яства и напитки будут находиться перед тобою (покойником) во всей надобности. Да не замерзают они зимою, а летом да не портятся от жары. Пусть на них распространяется твоя воля так же, как распространяется на них и наша. Будь участником рая и вообще радостей небесных». После этой молитвы тот же старик берет в руки нож и слегка дотрагивается до яств и напитков, произнося: «Рухсаг у, халар дын уад!», т. е. «царствие небесное! прими все здесь приготовленное с любовью»[24]. Надо отметить, что текст этой посвятительной молитвы не изменился до сих пор.

С. В. Кокиев отметил, что наиболее многолюдными были годовые поминки, в которых принимало участие все мужское население селения. По данным автора, расходы на эти поминки были огромны: резали несколько голов крупного рогатого скота и несколько десятков мелкого скота, заготавливали сотни ведер араки и квасу, десятки пудов хлеба и разных пирогов. Бремя расходов разделяли и родственники, они доставляли часть провизии для поминок. Соседи тоже не оставались безучастными, она брали на себя заготовку и доставку из леса дров, необходимых для гонки и варки араки, кваса.

С. В. Кокиев подробно описал скачки, которые устраивали в честь покойного в наиболее многочисленные по-

молитв муллы в честь покойника устраивалась церемония посвящения коня. С. В. Кокиев писал: «Оседланный конь, покрытый траурным покрывалом, подводится к изголовью покойника; кто-нибудь из стариков, знающих обряд, берет в руки чашку с араком или пивом и произносит формулу посвящения. Затем, дав коню отведать напиток, выливает последний на копыта его, чем заканчивается церемония»[23]. Он также отметил, что во время проведения церемонии посвящения коня все присутствующие хранили гробовое молчание.

После посвящения коня происходило прощание с покойным, которое сопровождалось общим плачем. На кладбище носилки с покойником несли несколько человек, впереди шли мужчины, а позади них, на некотором расстоянии — женщины. Перед погребением мулла читал над покойным отходную молитву.

В течение первых трех дней, утром и вечером, мужчины во главе с муллой приходили на кладбище к могиле покойного, где участвовали в молитве. Чуть позже мужчин на могилу приходили женщины, чтобы устроить оплакивание.

В день смерти покойника, за упокой его души, бедным раздавалась материя на платья. Материя покупалась семьей умершего, либо кем-то из родственников. Мулла за свои труды получал одежду покойника, или часть одежды.

После похорон устраивались поминки. Резали быка, корову или несколько баранов. В течение первых трех дней после похорон соседки и родственницы не оставляли пострадавшую семью, они оставались в доме для помощи в домашних работах.

С. В. Кокиев перечислил поминки, которые справлялись по покойнику в течение года: поминки в день похорон, поминки в первые три пятницы, поминки в троицкую «родительскую» субботу, поминки в день малого и большого байрама и годовые поминки.

назначения и вида, включая целевые, комплексные, отраслевые, территориальные, локальные и т.д. Программы и проекты, имеющие стратегическую значимость, как правило, утверждаются высшими органами власти соответствующего уровня управления. Они получают финансирование из соответствующих бюджетов, имеют координационные центры управления, создаваемые в рамках действующих органов власти федерального и регионального значения.[5]

Практическая потребность применения системы управления проектами и программами в стратегическом развитии региона обусловлена рядом объективных причин.[6]

1. Система управления проектами и программами надежно зарекомендовала себя как один из механизмов, обеспечивающих проведение крупных структурных, модернизационно-инновационных изменений в экономических системах региона. Ее использование способствует повышению качества и надежности результатов регулирования процессов развития региона. С точки зрения регионалистики, программно-проектный инструментарий — это комплекс обоснованных мероприятий, направленных на достижение важнейших как долгосрочных, так и текущих целей социально-экономического развития регионов.

2. Разработка программ и проектов, их осуществление представляет собой неотъемлемую часть комплексного подхода, используемого в рамках системы управления регионом, которая рассматривается в форме интегрированной совокупности субъектов и объектов, находящихся в отношениях взаимосвязи, взаимозависимости и взаимообусловленности, способных при определенных условиях к достижению синергетического эффекта. Наличие региональной системы управления проектами и программами дает реальную возможность органам власти обеспечить необходимую обоснованность и согласованность

управленческим решениям, сформировать комплексный пакет программ и проектов, взаимоувязанных между собой возможностями взаимной поддержки и дополнения, что позволяет создать программно-проектную базу экономической политики региона.

3. Фактические условия хозяйственной реальности большинства регионов России (хроническая нехватка финансовых средств, низкая инвестиционная привлекательность регионов и т.д.) означают необходимость увязки векторов комплексного развития с приоритетами экономики. Это требует постановки и обоснования конкретных целей, использования комплекса практических действий, применения системы показателей оценки, контроля над процессом осуществления мероприятий и т.д. Речь фактически идет о том, что наиболее значимые и важные составляющие социально-экономической политики региона должны быть представлены в форме программ и проектов и осуществляться — в рамках региональной системы управления проектами и программами.

При разработке и реализации региональной стратегии комплексного развития система управления проектами и программами выполняет ряд следующих функций:

— совершенствование действующих и создание новых хозяйственных связей (внутреннего и межрегионального характера), направленных на повышение результатов функционирования экономики региона;

— вовлечение в хозяйственный оборот всех ресурсов и возможностей региона (природно-сырьевых, материальных, технико-технологических, трудовых, финансовых и т.д.), а также обеспечение эффективности их использования;

— осуществление структурных изменений в экономике региона (оптимизация отраслевой и товарной структуры производства продукции; создание новых и развитие сложившихся экономических институтов и т.д.);

ответ, вопрошающий сразу принимает печальный вид и тихо, как бы про себя, произносит: «Царствие небесное»[20].

С. В. Кокиев отметил, что получив весть о кончине родственника, мужчины и женщины отправлялись в дом покойного, мужчины верхом впереди, а женщины — позади на арбах. По этому поводу он писал, что «обычай проведения покойника всеми, мужчинами и женщинами, до того строг и общепоказателен, что всякий, узнавший о смерти кого-нибудь, какою бы спешною работою он ни был занят, бросает свое дело и спешит выразить свое сочувствие и соболезнование горю родных почившего, чтобы хоть этим отчасти уменьшить страдание последних. Не сделавший почему-либо печального визита, случись то даже через десяток и больше лет, навлекает на себя неудовольствие родных покойника»[21].

С. В. Кокиев отмечал, что родственники и соседи не ограничивались соболезнованием, а принимали активное участие в погребении покойника. Относительно этого обычая он писал: «Так одни — обыкновенно соседи, дальние родственники, друзья или сверстники почившего, идут рыть для последнего могилу; другие едут в лес за дровами, третьи в поле за сеном, а то приобретают последние путем покупки, если только в них в данный момент ощущается недостаток в семье умершего, некоторые готовят доски, которыми будет покрываться тело покойника в могиле (у магометан употребление гроба не практикуется), четвертые делают для покойника похоронное белье и т. д., словом, посторонние принимают на себя почти все заботы и хлопоты по погребению покойника»[22].

С. В. Кокиев отметил, что погребение покойника у осетин-мусульман происходило в день смерти, а если смерть наступала вечером или ночью, то на следующий день. Перед погребением мулла обмывал тело покойника водою, одевал его в новое белье и обертывал в кусок ткани. Покойника клали на похоронные носилки, которые хранились при мечети, и ставили посреди двора. После кратких

В 1901 г. С. В. Кокиев опубликовал в трех номерах газеты «Терские ведомости» статью «Похоронные обряды у осетин»[18]. Статья посвящена похоронным обрядам осетин-мусульман. В начале своей статьи С. В. Кокиев подчеркнул, что среди обычаев осетин он видит как положительные, так и отрицательные обычаи. По его мнению, подлежат уничтожению такие обычаи, как поминки, кровомщение и другие. Такие же обычаи как почтительность младших к старшим, посещение больных, участие к горю близкого, призрение бедняков и сирот, автор приветствовал.

С. В. Кокиев подробно остановился на обычае посещения больного родственниками, соседями, односельчанами и даже жителями других селений. В случае, если больной человек был одинок, то сверстники и друзья брали на себя заботу по ведению некоторой части его хозяйства.

Большим вниманием пользовался человек, получивший ранение огнестрельным или холодным оружием. С. В. Кокиев писал, что для поднятия духа «по вечерам около такого больного собираются сверстники и друзья, приглашается музыкант, умеющий играть на балалайке или скрипке о двух-трех струнах (фæндырдзæгъдæг) и под аккомпанемент последней поют вполголоса песни и баллады исторического характера»[19].

В случае смерти человека родственники и соседи спешили в дом покойного, чтобы выразить соболезнование родным. Для оповещения односельчан о печальном событии отправляли общественного крикуна (фидиуага), который, останавливаясь по всем перекресткам улиц, громко и протяжно кричал, что умер такой-то.

С целью оповещения родственников в других селениях о смерти человека посылали всадников «хъæргæнæг» — печальных вестников. С. В. Кокиев писал, что «всякий, повстречавшийся с «карганагом», спрашивает его: «С доброю ли вестью?». «Карганаг», останавливая коня, сообщает печальным тоном о цели своей поездки. Получив

— участие в снижении и устранении диспропорций уровня социально-экономического развития районов, муниципальных образований, уровня жизни социальных групп населения;

— достижение эффекта сопряженности программ и проектов как между собой, так и с целями социально-экономической политики, что способствует ускоренному развитию стратегически перспективных направлений экономической деятельности и хозяйствующих субъектов;

— расширение региональных предпосылок повышения технико-технологического уровня экономики, основывающихся на современных достижениях научно-технического прогресса.

В ряде регионов России была сделана попытка разработки инновационной политики еще в 1997-2003 гг.[3] Следует, однако, признать, что политика носила больше декларативный характер, и ее нельзя признать комплексной, так как она не учитывала многих аспектов социально-экономического развития регионов. В этой связи возникает необходимость уточнения элементов комплексности инновационной политики.

Инновационная политика региона — система подходов, конкретных действий, принципов, механизмов и ресурсов в области регулирования, стимулирования и поддержки инновационной деятельности, которыми руководствуются органы управления регионом в рамках проводимой социально-экономической политики.

Основной целью инновационной политики региона является разработка и реализация комплексных мер по вовлечению в воспроизводственный оборот достижений научно-технического прогресса, результатов инновационной деятельности и формирование на этой основе инновационной экономики, встроенной в мировые хозяйственные процессы и обладающей свойствами конкурентоспособности и саморазвития.

В соответствие с этой целью регион, осуществляя свою социально-экономическую политику, должен применять стратегию поэтапного, но ускоренного перехода к экономике инновационного типа, основываясь, прежде всего, на всемерном развитии технико-технологического, информационного, интеллектуального потенциалов. Подобная стратегия предполагает осуществление ряда следующих комплексных направлений:

— системную интеграцию таких сфер экономики, как образовательную, научную и промышленную, направленную на активизацию инновационных процессов;

— ведущую роль государства в формировании инновационной инфраструктуры;

— поддержку приоритетных инновационных проектов;

— создание инвестиционных механизмов осуществления инновационной деятельности;

— широкомасштабное распространение мультимедийных, телекоммуникационных технологий в интересах инновационного развития экономики;

— активизацию индивидуального и коллективного научно-технического творчества населения;

— всемерное развитие малого предпринимательства в инновационной сфере.

Основные положения такой политики должны учитываться и использоваться в своей деятельности всеми субъектами инновационной деятельности, к которым мы относим: научно-исследовательские, научно-образовательные организации, инновационные предприятия, научно-технические общества, союзы и объединения работников научно-технической и инновационной сферы, новаторов, изобретателей, рационализаторов, предпринимателей. По своей сущности эти субъекты инновационной деятельности выступают также наиболее активным фактором в региональной системе управления проектами и программами.

ментальном труде «Современный обычай и древний и закон»[14]. Во второй главе I тома «Религиозные верования и общественное устройство осетин». М. М. Ковалевский ссылался на статью С. В. Кокиева при освещении численного состава большой семьи у осетин, описание жилища и обрядов, связанных с жертвенным приношением огнем[15].

В 1887 г. С. В. Кокиев опубликовал в газете «Терские ведомости» статью «Калым у осетин»[16]. В своей статье он рассмотрел обычай взимания калыма у осетин как фактор, способствующий распространению воровства. С. В. Кокиев отметил, что размеры калыма в нарушение общественного приговора 1881 г., который установил максимальный размер калыма в сумме 100 руб., подскочили до 500-1000 руб. Кокиев осуждал родителей, которые устраивали рыночный торг своими дочерьми, увеличивая калым. По его мнению, необходимость выплаты высокого калыма приводила женихов к воровству, мести и другим преступлениям.

С. В. Кокиев был убежден, что «с какой бы стороны не посмотреть, а современный характер калыма для Осетии есть величайшее зло и в экономическом и нравственном отношении, такое грандиозное зло, которое грозит развиться до того, что в самом продолжительном времени разорит дотла народное хозяйство, если не принять против него своевременных мер»[17]. Он призвал вмешаться в этот вопрос и администрацию Терской области, установив более строгий контроль над нарушителями приговора 1881 г.

С. В. Кокиев призвал передовую часть народа и интеллигенцию Осетии собраться в ближайшее время для обсуждения этой насущной проблемы. Он предлагал даже поставить вопрос о полной отмене калыма, тем более что такие примеры уже были в лице покойных Татари Саламова и Хатахцо Ходова, которые выдали своих дочерей без всяких калымов.

стью мужского костюма был пояс из кожи, на котором носили кинжал.

Теплой верхней одеждой служила шуба, шившаяся из овчины. С. В. Кокиев писал, что осетины носили сыромятные шубы, поскольку способ дубления кожи им был неизвестен. Иногда шубу покрывали домотканым сукном или покупной тканью. Пожилые зажиточные мужчины носили овчинные тулупы.

Традиционной верхней накидной одеждой осетин была бурка — войлочный плащ с подкроенными и сшитыми плечами и вырезом для шеи. С. В. Кокиев писал, что бурка защищала мужчину от дождя, холода и жары, служила и постелью.

С. В. Кокиев рассмотрел также виды осетинской обуви. Осетины носили обувь с высокими ноговицами из домашнего сукна или кожи. Ноговицы начинались от подъема ноги и заканчивались выше колена, под коленами укреплялись войлочными или кожаными подвязками или ремешками.

Наиболее распространенным видом обуви С. В. Кокиев считал чувяки из домашнего сукна или сафьяна. Подошву вырезали из прокопченной воловьей или буйволиной кожи. С. В. Кокиев отмечал, что чувяки не отличались особой прочностью, легко промокали.

Наибольшее внимание С. В. Кокиев уделил зимней обуви со сплетенной из ремней подошвой. Ее делали из цельного куска шкуры домашних животных, наполняли мягкой сухой травой и надевали на босу ногу. По мнению автора, эта обувь была чрезвычайно прочной.

С. В. Кокиев кратко остановился и на женской одежде, которая, по его мнению, «по своему покрою ничем существенно не отличается от мужской, кроме большей длины и более яркого цвета»[13].

С. В. Кокиев уделил внимание в своей работе также народной медицине.

Статья С. В. Кокиева «Записки о быте осетин» была широко использована М. М. Ковалевским в его фунда-

Инновационная политика должна стать составной частью региональной социально-экономической политики, в том числе на основе широкого использования соответствующих проектов и программ. Ее направления должны обеспечивать максимальное и эффективное использование всех ресурсов региона в интересах высокого социально-экономического благополучия населения.

Инновационная политика должна стать рычагом, использование которого позволит преодолеть современные кризисные явления в экономике, вызванные санкциями западных стран, превратить потенциал научно-технического сектора в детерминант устойчивого социально-экономического развития. Инновационную модернизацию экономики регионов нельзя осуществить без глубоких структурных реформ и широкого технологического обновления производства на основе использования новейших результатов НИОКР. Решающее значение в этой связи приобретают разработка и последовательная реализация государственной инновационной политики. При решении такой задачи важна не только выработка четкой инновационной стратегии, нацеленной на формирование прогрессивного технологического уклада, но и способность использовать весь арсенал инструментов прямого и косвенного государственного регулирования для организации инновационной деятельности.

Инновационная политика должна быть направлена на достижение следующих целей развития экономики региона:

— возможно полное удовлетворение потребностей рынка инновационной продукции;

— достижение высоких результатов деятельности хозяйствующих субъектов (получение необходимых доходов, прибыли);

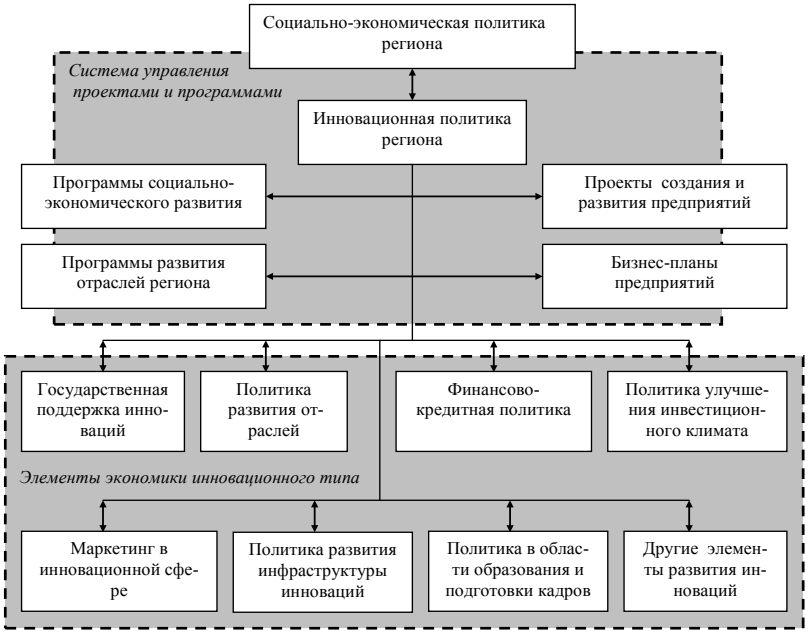
— повышение степени инвестиционной привлекательности региона;

— повышение эффективности использования ресурсов экономики (включая снижение производственных из-

держек, максимально возможное использование производственных мощностей и т. д.).

При разработке и осуществлении конкретной инновационной политики должны быть сформированы или скорректированы другие направления социально-экономической политики, программы и проекты (рис. 2).

Рис. 2. Место системы управления проектами и программами в условиях формирования инновационной экономики региона



Система управления проектами и программами в условиях формирования инновационной экономики в регионе может быть отражена или уточнена в виде совокупности специализированных программ, проектов и бизнес-планов. В этом случае также должна быть предусмотрена соответствующая система индикаторов и показателей, характеризующих производство и реализацию инновационной продукции, ее долю в общем объеме региональной продукции и валовом региональном продукте.

таинственного, религиозного значения, как цепь и стол»[9].

Современные исследователи выявили связи фынга с культовой практикой. Так, О. А. Габуева писала, что «фынг» в погребально-поминальной обрядности осетин использовался в качестве «жертвы» и в таком случае назывался «нывондаг» — предмет, жертвуемый и посвящаемый покойному. По полевым данным О. А. Габуевой, «фынг» специально приобретали или заказывали к дню «Новогодних годовых поминок» («Ног азы афæдзы хист»). После тризны «фынг» посвящался покойному и считался его собственностью, его не могли ни отдать, ни продать[10]. В. С. Уарзиати считал осетинский «фынг» предметом глубоко архаичным, восходящим функционально к жертвенникам, генетически к индоевропейской традиции. Он писал, что понятие «фынг» в сознании осетин сопровождается почтительным отношением, граничащим со святостью[11].

С. В. Кокиев рассмотрел в своей статье традиционную одежду осетин. Народная мужская одежда осетин состояла из рубахи, штанов, бешмета, черкески, папахи, самодельной обуви, а также из шубы, бурки и башлыка.

