

ISSN 2308-8923



**АКТУАЛЬНЫЕ
ПРОБЛЕМЫ
СОВРЕМЕННОСТИ:
наука и общество**

2 (11)

2016



АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ СОВРЕМЕННОСТИ: наука и общество

Учредитель: Российская академия народного хозяйства и государственной службы
при Президенте Российской Федерации

2 (11)
2016

Ежеквартальный
научный журнал

Журнал зарегистрирован
в Роскомнадзоре
Свидетельство
ПИН № ФС77-53274

Журнал включен в
научометрическую базу
Российского индекса научного
цитирования (РИНЦ)

Мнения в авторских статьях
могут не совпадать с
позицией редакции

При использовании
материалов ссылка на журнал
обязательна

Издатель: Балаковский филиал
РАНХиГС

Адрес редакции:
413865, г. Балаково,
ул. Чапаева, д.107
Тел.: 8 (8453) 46-21-95
E-mail: editorial.aps@gmail.com

БАЛАКОВО

СОДЕРЖАНИЕ

ГОСУДАРСТВЕННОЕ И РЕГИОНАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ

- Бураменская М.Н.** Особенности правового статуса муниципальных служащих в Российской Федерации..... 3
- Быстрова Е.С.** Формирование положительного имиджа региона на примере Балаковского муниципального района..... 7
- Кулакова Т.А., Романова Т.В.** Особенности процесса стратегического планирования развития муниципальных образований в рыночных условиях..... 11
- Николаев К.А., Николаев В.К.** Муниципальное хозяйство и муниципальное управление..... 15
- Самохвалов Н.А.** Модели молодежного представительства как способы повышения участия молодежи в общественно-политической жизни российского государства..... 22

ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

- Кожин С.П.** Понятие и функции гражданско-правовой ответственности..... 27
- Ряпина А.С.** Эффективность применения норм, содержащих оценочные категории..... 32
- Шапиев Р.Н.** Похищение человека: коллизия закона и обычая..... 35

СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЕ РАЗВИТИЕ ТЕРРИТОРИЙ

- Божинов Б.В.** Информационная безопасность в банковской сфере: концептуальные вопросы..... 38
- Селивоненко О.Г.** Технологизация как инновационный метод освоения практики управления..... 42



РАНХиГС

РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Редакционная коллегия

СОЛДАТКИНА А.А.
кандидат экономических наук
(главный редактор)
МОКИН К.С.
доктор социологических наук
(заместитель главного редактора)
БАРЫШНАЯ Н.А.
доктор социологических наук
(ответственный секретарь)
АБАКУМОВ Д.В.
кандидат юридических наук
КОЗИН М.Н.
доктор экономических наук
МИРОЛЮБОВА Л.Р.
кандидат философских наук
НИКОЛАЕВ К.А.
кандидат философских наук
ОСТАПЕЦ О.Г.
кандидат юридических наук
ОЧКУР Г.В.
кандидат технических наук
ПРУДНИКОВА Н.Н.
кандидат педагогических наук
ПРОРОКОВА Е.А.
кандидат экономических наук
РЯСИНА А.С.
кандидат юридических наук
СУВОРОВА В.В.
доктор технических наук
ТОКАРЕВ А.Н.
кандидат технических наук
ТУЛУЗАКОВА М.В.
доктор социологических наук
ШЕСТЕРКИН Г.И.
доктор сельскохозяйственных наук

Корректор
МИРОЛЮБОВА Л.Р.

Дизайн
БАРЫШНАЯ Н.А.
Верстка
САМОХВАЛОВ Н.А.

Сдача макета 20.06.2016

Печать офсетная
Физ. печ. л. 8
Усл. печ. л. 7,4
Тираж 500 экз.

Отпечатано в ООО
“Типография ТИСАР”

“Актуальные проблемы
современности: наука и общество”

2016

CONTENTS

STATE AND REGIONAL MANAGEMENT

- Marina N. Buramenskaya** Characteristics of the legal status of municipal civil servants in the Russian Federation..... 3
- Ekaterina S. Bystrova** Formation of the positive image of the region on the example of Balakovo municipality..... 7
- Tatiana A. Kulakova, Tatiana V. Romanova** Distinctive features of strategic planning of the development of municipalities under the conditions of the market economy..... 11
- Konstantin A. Nikolaev, Vladimir K. Nikolaev** Municipal economy and municipal management..... 15
- Nikolai A. Samohvalov** Models of the youth representation as the means of intensification of the youth involvement in socio-political life of the Russian state..... 22

LEGAL ASPECTS OF THE STATE MANAGEMENT

- Sergey P. Kozhin** Notion and functions of civil liability..... 27
- Anna S. Ryasina** Efficiency of legal regulations of assessment categories in the law-making system..... 32
- Ruslan N. Shapiev** Kidnapping: collision of the law and the custom..... 35

SOCIO-ECONOMIC DEVELOPMENT OF THE AREAS

- Bojidar V. Bojinov** Information security in banking: conceptual issues..... 38
- Olga G. Selivonenko** Technologization as the innovative method of mastering the practice of management..... 42

Особенности правового статуса муниципальных служащих в Российской Федерации

Бураменская
Марина Николаевна

Магистрант Нижегородского
института управления - филиала
РАНХиГС

Marina N. Buramenskaya

Graduate student of the Nizhny Novgorod
Institute of Management branch of the
RANEPА

e-mail: metodkab.bmk@yandex.ru

УДК 331:31/331.101.39

Characteristics of the legal status of municipal civil servants in the Russian Federation

В статье рассматриваются сущность и элементы административно-правового статуса муниципальных служащих в Российской Федерации, а также особенности его правового регулирования. Особое внимание уделяется классификации и анализу ограничений и запретов на муниципальной службе.