Верхней мужской одеждой была черкеска, которую шили из местного домотканого сукна. С. В. Кокиев писал: «Вообще к чести осетинок нужно сказать, что он и отличные ткачихи и мастерицы, приготовляют сукна весьма высокого достоинства, как по прочности, так по изяществу, напр. из козьего пуха… Отлично умеют они также выкрашивать сукна во все цвета: пурпурный, черный, коричневый, вишневый и т.д. … Из этих-то сукон исключительно только шьются черкески для мужчин; женщина же в Осетии никогда ничего суконного не надевает; это считается почему-то высшим бесстыдством»[12].

Одним из элементов осетинской одежды был бешмет, который имел стеганый воротник-стойку. Бешмет застегивался слева направо на металлические крючки, либо на шнурковые пуговицы и петли. Неизменной принадлежно-

новение к ней домашних без надобности, даже невинных детей, считается величайшим святотатством. Жертвенное животное непременно перед закланием должно коснуться ее, чтобы быть приятным Богу. Следовательно, она — посредник между человеком и небом»[6].

Широко употреблявшийся в осетинском быту до недавнего времени трехногий круглый деревянный столик — фынг, предназначавшийся для принятия пищи, имел и сакральные функции, связанные как с отношением осетин к пище, так и к самому фынгу.

С. В. Кокиев писал, что то, что касалось приготовления и приема пищи, было чрезвычайно важным и даже торжественным. Он отмечал, что осетин никогда не приступал к пище, пока не воздаст должной благодарности Богу и святым, «таким образом, перед пищей и после нее совершается как бы целое богослужение с большою торжественностью и со строгим подразделением всех этих божественных сил по иерархическим степеням»[7]. С. В. Кокиев писал, что «несмотря на такое уважение к пище, осетин относительно ее отличается необыкновенной умеренностью, воздержанием и выносливостью. Неумеренность и обжорство считается большим пороком. Малейший намек на страдания голода считается высшим бесстыдством, бессовестностью, почему осетин действительно стоически может переносить голод, не заявляя никому никогда об этом»[8].

По поводу святости «фынга» у осетин С. В. Кокиев писал: «Второе место по своему значению в домашней утвари занимает фынг (столик). ... В его глазах играет важную роль фынг, который его постоянно кормит: на нем ему подается пища. Это — небольшой, круглый точеный столик на трех ножках; он его чтит в высшей степени: при еде, безусловно, воспрещаются всякие непристойные разговоры и действия, оскорбления фынг'а хозяин никому не прощает; его именем проклинает, а также божится. Ничто остальное в домашнем обиходе осетина не имеет уже того

Роль системы управления проектами и программами в случае производства инновационной продукции заключается в согласовании противоречивых требований выполнения договоров с потребителями, снижении производственных издержек, полной загрузке оборудования с учетом изменяющихся предпочтений на рынке.

Комплекс действий по согласованию системы управления проектами и программами с инновационной политикой республики может быть следующим. Процесс разработки и реализации инновационной политики организационно следует осуществлять «сверху вниз». Данный процесс означает, что основные мероприятия и показатели инновационной политики (например, в виде государственного заказа) обосновываются на высшем уровне управления регионом, на котором формулируются цели, определяются направления действий, главные организационные и хозяйственные задачи инновационного развития и предпринимаются меры по увязке всех мероприятий между собой. Эти разработки на более низких ступенях управления в виде целей и задач конкретизируются в системе управления проектами и программами, а также с учетом интересов и возможностей деятельности предприятий. После согласования программ и проектов инновационного развития региона с конкретными исполнителями (на конкурсной основе) основные мероприятия окончательно принимаются высшим руководством.

Такая организация процесса разработки и реализации инновационной политики свидетельствует об определенной централизации важнейших решений в области программ и проектов в высшем звене управления экономикой и, вместе с тем, предоставляет определенную самостоятельность инновационным фирмам в разработке оперативных действий на базе индикаторов и показателей, единых для всей республики. Такой подход позволит обеспечить необходимую сопряженность инновационной политики республики и проектов инновационной деятель-

ности предприятий, будет способствовать повышению эффективности системы управления экономикой.

Кроме того, инновационная политики активизирует деятельность предприятий, роль и положение которых в высококонкурентной рыночной экономике изменяется очень быстро. Являясь участником товарно-денежных отношений, обладая самостоятельностью в принятии решений и полностью отвечая за результаты своей хозяйственной деятельности, предприятие в инновационной экономике должно адекватным образом перестроить свою систему управления, ориентированную на продуцирование и реализацию инноваций.

В рамках инновационной политики особое место должно быть отведено маркетингу как совокупности мер по управлению деятельностью фирм региона, нацеленному на удовлетворение рыночного потребительского спроса. Это связано с тем, что намерение предприятия выйти на рынок с известным товаром, не всегда может принести устойчивую прибыль. Необходимо стратегически обосновать свои действия, т.е. произвести оценку перспектив на данном рынке, выяснить, какие изменения в продукции предпочитает группа потребителей. Разработка комплекса мер подобного характера является неотъемлемой составляющей маркетинга, используемого в обосновании проектов и программ, организации инновационной деятельности в регионе. С помощью методов маркетинга руководство региона и отдельных предприятий получает необходимую и обоснованную информацию о товарных предпочтениях потребителей, об уровнях цен, которые потребители считают приемлемыми, о спросе на данные изделия, т.е. емкость рынка и т.д. Маркетинг, ориентируя товаропроизводителей на исследование и учет предпочтений покупателей, превращает их в группу постоянных покупателей, что позволяет обеспечивать предприятиям долгосрочные доходы.

издаваемый при Дашковском этнографическом музее» была издана статья С. В. Кокиева «Записки о быте осетин»[4]. Статья была написана по подробной программе для собирания этнографических данных, подготовленной В. Ф. Миллером. Перед опубликованием статьи В. Ф. Миллер оказал автору статьи консультативную помощь, дав некоторые советы для ее окончательного литературного оформления. После доработки С. В. Кокиев направил статью В. Ф. Миллеру, который вскоре ее опубликовал.

В статье рассматривалась материальная и духовная культура равнинных осетин. С. В. Кокиев подробно описал жилища осетин в нагорной полосе и на плоскости. Он подчеркнул высокое значение, придаваемое осетинами своему жилищу. Он подробно рассмотрел многочисленные религиозные верования осетин, связанные с жилищем. С. В. Кокиев писал, что «всякое оскорбление жилища словом или действием как-то подбрасывание дохлых животных, собак, кошек или совершение в нем какого-либо неприличного действия — наказывается наравне с кровомщением»[5]. В зависимости от способа постройки С. В. Кокиев выделил различные типы осетинского жилища. Наиболее древними жилищами горцев он считал «галуаны», которые включали в себя дом-крепость, хозяйственные постройки и башню.

С. В. Кокиев писал, что одним из главных начал общественной и семейной жизни осетин было уважение к старшим.

С. В. Кокиев отметил, что в традиционном быту осетин высокий статус имели надочажная цепь и «фынг» — трехногий деревянный круглый столик для еды. Относительно надочажной цепи он писал: «В числе орудий первое место занимает, по своему высокому религиозному значению, цепь (рæхыс). Она — основание всей домашней жизни, и оскорбление ее считается наравне с убийством....Тот не очаг, не дом, где нет цепи, которая постоянно висит над очагом и служит для приготовления пищи. Всякое прикос-

г. Ревель, где служил на вагоностроительном заводе. В 1910 г. он скончался в г. Ревеле. Тело С. В. Кокиева было перевезено в г. Владикавказ и похоронено на городском кладбище. Могила его не сохранилась.

С. В. Кокиев был одним из основных помощников выдающегося русского ученого В. Ф. Миллера в процессе этнографического изучения осетин. К своей исследовательской работе об осетинах В. Ф. Миллер активно привлекал представителей светской и церковной интеллигенции.

Для развития осетинской этнографии много значили научные экспедиции В. Ф. Миллера в Осетию, которые он совершал для сбора полевого материала, в том числе этнографического. Сбор этнографических материалов был начат Миллером во время его поездки в 1880 г. Всего, как известно, В. Ф. Миллер совершил 5 поездок в Осетию (1879, 1880, 1881, 1883, 1886 годы).

В 1881 г. С. Кокиев опубликовал в газете «Терские ведомости» очерк «Сел. Христиановское. Путевые заметки»[3]. В своем очерке он кратко описал трудовую жизнь крестьян в селении Христиановском, указав на ее трудности. Одной из причин относительного благополучия жителей селения он считал развитие ремесла, отметил трудолюбие дигорцев. С. Кокиев указал на то, что у жителей селения ощущалась острая нехватка земли. По его сведениям, в селении проживало 700 дворов, а земельных наделов было всего 360. Жители вынуждены были нанимать земли под пастьбу, пахоту, сенокос в соседних станицах, на что уходило от 30 до 40 тыс. в год.

С. Кокиев также писал о тесноте и неудобстве местной школы, в которой училось 60 учащихся, но еще 160 детей оставались за бортом. Он сетовал на медленные темпы строительства школьного здания, возводимого в центре селения.

В 1885 г. в I выпуске редактируемого В. Ф. Миллером серийного издания «Сборник материалов по этнографии,

Применение маркетинга при разработке инновационной политики и в системе управления проектами и программами позволяет определить совокупность мер по исследованию проблем, связанных с состоянием инновационной сферы, изучением процессов реализации инновационной продукции предприятия. Сюда также можно отнести изучение групп потребителей, мотивов их реального поведения на рынке инновационных товаров, анализ рыночной ситуации, изучение каналов сбыта продукции, изучение стратегических позиций конкурентов и т.д. Конечно для отдельного предприятия с учетом его особенностей и специфики деятельности значимость каждого из элементов будет различна. Кроме того, соотношение между элементами маркетинга по уровню их значимости для обеспечения успеха предприятия в конкуренции, достижении необходимых финансовых результатов и т.п., постоянно изменяется с течением времени, в отраслевом разрезе, в зависимости от динамики цен, структуры затрат и особенностей рыночной среды, в которой существует предприятие.

На уровне региона в рамках инновационной политики маркетинговые исследования играют одновременно три роли. Во-первых, они используются как инструментарий стратегии инновационного развития экономики и обоснования направлений ее структурной перестройки с учетом ограничений по природным, трудовым и финансовым ресурсам, так как они позволяют выявить особенности среды функционирования и произвести сравнение их с реальными возможностями субъекта хозяйствования. В этом случае в качестве таких инструментов выступают программы социально-экономического развития, а также проекты модернизации предприятий.

Во-вторых, маркетинговые исследования способствуют ускорению темпов изменений социально-экономической системы, усилению контроля изменений в цепи

спроса-предложения конкретной продукции. При этом в качестве таких инструментов могут быть использованы программы модернизации отраслей, а также проекты развития отдельных предприятий.

Наконец, в-третьих, маркетинговые исследования способствуют продвижению привлекательных идей модернизации и усиливают их восприятие различными социальными группами, что можно отразить в виде социальных проектов (например, образовательных).

Таким образом, можно сделать вывод о том, что принципы осуществления инновационной политики региона и направления развития системы управления проектами и программами должны быть во многом взаимозависимы и синхронизированы. Это требует значительного расширения сферы управления и самоуправления, увеличения объема и усложнения характера выполняемых менеджерами работ в системе управления проектами и программами в условиях формирования инновационной экономики в регионе.

ССЫЛКИ И ПРИМЕЧАНИЯ:

1. Аганбегян А. О новой модели экономического роста в России // Экономические стратегии. 2011. № 2. С.12.

2. Дзагоева М. Р. Интеграция как фактор реструктуризации и повышения конкурентоспособности национальной экономики/М. Р. Дзагоева, С. Т. Хекилаев // Устойчивое развитие горных территорий. 2012. № 3. С.66.

3. Азоев Г. Л. Конкуренция: анализ, стратегия и практика. М.: Центр экономики и маркетинга, 2011. 208 с.

4. Александр Остервальдер Ив Пинье. Построение бизнес-моделей. Настольная книга стратега и новатора. М.: Альпина Паблишер, 2013. 288 с.

5. Александрова А. А. Малые научно-производственные предприятия — локомотив российской экономики/А. А. Александрова, К. Б. Борисова // Экономические науки. 2013. № 4 (101). С. 31-36.

6. Брускин С. Н. Системы управления эффективностью

возобновлении его деятельности. Прошение подписали 16 представителей осетинской интеллигенции, в том числе и С. В. Кокиев.

В прошении подчеркивалось, что женская школа, успешно действовавшая в Осетии в течение 26 лет, сыграла большую роль в народном образовании женщин, «заронила в отдаленные уголки нашей суровой родины неувядаемые зародыши Православия. Она дала нам неутомимых тружениц для наших сельских школ»[1]. Аналогичное прошение было направлено Великой княгине Ольге Федоровне.

Борьба осетинской интеллигенции за существование Ольгинской женской школы продолжалась до середины 1891 г. В итоге школу удалось отстоять, решение об ее закрытии было отменено. Школа была переименована во Владикавказский Ольгинский женский приют. Однако все лица, подписавшие прошение против закрытия школы, подверглись различного рода наказаниям. Коста Хетагуров в административном порядке «за подстрекательство живущих во Владикавказе осетин к подаче неправильных прошений и неузаконенных адресов» был выслан 9 июня 1891 г. в сел. Георгиевско-Осетинское Баталпашинского уезда Кубанской области (ныне сел. Коста Хетагурова Карачаево-Черкесской Республики).

Местные власти расценили подписание С. В. Кокиевым прошения как «протест и демонстрацию против существующего строя». Начальник Терской области генерал Каханов настоял на административной высылке С. В. Кокиева из Терской области как неблагонадежного в политическом отношении. В письме к В. Ф. Миллеру от 28 августа 1891 г. С. В. Кокиев подробно описал ситуацию, сложившуюся в связи с борьбой за женскую школу, и просил его совета и поддержки[2].

С. В. Кокиев был выслан в г. Ташкент, где работал в Управлении Оренбургско-Ташкентской железной дороги. После революции 1905 г. С. В. Кокиев переехал в

ИСТОРИЯ

Л. К. Гостиева

ВКЛАД С. В. КОКИЕВА В ЭТНОГРАФИЮ ОСЕТИИ

Савва (Саукуй) Васильевич Кокиев родился в сороковых годах XIX века в селении Садон Алагирского ущелья. Точная дата его рождения не известна. С. В. Кокиев окончил Закавказскую учительскую семинарию в Гори (Грузия) со званием учителя народных училищ. В августе 1869 г. он поступил учителем приготовительного класса Владикавказского первого реального училища, в котором проработал более 20 лет. В 1891 г. С. В. Кокиева вынудили подать в отставку. Его отставка была связана с закрытием с 5 января 1891 г. Владикавказской Ольгинской женской школы. Трехклассное училище с пансионом, преобразованное в 1866 г. из осетинской женской школы, открытой протоиереем А. Колиевым 10 мая 1862 г., носило имя Великой княгини Ольги Федоровны, жены наместника Кавказа. Учебное заведение пользовалось большой популярностью у осетин. Однако администрация Терской области, считавшая, что расходы на женскую школу слишком обременительны, с каждым годом сокращала число воспитанниц. Совет «Общества восстановления православного христианства на Кавказе» решил закрыть школу или перевести ее в Закавказье.

Осетинская интеллигенция была глубоко обеспокоена вестью о закрытии Ольгинской женской школы. Было решено обратиться с прошением к обер-прокурору Святейшего Синода К. П. Победоносцеву. В квартире священника А. Цаликова Коста Хетагуров написал текст прошения, который содержал протест против закрытия женского просветительского учреждения и просьбу о

бизнеса/С. Н. БрускинТ. П. Данько; под науч. ред. Н. М. Абдикеева, О. В. Китовой. М.: ИНФРА-М, 2012. 282 с.

7. Дорф Р. К. Современные системы управления/Р. К. Дорф Р. Х. Бишоп. М.: Издательство «БИНОМ. Лаборатория знаний», 2012. 832 с.

8. Верхоглазенко В. Н. Критериальное управление развитием компании. М.: ИНФРА-М, 2012. 206 с.

9. Павлов, А. Н. Управление программами проектов на основе стандарта PMI The Standart for Program Management. Изложение методологии и рекомендации по применению. М.: Издательство «БИНОМ. Лаборатория знаний», 2012. 304 с.

10. Попов Ю. И. Управление проектами/Ю. И. Попов, О. В. Яковенко. М.: ИНФРА-М, 2010. 208 с.

11. Дзакоев З. Л. Опыт формирования региональной инновационной системы. Владикавказ: Изд-во ВНЦ РАН и Правительства РСО-А, 2003. 369 с.

И. М. Фардзинова

НЕКОТОРЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ ОЦЕНКИ НАЛОГОВОГО ПОТЕНЦИАЛА РЕГИОНОВ СЕВЕРО-КАВКАЗСКОГО ФЕДЕРАЛЬНОГО ОКРУГА

В последние годы существенно возросла необходимость в систематическом исследовании оценки налогового потенциала: как регионов, так и отраслей экономики, и отдельных предприятий. Ведь система налогообложения хозяйствующих субъектов постоянно изменяется, и иногда такие изменения носят непопулярный характер. Более того, отсутствие продуманного подхода к введению новых налогов или изменению уже существующих с повышением налоговых ставок способно дестабилизировать экономическую ситуацию в отрасли или регионе, способствовать понижению рентабельности предприятий и даже наступлению их банкротства. Мы считаем, что во всех случаях необходим взвешенный и комплексный подход, обеспечить который может, в том числе, и применение системного подхода.

Применение системного подхода при оценке налогового потенциала регионов, обязательно — с учетом риска неплатежей, можно считать приоритетным направлением как научных исследований, так и разработки и применения практических методологий налоговой стратегии, с учетом конкретных особенностей разных отраслей и регионов, реальных хозяйствующих субъектов, с учетом наличия их реальных и потенциальных налоговых ресурсов. Таким образом, выявляется, что совершенствование методологии оценки налогового потенциала регионов, в том числе построение механизмов и моделей комплексного анализа налоговых возможностей, относится к наиболее актуальным, приоритетным задачам государства.

препаратов.

31. Постановление ФАС Западно-Сибирского округа от 19.10.2012 по делу № А75–53/2012.

32. Постановление Восьмого арбитражного апелляционного суда от 31 мая 2012 г. по делу № А75–53/2012.

33. Постановление Арбитражного суда Свердловской области от 16.05.2011 по делу № А60–9889/2011.

34. Постановление ФАС Волго-Вятского округа от 3.10.2012 по делу № А11–273/2012.

35. Approved Drug Products with Therapeutic Equivalence Evaluations, 34th ed., FDA, 2014; WHO Technical Report Series, No. 937, 2006. Annex 7: Multisource (Generic) Pharmaceutical Products: Guidelines on Registration Requirements to Establish Interchangeability.

36. Федеральный закон от 20.07.2012 № 122-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд».

37. Постановление Правительства РФ от 28.11.2013 №1086 «Об утверждении Правил формирования перечня лекарственных средств, закупка которых осуществляется в соответствии с их торговыми наименованиями, и о внесении изменения в Положение о Правительственной комиссии по вопросам охраны здоровья граждан».

38. Approved Drug Products with Therapeutic Equivalence Evaluations, 34th ed., FDA, 2014.

риков в XXI веке // Клиническая Микробиология и Антимикробная Химиотерапия. 2009. Том 11. №4.

17. Дорофеев, op.cit.

18. Ягудина Р. И. Проценко М. В. Биотехнологические лекарственные средства и биосимиляры. М.: Шико, 2012.

19. Approved Drug Products with Therapeutic Equivalence Evaluations, 34th ed., FDA, 2014.

20. Мешковский А. О российской фармакопее: где стоим и куда идем? // Фармацевтический вестник. 2013. Октябрь. №33.

21. Голуб А. В. Особенности фармацевтического рынка генериков в XXI веке // Клиническая микробиология и антимикробная химиотерапия. 2009. Том 11. №4.

22. WHO Technical Report Series, No. 937, 2006. Annex 7: Multisource (Generic) Pharmaceutical Products: Guidelines on Registration Requirements to Establish Interchangeability.

23. Постановление ФАС Западно-Сибирского округа от 28.05.2012 по делу № А46–9313/2011.

24. Постановление Арбитражного суда Свердловской области от 16.05.2011 по делу № А60–9889/2011.

25. Постановление ФАС Западно-Сибирского округа от 19.10.2012 по делу № А75–53/2012.

26. Постановление ФАС Волго-Вятского округа от 16.05.2013 г. по делу № А29–6167/2012.

27. Решение Комиссии Управления Федеральной антимонопольной службы по Брянской области по контролю в сфере размещения заказов от 15.10.2009 по делу №165.

28. См., например, Письмо ФАС от 29.04.2013 № АД/17322/13 «О закупках лекарственных препаратов с МНН «Эпоэтин альфа».

29. Письмо ФАС от 30 августа 2011 г. № АК/33019.

30. Письмо ФАС от 29.04.2013 № АД/17322/13 «О закупках лекарственных препаратов с МНН «Эпоэтин альфа»; Письмо ФАС России от 12.12.2013 № АК/50317/13 «Разъяснения для применения при проведении торгов на поставку лекарственного средства с МНН Сальбутамол в форме «аэрозоль для ингаляций дозированный»; Разъяснения о рассмотрении обращения ЗАО «Корал-Мед»; Разъяснения о возможности размещения заказа на поставку лекарственных препаратов с МНН «Доцетаксел»; О закупках антивирусных лекарственных

В связи с этим необходимо указать, что особенность экономического пространства Северо-Кавказского федерального округа (далее СКФО) проявляется в серьезной дифференциации уровня финансово-экономического развития отдельных регионов округа, в который входят как регионы из группы наиболее успешных в хозяйственном развитии — Ставропольский и Краснодарский края, так и регионы, имеющие одни из наиболее низких баллов Всероссийского рейтинга уровня общеэкономического развития — Северная Осетия и Ингушетия.

Вследствие этого субъекты Северо-Кавказского федерального округа создают наименьшую долю ВВП страны — 2%. Кроме того, по объему произведенного ВРП в 2012 году округ занимает последнее (8-е) место среди федеральных округов (табл. 1).

Таким образом, доля каждого из регионов Северного Кавказа в суммарном ВРП Российской Федерации не превышает 1,0%, и вследствие относительно невысоких объемов производства валового регионального продукта в данных регионах, в них возможны значительные колебания основных макроэкономических показателей и достижение их высоких положительных приростов при сравнительно небольшом абсолютном изменении. Разный вклад субъектов СКФО в формирование валового регионального продукта обусловлен асимметричностью концентрации производственных мощностей, разной площадью территорий, разницей в численности населения административно-территориальных образований. Около 70% ВРП СКФО приходится на долю 2-х субъектов — Ставропольского края (35,8%) и Республики Дагестан (32,83%). Доля остальных республик незначительна: 2,29% производит Республика Ингушетия, 4,87% — Карачаево-Черкесская Республика, 8,19% — Республика Северная Осетия — Алания, 8,02% — Кабардино-Балкарская Республика, 8,00% — Чеченская Республика.

Таблица 1. Объемы ВРП, произведенного регионами СКФО в 2012 году

Регион	млн руб.	место по РФ
Российская Федерация (ВВП)	44939152,90	–
Северо-Кавказский федеральный округ	928630,00	8
Ставропольский край	382500,00	32
Республика Дагестан	300900,00	34
Республика Северная Осетия-Алания	86780,00	72
Кабардино-Балкарская Республика	85450,00	73
Чеченская Республика	72677,80	74
Карачаево-Черкесская Республика	48900,00	78
Республика Ингушетия	24100,00	83

Рост ВРП в СКФО составил 1,2% в 2010 году, 3,5% — в 2011 году, 5,8% — в 2012 году (с индексом-дефлятором 2012 года к 2011 на уровне 110,6%) (таблица 2). Согласно «Стратегии социально-экономического развития СКФО до 2025 года», рост ВРП в субъектах округа должен обеспечить достижение среднероссийских показателей к 2025 году и составлять не менее 7,7% ежегодно.

Таблица 2. Динамика темпов изменения ВРП по регионам СКФО (в % к предыдущему периоду).

Регионы	Годы								
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Республика Дагестан	111,62	113,58	106,62	112,90	114,66	110,45	110,84	110,35	110,84
Республика Ингушетия	103,39	103,88	99,96	97,90	123,77	96,43	94,77	96,14	97,22
Кабардино-Балкарская Республика	102,41	104,08	105,64	102,70	102,70	105,74	96,14	94,18	95,26
Карачаево-Черкесская Республика	99,76	105,35	105,06	111,23	101,63	105,64	104,47	104,96	103,98
Республика Северная Осетия-Алания	101,04	103,68	103,39	110,15	103,98	98,39	99,08	98,69	98,10

ССЫЛКИ И ПРИМЕЧАНИЯ:

1. Мелик-Гусейнов Д. Таблетки для государства // Российская газета. Фармацевтика. №6082 (106).

2. Лошаков Л. А. Система международных и национальных непатентованных названий лекарственных средств // Вестник Росздравнадзора. 2008. № 6.

3. Государственный реестр лекарственных средств. http://grls.rosminzdrav.ru/grls.aspx

4. Ягудина Р. И., Аринина Е. Е., Кондратьева Б. Б. Взаимозаменяемость и замещаемость лекарственных средств // Современная организация лекарственного обеспечения. 2013. № 1.

5. http://government.ru/news/8354

6. U. S. Drug Costs Dropped in 2012, But Rises Loom // The New York Times. March 19. 2013.

7. Approved Drug Products with Therapeutic Equivalence Evaluations, 34th ed., FDA, 2014.

8. WHO Technical Report Series, No. 937, 2006. Annex 7: Multisource (Generic) Pharmaceutical Products: Guidelines on Registration Requirements to Establish Interchangeability.

9. Биологическая доступность лекарственных средств: принципы и проблемы. Докл. Науч. группы ВОЗ №536. Женева: ВОЗ, 1975.

10. Дорофеев В. Л. Подходы к оценке взаимозаменяемости лекарственных средств // Ремедиум. 2011. №12.

11. Approved Drug Products with Therapeutic Equivalence Evaluations, 34th ed., FDA, 2014.

12. Дорофеев, op.cit.

13. Федеральный закон от 12.04.2010 г. № 61-ФЗ «Об обращении лекарственных средств», ст. 4, п. 45.

14. Взаимозаменяемость лекарств нуждается в более четком и прозрачном регулировании // «Российская газета». Фармацевтика. №5632 (256).

15. Демидова М. А. Две правды одного МНН // StatusPraesens. №6. 2011.

16. Ушкалова Е. А., Юргель Н. В., Хубиева М. Ю., Хубиева А. Ю., Малин А. А. Проблемы качества и терапевтической эквивалентности дженериков // Здравоохранение. 11. 2010;

Голуб А. А. Особенности фармацевтического рынка гене-

перенасыщенной дженериками, ощущается явный дефицит информации о реальной терапевтической эквивалентности различных лекарственных препаратов. В этой ситуации, во-первых, необходим реальный, а не формальный, перечень взаимозаменяемых лекарственных препаратов, который содержал бы сведения о лекарствах с терапевтической эквивалентностью, доказанной с помощью соответствующих сравнительных исследований. Этот перечень, подобно американской Orange Book, мог бы выполнять в первую очередь информационную функцию.[38]

Во-вторых, следовало бы вернуться к ранее действовавшему принципу закупки лекарств, при котором в аукционной документации могло содержаться указание на конкретное торговое наименование с добавлением фразы «или эквивалент». Не решая в целом проблем, связанных с закупками, этот подход позволяет заказчику обозначить для потенциального поставщика некий желаемый ориентир и — в некоторых случаях — избежать поставки неэффективных лекарств.

В-третьих (если касаться более широкого круга вопросов), необходимо пересмотреть некоторые проблемные позиции, введенные ФЗ-44 и серьезно осложняющие жизнь лечебно-профилактическим учреждениям. Например, норму, в соответствии с которой совокупный объем закупок у единственного поставщика (закупки до 100 тыс. руб.), должен быть не более 5% всех закупок заказчика, а также норму, фактически запрещающую включать «безаналоговые» лекарственные средства в один лот с другими препаратами.

Ставропольский край	103,29	110,94	106,13	106,04	102,61	105,55	105,94	107,11	108,00
Чеченская Республика	–	–	–	109,66	123,87	108,29	108,00	108,78	110,74

Вышеприведенные данные говорят об асимметрии показателей динамики валового регионального продукта. Так, лидирующие позиции у Республик Дагестан и Чечня, что в большей мере связано с притоком инвестиций в экономику данных субъектов, определяемых политическими интересами страны, а не эффективностью хозяйственной деятельности на данных территориях. Отрицательные тенденции в развитии можно отметить в Республиках Ингушетия и Северная Осетия-Алания.

При этом существенного отставания темпов роста валового регионального продукта Северо-Кавказского федерального округа от показателей других округов не наблюдается, однако для выхода макрорегиона на среднероссийский уровень производственных мощностей потребуется резкий скачок темпов его роста, в том числе на краткосрочную, среднесрочную и долгосрочную перспективу.[1]

Следует учитывать, что в 2012 году доля нерыночного сектора экономики, а также транспорта и связи сократилась на 1,6 и 0,6 процентных пунктов соответственно, выросла доля торговли (+0,5%), сельского хозяйства (+0,6%), промышленности (+0,8%) в ВРП по сравнению с уровнем 2011 года, данное обстоятельство свидетельствует о низкой эффективности использования экономических механизмов для создания добавленной стоимости ведущими отраслями экономики субъектов округа.

Особенностью экономики округа является значительный удельный вес в ВРП отраслей, которые оказывают услуги, финансируемые из бюджетов всех уровней бюджетной системы (образование, наука, культура, здравоохранение, управление и др.) — 21,00% (средний показатель по России составляет 9%), бюджетный сектор выполняет главную роль (от 35% до 50%).

Преобладающей отраслью в экономике СКФО является сельское хозяйство. Практически не формирует общий валовой региональный продукт добывающая отрасль, ее доля составляет около 1%, в то время как среднероссийский уровень — 10%. В сложившейся ситуации можно констатировать низкий уровень развития добывающей отрасли в целом, кроме того, следует учесть и специфические особенности газо- и нефтедобывающей отраслей.

Следующей отрицательной чертой, которая характеризует специфику ВРП Северо-Кавказского федерального округа, выступает невысокая доля обрабатывающей промышленности, что, несомненно, приводит к отсутствию положительного влияния уровня производства обрабатывающей промышленности на производственный рост и рост уровня занятости населения.

Максимальный уровень обрабатывающего производства в общем объеме валового регионального продукта наблюдается в Республике Карачаево-Черкесия — 15,00%, Ставропольском крае (14,90%), Северной Осетии-Алании (12,35%), Республике Кабардино-Балкария (11,00%), при этом минимальный уровень сложился в Ингушетии (1,55%), Чеченской Республике (1,57%).

Необходимо отметить наличие комплексных строительных программ восстановления жилых объектов и объектов инфраструктуры на территориях макрорегиона, пострадавших в ходе военных действий. Указанный факт, кроме того, подтверждается высокой долей строительства в ВРП СКФО. Как показывают результаты аналитической обработки информации, не все производственные отрасли обеспечивают достаточный вклад в производство валового регионального продукта макрорегиона на одного занятого. При этом наибольший удельный вес в структуре ВРП Северо-Кавказского федерального округа на одного занятого обеспечивают естественные монополии, торговля, строительство, операции с недвижимостью, сфера государственного управления и обеспечения безопасности.

тике. Как было показано выше, детализация технического задания часто приводит к жалобам заинтересованных лиц и, в конечном итоге, к соответствующим предписаниям со стороны ФАС. При этом регулирование сферы государственных закупок лекарственных средств, к сожалению, основано на презумпции коррумпированности работника здравоохранения.

Важно понимать, что инициативы, направленные на совершенствование законодательства о государственных закупках, а также на создание каких-то дополнительных перечней лекарственных препаратов, вряд ли могут исправить ситуацию. Проблема, в конечном счете, сводится к содержанию государственного реестра лекарственных средств. (Здесь можно упомянуть о таком инструменте, как «Перечень лекарственных средств, закупка которых осуществляется в соответствии с их торговыми наименованиями».[37] В соответствии с правилами его формирования, «основанием для включения лекарственного средства в Перечень является невозможность его замены в рамках одного международного непатентованного наименования или при отсутствии такого наименования химического, группировочного наименования, определяемая с учётом показателей эффективности и безопасности лекарственных препаратов». Учитывая, что эффективность и безопасность лекарственного препарата является предметом проверки при его регистрации, само появление такого перечня служит признанием недостатков разрешительной системы). Выходом могла бы стать тотальная перерегистрация препаратов и, следовательно, санация рынка. Однако это радикальное предложение оставляет массу вопросов: кто оплатит соответствующие процедуры? Как их организовать, чтобы на выходе вновь не получить проблемный реестр? Кроме того, очевидно, что этот процесс не может быть быстрым.

Между тем, система здравоохранения, лечебные учреждения вынуждены работать здесь и сейчас. В отрасли,

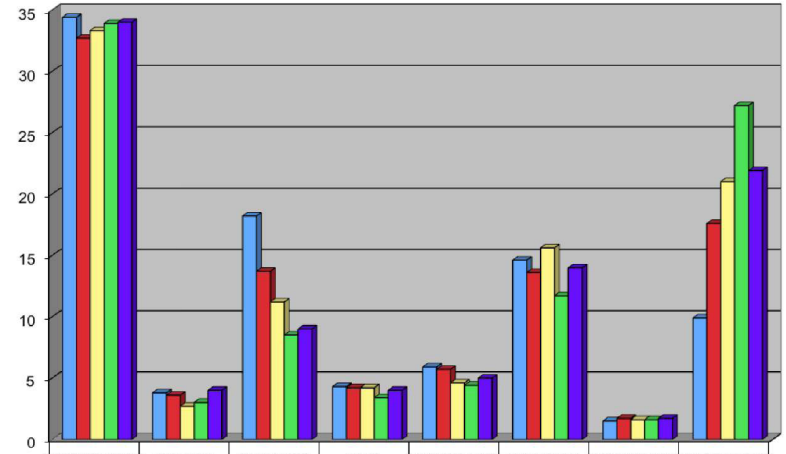
Выводы и предложения

Очевидно, что вопрос взаимозаменяемости препаратов нельзя считать решенным. Здесь есть как теоретические, так и (что гораздо более важно) практические проблемы и вопросы. Клинические фармакологи и другие врачи лечебно-профилактических учреждений указывают на значительное количество дженериков сомнительного качества, обращающихся на рынке; описывают конкретные проблемы, связанные с использованием этих препаратов, — снижение эффективности лечения, побочные эффекты, аллергические реакции и т.п. Как уже упоминалось, в России среднее количество дженериков в расчете на один оригинальный препарат значительно выше, чем в развитых странах. Если одни дженерики, по мнению врачей, не менее, а иногда и более эффективны, чем оригиналы, то к эффективности и безопасности других есть большие вопросы.

Все это говорит о том, что российская контрольно-разрешительная система пока не способна гарантировать эффективность и безопасность всех зарегистрированных лекарственных препаратов. В реальных условиях, когда далеко не все оригиналы и дженерики по факту являются взаимозаменяемыми, принуждение работников здравоохранения к такой замене может привести к тяжелым последствиям. Переход к закупкам только по МНН, произошедший в 2012 году[36], наряду с введением выписки лекарств по МНН стал шагом именно в этом направлении. Текущий вариант предлагаемых поправок в ФЗ-61, о которых говорилось выше, также может усугубить ситуацию.

Помимо прочего, подобные меры толкают заказчиков на нарушения законодательства о закупках. В сложившейся ситуации им приходится прибегать к различным ухищрениям, составлять аукционную документацию таким образом, чтобы приобрести препараты, которые затем можно будет реально использовать в клинической прак-

По всем видам экономической деятельности в Северо-Кавказском федеральном округе доля валового регионального продукта существенно ниже (в абсолютном выражении в два раза) среднероссийского уровня. Сложившаяся ситуация раскрывает глубокие проблемы производственного комплекса федерального округа: недостаточность квалификации персонала, недостаточный уровень производственных фондов, являющихся в основном устаревшими морально и физически. Следует обратить внимание на возможность решения данных проблем в процессе разработки стратегических программ развития субъектов Федерации. Важным критерием развития налоговой системы являются ретроспективные показатели поступлений в бюджетную систему (рис. 1).



	промышленность всего	сельское хозяйство	транспорт	связь	строительство	торговля и общественное питание	материально-техническое снабжение	другие отрасли
2007 год	34,4	3,8	18,2	4,3	5,9	14,6	1,5	9,9
2008 год	32,7	3,6	13,7	4,2	5,7	13,6	1,7	17,6
2009 год	33,3	2,7	11,2	4,2	4,6	15,6	1,6	21
2010 год	33,9	3	8,5	3,4	4,4	11,7	1,6	27,2
2011 год	34	4	9	4	5	14	1,7	21,9

Следует отметить, что максимальный удельный вес в совокупном объеме поступлений во все бюджеты бюджетной системы РФ за десять лет имеют платежи от пред-

приятий промышленности. Темп роста налогов и сборов в 2010 году по отношению к 2009 году составил 121,9%, доля в общем объеме поступлений увеличилась с 32,7% до 33,9%.

Первые три места занимают электроэнергетика, топливная и пищевая промышленность, достаточно большую долю имеют отрасли транспорта, торговли и общественного питания.[2]

Наибольший удельный вес в объеме поступлений за 2011 год имеют платежи от предприятий промышленности — 33,4%, в 2012 году — оптовой и розничной торговли, ремонта автотранспортных средств. Свыше 13% в 2012 году приходится на поступления от предприятий транспорта и связи, составившие 3,19 млн. руб., что на 697 тыс. руб. превышает показатели 2011 года, от предприятий обрабатывающих производств поступает 14,4%. Говоря о наращивании величины налоговых поступлений по отраслям экономики, необходимо сказать о неизбежном росте налоговой нагрузки. За 2012 год налоговая нагрузка по промышленности по сравнению с 2010 годом увеличилась на 0,2 процентных пункта и составила 11%, это можно объяснить тем, что налоговая нагрузка в топливной промышленности стала больше — на 7,9 процентных пункта, в деревообрабатывающей и целлюлозно-бумажной — на 2,11 процентных пункта, возросла в металлообработке и машиностроении на 2,05 процентных пункта.

За 2012 год собрано налогов, сборов, обязательных платежей в бюджеты всех уровней (включая поступления НДС и в государственные внебюджетные фонды) от регионов, входящих в Северо-Кавказский федеральный округ, — 100,5 млрд. руб. при темпе роста поступлений 77,0%, что на 29,9 млрд. руб. меньше, чем за 2011 г. (по России темп — 94,5%). При этом налогов, сборов и иных обязательных платежей, зачисляемых в консолидированный бюджет Российской Федерации, в 2012 году поступило: в СКФО — 96,8 млрд. руб. с темпом роста 112,8%,

Как все эти предложения могут отразиться на государственных закупках лекарственных препаратов?

Прежде всего, само определение взаимозаменяемости лекарственных препаратов можно будет рассматривать как специальную норму по отношению к общей норме о взаимозаменяемости товаров, содержащейся в ФЗ-135. На данную норму можно будет прямо ссылаться при обжаловании действий заказчиков, устанавливающих в аукционной документации те или иные уточняющие требования к объекту закупки. Благодаря расплывчатости формулировок правоприменитель (антимонопольный орган) сможет толковать норму самым непредсказуемым образом — вплоть до игнорирования различий в дозировке и форме выпуска препаратов.

Все же определяющее значение будут иметь сведения о результатах сравнения препаратов, подлежащие внесению в государственный реестр лекарственных средств. С точки зрения именно госзакупок вопрос состоит не только в содержании этих сравнительных данных, но и в форме, в которой в реестре будут отражены соответствующие сведения. Если, к примеру, в реестре будет содержаться прямое указание на взаимозаменяемость конкретных препаратов, то формулирование в аукционной документации каких-либо дополнительных критериев, приводящих к отсеву одного из этих препаратов, может рассматриваться как нарушение законодательства. Таким образом, можно ожидать, что практика ФАС в сфере контроля государственного заказа станет более единообразной и недружелюбной по отношению к заказчикам, стремящимся максимально конкретизировать требования к закупаемым препаратам.