Ключевые слова: муниципальная служба, должность муниципальной службы, ограничения, запреты.

The author of the paper reveals essence and the elements of the legal status of the municipal civil service in the Russian Federation and its regulation. The author pays special attention to the analysis and classification of the restrictions and bans requirements to the municipal civil service.

Keywords: municipal civil service, position of the municipal civil service, restrictions, bans.

Одним из этапов реализации административной реформы в Российской Федерации стало реформирование института государственной и муниципальной службы. Государственные и муниципальные служащие занимают особое место в социальной структуре общества – место организаторов его жизнедеятельности. Государственная и муниципальная служба выступает центральным звеном всей системы государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации. Эффективность публичного управления определяется эффективностью функционирования института государственной и муниципальной службы, поэтому вопросам его развития и реформирования уделяется большое внимание [1, с. 6].

Правовое регулирование муниципальной службы в Российской Федерации осуществляется как на федеральном уровне, где основополагающим является Федеральный закон от 2 марта 2007 года № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» (далее - Федеральный закон № 25-ФЗ), так и на региональном уровне субъектов Российской Федерации и муниципальном уровне власти [2, с. 12].

В соответствии с Федеральным законом №25-ФЗ муниципальная служба представляет собой профессиональную служебную деятельность граждан, осуществляемую на постоянной основе на должностях муниципальной службы, замещаемых путем заключения трудового договора (контракта) [3]. Нередко к муниципальным служащим также относят депутатов представительных органов муниципальных образований,

членов выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления. Однако в Федеральном законе № 25-ФЗ установлено, что эти лица не являются муниципальными служащими и относятся к лицам, замещающим муниципальные должности, и действие указанного закона на них не распространяется.

К основным признакам муниципальной службы относят: 1) профессиональный характер деятельности муниципальных служащих, зависящий от квалификационных требований, предъявляемых к муниципальной должности, и соответствующий ей уровень профессионального образования, стажа и квалификации муниципального служащего; 2) профессиональную деятельность муниципальных служащих на муниципальных должностях, не являющихся выборными (на постоянной основе), с установленными полномочиями по решению вопросов местного значения, а также по обеспечению исполнения полномочий органами местного самоуправления; 3) совокупность людей, находящихся на службе муниципального образования, исполняющих свои профессиональные обязанности на контрактной основе за соответствующее вознаграждение за счет средств местного бюджета [4, с. 38].

Должность муниципальной службы представляет собой должность в органе местного самоуправления с установленным кругом обязанностей по обеспечению исполнения полномочий данных органов или аппарате избирательной комиссии муниципального образования. Таким образом, следует отметить, что к муниципальным служащим нецелесообразно относить работников муниципальных учреждений, а также муниципальных предприятий, т.к. подобные организации не относятся к органами местного самоуправления.

Правовое положение (статус) муниципальных служащих определяется системой прав, которые корреспондируются с обязанностями, а также с ограничениями и запретами на муниципальной службе.

Особое внимание в Федеральном законе № 25-ФЗ уделено регламентации ограничений и запретов на муниципальной службе.

По своей природе ограничения, связанные с муниципальной службой, представляют собой совокупность мер сдерживающего воздействия от противозаконного деяния и нарушения законодательства о муниципальной службе, обеспечивающих качественное и эффективное исполнение муниципальными служащими своих профессиональных обязанностей, создавая условия для недопущения возникновения конфликта интересов и личной заинтересованности на муниципальной службе.

В качестве одного из ограничений на муниципальной службе, когда гражданин не может поступить на муниципальную службу, а муниципальный служащий не может находиться на муниципальной службе, следует отметить недопустимость «близкого родства или свойства (родители, супруги, дети, братья, сестры, а также братья, сестры, родители, дети супругов и супруги детей) с главой муниципального образования, который возглавляет местную администрацию, если замещение должности муниципальной службы связано с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью этому должностному лицу, или с муниципальным служащим, если замещение должности муниципальной службы связано с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому» [3].

Федеральный закон №25-ФЗ содержит закрытый перечень таких лиц. При этом предусматриваются два случая, когда нельзя принять гражданина на муниципальную службу, а муниципальному служащему находиться на муниципальной службе:

1. Наличие указанных отношений с главой муниципального образования, но только если он осуществляет полномочия руководителя местной администрации. Например, глава местной администрации замещает должность по контракту, т. е. является муниципальным служащим, так же, как и его заместитель, который является его родственником, не может замещать должность его заместителя. Вместе с тем он может замещать иную должность муниципальной службы в местной администрации при условии, что отсутствует непосредственная подчиненность.

2. Наличие близкого родства или свойства между двумя муниципальными служащими. При этом ограничение действует только тогда, когда между указанными лицами имеет место непосредственная подчиненность или подконтрольность.

Однако необходимо различать непосредственное подчинение и подконтрольность как ситуацию, когда муниципальный служащий в пределах своих полномочий может принимать управленческие решения в отношении своих родственников, от линейного подчинения, не предполагающего непосредственное, т.е. опосредованное подчинение, которое вписывается в логику норм федерального законодательства и не позволяет судить о его нарушении.