поправок обозначались следующие обязательные критерии: доказанная терапевтическая эквивалентность с препаратом сравнения, одни и те же показания, одинаковый качественный и количественный состав действующих веществ, а также лекарственная форма, дозировка и способ введения. Текущая версия законопроекта предлагает исходить из того, что препараты должны быть «**сравнимы** по их терапевтической эквивалентности или биоэквивалентности, качественному и количественному составу действующего вещества, лекарственной форме, дозировке, способу введения, условиям производства в отношении препарата сравнения». Очевидно, что в таком варианте критерии взаимозаменяемости оказываются совершенно размытыми и не соответствующими международной практике.[35]

Несколько слов о предложенном механизме определения взаимозаменяемости. Изначально планировалось формирование некого отдельного перечня взаимозаменяемых лекарственных препаратов, где должны были содержаться данные о препаратах с доказанной терапевтической эквивалентностью. Однако теперь предлагается отражать эту информацию в государственном реестре лекарственных средств. Соответственно, определяться взаимозаменяемость должна уже не с помощью исследований терапевтической эквивалентности (как следовало из первых вариантов проекта), а экспертным учреждением, осуществляющим экспертизу лекарственных препаратов в процессе их государственной регистрации. Комиссия будет изучать некие параметры, содержащиеся в регистрационном досье, и в экспертном заключении, формируемом на заключительном этапе государственной регистрации лекарственного препарата, дополнительно заполнять таблицу сравнения этих параметров у регистрируемого препарата и препарата сравнения. Данные этой таблицы должны отражаться в реестре.

или на 11,0 млрд. руб. больше, чем в 2011 году (по России темп — 122,6%). Во всех субъектах СКФО отмечается положительная динамика поступлений, за исключением Чеченской Республики (96,7%). Основная доля (79,4%) (по России — 88,4%) доходов консолидированного бюджета Российской Федерации по регионам СКФО в 2012 году формируется за счет поступлений следующих бюджетообразующих налогов: НДС — 9,2 млрд. руб. при темпе роста 95,4% (по России темп — 112,9%), доля платежей составила 10,7% от общего объема поступлений (по России — 17,3%), налога на доходы физических лиц — 35,3 млрд. руб. с темпом роста 107,7% (по России — 107,5%) с долей — 40,7% (по России — 23,3%); налога на прибыль организаций — 17,4 млрд. руб. с темпом роста — 122,7%, и долей 20,2% (по России — 23,2%); акцизов по подакцизным товарам, которые производятся на территории Российской Федерации, — 5,3 млрд. руб. с темпом роста 106,8% и долей 6,2% (по России — 5,8%); платежей за пользование природными ресурсами — 1,4 млрд. руб. при темпе роста 95,4% (по России темп — 133,3%).

В федеральный бюджет доходов, администрируемых налоговыми органами, поступило 12,4 млрд. руб. со снижением на 3,9%, или на 507,0 млн. руб. (по России — рост 26,8%). При этом снижение темпа поступлений отмечено в Кабардино-Балкарской Республике, Северной Осетии — Алании и Чеченской Республике.

Индикативные показатели по мобилизации налогов, сборов и иных обязательных платежей, зачисляемых в федеральный бюджет за 2012 г. В сумме 11,0 млрд. руб. исполнены на 117,5% (поступило — 12,9 млрд. руб.). Отмечено невыполнение индикативных показателей в Республике Дагестан (86,5%).

В наибольшей степени зависит от финансовой помощи из федерального бюджета Республика Ингушетия, доля межбюджетных трансфертов без учета субвенций в консолидированных бюджетах которых составила в

2012 году 85,5%. Степень зависимости бюджета Республики Дагестан — 69,7%, Карачаево-Черкесии — 62,3%, Республики Северная Осетия — Алания — 52,2%, Кабардино-Балкарии — 48,3%, Ставропольского края — 29,0%. В среднем объем межбюджетных трансфертов без учета субвенций, приходящихся на душу населения в регионах Северо-Кавказского федерального округа в 2012 году, составил 17,7 тыс. руб., что в 2,5 раза выше среднероссийского уровня (7,1 тыс. руб.).

Бюджеты Республики Дагестан, Республики Ингушетия, Карачаево-Черкесской Республики являются высоко дотационными. За последние 10 лет объем средств федерального бюджета, ежегодно выделяемых Правительством Российской Федерации для оказания финансовой поддержки бюджетам регионов, входящих в состав Северо-Кавказского федерального округа, существенно увеличился.

В целом динамика бюджетных расходов в Северо-Кавказском федеральном округе невелика, поскольку ограничивается низкой величиной налогового потенциала. Дисбаланс между налоговым потенциалом и потенциалом бюджетных расходов вызывает потребность в существенной финансовой помощи из федерального бюджета. Анализ бюджетной диспропорции в субъектах Северо-Кавказского федерального округа в 2001-2012 гг. показал высокий уровень несбалансированности между доходами и расходами бюджетов, что во многом связано со слабой налоговой базой, а также с недостатком доходных источников республик округа, отсутствием тенденции к сокращению разрыва между рассматриваемыми показателями в СКФО и Российской Федерации.

СНОСКИ И ПРИМЕЧАНИЯ

1. Алексеева О. А., Рощупкина, В. В. Регионы России в новых условиях хозяйствования. Тюмень: Ист Консалтинг, 2012.

2. Рощупкина В. В. Оптимизация механизма оценки налогового потенциала. Ставрополь: Изд-во СевКавГТУ, 2008.

препараты предполагали возможность хранения при более низких температурах. Один из поставщиков, не допущенных к участию в аукционе, подал жалобу в УФАС, и она была признана обоснованной. Заказчик же (впоследствии суд поддержал его позицию) исходил из того, что требование о конкретном температурном режиме хранения поставляемого лекарственного препарата связано с отсутствием необходимости четкого соблюдения «холодовой цепи» непосредственно от производителя лекарственного средства до пациента. У заказчика не было возможности контролировать соблюдение температурного режима на всем протяжении его транспортировки, и, следовательно, гарантировать безопасность и эффективность лекарственного средства при его использовании в химиотерапии.

Поправки в ФЗ-61

Примерно два года обсуждаются возможные поправки в ФЗ-61. За это время отрасль увидела не менее 7 различных вариантов законопроекта. Одним из наиболее спорных стал набор норм, призванных урегулировать в законе вопросы взаимозаменяемости лекарственных препаратов. Предметом дискуссий стала как сама дефиниция взаимозаменяемости, так и механизм ее оценки и отражения соответствующих сведений в официальных документах.

В частности, обсуждается, могут ли биологические лекарственные препараты в принципе считаться взаимозаменяемыми. В первоначальных вариантах законопроекта в самом определении взаимозаменяемости прямо указывалось на отсутствие такой возможности. В последнем на данный момент варианте поправок данное указание из дефиниции исключено.

Следующая спорная позиция — собственно критерии взаимозаменяемости препаратов. В первых вариантах

зол», используемых для лечения язвенной болезни желудка и двенадцатиперстной кишки.[32] Здесь также было отказано в допуске поставщику одного из МНН. Представители ФАС указывали, что лекарственная форма, состав, описание, фармакотерапевтическая группа, фармакологические свойства, показания к применению запрашиваемого и предложенного препаратов полностью соответствуют и имеют одно МНН, а значит отказ в допуске неправомерен. Однако суды согласились с доводами заказчика: инструкции препаратов содержат различия в способах приготовления инфузионного раствора (в одном случае этот способ дороже и предполагал бы дополнительную закупку соответствующего компонента) и разный временной промежуток, в течение которого готовый препарат можно использовать.

Можно привести и пример, связанный с требованиями к вспомогательным веществам. В данном случае речь о закупках препарата «эпоэтин альфа», воздействующего на систему свертывания крови и кроветворение.[33] УФАС сделало вывод о неправомерном установлении заказчиком дискриминационного требования к товару — отсутствие вспомогательного вещества «альбумин». Именно это указание давало возможность участия в аукционе поставщиков только одного лекарственного препарата, чем, по мнению антимонопольного органа, нарушались права других производителей и поставщиков. При этом сам заказчик исходил из того, что альбумин способен вызывать побочные эффекты.

Другой пример связан с закупкой для областного онкологического диспансера противоопухолевого лекарства с МНН «Доцетаксел».[34] В аукционной документации было установлено требование, касающееся определенного температурного режима хранения препарата (от +15 до +25 С). Благодаря этому участниками размещения заказа мог быть поставлен только один товар с торговым наименованием «Таксотер» — иные зарегистрированные

З. Ф. Албегова

РОЛЬ ЛИЗИНГА КАК ФОРМЫ ИНВЕСТИЦИОННОЙ ПОДДЕРЖКИ КРЕСТЬЯНСКИХ (ФЕРМЕРСКИХ) ХОЗЯЙСТВ

Учитывая, что крестьянские (фермерские) хозяйства сталкиваются с еще большими трудностями при попытке создания собственного, хотя бы небольшого машинно-тракторного парка, наиболее целесообразным выходом из этого положения было бы применение лизинга, посредством которого фермеры смогли бы осуществлять свою деятельность. Несмотря на очевидность такого пути решения проблемы, есть немало нерешенных вопросов, и чтобы лучше в них разобраться, можно рассмотреть сущность лизинга как метода инвестиционной поддержки сельскохозяйственных предпринимателей.

В наиболее широкой трактовке инвестиции представляют собой вложение капитала с целью последующего его увеличения. При этом прирост капитала должен быть достаточным с тем, чтобы компенсировать инвестору отказ от использования имеющихся у него средств на потребление в текущем периоде, вознаградить его за риск, возместить потери от инфляции в предстоящем периоде.

Характеризуя экономическую сущность инвестиций, следует отметить, что в современной литературе этот термин иногда трактуется ошибочно или слишком узко. Частая ошибка, встречающаяся в литературе (прежде всего отечественной), — отождествление термина «инвестиции» с термином «капитальные вложения». Инвестиции в этом случае рассматриваются как вложение средств в воспроизводство основных фондов (зданий, оборудования, транспортных средств и т.п.). Вместе с тем инвестиции могут осуществляться и в оборотные активы, и в различные финансовые инструменты (акции, облигации и т.п.), и в отдельные виды нематериальных

активов (приобретение патентов, лицензий, «ноу-хау» и т.п.). Следовательно, капитальные вложения являются более узким понятием и могут рассматриваться лишь как одна из форм инвестиций, но не как их абсолютный аналог.

Нередко под инвестициями подразумевают любые вложения денег, например на приобретение ценных бумаг, земли, недвижимости и движимой собственности и т.п. С точки зрения экономической теории в данном случае следует говорить скорее о передаче собственности или права на собственность, поскольку никакого увеличения или расширения материального богатства при этом не происходит.

Что касается инвестирования капитала как такового, оно может осуществляться не только в денежной, но и в других формах — движимого и недвижимого имущества, различных финансовых инструментов (прежде всего ценных бумаг), нематериальных активов и т.п.

Некоторые авторы считают, что инвестиции, как правило, должны носить долгосрочный характер. Безусловно, это относится к таким формам инвестиций, как капитальные вложения, однако инвестиции могут быть и краткосрочными (например, краткосрочные финансовые вложения в акции, сберегательные сертификаты и т.п.).

Теперь о лизинге. Слово «лизинг» является русской транскрипцией английского слова, в основе которого лежит существительное «lease», что в переводе означает «аренда». Возникает вопрос: что же такое «лизинг»?

Одни авторы полностью отождествляют лизинг с долгосрочной арендой или с одной из её форм, которая, в свою очередь, сводится к наемным или подрядным отношениям, другие рассматривают лизинг как нетрадиционный способ кредитования предпринимательской деятельности, третьи считают лизинг скрытым способом купли-продажи средств производства или права пользования чужим имуществом, четвертые интерпретируют

меняемости: важным является отношение самого приобретателя к возможности замены одного товара другим.

И здесь мы возвращаемся к вопросу о требованиях к закупаемым лекарственным средствам, которые с точки зрения покупателя и определяют возможность такой замены. Существует масса примеров того, что на практике он не готов осуществлять замену препаратов только на основании идентичности МНН, лекарственной формы и дозировки.

Примеры

Некоторые из параметров, которые заказчики вносят в аукционную документацию и примеры которых были приведены выше, действительно могут носить ограничивающий характер. Например, цвет или форма таблеток. В других, по мнению контрольных органов, столь же очевидных случаях, у заказчика могут быть реальные причины для детализации своих требований. Добавим, что во всех нижеприведенных примерах комиссии ФАС соглашались с заявителями и выносили в отношении заказчиков предписания об устранении нарушений законодательства.

Так, в одном из дел[31] рассматривалась правомерность отказа в допуске к участию в аукционе заявки, в которой участник размещения заказа предлагал препарат с большим, чем требовала больница, количеством ампул в упаковке (по 50 ампул вместо 10). Суд, признавая действия аукционной комиссии правомерными и не соглашаясь с ФАС, исходил из следующей позиции заказчика: данное лекарственное средство необходимо одновременно использовать в нескольких отделениях больницы, следовательно, большую упаковку было бы неудобно делить между отделениями.

Иногда все еще сложнее — например, когда в инструкциях по применению препаратов есть различия, которые заказчик по той или иной причине считает важными. Одно из подобных дел касалось препаратов с МНН «Омепра-

карственные препараты следует относить к взаимозаменяемым лекарственным препаратам в контексте Закона о защите конкуренции».

Избыточную детализацию предлагается рассматривать как нарушение упомянутой ч.2 ст. 17 ФЗ-135, согласно которой запрещается не предусмотренное федеральными законами или иными нормативными правовыми актами ограничение доступа к участию в торгах.

Таким образом, основываясь на термине «аналогичный лекарственный препарат» (который в ФЗ-61 используется исключительно для расчета предельных отпускных цен на препараты из Перечня жизненно необходимых и важнейших лекарственных препаратов), ФАС делает вывод о взаимозаменяемости препаратов с одинаковыми МНН, одинаковыми лекарственными формами и одинаковыми дозировками.

Этот подход противоречит тому, что выше было сказано о проблемах терапевтической эквивалентности лекарств.

Отметим также, что сама практика издания Федеральной антимонопольной службой различных писем и разъяснений относительно взаимозаменяемости конкретных МНН в рамках госзакупок[30] не соответствует общей дефиниции взаимозаменяемости товаров, которое используется в 135-ФЗ для определения продуктовых границ товарного рынка (то есть рынка конкурирующих друг с другом товаров):

взаимозаменяемые товары — товары, которые могут быть сравнимы по их функциональному назначению, применению, качественным и техническим характеристикам, цене и другим параметрам таким образом, что приобретатель действительно заменяет или готов заменить один товар другим при потреблении (в том числе при потреблении в производственных целях) (п.3 ст.4 ФЗ-135).

Как видим, закон о защите конкуренции предполагает использование иного, субъективного критерия взаимоза-

лизинг как действия за чужой счет, т.е. управление чужим имуществом по поручению доверителя.[1]

Напомним, что под арендой понимается сдача имущества во временное владение и пользование за определенную плату. Как правило, арендодатель сдавал в аренду собственное имущество, которое ему в настоящее время было не нужно, возмещая через арендные платежи понесенные затраты и получая прибыль. Нетрудно увидеть, что под арендой, как краткосрочной, так и долгосрочной, всегда понимались двухсторонние отношения (арендодатель — арендатор).

В первой половине 1990-х годов в результате начала рыночных преобразований многие финансовые инструменты, которые раньше отсутствовали в нашей экономике, стали использоваться банками, кредитными учреждениями и просто предприятиями. Одним из таких инструментов, который широко используется в развитых странах и служит важным источником новых инвестиций, и является лизинг.

Таким образом, применение нового термина «лизинг» было вызвано желанием выделить новый вид инвестиций, который раньше не использовался в России (точнее — почти не использовался). В случае лизинга между производителем имущества и его пользователем возникает финансовый посредник, который берется финансировать сделку.

Классический лизинг предусматривает участие в нем трех сторон: лизингодателя, лизингополучателя, продавца (поставщика) имущества. Суть лизинговой операции заключается в следующем. Потенциальный лизингополучатель обращается в лизинговую компанию с деловым предложением о заключении лизинговой сделки. Согласно этой сделке лизингополучатель выбирает продавца, располагающего требуемым имуществом, а лизингодатель приобретает его в собственность и передает его лизингополучателю во временное владение и пользо-

вание за оговоренную в договоре лизинга плату. По окончании договора в зависимости от его условий имущество возвращается лизингодателю или переходит в собственность лизингополучателя. Состав участников сделки сокращается до двух, если продавец и лизингодатель или продавец и лизингополучатель являются одним и тем же лицом.

В случае реализации дорогостоящего проекта число участников сделки увеличивается. Это, как правило, происходит за счет привлечения лизингодателем к сделке новых источников финансовых средств (банков, страховых компаний, инвестиционных фондов и др.).[2]

Инвестиции фигурируют на финансовом (фондовом) рынке в форме денежного капитала или его заменителей и на рынке факторов производства — в форме реального капитала. Но, несмотря на то, что все инвестиции могут быть разделены на портфельные и реальные, тем не менее, они должны достаточно тесно взаимодействовать и взаимодополнять друг друга. Указанная связь отчетливо видна и в процессе лизинговых отношений. Одной из сторон лизинга являются реальные инвестиции в производство, осуществляемые лизингополучателем, а другой стороной — финансовые вложения лизинговых компаний в права на получение лизинговых платежей, а также финансовые вложения в создание самих лизинговых компаний, осуществляемые банками, инвестиционными фондами, фирмами-производителями и др.

Лизинговые обязательства лизингополучателя фактически являются неким аналогом ценной бумаги, согласно которой лизингополучатель, взяв в лизинг имущество, несет обязательства выплачивать определенные процентные платежи в течение определенного периода владельцу имущества, т.е. обязательства по оплате предоставленного права пользования данным имуществом.

Таким образом, можно отчетливо проследить способность лизинга трансформировать финансовые инвести-

ст. 17 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее ФЗ-135), согласно которой запрещается не предусмотренное федеральными законами или иными нормативными правовыми актами ограничение доступа к участию в торгах. Согласно ч. 3.1 ст. 34 ФЗ-94, документация об аукционе не может содержать требования к товару, если они влекут за собой ограничение количества участников размещения заказа. В соответствии с ч. 1 ст. 33 ФЗ-44 в описание объекта закупки не должны включаться требования к товарам, если такие требования влекут за собой ограничение количества участников закупки, «за исключением случаев, если не имеется другого способа, обеспечивающего более точное и четкое описание характеристик объекта закупки».

Но какие же требования считать избыточными, ограничивающими круг участников аукциона? Рассмотрим некоторые позиции, из которых исходит Федеральная антимонопольная служба и которые поэтому оказывают значительное влияние на практику деятельности комиссий ФАС по контролю в сфере размещения заказа.

Одна из таких позиций (прямо отраженная во многих решениях ФАС) заключается в том, что установление требований к уникальному составу препарата, объему наполнения флаконов, его упаковке, фасовке и так далее неправомерно, если совокупность таких требований указывает на единственного производителя.[28]

Другая важная позиция, также сформулированная в одном из писем[29], такова:

«…в соответствии со статьей 61 Закона об обращении лекарственных средств аналогичными лекарственными препаратами являются лекарственные препараты с одинаковыми МНН, одинаковыми лекарственными формами и одинаковыми дозировками… В связи с тем, что химические свойства лекарственного препарата являются его качественными характеристиками и определяют выбор потребителя, ФАС России полагает, что аналогичные ле-

наоборот, отсутствие указаний на несовместимость с какими-либо веществами); [23]

— состав вспомогательных веществ (наличие или отсутствие того или иного вещества); [24]

— количество препарата (таблеток, ампул, флаконов и т.д.) в упаковке;[25]

— материал, из которого сделана упаковка, а также тип фасовки (например, «пачки картонные», «упаковки ячейковые контурные»); [26]

— цвет или форма таблеток, цвет стекла ампул, и т.д.[27]

Здесь возникают следующие вопросы, напрямую связанные с проблемой взаимозаменяемости. Может ли поставщик вместо препарата или препаратов, подпадающих под описание заказчика, предложить другой препарат, который соответствует не всем, а только некоторым «основным», «критичным» параметрам аукционной документации? Каковы эти «основные» параметры? Кто и как должен определять возможность такой замены?

Ответ на первый вопрос — если говорить о конкретной процедуре закупок — вроде бы очевиден. Согласно п.2 ч.4 ст. 41.9 ФЗ-94, участник размещения заказа не допускается к участию в открытом аукционе в электронной форме в случае несоответствия первой части его заявки требованиям документации об аукционе. Аналогичная норма содержится в п.2 ч.4 ст. 67 ФЗ-44.

На практике (в том числе и в случаях, упомянутых выше) так и происходит. Когда же не допущенный к аукциону поставщик или просто лицо, посчитавшее, что его права нарушены самой формулировкой технического задания, подает соответствующую жалобу в ФАС, возникает новый вопрос: правомерно ли установление в аукционной документации каких-либо дополнительных требований, помимо обязательного МНН?

Право заказчика устанавливать различные требования к объекту закупки прямо вытекает из закона (ч. 2 ст. 34 ФЗ-94, ст. 33 ФЗ-44). Тем не менее, существует и ч.2

ции в реальные. И эта способность выражена у лизинга настолько сильно, что можно утверждать, что сегодня данный инвестиционный инструмент является одним из сильнейших (если не сильнейшим) стимуляторов перелива капитала из финансового сектора в реальный.

Приходится констатировать тот факт, что после августовского кризиса 1998 г. российский фондовый рынок не в состоянии обеспечить инвестиционными ресурсами промышленное производство. К этому негативному моменту добавляется еще и то, что не успело сложиться взаимодействие финансового и реального секторов экономики, столь необходимое для эффективного перелива капиталов, эффективного функционирования единого инвестиционного процесса страны.

С точки зрения имущественных отношений лизинговая сделка состоит из двух взаимосвязанных составляющих: отношений по купле-продаже и отношений, связанных с временным использованием имущества. С точки зрения обязательственного права эти отношения могут быть реализованы с помощью двух видов договора: купли-продажи и лизинга.

В случае, если в договоре лизинга предусмотрена продажа имущества после окончания срока договора, то отношения по временному использованию имущества переходят в отношения купли-продажи. Только теперь — между лизингодателем и пользователем имущества.[3]

Важно отметить, что все элементы лизингового процесса тесно связаны между собой. Так, отношения по временному использованию имущества (договор лизинга) возникают только после реализации договора купли-продажи. Получается, что исполнение одного договора дает толчок к возникновению следующей сделки, а участники лизингового процесса тесно взаимодействуют между собой на разных этапах.

На первом этапе изготовитель оборудования и будущий лизингодатель, заключая договор купли-продажи,

выступают как продавец и покупатель. При этом пользователь имущества, юридически не участвуя в договоре купли-продажи, является активным участником этой сделки, выбирая оборудование и конкретного поставщика. Все технические вопросы реализации договора купли-продажи (комплектность, сроки и место поставки, гарантийные обязательства, порядок приемки и т.п.) решаются между изготовителем (поставщиком) и лизингополучателем, на лизингодателя ложится обязанность финансового обеспечения сделки.

На втором этапе покупатель имущества сдает его во временное пользование, выступая как лизингодатель. Однако отношения по второму договору не замыкаются между пользователем и лизингодателем. Продавец имущества, хотя и заключал договор купли-продажи с лизингодателем, несет ответственность по качеству оборудования перед пользователем. Если оценивать важность и главенствующую роль отдельных составляющих комплекса лизинговых отношений, то определяющими, конечно же, являются отношения по передаче имущества во временное пользование. Отношениям по купле-продаже имущества отводится второстепенная роль. При лизинге собственник имущества, передавая его на определенный период во временное пользование, в установленный срок получает его обратно, а за предоставленную услугу получает комиссионное вознаграждение. Налицо элементы кредитных отношений. Только участники сделки оперируют не денежными средствами, а имуществом (основным капиталом). В связи с этим лизинг иногда квалифицируют как товарный кредит в основные фонды, а по форме он схож с инвестиционным финансированием. Для реализации договора лизинга у лизингодателя должно быть достаточно собственных свободных финансовых средств или он должен иметь доступ к «дешевым» деньгам. В условиях нашей страны такими объектами могут быть банки и другие кредитные

Взаимозаменяемость и госзакупки

Теперь о том, как проблема взаимозаменяемости лекарственных препаратов проявляется в практике государственных закупок.

Как известно, в настоящее время государственные закупки лекарственных препаратов, за некоторыми исключениями, осуществляются по их МНН, без ссылки на торговое наименование. Таково требование утратившего силу Федерального закона от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (далее — ФЗ-94) и нового Федерального закона от 5.04.2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее ФЗ-44).

Таким образом, для лечебно-профилактических учреждений и для отпуска льготникам в аптеках закупаться должны не конкретные зарегистрированные лекарства, а некие абстрактные препараты, соответствующие критериям, установленным заказчиком.

Заказчики детализируют эти критерии в аукционной документации. В соответствии с ФЗ-94 и ФЗ-44 в аукционной документации обязательно должно содержаться указание на МНН. На практике заказчики указывают в техническом задании также форму выпуска (дозировку, путь введения) препарата и ряд других параметров.

Во многих случаях такому детализированному описанию соответствует только один препарат из числа зарегистрированных в государственном реестре лекарственных средств. Можно привести следующие примеры «отсекающих» критериев, которые в своей практике используют заказчики:

— наличие в инструкции по применению лекарственного препарата определенных показаний к применению, указаний на совместимость с другими препаратами (или,

го международного стандарта только начинается. Еще одна собственно российская проблема — отсутствие адекватного применения фармокопейных стандартов, устанавливающих требования к качеству лекарственных средств и сырья для их производства.[20]

Главное же обстоятельство, на которое следует обратить внимание, это мнение практикующих врачей, в частности клинических фармакологов. Их опыт говорит о том, что судить в целом об эффективности или неэффективности дженериков нельзя. Они выпускаются как всемирно известными компаниями с серьезной репутацией, так и фирмами, базирующимися в странах со слабой контрольно-разрешительной системой. На практике замена оригинала на дженерик может быть абсолютно оправданна. В других случаях такая замена чревата снижением эффективности лечения или, что еще хуже, усугублением болезни. На российском рынке немало препаратов, в частности из стран Юго-Восточной Азии и Латинской Америки, которым врачи не доверяют, указывая на их низкую эффективность, и которые, что характерно, не продаются в США или в странах ЕС.[21]

Следует также отметить, что термин «взаимозаменяемость», строго говоря, даже шире понятия терапевтической эквивалентности. Например, согласно определению ВОЗ, взаимозаменяемый лекарственный препарат — это препарат, который является терапевтически эквивалентным при сопоставлении с препаратом сравнения и на который препарат сравнения можно заменить в клинической практике.[22] В реальной практике врачей и лечебных учреждений на возможность замены препаратов могут влиять и их дополнительные характеристики (удобство транспортировки и хранения, удобство использования и т.д.), которые могут оказаться разными даже у лекарств с доказанной терапевтической эквивалентностью.

учреждения или дочерние лизинговые компании, созданные с участием финансовых структур.

Первый опыт создания и функционирования лизинговых компаний в России подтверждает сделанное предположение, и большинство лизинговых компаний создаются при банках. В лизинг может передаваться любое имущество, которое не запрещено к свободному обращению на рынке и не уничтожается в производственном цикле (движимое и недвижимое).

С точки зрения оценки отдельных фаз процесса инвестирования справедливо выделение инвестиционных проектов двух типов. Первый из них — так называемые акционерные проекты, включающие в себя вложение инвестором денежного капитала в акции инвестируемого предприятия с намерением извлечь прибыль из перепродажи по повышенной цене акций этого уже более продуктивного в результате инвестиционного развития и инноваций предприятия. Таким образом, это не что иное, как портфельные инвестиции.[4]

Второй тип (или этап) инвестиционных проектов — это продуктовые проекты, предусматривающие фактическое вложение новых производительных активов в инвестируемое предприятие с целью получения прибыли (дополнительной прибыли) от освоения вновь приобретенного актива и увеличившихся в результате этого продаж продукта (товаров, услуг). В отличие от первого этапа это уже реальные инвестиции — капитальные вложения.

Таким образом, эти взаимосвязь и последовательность инвестиционных процессов являются характерной особенностью движения инвестиционных ресурсов. Они первоначально инвестируются акционерами или кредиторами (в случае вложения на кредитной основе) в предприятие в денежной (либо аналогичной денежной — в виде ценных бумаг) форме, и, следовательно, этот процесс относится к сфере фондового или кредитного рынка. Далее эти же средства реинвестируются самим предприятием

в конкретный вид требующихся ему производительных активов в натурально-вещественной форме, и, следовательно, в данном случае это уже процесс непосредственно производственной (производительной) сферы.

Для всех участников лизингового рынка эти параметры рынка очень важны, поскольку предоставляют объективные критерии для осуществления в условиях ограничений альтернативного выбора каждому из них, а конкретно — производителю (альтернатива: продажа или передача в лизинг), потребителю (выбор: покупка или получение в лизинг), банку (для решения дилеммы: либо кредит, либо лизинг), всем возможным инвесторам (для нахождения оптимального варианта из возможных непосредственных вложений в натурально-вещественной форме, в том числе и на условиях лизинга либо портфельных инвестиций).

Одна из особенностей лизинговых сделок состоит в том, что в ходе таких сделок лизингополучателю продается не производительный актив непосредственно, а часть срока его полезной службы, части жизненного цикла этого актива (пусть в большинстве случаев и с правом последующего его выкупа). Появляется дополнительный фактор, поскольку подходить к степени загрузки этого ресурса нужно (и подходить так приходится) исходя из срочности, продолжительности его использования. Действительно, с учетом того, что оплачивается каждый лишний час, день, месяц использования актива, появляется дополнительный и, надо сказать, очень мощный стимул применения его с максимальной отдачей.

Таким образом, редкий, но при этом принципиально необходимый, с точки зрения важнейшего для развития производства процесса инвестирования, ресурс — это основной капитал. Потребители при лизинге используют или вынуждены использовать его с максимумом отдачи. Следовательно, плата за этот ресурс — лизин-

Сторонники указанной позиции при рассмотрении вопросов взаимозаменяемости предлагают исходить из того, что терапевтическую эквивалентность дженериков необходимо доказывать для каждого препарата каждого производителя.[17]

Возможность проведения таких исследований в отношении дженериков предусмотрена, в частности, в ч. 2 ст. 38 ФЗ-61. Тем не менее, на практике при их регистрации в подавляющем большинстве случаев все же проводятся исследования биоэквивалентности. Исследования терапевтической эквивалентности в силу их высокой стоимости проводятся в отдельных случаях — как правило, по инициативе крупных фармпроизводителей.

Отдельная, еще более сложная и дискутируемая проблема — возможность взаимозаменяемости препаратов биологического происхождения (биопрепаратов), то есть наиболее современных, инновационных лекарственных средств. Это, в частности, иммунобиологические препараты, препараты, получаемые из крови и плазмы, препараты для генной терапии и так далее. Активную действующую субстанцию таких препаратов составляют белковые молекулы, обладающие сложной пространственной конфигурацией. Произвести биопрепарат, полностью идентичный оригинальному, по мнению некоторых специалистов, невозможно.[18]

Наконец, в российских условиях одной из ключевых является проблема контроля качества препаратов (их действующих и вспомогательных веществ). Отметим, что FDA в качестве одного из критериев терапевтической эквивалентности выделяет следующий: препараты должны производиться в соответствии с требованиями стандарта надлежащей производственной практики (GMP).[19] Этот параметр крайне важен, поскольку, если препараты производятся не по GMP, их качество, эффективность и безопасность могут различаться от одной серии препарата к другой. Как известно, в России внедрение это-

к термину «взаимозаменяемость») должна доказываться с помощью исследования их биоэквивалентности.[11] Такие исследования в большинстве случаев сводятся к сравнительным испытаниям на здоровых добровольцах с целью изучения концентрационного профиля действующего вещества или его метаболитов в биологических жидкостях (фармакокинетические исследования). Достаточность таких исследований связывается тем обстоятельством, что концентрационный профиль лекарственного вещества в плазме крови соответствует таковому в месте действия. [12]

В России при регистрации дженериков также обязательно проводятся исследования биоэквивалентности.[13]

Однако ряд исследователей сомневается в самодостаточности исследования биоэквивалентности лекарственных препаратов. Они указывают, что такие исследования проводятся на ограниченном контингенте здоровых добровольцев. Во-первых, фармакокинетика препарата у здоровых добровольцев и реальных больных может отличаться. Во-вторых, чаще всего исследуется действие разовых доз, однако при регулярном применении фармакокинетика некоторых препаратов может меняться. В-третьих, при исследовании фармакокинетики допускаются отклонения, которые иногда (например, для микродозированных препаратов) могут быть критичными. В-четвертых, при изучении биоэквивалентности может игнорироваться влияние вспомогательных веществ. Их содержание в оригинальном препарате и дженерике может быть разным, при этом они могут обладать собственной активностью или токсичностью.[14,15]

Существуют и конкретные исследования, подтверждающие важность различий в технологии производства действующего вещества, в количественном содержании примесей, вспомогательных веществ, которые существуют между некоторыми оригинальными и дженерическими препаратами. [16]

говые платежи — существенная гарантия его эффективного использования. Такая оценка является самой объективной оценкой. Примечательно, что применение понятия прокатной (арендной) оценки оборудования настоятельно рекомендовал академик Л. В. Канторович около 50 лет назад: с целью разработки оптимального плана производства, для повышения степени использования оборудования он ввел в математическую модель показатель прокатной оценки оборудования. По мнению Л. В. Канторовича, при решении вопросов, связанных с использованием оборудования, необходимо учитывать сам факт занятости этого оборудования при производстве данной продукции или данного вида работ, вводя в расчет прокатную оценку оборудования. Величина ее, равная экономии труда, которую дает дополнительная единица оборудования в оптимальном плане, определяется всеми конкретными условиями: объектом и видами работ, подлежащих выполнению, наличием этого вида оборудования и пр.[5]

В современных условиях экономическая целесообразность того или иного вложения ресурсов чаще всего определяется альтернативным сравнением данного варианта вложения с возможными результатами получения такой суммы средств в виде ссуды, кредита и пр. Поэтому главным ориентиром для такого сравнения инвестиций чаще всего служит рыночная ставка ссудного процента.

Таким образом, в своеобразной опосредованной форме допускается, что капитал (и в денежном, и в овеществленном виде), обладая особым «кредитным (или арендным) свойством», может быть количественно квалифицирован с точки зрения прокатной (арендной) оценки, с точки зрения сравнения той арендной платы, которую можно было бы получить от передачи этого капитала в кредит под проценты.

Инвестиционный процесс, а точнее его структура, с точки зрения этапов (стадий) воспроизводства пред-

ставляется в виде инвестиций: в новое строительство; в расширение действующих производств; в реконструкцию производства; на техническое перевооружение.

Финансовая нагрузка на инвестора при указанных видах инвестиций существенно различается: от самой высокой при новом строительстве до относительно небольшой при техническом перевооружении. Само это обстоятельство делает именно вложения в техническое перевооружение (особенно в настоящее время) наиболее привлекательными.

Именно лизинг может явиться радикальным способом ускорения процесса технического перевооружения, причем позволит его осуществить с меньшими стартовыми затратами, в более короткие сроки, а значит, и с большей эффективностью. В западных странах лизинг получил очередной, особый толчок к развитию в результате научно-технической революции, резкого скачка экономической активности, бурно растущих инвестиционных потребностей экономики, в силу объективно сложившихся значительных темпов экономического роста, которые уже не могли быть удовлетворены за счет исключительно традиционных каналов финансирования экономики и технического перевооружения производства. В условиях все более обостряющейся конкуренции лизинговые сделки стали одними из самых важных дополнительных каналов сбыта произведенной продукции, позволяя производителям добиваться значительного расширения круга потребителей и завоевывать новые рынки сбыта, опережая при этом конкурентов. Принципиально иную экономическую ситуацию и причины растущей активности в сфере лизинга мы наблюдаем сейчас в России. К сожалению, продолжается стагнация производства на фоне значительного спада деловой активности. К еще большему сожалению, принимаемые экономические решения чаще становятся не замедлителями, а катализаторами этих негативных процессов.

действительно способ сэкономить бюджетные средства без ущерба для качества лечения.

Тем не менее, рассуждая об эффективном использовании бюджетных средств, следует в первую очередь иметь в виду медицинский аспект проблемы: основной целью заказчиков должно быть качественное лекарственное обеспечение населения и надлежащее лечение пациентов, а не экономия. Остановимся на этой проблеме несколько подробнее.

Медицинские аспекты взаимозаменяемости

Об основной характеристике лекарственного препарата — его действующем веществе — было сказано выше. К другим параметрам, влияющим на взаимозаменяемость препаратов, относят одинаковый качественный и количественный состав действующего вещества, одинаковую дозировку или концентрацию, одинаковую лекарственную форму и один путь введения.[7,8] Все эти характеристики входят в понятие фармацевтической эквивалентности.

Однако эффективность препаратов, даже совпадающих по всем указанным критериям, может быть разной. Эта проблема давно замечена и обсуждается в профессиональном сообществе.[9] Среди причин разницы в эффективности таких лекарств — разные параметры качества действующей субстанции, разный состав вспомогательных веществ, а также различия в производственном процессе. Есть указания и на проблему примесей и ее влияние на эффективность и безопасность дженериков.[10]

Практика ведущих регуляторных систем, например подход Управления по санитарному надзору за качеством пищевых продуктов и медикаментов (FDA, агентство Министерства здравоохранения и социальных служб США), исходит из того, что терапевтическая эквивалентность лекарственных препаратов (понятие, наиболее близкое

средство, содержащее такую же фармацевтическую субстанцию или комбинацию таких же фармацевтических субстанций в такой же лекарственной форме, что и оригинальное лекарственное средство, и поступившее в обращение после поступления в обращение оригинального лекарственного средства.

В терминологии, принятой на международном уровне, чаще всего используется деление на «инновационные» или «брендированные» препараты и «дженерики». Следует отметить, что мировое потребление дженериков непрерывно растет.[4] По доле сегмента дженериков (77%) Россия занимает третье место в мире после Китая и Индии. При этом, например, в США доля дженериков составляет 12%, в Японии — 30%, Германии — 35%, Франции — 50%.[5] Причем по ряду МНН в России зарегистрировано до 100 и более препаратов.

Итак, рынок характеризуется активной конкуренцией оригинальных лекарственных препаратов с дженериками, а также дженериков между собой. И в лечебной практике, и в процедурах госзакупок довольно остро стоит вопрос о возможности их взаимной замены.

Проблема имеет как экономический, так и медицинский аспект.