В отличие от ограничений, запреты, связанные с муниципальной службой, представляют собой совокупность

прав, которых лишается муниципальный служащий на определенные виды деятельности, в связи с предупреждением нежелательного социально-вредного поведения, которое может привести к снижению эффективности и качества, осуществляемых профессиональных функций муниципальными служащими. Статьей 14 Федерального закона №25-ФЗ устанавливаются запреты для муниципального служащего на некоторые виды деятельности, связанные с извлечением экономической материальной выгоды в личных интересах, которые несовместимы с муниципальной службой. Вторая группа запретов установлена для обеспечения дисциплинарного режима на муниципальной службе. Таким образом, запреты, связанные с деятельностью муниципальных служащих, могут носить материально-экономический и дисциплинарно-поведенческий характер.

Материально-экономические запреты представляют собой систему норм, препятствующих и не допускающих получение и приобретение дополнительных источников доходов муниципальными служащими с целью минимизации злоупотребления должностным положением и возникновения личной заинтересованности в выполнении своих профессиональных функций. Данная система запретов преследует цель – повышение эффективности профессиональной служебной деятельности муниципальных служащих через их отстранение от осуществления иных видов оплачиваемых работ.

Муниципальному служащему запрещено замещение должности муниципальной службы в случае избрания на государственную должность как федеральную, так и субъекта РФ.

Вопросы возникают на региональном уровне и касаются, как правило, ситуации, когда муниципальный служащий избран депутатом законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ (областной думы, областного совета депутатов и т. д.) и осуществляет свои полномочия без отрыва от основной деятельности. Указом Президента Российской Федерации от 04.12.2009 № 1381 «О типовых государственных должностях субъектов Российской Федерации» депутат указанных региональных органов государственной власти отнесен к лицам, замещающим государственные должности субъектов РФ. Как и в отношении муниципального уровня, в данном случае запрет действует независимо от того, что полномочия депутата исполняются на непостоянной основе.

Муниципальный служащий не вправе заниматься предпринимательской деятельностью, входить в состав органа управления коммерческой организации (за исключением случаев, когда ему это поручено в соответствии с законодательством), в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций и действующих на территории РФ их структурных подразделений, а также заниматься без письменного разрешения представителя нанимателя (работодателя) оплачиваемой деятельностью, финансируемой исключительно за счет средств иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства, если иное не предусмотрено международным договором РФ или законодательством.

Закон №25-ФЗ разрешает муниципальному служащему заниматься иной оплачиваемой деятельностью, но при этом должны соблюдаться два условия.

Первое условие заключается в том, что конкретный вид деятельности не указан в качестве запрещенного для муниципального служащего, второе - в том, что деятельность не должна приводить к конфликту интересов, т. е. не должна влиять на объективность исполнения муниципальным служащим своих обязанностей.

Законом № 25-ФЗ установлено, что представитель нанимателя (работодатель) должен быть только уведомлен муниципальным служащим, разрешения не требуется. Естественно, что занятие иной оплачиваемой деятельностью возможно только за пределами рабочего времени.

Дисциплинарно-поведенческие запреты представляют собой систему обязательных к исполнению путем не нарушения этических правил и норм служебного поведения муниципальных служащих. Так, например, муниципальному служащему запрещено разглашение или использование в целях, не связанных с муниципальной службой, сведений, отнесенных к сведениям конфиденциального характера или служебной информации, ставших ему известными в связи с исполнением должностных обязанностей; запрещается использовать свое должностное положение в интересах политических партий, религиозных и других общественных объединений, а также публично выражать отношение к указанным объединениям в качестве муниципального служащего.

Представитель нанимателя (работодатель) вправе отстранить муниципального служащего от замещаемой должности до того момента, пока он не представит документальное подтверждение того, что им прекращена указанная деятельность. Если же муниципальный служащий этого не сделает, представитель нанимателя (работодатель) обязан его уволить за нарушение требований закона. Следует иметь в виду, что

на период отстранения от должности за муниципальным служащим сохраняется денежное содержание [5, с. 329].

В заключение следует отметить, что местное самоуправление выступает одним из институтов гражданского общества, который позволяет населению в соответствии с законодательством принимать участие в управлении делами муниципального образования, самостоятельно решая вопросы местного значения. Механизмом и инструментом реализации функций и задач органов местного самоуправления является муниципальная служба, а важнейшая роль муниципальной службы, помимо исполнения задач и функций органов местного самоуправления, заключается также в реализации вопросов местного значения. Центральным элементом в структуре правового статуса муниципального служащего выступают его обязанности, содержание которых определяет необходимый объем полномочий [6].

Библиографический список

1. Крахмалов А.Н. Проблемы механизма прохождения государственной гражданской и муниципальной службы в Российской Федерации // Актуальные проблемы современности: наука и общество. - № 2(7). – 2015.
2. Крахмалов А.Н. Децентрализованная модель правового регулирования муниципальной службы в Российской Федерации // Актуальные проблемы современности: наука и общество. - № 1(10). – 2016.
3. О муниципальной службе в Российской Федерации: Федер. закон от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ в ред. от 29 дек. 2015 г. // СЗ РФ. 2007, № 10, ст. 1152; Рос. газ. 2012. 24 окт.
4. Гончарова Л.И., Крахмалов А.Н. Концептуальные аспекты труда муниципальных служащих // Вестник Поволжской академии государственной службы. - № 2 (31). – 2012.
5. Орешин В.П. Система государственного и муниципального управления. Учебное пособие. М.: Инфра-М, 2014.
6. Шамарова Г.М. Правовой статус муниципального служащего // Муниципальная служба: правовые вопросы. - №3. – 2014.