С одной стороны, важное значение имеет фактор цены — особенно если мы говорим о государственных закупках. Оригинальные препараты в большинстве случаев дороже, чем дженерики (часто в несколько раз), что связано с высокими расходами производителя-инноватора на разработку нового лекарственного препарата. Ограниченность бюджетных средств, выделяемых на здравоохранение, создает давление на государство, заставляя чиновников рассматривать возможность закупки для лечебных учреждений или для обеспечения льготников более дешевых препаратов. Такая тенденция характерна не только для России, но и для развитых государств, в частности для США.[6] И во многих случаях это

Во многом еще не измененная и непоследовательно изменяемая экономическая система в России в очередной раз подчеркивает неэффективность традиционных для нашей экономики механизмов инвестирования, невозможность их применения в современных условиях. В результате можно прийти к парадоксальному выводу: диаметрально противоположные экономические ситуации, совершенно различные причины требуют во многом схожих экономических решений. В нашем случае это использование нового вида инвестиций, внедрение принципиально нового вида финансирования — лизинга.[6]

Можно назвать основные факторы, способствующие развитию лизинга на российском рынке на современном этапе развития национальной экономики:

1) настоятельная потребность в активизации в стране инвестиционного процесса;

2) наличие значительного парка морально устаревшего и физически изношенного оборудования, многолетнее замораживание обновления основных фондов;

3) падение доходности практически на всех рынках краткосрочных финансовых операций;

4) наличие значительных запасов товарно-материальных ценностей, не реализуемых в условиях неплатежей и слабо организованной торговли средствами производства;

5) возможность получения по лизинговым сделкам более дешевых кредитов западных финансовых институтов;

6) накопление первоначального капитала, готового к инвестированию в реальные активы;

7) появление в стране платежеспособных потребителей, способных выступать в роли надежных лизингополучателей;

8) дороговизна производительного и рентабельного оборудования, не позволяющая мелким и средним фирмам организовать собственное производство, пользуясь исключительно обычным банковским кредитованием.

ССЫЛКИ И ПРИМЕЧАНИЯ:

1. Налоговый кодекс Российской Федерации. Части первая и вторая. СПб.: Питер, 2012.

2. Бюджетный кодекс Российской Федерации // Библиотека «Российской газеты». 2012. Вып. № 15.

3. Методические указания по проведению анализа финансового состояния организаций. Приказ Федеральной службы России по финансовому оздоровлению и банкротству от 23.01.2010 г. № 16 «Об утверждении «Методических указаний по проведению анализа финансового состояния организаций».

4. Методические рекомендации по разработке инвестиционной политики предприятия. Утверждены приказом Министерства экономики РФ от 18.10.11 г. № 118 // Экономика и жизнь. 2011. № 50. С. 13.

5. Канторович Л. В. Оптимальные решения в экономике. М.: Наука, 2010. 231 с.

6. Методические рекомендации по оценке эффективности инвестиционных проектов (вторая редакция). Официальное издание. Утверждено: Министерство экономики РФ, Министерство финансов РФ, Государственный комитет РФ по строительной, архитектурной и жилищной политике № ВК 477 от 21.06.2009 г./Коссов В. В., Лившиц В. Н., Шахназаров А. Г. М.: Экономика, 2010. 421 с.

Одним из важнейших факторов для рассматриваемой сферы является обращение на рынке лекарственных препаратов разных производителей, но при этом обладающих одинаковым международным непатентованным наименованием (МНН).

Международное непатентованное наименование представляет собой уникальное наименование действующего вещества лекарственного средства (то есть вещества, с действием которого на организм связывают лечебные свойства данного препарата), рекомендованное Всемирной организацией здравоохранения. Система МНН широко используется во всем мире и позволяет точно идентифицировать лекарственные средства.[2]

Каждый лекарственный препарат, зарегистрированный в Российской Федерации, имеет как МНН, обусловленное его действующим веществом, так и торговое наименование, присваиваемое разработчиком препарата (оно может совпадать с МНН). [3] Ярким примером может служить МНН «парацетамол», которое соответствует целому ряду «брендовых» препаратов — «Стримол», «Панадол», «Калпол» и другие.

Следует также отметить, что российское законодательство выделяет называемые «оригинальные» и «воспроизведенные» лекарственные средства.

Согласно определению, данному в ст. 4 Федерального закона от 12.04.2010 г. № 61-ФЗ «Об обращении лекарственных средств» (далее — Закон об обращении лекарственных средств, ФЗ-61), оригинальное лекарственное средство — лекарственное средство, содержащее впервые полученную фармацевтическую субстанцию или новую комбинацию фармацевтических субстанций, эффективность и безопасность которых подтверждены результатами доклинических исследований лекарственных средств и клинических исследований лекарственных препаратов. В свою очередь, воспроизведенное лекарственное средство представляет собой лекарственное

М. А.Цуциев

ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ЗАКУПКИ ЛЕКАРСТВЕННЫХ ПРЕПАРАТОВ: ПРОБЛЕМА ВЗАИМОЗАМЕНЯЕМОСТИ

Одной из наиболее чувствительных сфер применения государственных (муниципальных) закупок является рынок лекарственных препаратов. В настоящем докладе предпринята попытка обозначить некоторые ключевые для данной сферы проблемы. Центральное внимание уделено теме взаимозаменяемости лекарственных препаратов, имеющих одинаковое международное непатентованное наименование (МНН).

Особенности сферы государственных закупок лекарственных средств

Специфика сферы государственных закупок лекарственных препаратов характеризуется следующими факторами.

1. Колоссальная социальная значимость данного механизма. От него зависит эффективность работы лечебно-профилактических учреждений, качество оказываемой в них медицинской помощи, уровень организации льготного лекарственного обеспечения. Система государственного здравоохранения чрезвычайно чувствительна к любым проблемам и злоупотреблениям в сфере регулирования госзакупок.

2. Особенности товара, который в данном случае является предметом закупок. Ключевыми характеристиками лекарственных препаратов являются их качество, безопасность и эффективность. От того, насколько закупаемые лекарственные препараты соответствуют этим критериям, в конечном итоге зависит здоровье людей.

3. Значительная доля публичных средств на фармацевтическом рынке. По различным оценкам, она составляет от 30 до 35%.[1] Это обстоятельство обуславливает активную конкуренцию между фармпроизводителями за государство как одного из основных покупателей их продукции.

А. Б. Токаева

ПРОБЛЕМЫ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ МОЛОДЕЖНОГО РЫНКА ТРУДА В РСО-АЛАНИЯ

Правильная политика занятости — это четкая система подбора квалифицированных кадров, имеющая своей целью обеспечение потребности экономики в необходимом количестве специалистов в конкретные временные рамки. Экономическое и социальное благополучие Северо-Кавказского региона невозможно без решения проблемы молодежной безработицы. Слабая профессиональная подготовка, неумение быстро реагировать на экономические и геополитические изменения, психологическая нестабильность, свойственная людям молодого возраста, «откровенная неуверенность в себе» делают эту возрастную группу неконкурентоспособной на рынке труда в нашей республике. Безработица среди молодежи ухудшает социальный климат в обществе. Лишенная уверенности в завтрашнем дне, безработная молодежь чаще всего попадает под влияние криминальных структур.

По словам руководителя республиканского комитета по занятости населения Л. Каболовой, проблема трудоустройства молодежи актуальна не только для Северной Осетии, это общероссийская проблема, и экономический кризис лишь усугубил ее.[1]

Многие работодатели республики отказываются принимать на работу молодых специалистов, ссылаясь на естественную для молодежного компонента трудовых ресурсов нехватку опыта, трудовых навыков, квалификации для устойчивого выполнения тех или иных сложных трудовых функций. Эта проблема является актуальной для большинства массовых профессий: работодатель предпочитает работников в возрасте, с устойчивыми трудовыми навыками, знакомого с основными принципами организации и охраны труда не только по вузовским учебникам.

Исследование положения молодежи на рынке труда, которое проводилось среди выпускников ВУЗов РСО-Алания, показало ряд специфических особенностей. Для большинства выпускников с высшим профессиональным образованием в первую очередь привлекательна некая престижность данной специальности (юрист, экономист, стоматолог). Такой выбор молодежь делает под влиянием старших членов семьи или влиятельных знакомых. В результате молодежь получает образование, но не может найти работу на перенасыщенном рынке труда. Кроме этого, отсутствие опыта работы или стажировок в ведущих российских компаниях значительно осложняет ее поиск.

Остро стоит проблема занятости подростков, особенно во время летних каникул. Недостаточно эффективно реализуются меры по профориентации школьников и коррекции трудовых установок студентов. Эта же проблема касается создания новых рабочих мест для молодых инвалидов, условий для их обучения, дальнейшей стажировки. Более того, молодых инвалидов не обучают навыкам поиска работы.

В республике разработана и действует «Программа содействия занятости населения РСО-Алания на 2012-2014 годы».

Необходимо активизировать информационно-разъяснительную и консультационную работу среди населения и работодателей по вопросам организации общественных работ и участия в них молодых граждан.

Молодые люди обращаются в службу занятости для получения «непрестижной» профессии, но с большей вероятностью дальнейшего трудоустройства. В 2012 году 1400 безработных молодых людей смогли повысить уровень квалификации. Было создано более 8 тысяч временных рабочих мест, где молодые специалисты могли пройти стажировку. За пределами региона трудоустроено 80 человек, а услуги по профессиональной ориента-

14. Степанов С. А. Указ. соч; Камышанский В. П. Ограничения права собственности. Дисс. докт. юрид. наук. СПб., 2000. С. 270.

15. Белов В. А. Имущественные комплексы: Очерк теории и опыт догматической конструкции по российскому гражданскому праву. М.: АО «Центр ЮрИнфо», 2004. С.46.

16. Мейер Д. И. Русское гражданское право: В 2 ч. Ч. 1. М.: Статут, 1997. С. 145.

17. Шершеневич Г. Ф. Учебник торгового права. М.: Спарк, 1994. С. 72.

18. Гришаев С. П. Правовой режим недвижимого имущества// Подготовлен для системы КонсультантПлюс, 2007.

19. Жариков Ю. Г., Масевич М. Г. Недвижимое имущество: правовое регулирование. М., 1997; Безбах В. В., Герреро Перес Б. А., Ермакова Е. П., Залесский В. В. и др. Гражданское и торговое право зарубежных стран: Учебное пособие. М.: МЦФЭР, 2004; Брагинский М. И., Залесский В. В., Клейн Н. И., Литовкин В. Н. и др. Гражданское право России: Курс лекций. Ч. 1/Под ред. О. Н. Садикова. М.: Юридическая литература, 1996. С. 304.

20. Егоров И. Д., Елисеев И. В., Иванов А. А., Кротов М. В. и др. Гражданское право: Учебник. Ч. 1/Под ред. А. П. Сергеева, Ю. К. Толстого. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Проспект, 1997; Романов О. Е. Указ. соч.

21. Куликов А. Ипотека предприятия как имущественного комплекса. М., 2000. С. 19.

22. Козырь О. М. Недвижимость в новом Гражданском кодексе // Гражданский кодекс России: проблемы, теория, практика/Под ред. А. Л. Маковского. М., 1998. С. 282.

23. Суевалов М. С. Купля-продажа предприятия как основная форма отчуждения-приобретения бизнеса // Юрист, 2007. № 7.

та и условиям сделок комплекс всех прав и обязанностей, определённо связанных с отдельным направлением в коммерческой деятельности физического лица либо организации.

ССЫЛКИ И ПРИМЕЧАНИЯ:

1. Большой энциклопедический словарь. 2-е изд., перераб. и доп. СПб.: Норинт, 1998. С. 557.

2. Дружинина Л. Предприятие как объект // ЭЖ-Юрист. 2005. № 35.

3. Постановления ФАС ЗСО от 11.01.2005 №Ф04–8395/2004 (6641-А81-38); ФАС СКО от 04.08.2005 № Ф08–3009/05; ФАС УО от 31.05.2006 № Ф09–4346/06-СЗ.

4. Гражданское право. Ч.2. Учебник / Под ред. А. П. Сергеева, Ю. К. Толстого. М.: Проспект, 1998. С. 103.

5. Лапач В. А. Имущественные комплексы предприятий как объекты прав: понятие и проблемы //Юридический вестник РГЭА. 1999. № 3. С. 34.

6. Степанов С. А. Недвижимое имущество в гражданском праве. Статут. М., 2004. С. 43.

7. Перевалова И. В. Филиал как предприятие и имущественный комплекс // Юрист. 2004. № 8.

8. Колесов Ю. И. Государственная регистрация прав на недвижимое имущество и сделок с ним. Ростов-на-Дону, 2001. С.64-77.

9. Гришаев С. П. Правовой режим недвижимого имущества// Подготовлен для системы КонсультантПлюс, 2007.

10. Козырь О. М. Недвижимость в новом Гражданском кодексе России // Гражданский кодекс России. Проблемы. Теория. Практика/Отв. ред. А. Л. Маковский. М., 1998. С. 280-281.

11. Белов В. А. Гражданское право: Общая и Особенная части. Учебник. М., 2003. С. 246.

12. Романов О. Е. Предприятие и иные имущественные комплексы как объекты гражданских прав: Дисс.... канд. юрид. наук. М., 2003. С. 227.

13. Концепция гражданского законодательства о недвижимом имуществе/Под ред. В. В. Витрянского, О. М. Козырь, А. А. Маковской. М., 2004. С. 43.

ции были оказаны более чем 6790 молодым людям. Более 35% всех переобучаемых службой занятости имеют диплом вуза.[2]

Разработаны мероприятия по повышению доступности жилья для молодых учителей в РСО-Алания для увеличения количества молодых учителей общеобразовательных учреждений. Это привлекло 168 молодых специалистов в районные и сельские школы.

Данное исследование показывает, с какими проблемами трудоустройства сталкивается молодежь на региональном рынке труда, на которые указывают сами молодые люди.

Опрошенная в рамках данного исследования молодежь относится к разным демографическим категориям (19-23; 24-30).

Указываются две главные проблемы молодежной безработицы:

1. Нехватка рабочих мест.

2. Недостаток полученных знаний и квалификации.

Так, 60% опрошенных женского пола в возрастной категории 24-30 лет считают, что самый универсальный способ найти работу — это связи родственников и полезные знакомые. Большая часть (78%) представителей мужского пола полагается на свои силы при поиске работы. Универсальные методы поиска работы — например, по объявлениям работодателей или направления центра занятости, а также через прохождения студенческой практики — используются редко (от 2 до 7,5% респондентов готовы попробовать эти методы поиска работы, но не верят в успех).

Однако 49% респондентов (выпускников Северо-Осетинской государственной медицинской академии), на вопрос о поиске работы ответили, что не торопятся с поиском работы, объясняя желанием продолжить обучение в интернатуре и ординатуре.

Второе серьезное препятствие, с которым сталкива-

ются молодые люди в поисках работы, — это отсутствие необходимой квалификации, требуемой работодателем. Многие работодатели предпочитает брать на работу выпускников ВУЗов с двумя дипломами о высшем образовании, либо магистров, либо тех, кто неоднократно проходил стажировку в ведущих российских и зарубежных компаниях.

У многих молодых специалистов нет не только опыта работы, но и дополнительных навыков (свободное владение иностранным языком, компьютером).

На вопрос — нуждается ли молодой человек в дополнительном обучении, большинство опрошенных респондентов (92%) во всех возрастных категориях ответили, что считают это необходимым. Наиболее популярными ответами на вопрос о последипломном образовании были — овладение компьютерной грамотой и навыками делового общения. Все респонденты в ходе проведения исследования были заинтересованы только в высоко оплачиваемой работе, с возможностью карьерного роста. Тем не менее, только 20% молодых людей, обращающихся в службу занятости, готовы к переобучению по актуальным специальностям.

Опрашиваемая молодежь на вопрос о трудовом стаже по специальности ответила: 60% опрошенных не имели такого стажа, 25% респондентов имели не превышающий трех лет стаж работы по специальности, у 15% ответивших этот стаж был в рамках четырех лет. Таким образом, большинство опрошенных не имеют стажа работы по специальности, либо этот стаж не превышает трех лет. Если принять во внимание тот факт, что 80% респондентов имеют профессию и специальность, можно заключить, что молодежь 18-20 лет в Республике Северная Осетия — Алания с большим трудом находит работу по специальности.

Из-за отсутствия перспектив на региональном рынке труда 38% респондентов выразили желание переехать в

ходимо внести изменения, согласно которым на предприятие данное положение не распространяется.

По мнению М. С. Суевалова, предприятие вписывается в концепцию развития правового института приобретения-отчуждения бизнеса как чего-то «более общего».[23] Однако для действительно эффективного развития этого направления стоит внести определенные корректировки в действующее законодательство. Например, это касается обязательной регистрации договора купли-продажи предприятия, установленной п. 3 ст. 560 Гражданского кодекса РФ.

Таким образом, предприятие является юридически сложной конструкцией, включающей в себя различные по своей правовой природе объекты гражданских прав, и представляет собой своеобразную «совокупность» не только зданий и сооружений, но и определенных прав и обязанностей, в том числе неимущественного характера. Как фактически, так и юридически оно представляет собой совокупность вещей, прав и обязанностей, которая в некоторых случаях может быть разделена на отдельные составные части. Однако при этом предприятие предусматривает собой не случайный набор отдельных видов имущества, а определенную, находящуюся в системе совокупность имущества, которое используется по общему назначению.

Предприятие как объект следует рассматривать как единый комплекс, принадлежащий хозяйствующему субъекту объединенный общим назначением и обособленный в экономическом отношении имущественный комплекс, состоящий из функционально взаимосвязанных материальных и нематериальных элементов, относящийся к категории имущества и в силу закона признаваемый недвижимым имуществом, созданный и используемый для предпринимательской деятельности.

Предприятием следует считать объективно сложившийся и выделяемый по документам бухгалтерского учё-

ля в виде государственной регистрации. В этой связи актуальным является вопрос отграничения предприятия от других объектов гражданских прав, имеющих отличный от предприятия правовой режим и соответственно более простые правила оборота. Очевидно, что такое разграничение необходимо для предотвращения злоупотребления «волей сторон» в их стремлении избежать определенных юридических последствий при продаже предприятия, в частности — обязанностей в отношении кредиторов.

Можно вполне согласиться с точкой зрения, согласно которой признание предприятия недвижимостью независимо от того, входит ли в его состав недвижимое имущество или нет, вызвано необходимостью подчинения сделок с предприятием специальному правовому режиму недвижимости в целях обеспечения повышенной надежности таких сделок, защиты прав как их участников, так и третьих лиц.[22] Однако, «признав предприятие недвижимостью, в дальнейшем ГК не подчиняет его автоматически всем общим правилам о недвижимости, а устанавливает для сделок с предприятиями более формализованный и строгий режим».

Спецификой предприятия как объекта недвижимости является и то, что изначально (например, при создании предприятия как имущественного комплекса) государственная регистрация вещных прав (в первую очередь права собственности) на него не требуется.

На предприятие не распространяются положения п. 1 ст. 2 Закона о государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, согласно которым единственным доказательством существующего права на недвижимость является государственная регистрация.

Таким образом, как правильно было отмечено, закон исходит из того, что на момент совершения сделки с предприятием сторона, передающая предприятие, таким правом обладает. Таким образом, очевидно, что в указанную статью Закона о государственной регистрации необ-

другой регион в поисках подходящей работы. Также респонденты проявляли большой интерес к индивидуальной предпринимательской деятельности, заявляя о готовности заняться малым предпринимательством при льготной поддержке со стороны государства и государственных структур.

Республиканское Управление по поддержке и развитию малого предпринимательства оказало финансовую поддержку на сумму свыше 800 млн рублей. В настоящее время малый бизнес для Северо-Кавказского региона — способ решения социальных, экономических и политических проблем. Высокоразвитый малый бизнес укрепит хозяйственную самостоятельность региона и решит ряд экономико-социльных проблем. Это и формирование современной рациональной структуры экономики, создание новых рабочих мест, снижение безработицы.[3]

Многие даже не пытаются обратиться в службу занятости населения, воспользоваться объявлениями на вакансии, в основном ориентируясь только на личные связи (отсутствие связей выступает большим препятствием для устройства на работу — наравне с отсутствием навыков и опыта). Большинство из них пополняют ряды охранников, таксистов и продавцов.

Эта тенденция подчеркивает необходимость регулирования спроса и предложения рабочей силы на региональном рынке труда посредством совместной деятельности социальных служб и институтов образования.

Экономическое благополучие республики напрямую зависит от молодежи. Лишая молодых людей возможности трудиться, обеспечивать себя и свои семьи, лишаем их будущего, уверенности в себе, в своих знаниях и силах, создаем поколение «неудачников».

Таким образом, для преодоления проблем молодежной безработицы в РСО-Алания необходим ряд комплексных мер, реализуемых на разных уровнях исполнительной и законодательной власти:

1. Сбалансировать региональный рынок труда и образовательные услуги. Стимулирование работодателей к приему на работу «молодых» специалистов.

2. Обеспечить мобильность выпускников учебных заведений, предоставлять им рабочие места за пределами кавказских республик в регионах, где есть необходимость в новых кадрах.

3. Создавать информационные порталы региональных служб занятости.

4. Повысить привлекательность «непрестижных» профессий и общественных работ, что позволит безработным молодым гражданам выйти из трудной жизненной ситуации и вести достойный образ жизни.

ССЫЛКИ И ПРИМЕЧАНИЯ:

1. Доклад «Северная Осетия: молодежная безработица и направления государственного регулирования». Комитет Республики Северная Осетия-Алания по занятости населения: http://www.trud15.ru/

2. Там же.

3. Токаева Б. Б. Современные проблемы малого бизнеса в РСО-Алания // Развитие регионов в XXI веке. 2013. Часть 2. С.338-342.

образующего. В то же время согласно п. 2 ст. 132 ГК допускается возможность продажи части предприятия (наиболее распространенной разновидности имущественных комплексов), а также совершение иных сделок с частью предприятия, влекущих установление, изменение и прекращение вещных прав. [18,19]

Существуют мнения, что о наличии предприятия можно говорить тогда, когда в имущественном комплексе помимо материальных предметов имеются также права и обязанности, связанные с данным имуществом,[20] или если имущественный комплекс образует технологически единое целое, замкнутый производственный цикл.[21] Если второй выделенный подход явно страдает экономической направленностью, то первый подход во многом справедлив с учетом необходимой поправки. Следует говорить не о наличии конкретных прав и обязанностей, а о том, что имущественный комплекс используется в предпринимательской деятельности.

Законодательством предусмотрено целевое назначение предприятия, связанное с его использованием в предпринимательской деятельности. Использовать предприятие может не только собственник (субъект права хозяйственного ведения или оперативного управления), но и иное лицо, которому право пользования (владения) предприятием передано по гражданско-правовой сделке. Передача предприятия пользователю может осуществляться как на возмездной (аренда), так и безвозмездной основе. При этом важно, чтобы имущественный комплекс использовался в предпринимательских целях.

Гражданское законодательство рассматривает предприятие как недвижимость особого рода, поскольку в состав предприятия входят также иные виды объектов, не являющиеся не только недвижимостью, но и вещами в принципе. Очевидно, что отнесение законодателем предприятия к категории недвижимого имущества вызвано необходимостью повышенного государственного контро-

собой не случайный набор отдельных видов имущества, а определенную, находящуюся в системе совокупность имущества, которое используется по общему (единому) назначению. Использование предприятия как имущественного комплекса ограничено его целевым назначением. Оно может быть использовано для осуществления предпринимательской деятельности (п. 1 ст. 132 ГК РФ).

Как справедливо утверждает В. А. Белов, совокупность имуществ только тогда может быть признана имущественным комплексом, когда она имеет характер системы, т.е. когда набор образующих ее элементов и цементирующих их связей не случаен, а подчинен единой задаче — достижению заранее определенной, заданной управомоченным лицом, либо законом, фактической, либо юридической цели. «...Все элементы, составляющие имущество предприятия, должны быть объединены, тесно связаны между собой, подчинены единой цели использования».[15]

О единстве имущественного комплекса как единстве его правового режима писал Д. И. Мейер: «Нераздельность имущества имеет то значение, что оно подлежит единому праву: отчуждается и приобретается такое имущество как одно целое, не подлежит разделу и при открытии на него права наследования».[16] Единство имущественного комплекса связано прежде всего с тем, что оно имеет единое назначение, а именно осуществление предпринимательской деятельности предприятием как субъектом прав. Таким образом, следует разделить позицию Г. Ф. Шершеневича, рассматривавшего имущественный комплекс предприятия в качестве целевого имущества.[17]

Предприятие, будучи имущественным комплексом, является неделимым объектом, его неделимость с правовой точки зрения заключается в распространении единого правового режима на все имущество, входящее в состав объекта. Неделимость объекта состоит также в значительном уменьшении или даже утрате ценности предприятия в целом в случае физического разделения имущества, его

ПРАВО

О. Х. Качмазов, Н. Ш. Козаев

КРИМИНОЛОГИЧЕСКИЙ ПОРТРЕТ ЛИЦА, СОВЕРШАЮЩЕГО ПРЕСТУПЛЕНИЕ В СФЕРЕ ВНЕШНЕЭКОНОМИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Проблема исследований, связанных с криминологической характеристикой лиц, совершающих преступления в сфере внешнеэкономической деятельности, обусловлена сложностью самого предмета исследования, высоким уровнем латентности преступлений, наличием исключительно организованных форм ее существования, а также трансграничным характером деятельности организованных преступных группировок.

Отметим, что преступления в сфере внешнеэкономической деятельности, а это деяния, предусмотренные статьями 189, 190, 193, 193.1, 194 и 200.1 Уголовного кодекса Российской Федерации, в большинстве своем совершаются организованными группировками, спецификой которых является строгое распределение ролей: первые контролируют поток товаров, вторые являются курьерами, третьи оказывают помощь в сбыте товаров и т.д.

В качестве примера приведем уголовное дело № 35368/13, возбужденное в отношении неустановленных лиц по признакам преступления, предусмотренного ч. 2 ст. 194 УК РФ.[1] Из материалов следует, что из Нигерии через государственную границу России было провезено 370 тонн товара на сумму свыше двухсот тысяч долларов. Отправителем являлась нигерийская фирма «Крам Стон», получателем — российское ОАО «Арго», перевозчиком — иорданская компания «Лаксфьюжн». Правоохранители установили, что документальная цена товара была суще-

ственно занижена, а документы подделаны. Благодаря собранным доказательствам удалось установить, что совершению преступления поспособствовали сотрудники таможенных органов.

Говоря о преступниках, те или иные авторы[2] традиционно выделяют общие свойства, на основании которых можно дать криминологическую характеристику лиц. К ним относятся:

1) социально-демографические признаки;
2) уголовно-правовые признаки;
3) социальные связи лица;
4) психологически признаки;
5) физические признаки.

Результаты исследований свидетельствуют, что криминологическая характеристика лиц, совершающих преступления в сфере внешнеэкономической деятельности, несколько отличается в зависимости от конкретного состава преступления. В целом лица, совершающие преступления в сфере внешнеэкономической деятельности, в отличие от других, характеризуются более высоким уровнем образования, интеллекта, социального статуса.

Лица, совершившие преступления рассматриваемой группы, за исключением ст. 200.1 УК РФ, — это в большинстве своем мужчины (92%) в возрасте от 23 до 30 лет (39%) и от 30 до 45 лет (51%). Преступления же, предусмотренные ст. 200.1 УК РФ, в равной степени совершают как женщины, так и мужчины с небольшим перевесом в сторону первых — 52% против 48%. Практически не совершают данные виды преступлений лица старше 55 лет — их доля составляет 0,9% от общего числа.

Соответственно, половозрастная структура имеет ярко выраженный характер и свидетельствует о необходимости проведения соответствующих профилактических мер с данной группой.

Относительно уровня образования преступников следует отметить определенную тенденцию: ранее,

1) наличие основного предпринимательского звена (как материального, так и нематериального составляющего комплекса);

2) «сбалансированность» прав и обязанностей, необходимых для сохранения предприятием как минимум прежнего места в экономическом обороте;

3) предельная детализация всего имущества, входящего в состав предприятия;

4) исключительная формализация сделок с имущественным комплексом;

5) максимальные меры по обеспечению прав третьих лиц, в частности кредиторов;

6) исключения из общих правил о последствиях недействительности сделок и об изменении или о расторжении договора купли-продажи имущественных комплексов;

7) обременения (стеснения, ограничения) вещных прав;

8) распространение юридической конструкции предприятия в сферы, как минимум, трудового, административного отраслей права. [14]

Указанные особенности юридической конструкции предприятия как особого гражданско-правового института, пишет С. А. Степанов, выделяют имущественный комплекс из всех иных объектов гражданских прав не только своеобразием, но и уникальной многогранностью, дающей возможность предприятию проявлять себя в самых разнообразных правовых формах.

Мнение о том, что каждое предприятие как имущественный комплекс имеет центральный, наиболее значимый элемент, определяющий состав и значимость того или иного предприятия как объекта права, не учитывает, что предприятие — это, прежде всего, комплекс имущества. В связи с этим выделение наиболее важных элементов предприятия вряд ли целесообразно.

Проанализируем характерные особенности предприятия как имущественного комплекса. Он представляет

фессор В. А. Белов предлагает считать его объектом абсолютного права особого рода.[11]

Таким образом, представляется, что ст. 128 ГК должна быть дополнена указанием на имущественные комплексы как особые объекты гражданских прав.

Встречается и другая точка зрения, так, О. Е. Романов отмечает, что предприятие — это все имущество, выражающее отдельный промысел предпринимателя. В данном случае можно говорить о том, что все принадлежащее лицу имущество, с помощью которого осуществляется деятельность по извлечению прибыли в какой-либо отрасли, необходимо считать единым предприятием, что нецелесообразно исходя из интересов гражданского оборота.[12]

В литературе высказывалось мнение, что главным недостатком действующего законодательства следует признать отсутствие в нем четких признаков предприятия как объекта гражданских прав, которые отличали бы предприятие от иных сходных объектов, например от других имущественных комплексов, которые в принципе можно использовать в предпринимательской деятельности.[13] На основании доктрины и данного законодателем определения большинство исследователей выделяют следующие характерные признаки предприятия как имущественного комплекса.

1. Предприятие — это единый имущественный комплекс.

2. Предприятие — имущественный комплекс, предназначенный для использования его в целях предпринимательской деятельности.

3. Предприятие — имущественный комплекс «на ходу».

4. Предприятие в целом в качестве имущественного комплекса признается недвижимостью.

Но есть и другие мнения. Так С. А. Степанов в сущности предприятия как имущественного комплекса выделяет семь особенностей юридической конструкции этого объекта гражданских прав:

в период начала 2000-х годов, данные преступления совершались преимущественно лицами, имеющими среднее специальное образование (73%). На данный же момент ситуация меняется — в 2012-2013 гг. эти преступления были совершены преимущественно лицами с высшим либо неоконченным высшим образованием (62%). Данный факт можно объяснить усложнением экономических отношений, а также тем, что характер большинства норм, введенных в Уголовный кодекс Российской Федерации не так давно, требует определенной степени интеллектуального развития и уровня образования преступников.

Соответственно, преимущественное большинство лиц являются трудоспособными — представителями сфер услуг (45%), служащими коммерческих и подобных организаций, рабочих насчитывается лишь 16,3%. Они наделены деловыми качествами и имеют достаточный жизненный опыт.

Особняком в данном случае стоят лица, осужденные за невозвращение в Россию культурных ценностей: несмотря на то, что следственная практика мала, можно сказать, что криминологический портрет этих преступников всецело зависит лишь от места работы — данное преступление совершают лица с любыми физическими признаками и уровнем образования, имеющие доступ к культурным ценностям и необходимые полномочия.

Соответственно, лиц, совершивших преступления в сфере внешнеэкономической деятельности, можно классифицировать на следующие группы:

1) сотрудники коммерческих организаций;

2) государственные либо муниципальные служащие;

3) индивидуальные предприниматели;

4) руководители юридических лиц.

Большое теоретическое и практическое значение подобной классификации заключается в том, что благодаря ей можно определить содержание профилактических мер

в зависимости от того, к какому типу личности относится преступник.

Относительно социально-демографических признаков необходимо рассмотреть семейное положение и уровень жизни данной категории лиц. Несмотря на то, что распад семьи и утрата в связи с этим семейных ценностей может привести личность к появлению криминальных устоев, преступления в сфере внешнеэкономической деятельности совершаются преимущественно лицами, состоящими в браке (73%). Причем 87% лиц, состоящих в браке, имеют детей, а 45% из них — двоих и более. Следовательно, семья не является сдерживающим фактором преступности в сфере внешнеэкономической деятельности, в отличие от некоторых иных групп преступлений.

Заметим, что 99% преступников имеют место жительства и хорошее материальное обеспечение (выше прожиточного минимума). О благополучии лиц говорит и то, что лишь 1,3% преступлений были совершены в состоянии алкогольного либо наркотического опьянения.

Что касается уголовно-правовой характеристики лиц, то структура их различна — 18% лиц, осужденных по ст. 200.1 УК РФ, являются рецидивистами, в то время как среди осужденных по ст. 190 УК РФ они отсутствуют. В целом же 93% осужденных за преступления совершенные в сфере внешнеэкономической деятельности, ранее не были судимы и не привлекались к административной ответственности.

Преступников по их степени вовлеченности в преступную деятельность с точки зрения социальных установок считаем возможным классифицировать:

1) случайные — совершают преступления впервые, в противоречие со своим обычным поведением (12%);

2) ситуативные — также совершают преступления впервые в связи с той или иной сложной жизненной ситуацией и характеризуются высоким уровнем правовой культуры (10%);

функционально обеспечивать работу предприятия в целом). Иные сочетания (комплекс) вещей, не обладающие указанными свойствами, нельзя назвать предприятием как имущественным комплексом.[8] В этом определении идет смешение понятий вещь и имущество. Ибо предприятие есть совокупность имущества, а не только вещей. В свою очередь вещи входят в имущество.

С. П. Гришаев считает, что это объект особого рода, поскольку в его состав, наряду с вещами включаются права и обязанности, а также отдельные виды вещей, которые без их переоборудования не могут использоваться самостоятельно.[9] Как правильно отмечает О. М. Козырь, отношение законодателя к предприятию как к особому объекту прав проявляется «во-первых, чисто формально: предприятие не упоминается в определении недвижимости в статье 130 ГК, а вводится в статье 132 ГК, которая расположена после блока статей о недвижимости. Во-вторых, по составляющим его элементам объект этот настолько неоднороден, что отнесение его к той или иной группе объектов может быть осуществлено только исходя из характеристики его как особого имущественного комплекса, но не основываясь на природе составляющих его элементов, многие из которых, такие как права требования, долги, исключительные права, к недвижимости не относятся. Предприятие является недвижимостью не в силу его неразрывной связанности с землей, а по решению законодателя распространить на этот специфический объект особенности правового режима, устанавливаемого для недвижимого имущества (как будет отмечено ниже, отдельные предприятия вообще не имеют в своем составе недвижимого имущества). В-третьих, предприятие является объектом, который выпадает из классификации недвижимых и движимых вещей, поскольку оно вещью, даже сложной, не является».[10]

Однако предприятие по Гражданскому кодексу рассматривается как объект вещных прав, в силу чего про-

ют свое действие на все компоненты, их составляющие. Вместе с тем правовой режим имущественного комплекса и сложной вещи в отдельных аспектах различается. Отличие состоит в том, что сложная вещь не предусматривает изменения состава входящих в нее предметов в процессе использования, тогда как эксплуатация имущественного комплекса (например, предприятия) немыслима без изменения составляющих его компонентов. Различие заключается также и в том, что в отличие от сложных вещей имущественные комплексы включают в себя не только вещи, но и имущественные права.

Следовательно, можно прийти к выводу, что сложная вещь и имущественный комплекс — это разные объекты гражданских прав. Между тем, законодатель особый правовой статус имущественных комплексов специально не устанавливает.

В настоящее время ученые[7], исследуя правовую природу предприятия как объекта прав, либо причисляют предприятие к вещам, либо рассматривают его как особый объект, не относящийся ни к одной из групп вещей, перечисленных в ст. 128 ГК РФ, в соответствии с которой к объектам гражданских прав относятся вещи, включая деньги и ценные бумаги, иное имущество, в том числе имущественные права; работы и услуги; охраняемые результаты интеллектуальной деятельности (интеллектуальная собственность); нематериальные блага.

Например, Ю. И. Колесов отмечает, что предприятие — это имущественный комплекс, представляющий собой непотребляемую совокупную недвижимую вещь, образующую технологически единое целое, замкнутый производственный цикл (при этом отдельные составляющие предприятия, в том числе недвижимые вещи, могут иногда находиться вне места расположения основной массы имущества, образующего предприятие, — в других регистрационных округах, однако они не имеют самостоятельного хозяйственного значения, будучи призванными

3) неустойчивые — имеют социальные деформации, неустойчивость которых может быть результатом как девиантного, так и законопослушного поведения: ранее привлекались к административной ответственности (40%);

4) устойчивые — имеют стойкие социальные деформации, низкий уровень правовой культуры, стремление к рецидивам (38%).

Как правило, случайный тип преступников совершает такие преступления, как контрабанда денежных средств, а устойчивый — неуплата таможенных платежей.

Также преступников, помимо социально-демографических признаков, объединяют схожие нравственно-психологические признаки, хотя в целом они незначительно отличаются от законопослушных граждан. Таких лиц отличает: высокая степень социальной адаптации, стремление к оказанию положительного впечатления на окружающих людей, коммуникабельность. Также им свойственны предприимчивость и значительный опыт межличностных взаимоотношений.

Мотивация преступников направлена на достижение статусных задач и целей, т.е. связанных с материальным обогащением и обеспечением лучшего положения в обществе. Ю. И. Сучков отмечает, что для данной категории лиц традиционно желаемо стремление к «сверхвыгоде».[3]

Таким образом, криминологический портрет преступника, совершающего преступление в сфере внешнеэкономической деятельности, таков: лицо мужского пола в возрасте от 30 до 45 лет (в среднем — 40 лет), имеющее высшее образование, стабильный немаленький доход, хорошее положение в обществе, нравственно развитое, не злоупотребляющее алкогольными напитками либо наркотическими средствами, состоящее в браке и имеющее детей, стремящееся к получению материальной выгоды посредством совершения преступных деяний, но ранее не привлекавшееся к уголовной либо административной ответственности.

Кроме того, нами проводилось исследование и среди респондентов относительно их отношения к лицам, совершающим преступления в сфере внешнеэкономической деятельности, результаты которого позволяют заключить, что: несмотря на то, что 56% респондентов осуждают преступников, они относятся к ним с пониманием, а сами преступления рассматриваемой нами группы оправдают как вынужденные в современных реалиях жизни.

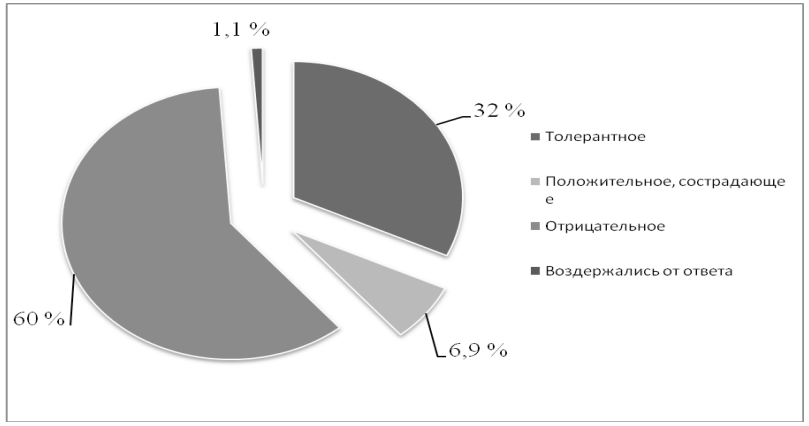


Рис. 1. Отношение общества к лицам, совершающим преступления в сфере ВЭД

Интересным является то, что опрос показал — 59% лиц допускают возможность того, что они могли бы явиться субъектами преступлений по неуплате обязательных таможенных платежей либо контрабанде денежных средств, что свидетельствует о двух факторах: низкая правовая культура населения, сопряженная с отсутствием уважения к правоохранительным органам, либо же низкий уровень их жизни и материального обеспечения, провоцирующий на совершение преступлений.