Формирование положительного имиджа региона на примере Балаковского муниципального района

Быстрова
Екатерина Сергеевна

Магистрант Нижегородского
института управления - филиала
РАНХиГС

Ekaterina S. Bystrova

Graduate student of the Nizhny Novgorod
Institute of Management - branch of the
RANEPA

УДК 331:31/331.101.39

Formation of the positive image of the region on the example of Balakovo municipality

В статье исследуется опыт формирования положительного имиджа региона на муниципальном уровне. Анализируется конкретная деятельность администрации Балаковского муниципального района в данном направлении с учётом местной специфики. Сделан вывод о том, что в условиях резко возросшей конкуренции на региональном уровне при грамотном руководстве можно добиться привлечения дополнительных инвестиций с помощью чёткой стратегии акцентирования внимания на положительных моментах развития района.

Ключевые слова: муниципальное управление, управление территориями, имидж региона, брендинг территории.

The author of the paper examines the experience of formation of the positive image of the region at the municipal level by the city administration in accordance with local specificity. The author makes a conclusion about the possibility of attracting new investors due to shrewd management and creating a positive perception of the region development.

Keywords: municipal management, territory management, image of the region, territorial branding.

На современном этапе развития в условиях серьёзной конкуренции среди регионов за приток инвестиций, квалифицированной рабочей силы все более актуальной проблемой становится повышение имиджа и инвестиционной привлекательности региона,

Большинство регионов, в особенности внестоличных, не уделяет системного внимания этому вопросу либо обратилось к нему недавно. Это отчасти объясняется отсутствием серьёзной теоретической базы по данной тематике, что вынуждает руководство регионов самостоятельно заниматься вопросами брендинга территории. В то же время для российских регионов, традиционно имеющих внутреннюю ориентацию, этот вопрос является особенно важным. Необходимость «раскрыться» для потенциальных инвесторов, грамотно подать свои преимущества, работать на внешнюю конъюнктуру - эти задачи выходят на передний план стратегического развития районов.

В рамках упомянутой конкурентной борьбы города и районы предлагают свой фирменный набор продуктов (вологодское масло, тульские пряники, кисловодская минеральная вода) или услуг. Важно создать стабильный спрос на эти категории товаров, что в свою очередь, обеспечит постоянный приток

квалифицированных кадров и финансовых капиталов.

В последнее время все большее значение наряду с традиционными конкурентными преимуществами (уровень экономического развития, обеспеченность объектами инфраструктуры) приобретают экологические и климатические условия, безопасность проживания, демографическая ситуация, здоровье населения и уровень образования. Особое значение стали иметь способности руководства муниципальных районов выработать чёткую стратегию брендинга, опирающуюся на имеющуюся ресурсную базу («собственную изюминку») и в то же время с расчётом на развитие потенциально перспективных направлений.

В 2014 году Российское рейтинговое агентство РИА «Рейтинг» представило индекс качества жизни регионов России. Саратовская область в списке заняла 30-е место [1]. В 2015 году губернатор Саратовской области Валерий Радаев издал Постановление N 63-П «Об утверждении Концепции брендинга Саратовской области до 2020 года», в котором в частности говорится: «Позиционирование любой территории основано на ее уникальности и своеобразии. Саратовская область обладает достаточными ресурсами: достопримечательностями, уникальными памятниками истории, природы и архитектуры, религиозными объектами, богатыми природными ресурсами, культурными и национальными особенностями населения» [2].

Одним из наиболее перспективных с точки зрения формирования положительного имиджа представляется Балаковский район, который имеет целый ряд преимуществ выстраивания положительного имиджа. Рассмотрим некоторые из них.

С экономической точки зрения привлекательность территории формируют основные показатели социально-экономического развития. В этом смысле Балаковский район является флагманом промышленности Саратовской области. За январь-октябрь 2015 года промышленными предприятиями Балаковского муниципального района отгружено продукции на сумму 112,7 млрд. рублей, это на 33,5% больше объёма соответствующего периода 2014 года и составляет 32,5% в общем объёме промышленной продукции Саратовской области. При высоком уровне вышеперечисленных показателей формируется благоприятный инвестиционный климат территории. В экономику района за 2015 год, по предварительным расчётам, было инвестировано 17,5 млрд. рублей [3]. Также в 2016 году продолжится реализация еще двух крупных инвестиционных проектов: совместного российско-австрийского предприятия по производству гидротурбинного оборудования ООО «ВолгаГидро» и завода по глубокой переработке высокопротеиновых масличных культур на базе ООО «Волжский терминал».

Поскольку работа на предприятиях города, прежде всего Балаковской АЭС, требует высокой квалификации, город обладает значительным человеческим потенциалом, поддерживаемым, в том числе, и за счёт развитой системы среднего образования. Лучшие школы района конкурентоспособны на федеральном уровне. Лицей № 1 города Балаково второй год подряд входит в перечень 500 лучших образовательных учреждений России.

Открытие современных высокотехнологичных специальностей новых направлений на базе существующих вузов города, развитие системы взаимодействия предприятий города с вузами других городов, прежде всего Саратова, позволит городу Балаково стать центром крупного инновационного кластера. Направлениями работы кластера могут стать энергетика, строительство, химическая и металлургическая промышленность. Характерно, что старейший вуз района – Балаковский инженерно-технологический институт стал филиалом научно-исследовательского ядерного университета «МИФИ».

Балаковский район – район, обладающий значительными конкурентными преимуществами для привлечения в экономику как отечественных, так и зарубежных инвестиций. К ним относятся: высокая обеспеченность региона электроэнергией (Балаковская АЭС, Саратовская ГЭС, ТЭЦ – объём производимой электроэнергии 41 млрд. кВт/час, собственное региональное потребление 30% от объёмов производства); наличие земель, пригодных для сельскохозяйственного использования, земель поселений, производственных площадок с коммуникациями и энерготеплоемостями; низкая стоимость земли; высокая степень газификации населённых пунктов и предприятий; значительные запасы минерально-сырьевых ресурсов (мел, известняки, пески и песчаники и др.); наличие сравнительно дешёвых квалифицированных трудовых ресурсов; низкая себестоимость строительства жилья, промышленной и коммерческой недвижимости; развитая транспортная инфраструктура; низкая стоимость природоохранных и экологических мероприятий.

В целом район остаётся одним из немногих в области, в котором качество жизни стабильно растёт. По итогам 2015 года город Балаково занял первое место в областном конкурсе «Самое благоустроенное муниципальное образование Саратовской области». Продолжительность жизни балаковцев за последние три года выросла в среднем на два года.

Общие результаты характеристики района представлены на сайте администрации БМР:

Сильные стороны: 1. Хорошо развита автодорожная транспортная сеть 2. По территории района проходит

железная дорога. 3. Наличие природных ресурсов для промышленного и сельскохозяйственного освоения, для рекреационного использования: создания парковых зон, мест культурного туризма, баз отдыха. 4. Хорошие природно-климатические условия, благоприятная экологическая и этнокультурная ситуация и толерантность межнациональных отношений. 5. Условия для рыбалки и охоты. 6. Наличие земельных ресурсов для ведения сельскохозяйственного производства, развитие огородничества, личных подсобных хозяйств. 7. Наличие крупных сельскохозяйственных предприятий по производству зерна, молока, мяса. 8. Наличие взлетной полосы недействующего аэродрома в хорошем состоянии для проведения авто-мотошоу и др. мероприятий. 10. Высокие темпы строительства жилья индивидуальными застройщиками.

Слабые стороны: 1. Неблагоприятная демографическая ситуация: высокий уровень естественной убыли и старение населения, отток молодежи из села. 2. Неудовлетворительное состояние дорог. 3. Медленный процесс модернизации ЖКХ, низкое качество предоставляемых жилищно-коммунальных услуг.

Возможности: 1. Использование особенностей географического положения, транспортной инфраструктуры и ресурсов для привлечения на территорию потенциальных инвесторов с целью размещения перерабатывающих производств. 2. Развитие крупного сельскохозяйственного производства на территории района, а также фермерских и личных подсобных хозяйств. 3. Неиспользованный потенциал крупных сельскохозяйственных предприятий. 4. Дальнейшее развитие малого предпринимательства, расширение сферы услуг в районе, увеличение оборота розничной торговли. 5. Развитие рекреационного и туристического бизнеса. Развитие «сельского туризма» - вовлечение местных жителей в обслуживание различных сфер туристической деятельности. 6. Развитие социальной инфраструктуры. 7. Рост доходов населения за счет появления новых источников доходов. 8. Формирование градостроительной политики. 9. Преодоление кризиса в жилищно-коммунальном хозяйстве. 10. Постоянное положительное влияние на развитие наиболее значимых традиционных отраслей со стороны государства, прежде всего АПК.

Угрозы: 1. Усиление негативных демографических тенденций в районе. 2. Риски снижения финансовой помощи из областного бюджета. 3. Возникновение аварийных ситуаций в системе жилищно-коммунального хозяйства по причине износа основных фондов. 4. Возникновение лесных пожаров. 5. Нехватка энергетических мощностей. 6. Уменьшение объемов производства сельскохозяйственной продукции в личных подсобных хозяйствах. 7. Ухудшение состояния дорог, рек, экологии. 8. Изменение цен на зерно. 9. Острый дефицит финансовых ресурсов. 10. Транспортная удаленность от развитых регионов страны и мировых рынков.

В то же время администрация БМР, отталкиваясь от имеющейся базы, последовательно проводит политику формирования положительного имиджа района, развития его туристической привлекательности. Для туристов основными показателями привлекательности территории выступают: климат, достопримечательности, наличие санаторно-курортных комплексов и баз отдыха, а также лечебно-оздоровительных учреждений, стоимость жизни на данной территории. Для привлечения инвесторов необходимо регулярное участие в профильных выставках, форумах, конференциях; участие в конкурсах на получение заказов.

Ярким положительным примером так называемого событийного туризма на территории муниципального района стал уже второй по счёту «Балаковский фестиваль клубники». В нём приняли участие более 20 000 человек. В сентябре 2015 года фестиваль занял первое место в номинации «Лучший проект в области гастрономического туризма» на региональном этапе конкурса проектов в области событийного туризма в Приволжском и Уральском федеральных округах, завоевал Гран-при в финале Национальной премии в области событийного туризма «Russian Event Awards» в Казани.