В современное время в российском обществе совершается переориентация общественного мнения в сторону

тельных вещей, это единство основано прежде всего на целевой (функциональной) общности вещей, составляющих сложную вещь. Такая же позиция просматривается и в судебной практике.[3]

И. В. Елисеев, характеризуя основные признаки предприятия, пишет: «Предприятие — это единый имущественный комплекс, представляющий собой не просто совокупность разрозненных предметов, а одну непотребляемую сложную вещь».[4] С подобным утверждением вряд ли можно согласиться, прежде всего, руководствуясь формальными признаками — правовой режим предприятия и сложной вещи регулируется отдельными статьями ГК (ст.132 и ст.134 соответственно), отождествление их не допускается. Кроме того, в этой связи совершенно обоснованным представляется мнение В. А. Лапача о том, что «от сложных вещей следует отличать комплексы как системы более высокого порядка, характеризующиеся не столько общим назначением входящих в них объектов, сколько определенным в законе составом имущества, образующего комплекс, а также функциональной взаимосвязью и иерархической организацией элементов внутри комплекса. В состав комплекса наряду с недвижимыми вещами могут входить и объекты гражданских прав, являющиеся движимыми вещами либо даже вообще не являющиеся вещами…».[5]

С. А. Степанов утверждает, что предприятие как имущественный комплекс не относится к вещам вообще и к сложным вещам в частности. Участие в составе предприятия нематериальных объектов гражданских прав (права и долги и т.д.) не позволяет рассматривать предприятие в качестве вещи. Это более сложный объект гражданских прав, который, впрочем, может включать в свой состав и сложные вещи.[6]

Общим у имущественных комплексов и сложных вещей является то, что сделки, совершенные и с имущественными комплексами, и со сложными вещами, распространя-

М. Т. Газзаева, А. А. Туганов

ХАРАКТЕРИСТИКА ПРЕДПРИЯТИЯ КАК ИМУЩЕСТВЕННОГО КОМПЛЕКСА

На сегодняшний день предприятие как объект права выступает как имущественный комплекс. Термин «комплекс» подчеркивает внутреннее единство всего имущества предприятия: «Комплекс (от латинского complexus — связь, сочетание) — это совокупность предметов или явлений, составляющих одно целое».[1]

Подчеркивая своеобразие этого имущества, законодатель применил термин «имущественный комплекс». Это свидетельствует о том, что все элементы, составляющие имущество предприятия, должны быть объединены, тесно связаны между собой, подчинены единой цели использования.

Имущественный комплекс нельзя свести к понятию сложной вещи, он определяет более емкое явление, чем сложная вещь: последняя состоит из реальных, наличных вещей, а имущественный комплекс образуют не только вещи, но и имущественные права и обязанности. Хотя, безусловно, могут встречаться случаи, когда понятиями «имущественный комплекс» и «сложная вещь» определяют один и тот же объект.

Л. Дружинина утверждает, что любой объект материального мира, который имеет стоимостную оценку, является вещью, точное определение которой не содержит ст. 128 ГК РФ, указывая лишь примерный перечень объектов гражданских прав, точнее их виды.[2] Сложная вещь рассматривается как совокупность индивидуально-определенных вещей, связанных единым назначением, поэтому часть производственного комплекса, состоящая из различного вида оборудования, производственных мощностей, участвующих в едином производстве, является вещью в том смысле, который заложен в ст. 134 ГК РФ. Сложная вещь представляет собой единство самостоя-

возрастания стремления к материальному обогащению, нежелания соблюдать законы, отмечается тенденция появления определенной категории молодежи, которая допускает в своем поведении возможность нарушения закона ради извлечения материальной выгоды, что в свою очередь обусловливает терпимое отношение к экономической преступности в целом, а также к лицам, совершающим такого рода преступления. Многие люди не относят экономические преступления к категории посягательств, которые нельзя оправдать в нынешних условиях (подобно убийству), а к самим экономическим преступникам относятся терпимо. Таким образом, социально-экономические и политические изменения, произошедшие в стране, отразились на свойствах личности молодого поколения россиян, причем объем и характер этих изменений настолько существенен, что позволяет говорить о формировании у нынешнего молодого поколения синдрома терпимости (толерантности, в определенной мере сопереживания) к преступному экономическому и коррупционному поведению и лицам, совершающим такие преступления.

Изучение личности преступников, совершающих преступления в сфере внешнеэкономической деятельности, имеет важное теоретическое и практическое значение: оно позволяет классифицировать эти деяния не только с точки зрения уголовно-правовой характеристики, но и по криминологическим основаниям, что позволяет наиболее полно их изучить и в дальнейшем предотвратить.[4]

Однако здесь следует сказать о том, что криминологическая классификация преступлений не всегда совпадает с уголовно-правовой. К примеру, в рассматриваемой группе, помимо определенных ранее, по криминологическим критериям можно было выделить и преступления служебной и коррупционной направленности. В связи с этим и меры профилактики преступлений в сфере внешнеэкономической деятельности должны проводиться совместно с мерами профилактики служебных преступле-

ний. В доказательство следует указать на эффективность проведенной работы в рамках утвержденной ФТС России программы «Борьба с проявлениями коррупции и должностными преступлениями в таможенных органах на период 2007-2009 гг.». В результате проведенной работы Федеральной таможенной службы по совершенствованию предупредительной и воспитательно-профилактической работы по борьбе с коррупционными проявлениями в таможенных органах Российской Федерации, общее число нарушений дисциплины в первом полугодии 2010 г. уменьшилось на 3,8% в сравнении с аналогичным периодом 2009 г.[5]

Подводя итог, следует указать, что лицо, совершающее преступления в сфере внешнеэкономической деятельности, обладает комплексом характеристик личности, имеющих общественное значение, которые формируются в результате внешнеэкономической либо служебной деятельности и обуславливают достижение статусных целей путем применения способов, запрещенных действующим уголовным законом. Кроме того, это лицо обладает свойственной только ему спецификой: высокий уровень образованности, развитые нравственные качества, хорошее положение в обществе и социальный статус, а также имеет большую схожесть с законопослушными гражданами.

ССЫЛКИ И ПРИМЕЧАНИЯ:

1. Архив следственной практики (предоставлен сотрудниками Главного управления Следственного комитета по г. Москва).

2. Антонян Ю. М. Криминология. М.: Норма-М, 2013. С. 69.

3. Сучков Ю. И. Преступления в сфере внешнеэкономической деятельности Российской Федерации. М.: Экономика, 2005. С. 47.

4. Сучков, Ю. И. Указ. соч. С. 213.

5. См.: Крюкова Н. И., Буслаев С. И. Состояние, структура и динамика должностной преступности в таможенных органах // Таможенное дело, 2013, № 3. С.31-32.

3. Назарова А. Штраф вместо тюрьмы // http://www.rg.ru/2013/04/16/shtraf.html (дата обращения: 29.06.2014).

4. См.: Заседание Государственной Думы 23 ноября 2013 г. // Российская газета. 2013. 25 октября.

5. Шмелев К. Следователь переименовал «контрабанду» // http//fontanka.ru/2012/02/20/057 (дата обращения: 29.06.2014).

6. Архив Главного Следственного управления Следственного комитета Российской Федерации по г. Москва.

7. Лекция «Механизм преодоления и нейтрализации противодействия раскрытию и расследованию преступлений экономической направленности» // http://www.agprf.org/№ii/№ii-1.html (дата обращения: 05.02.2014).

Таким образом, изучение уголовно-правовой характеристики некоторых составов преступлений в сфере внешнеэкономической деятельности позволяет заключить, что на протяжении последний трех лет в Уголовный кодекс Российской Федерации вносятся множественные изменения, которые в целом носят позитивный характер и отражают складывающуюся в России экономическую ситуацию. Однако невысокий уровень юридической техники законодателя на практике приводит к нивелированию положительного эффекта от принятых изменений и приводит к тому, что за преступления в сфере внешнеэкономической деятельности привлекаются к уголовной ответственности лишь лица, составляющие нижние уровни организованных групп, — руководители же часто остаются безнаказанными.

Поэтому определение приоритетных направлений и мер по совершенствованию деятельности по расследованию преступлений в сфере внешнеэкономической деятельности должно включать: внесение соответствующих изменений в действующее законодательство, принятие актов толкования, а также повышение уровня квалификационной подготовки сотрудников правоохранительных органов и правовой культуры российского общества в целом. Комплекс указанных мер, на наш взгляд, способен оказать существенную помощь правоохранительным органам, а также усилить роль уголовно-правового предупреждения.

ССЫЛКИ И ПРИМЕЧАНИЯ:

1. Уголовный кодекс Республики Узбекистан 1994 г.// http://www.lex.uz/Pages/GetAct.aspx?lact_id=111457 (дата обращения: 29.01.2014).

2. См.: Практика рассмотрения уголовных дел о преступлениях в сфере экономической деятельности // http://oblsud.tms.sudrf.ru/modules.php?name=information&id=200 (дата обращения: 05.02.2014).

О. Х. Качмазов, Н. Ш. Козаев

ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ НОРМ РОССИЙСКОГО УГОЛОВНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ОБ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА ПРЕСТУПЛЕНИЯ В СФЕРЕ ВНЕШНЕЭКОНОМИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Продолжающаяся на современном этапе реформа уголовного законодательства предполагает новые подходы к решению проблемы наличия пробелов и коллизий в действующем уголовном праве. В законодательной и правоприменительной практике в этом направлении появляется немало прогрессивных и перспективных идей. Однако, поскольку определенная часть уголовно-правовых норм обладает несовершенством, мы считаем необходимым законодательным органам Российской Федерации принять и внести изменения, дополнения в некоторые действующие нормативно-правовые акты.

В этой связи весьма актуальным представляется охрана внешнеэкономической деятельности государства. В качестве приоритетных мер, направленных на совершенствование деятельности по расследованию преступлений в сфере внешнеэкономической деятельности, следует определить: внесение соответствующих изменений в действующее законодательство, принятие актов толкования (например, постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации в указанной сфере), а также повышение уровня профессиональной подготовки сотрудников правоохранительных органов и правовой культуры российского общества.

Во-первых, значимым представляется внесение изменения в п. «б» ч. 3 ст. 194 Уголовного кодекса Российской Федерации с указанием, что квалифицирующим признаком данного состава является не только применение насилия к лицу, осуществляющему таможенный либо пограничный контроль, но и угроза такого применения. Здесь следует учитывать, что такая угроза должна быть реаль-

ной, т.е. должностное лицо таможенного либо пограничного органа должно воспринимать ее так, что в случае неисполнения им требуемых субъектом преступления действий к нему будет применено насилие.

Во-вторых, полагаем, что российскому законодателю следует учесть опыт зарубежных государств по уголовно-правовой охране внешнеэкономической деятельности. За основу некоторых изменений можно взять опыт Узбекистана[1] по определению квалифицирующих признаков составов преступлений, направленных на уголовно-правовую охрану указанной сферы. На наш взгляд, такой признак, как совершение преступлений в сфере внешнеэкономической деятельности с подрывом таможенной границы, может быть учтен и российским законодателем в целях дифференциации уголовной ответственности за контрабанду наличных денежных средств и (или) денежных инструментов.

В качестве положительного примера можно отметить также расширенное толкование в указанном законе такого особо квалифицирующего признака, как организованная группа. Согласно п. «в» ч. 2 ст. 182 Уголовного кодекса Республики Узбекистан, ответственность наступает за контрабанду, совершенную не только самой организованной группой, но и совершенную в ее интересах. Установление ответственности лиц, не состоящих в организованной группе, но способствующих ее преступной деятельности, нам представляется вполне целесообразным.

Далее анализ санкций преступлений в сфере внешнеэкономической деятельности позволяет установить, что в 2011 году были внесены изменения, согласно которым стал применяться такой вид наказания, как штраф. Законодатель, идя по пути гуманизации уголовного наказания, расширил сферу применения штрафов, в связи с чем они активно применяются судами на практике при вынесении обвинительных приговоров.[2] Однако размер установленного штрафа зачастую намного меньше, чем

определенное время под стражей он находился.[6] В России предприниматели прекрасно понимают, что бизнес, оставшийся без хозяина, или развалится сам, или станет легкой добычей рейдеров. Изучение общественного мнения показало: более 50% предпринимателей расценивают такой риск как высокий, а около 25% так или иначе сталкивались с проблемой лично.

В связи со сказанным представляется желательным Верховному Суду РФ подготовить разъяснения Пленума «О практике применения судами норм о преступлениях в сфере внешнеэкономической деятельности», в которых истолковать следующие вопросы:

1) понятия и виды преступлений в сфере внешнеэкономической деятельности;

2) содержания диспозиций всех рассматриваемых статей (термины «насилие», «должностное лицо»);

3) о разграничении составов преступлений (например, ст. 173.2 и пп. «в», «г» ч. 2 ст. 193 УК РФ);

4) дать рекомендации по сбору доказательственной базы (учитывая повсеместное наличие подставных директоров) и указать на необходимость проведения комплексных экспертиз;

5) о порядке применения положений о недопустимости заключения под стражу подозреваемых по преступлениям в сфере внешнеэкономической деятельности.

Научно-исследовательский институт при Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации проводил опрос[7], результат показал: применению норм уголовного законодательства о преступлениях в сфере внешнеэкономической деятельности препятствует низкий уровень квалификации сотрудников следствия. По признанию опрошенных следователей, лишь 27% из них ознакомлены с методикой расследования данных преступлений. Считаем, что совершенствование законодательства не принесет никаких положительных результатов без повышения уровня квалификации работников следственных органов.

данину статью Уголовного кодекса за действия, которые произошли раньше появления самой статьи.[5]

Кроме того, исследователи отмечают прогноз на значительное увеличение на российском рынке иностранных товаров (в большей мере — китайских), с вступлением в действие поправок, способных полностью парализовать отечественного производителя и импортеров более качественной продукции. Кроме того, правоохранительные органы бьют тревогу, предупреждая о невозможности в будущем пресекать деятельность товарных контрабандистов по длящимся преступлениям, поскольку срок давности по ответственности за такие правонарушения будет определяться по правилам КоАП РФ (1 год). Окончательную точку в данном вопросе может поставить только время, когда будет сформирована следственная и судебная практика.

Весьма дискуссионным является вопрос о том, могут ли подозреваемые по преступлениям в сфере внешнеэкономической деятельности быть заключены под стражу. Согласно ч.1.1 ст. 108 УПК РФ, заключение под стражу в качестве меры пресечения не может быть применено в отношении подозреваемого или обвиняемого в совершении преступлений, предусмотренных ст.ст. 190-199.2 УК РФ. В результате следственные органы и суды стали квалифицировать действия бизнесмена как не связанные с внешнеэкономической деятельностью, что автоматически предопределяет дальнейшее его заключение в СИЗО. Например, подобное дело имеется в архиве Главного следственного управления г. Москва, возбужденное в отношении О. Р. Павлова по ч. 1 ст. 158 УК РФ. Павлов был задержан и помещен в СИЗО на основании данных о том, что он, будучи сотрудником Храма Вознесения Господня на Гороховом поле, был полномочен вывезти иконы, представляющие культурную ценность для России, в г. Минск на короткий срок. В дальнейшем действия Попова были переквалифицированы на ст. 194 УК РФ, однако

сумма, в размере которой было совершено преступление, так как имеет строго установленную сумму или же рамки — от минимального до максимального размера. Считаем, что было бы правильнее установить размер штрафа в сумме, зависящей от суммы, в которой было совершено преступление, — к примеру, в размере, превышающем в несколько раз стоимость нерепатриированных денежных средств или цену культурных ценностей, как это установлено для «коррупционных» составов преступлений. Польза от этого очевидна, на что неоднократно обращали внимание известные отечественные ученые и политики, и о чем много писалось в средствах массовой информации. Например, размер ущерба составляет 6 млн. рублей. При пятнадцатикратном штрафе правонарушитель будет обязан заплатить более 85 млн. Если исходить из этого соотношения, можно прикинуть, что 11,5 тыс. осужденных на данный момент лиц заплатили бы в бюджет почти триллион рублей. То есть штрафы могут стать не только разумной альтернативой лишению свободы, но и источником средств для поддержания различных социальных программ. Причем речь идет не о создании каких-то особенных «судебных льгот» для предпринимателей, а о разумном подходе, принятом во всем мире.[3]

Кроме того, некоторые составы — например, невозвращение на территорию Российской Федерации культурных ценностей (ст. 190 УК РФ) — не предусматривают такой вид наказания, как штраф. Применение такого вида наказания позволило бы сделать преступление экономически невыгодным для лиц, его совершающих. А наказание в виде лишения свободы или принудительных работ необходимо применять в том случае, если наказание в виде штрафа лицо не исполняет. Подобные меры позволили бы повысить предупредительное значение уголовно-правовых норм, и в результате увеличить доходы в государственный бюджет.

Другая проблема — это вопрос о наличии или отсутствии уголовной ответственности лица по ст. 193 УК РФ в случае перевода им иностранной валюты в Россию, но не счет в уполномоченном банке. По данному поводу отечественными учеными и практиками высказываются различные мнения. Разнится и судебная практика по данному вопросу. Вместе с тем, согласно ст. 193 Уголовного кодекса РФ, предусмотрена уголовная ответственность лица за «невозвращение из-за границы средств в иностранной валюте, подлежащих в соответствии с законодательством РФ обязательному перечислению на счета в уполномоченный банк РФ». Из грамматического толкования этого текста следует, что уголовная ответственность установлена не за незачисление инвалютных средств на счет в уполномоченный банк, а незачисление, сопряженное с непереводом этих средств из-за границы. Однако именно незачисление инвалютных средств на счет в уполномоченный банк является тем основным фактором, который и позволяет судить о наличии в деянии лица состава преступления. В подтверждение изложенного свидетельствует и текст подпункта 1 п. 1 ст. 19 Федерального закона «О валютном регулировании и валютном контроле»: «При осуществлении внешнеторговой деятельности резиденты ... обязаны в сроки, предусмотренные внешнеторговыми договорами, обеспечить: 1) получение от нерезидентов на свои банковские счета в уполномоченных банках иностранной валюты..., причитающейся в соответствии с условиями указанных договоров за переданные нерезидентам товары, выполненные для них работы, оказанные им услуги ...». В связи с чем мы поддерживаем мнение тех, кто считает, что если подлежащие перечислению средства возвращены в Россию, но не зачислены на соответствующий счет в уполномоченном банке (при экспортной операции), то состав преступления по ст. 193 УК РФ в действиях лица присутствует.

В-пятых, наличие в диспозиции ст. 189 УК РФ терминов «работ» и «услуг» является юридическим повтором и, соответственно, излишним. С точки зрения гражданского права термины работы и услуги равнозначны и отличаются лишь видами гражданско-правовых договоров, на основании которых они осуществляются либо оказываются. Указание на выполнение работ дублирует понятие «оказание услуг», в связи с чем было бы разумным его исключение из состава объективной стороны незаконного экспорта из России.

Множество споров вызвала декриминализация контрабанды товаров. Так, 23 ноября 2013 г. депутат Государственной Думы О. А. Нилов выступил с предложением о повторном внесении ст. 188 в Уголовный кодекс РФ.[4] Отметим, что в странах с развитыми правовыми системами контрабанда товаров, не запрещённых к обороту, не является преступлением. Такая контрабанда, как правило, совершается в целях уклонения от уплаты таможенных платежей, а ответственность за это в полной мере предусмотрена ст. 194 УК РФ.

Действительно, следственная и судебная практика это подтверждают. В качестве примера можно указать на нашумевшее уголовное дело в отношении бизнесмена С. Татаринцева и ещё троих граждан, которые обвинялись в контрабанде через границу гражданского оружия. Следователь Следственного комитета по уголовному делу вынес постановление, в котором переквалифицировал обвинение Татаринцеву и его товарищам с исключённой из Уголовного кодекса 188-й статьи на новую 3-ю часть новой статьи 226.1, предусматривающую ответственность за контрабанду оружия, указав в постановлении: «Уголовная ответственность за контрабанду оружия из закона не исключена, а произошло переименование статьи Уголовного кодекса РФ...». Однако закон обратной силы не имеет, и подобные действия нельзя назвать правомерными — следователь не может инкриминировать граж-