Ещё один успешный пример в сфере развития внутреннего туризма - проект «Прогулки по городу», в рамках которого многие жители района и его гости открыли для себя Балаково с новой, неизвестной стороны. В отличие от традиционных экскурсий, зачастую проводящихся представителями муниципальных учреждений формально, в этом проекте задействованы местные краеведы, энтузиасты своего дела. В марте 2016 года проект «Прогулки по городу» отмечал свой первый юбилей – 1 год. За это время командой было разработано 8 новых маршрутов, проведено 8 интеллектуальных квест-игр и 46 познавательных экскурсий. Участниками проекта стали около 2 000 человек - различных по возрасту и социальному статусу [3]. Проект «Прогулки по городу» реализуется Балаковским филиалом РАНХиГС совместно с отделением Союза краеведов РФ, при поддержке администрации Балаковского муниципального района. По итогам сезона 2014-2015 на конкурсе студенческих социальных проектов RAISE (г. Москва) команда Балаковского филиала РАНХиГС признана лучшей в России и получила возможность отправиться на зарубежную стажировку для изучения лучших практик социального предпринимательства в городе Милан.

В рамках брендинга территории предлагается также проведения ряда мероприятий, связанных с местным колоритом, таких, как, например, рок-фестиваль «Чапаев-фест», фестиваль раков. Уже проведены: пасхальный фестиваль «Малиновый звон», фестиваль красок «Холи», молодежный фестиваль силовых видов спорта.

С целью популяризации района в 2015 году администрацией БМР реализован уникальный проект – издан иллюстрированный краеведческо-информационный альбом о городе Балаково [1].

Кроме того, в последнее время ощутимо большее внимание стало уделяться вопросам декоративной привлекательности. За последние два года в городе появился цветной фонтан, памятник строителям пяти первых комсомольских строек, памятник трактору «Карлик». Эти объекты стали предметами дополнительной притягательности как для горожан, так и для гостей балаковского района.

В качестве рекомендаций по повышению привлекательности и узнаваемости Балаковского района можно предложить следующие меры:

- разработка целевых программ развития туризма и поддержки предпринимательства в сфере туризма;
- информационная поддержка объектов отдыха Балаковского района;
- создание в администрации специальных структур, отвечающих за привлечение и поддержку инвесторов;
- эффективное использование существующих, а также создание новых преимуществ района, способных повысить благосостояние жителей;
- участие в различных выставках, специализированных форумах.

В целом можно констатировать, что Балаковский муниципальный район является одним из безусловных лидеров среди муниципальных образований Саратовской области в сфере политики выстраивания положительного имиджа региона. В настоящее время активно разрабатывается целый ряд новых проектов по созданию привлекательного образа города и района: крупнейший в Европе поющий фонтан, пейнтбольная площадка в черте города, проведение фестиваля интеллектуальных игр и так далее.

Библиографический список

1. [Электронный ресурс] http://vid1.rian.ru/ig/ratings/life_2015.
2. [Электронный ресурс] <http://www.docs.cntd.ru/document/467705422>.
3. [Электронный ресурс] [http:// www.admbal.ru/](http://www.admbal.ru/).

Особенности процесса стратегического планирования развития муниципальных образований в рыночных условиях

Кулакова
Татьяна Александровна

Магистрант Орловского филиала
РАНХиГС

Tatiana A. Kulakova

Graduate student of the Orel branch of the
RANEPA

e-mail: kulakova 057@gmail.com

Романова
Татьяна Владимировна

Магистрант Орловского филиала
РАНХиГС

Tatiana V. Romanova

Graduate student of the Orel branch of the
RANEPA

e-mail: tanyaorel@bk.ru

УДК 332.02:338.49

Distinctive features of strategic planning of the development of municipalities under the conditions of the market economy

Статья посвящена актуальной проблеме – процессу стратегического планирования развития муниципальных образований. Авторы проанализировали стратегическое планирование, изучили динамику количества утвержденных стратегий по федеральным округам. Рассмотрено значение стратегического планирования в условиях кризисных явлений в социально-экономической сфере.

Ключевые слова: стратегия, стратегическое планирование, муниципальное образование, комплексное социально-экономическое развитие муниципального образования, комплексный анализ, федеральный округ, город-стратег.

The paper reveals the relevant issue of strategic planning of the development of municipalities. The authors analyze strategic planning, monitor the number of the approved strategies in the federal districts and emphasize significance of strategic planning under the conditions of the economic slump.

Keywords: strategy, strategic planning, municipality, complex socio-economic development of municipality, comprehensive analysis, federal district, strategist city

Формирование современной правовой базы стратегического планирования социально-экономического развития на муниципальном уровне в России началось в 1995 г., когда был принят Федеральный закон от 28.08.1995 №154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в российской Федерации». Хотя этот закон не содержал понятия «стратегическое планирование», он отнес к числу вопросов местного значения муниципальных образований «комплексное социально-экономическое развитие муниципального образования», а к сфере исключительного ведения представительных органов местного самоуправления - «принятие планов и программ развития муниципального образования, утверждение отчетов об их исполнении». Таким образом, у муниципальных образований появились основания для разработки планов и программ комплексного социально-экономического развития, в том числе, долгосрочных - фактических аналогов стратегии.

Развитие муниципалитетов является неотъемлемой частью государственного и регионального управления. Обеспечение целенаправленного и комплексного развития регионов и муниципальных образований должно

основываться на единых подходах, методиках и принципах, а также учитывать некоторые особенности муниципальных образований в качестве относительно самостоятельных удобств управления.

В современных условиях стратегическое планирование развития муниципальных образований должно включать в себя следующие этапы: 1) этап анализа тенденций развития муниципального образования и прогнозирования проблем; 2) этап разработки концепции развития муниципального образования; 3) этап создания ключевых целевых программ.

Данные документы должны разрабатываться по так называемой «скользящей шкале»: каждые 5 лет на 10 лет вперед.

Комплексный анализ тенденций развития муниципальных образований соответственно должен быть обеспечен необходимой информационной базой в виде «паспортов» административно-территориальных единиц (АТЕ) [1].

В течение первых 10 лет после возникновения в России практики стратегического планирования долгосрочные документы появлялись в изучаемых группах городов редко. С 1997 по 2006 год было принято только 42 документа. В этот период в городах утверждались краткосрочные и среднесрочные документы, необходимости и возможности планирования на долгосрочный период у городов не было. Стратегиями занимались только энтузиасты — «новаторы», подталкиваемые в ряде случаев проектами технической помощи зарубежных фондов. В дальнейшем произошел значительный скачок: за один только 2007 год было утверждено 18 документов. Такое резкое увеличение можно связать с вступлением в полную силу Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 № 131-ФЗ и окончанием сложного периода реорганизации местного самоуправления.

После 2006 года ежегодно утверждается значительное количество стратегий, процесс захватывает уже не только «новаторов», но и «ранних последователей», создается «раннее большинство». Помимо уже упомянутого 2007 года, максимум отмечался в 2011 году: предполагается, что этот пик был связан с ослаблением мирового экономического кризиса, с началом разработки федерального законодательства о стратегическом планировании, а также с деятельностью Общероссийского форума стратегического планирования, который ежегодно проходит в Санкт-Петербурге. Таким образом, изучаемый период истории муниципального планирования возможно поделить на 3 этапа: с 1997 по 2006 год, с 2007 по 2009 год и с 2010 по 2014 год [3].

По времени появления первых муниципальных стратегий округа располагаются в таком порядке: Центральный федеральный округ и Дальневосточный федеральный округ, Северо-Западный федеральный округ, Приволжский федеральный округ, Сибирский федеральный округ, Южный федеральный округ, Северо-Кавказский федеральный округ. Стоит отметить, что период быстрого роста — значительного, лавинообразного увеличения количества принимаемых стратегий по федеральным округам — не начинается до того момента, пока стратегия не принимается столицей федерального округа. Это отчетливо видно на примере Северо-Запада России, где новатором выступил центр — Санкт-Петербург, и после создания в 2000 году федерального округа большинство городов периферии становится «ранним большинством». Такой вывод подтверждается во всех округах, кроме Приволжского, так как на начало 2015 года в Нижнем Новгороде официальный документ не был принят, а опыт написания в одном из крупнейших городов округа «Стратегии развития Казани на период до 2015 года» не стал толчком к появлению новых городов-стратегов. Более того, за период с 2003 по 2006 год была принята всего одна стратегия. Таким образом, можно предположить, что распространение такой инновации, как стратегическое планирование, происходит в значительной степени при посредстве формальных центров федеральных округов (таблица 1).

Таблица 1. Характеристика стратегического планирования по федеральным округам.

Федеральный округ	Всего городов	Города-стратеги	Доля городов-стратегов, %	Всего утверждено стратегий	Год принятия самой ранней стратегии
Дальневосточный	10	8	80,00	10	1998
Приволжский	38	23	60,33	28	1999
Северо-Западный	12	10	83,33	17	1999
Северо-Кавказский	13	6	46,15	6	2009
Сибирский	25	22	88,00	35	2000
Уральский	17	13	76,47	19	2003
Центральный	40	18	45,00	20	1998
Южный	17	11	64,71	12	2001

В Сибирском федеральном округе самый высокий охват стратегированием, доля городов-стратегов составляет 84%. Подобный эффект имели конкурсы муниципальных стратегий, проходившие в некоторых субъектах федерации в 2000–2003 гг. (например, в Псковской, Ленинградской, Калининградской, Тверской, Ивановской областях).

В Дальневосточном федеральном округе первая долгосрочная стратегия была принята в городе Уссурийск в 1998 году. Вплоть до 2006 года другие города не принимали долгосрочных документов стратегического планирования. На данный момент 7 из 10 городов региона имеют действующие документы.

В Приволжском федеральном округе первые стратегии принимались в 1999 году в городах Березники в Пермском крае и Тольятти в Самарской области. К 2007 году было утверждено 8 стратегий, затем города активизировались, и к 2015 году количество городов-стратегов достигло 2.

В Северо-Кавказском федеральном округе города занялись стратегическим планированием позднее всех. Первые стратегии были приняты только в 2009 году. На данный момент только половина крупных городов занимается планированием на срок более 5 лет.

Города Северо-Западного федерального округа почти полностью охвачены стратегическим планированием. Из 12 городов региона в 10 утверждены стратегии, причем 6 из них утвердили первые стратегии ранее 2005 года. До 2007 года здесь сохранялся самый большой охват городов стратегическим планированием. Правда, на 2015 год в федеральном округе действующими были только 8 стратегий, поскольку такие города, как Северодвинск и Петрозаводск, до сих пор не приняли долгосрочных документов, сроки действия которых истекли.

В Уральском федеральном округе первые стратегии были приняты в Екатеринбурге и Тюмени в 2003 году, через год свои документы утвердили Курган и Новый Уренгой. Наибольшее количество стратегий было утверждено в 2009 году - четыре.

В Центральном федеральном округе отмечается самая низкая доля городов-стратегов. Большинство городов этого округа относятся к Московской области. Первая стратегия была принята в городе Одинцово в 1998 году [3].

Длительное время города Южного федерального округа неактивно принимали документы долгосрочного планирования. Первая стратегия была утверждена в городе Новошахтинск Ростовской области уже в 2001 году, но до 2006 года она оставалась единственной (таблица 2).

Таблица 2. Динамика количества утвержденных стратегий нарастающим итогом по федеральным округам.

Федеральный округ	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Дальневосточный	1	1	1	1	2	2	3	3	5	6	7	8	9	10	10	10	10
Приволжский	0	2	2	3	4	6	7	7	8	12	15	17	19	23	23	27	28
Северо-Западный	0	1	1	3	4	5	7	7	7	8	10	10	10	14	15	17	17
Северо-Кавказский	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	4	6	6	6	6
Сибирский	0	0	1	1	3	5	6	7	9	18	20	21	25	30	32	33	35
Уральский	0	0	0	0	0	2	4	4	4	4	7	11	14	15	15	17	19
Центральный	1	1	1	1	3	5	5	7	8	9	12	13	15	17	20	20	20
Южный	0	0	0	1	1	1	1	1	1	3	3	4	5	6	11	12	12
Всего	2	5	6	10	17	26	33	36	42	60	74	87	101	121	132	142	147

Доля городов-стратегов в изучаемой совокупности составляет 64,5%. Среди столиц субъектов федерации она достигает 73%, среди остальных городов, попавших в список, - 58%.

В последние годы муниципалитеты все более активно занимались стратегическим планированием. Важно подчеркнуть, что, хотя в муниципальных документах стратегического планирования, как правило, зафиксировано стремление комплексно отразить все основные направления развития муниципального образования, их практическая значимость была тесно связана с полномочиями органов местного самоуправления и ресурсами, которыми располагал муниципалитет для их реализации. Между тем, тенденцией последних лет является ограничение возможностей местных властей по управлению своим развитием [4].

Однако, в сегодняшних условиях кризисных явлений в социально-экономической сфере значение стратегического планирования, вопреки распространенному мнению, возрастает.

Во-первых, в условиях нестабильности, рисков существенных корректировок комплексов кратко- и

среднесрочных мер в ответ на изменения социально-экономической ситуации на территории муниципального образования больший акцент может и должен быть сделан на вопросах целеполагания, ценностей, стратегического видения.

Во-вторых, экономический спад заставляет ускорить проведение преобразований в различных областях экономики и социальной сферы, в том числе, непопулярных, которые в условиях благоприятной экономической конъюнктуры откладывались; проведение таких преобразований в отсутствие четко сформулированных стратегических целей и приоритетов развития муниципального образования связано с серьезными рисками. В-третьих, опыт реализации предыдущих антикризисных программ показывает, что в рамках таких программ нередко принимаются временные меры, которые впоследствии, после выхода из кризиса оказывается трудно отменить, и они определяют траекторию развития на многие годы вперед, становясь препятствием для дальнейших преобразований (т. н. «эффект колеи»), наличие проработанных документов стратегического планирования снижает вероятность принятия таких несоординированных решений.

Библиографический список

1. Абрамов Р.А., Лукьянова М.Н. Стратегия перспективного развития муниципальных образований России: теория и практика реализации // Менеджмент в России и за рубежом. - 2015. - № 4.
2. Дядик В.В. О проблемах стратегического планирования на муниципальном уровне: российские реалии и скандинавский опыт // Региональная экономика: теория и практика. - 2014. - № 6.
3. Жихаревич Б. С. Подход к изучению эффективности стратегического планирования на муниципальном уровне // Регион: экономика и социология. - 2015. - № 4.
4. Зарова Е.В., Мусихин С.Н. Оперативный мониторинг социально-экономического развития субъектов РФ в системе государственного стратегического планирования // Вопросы статистики. - 2013. - № 4.
5. Колчинская Е.Э. Роль стратегического планирования в развитии города: подходы к оценке // Региональная экономика: теория и практика. - 2013. - № 39.

ГОСУДАРСТВЕННОЕ И РЕГИОНАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ

Муниципальное хозяйство и муниципальное управление

Николаев
Константин Алексеевич

Кандидат философских наук, доцент,
доцент кафедры государственного
управления и права Балаковского
филиала РАНХиГС

Konstantin A. Nikolaev

Candidate of Philosophical Sciences,
Docent, Associate Professor at the
Department of Legal Foundations of Public
Administration of the Balakovo branch of
the RANEPA

e-mail: konstantin.nikolaev49@mail.ru

Николаев
Владимир Константинович

Кандидат экономических наук,
исполняющий обязанности ректора
Дальневосточного федерального
университета

Vladimir K. Nikolaev

Candidate of Economic Sciences, acting
Prorector for Campus Development of the
Far-Eastern Federal University

УДК 323.2

Municipal economy and municipal managment

Развитие теории местного самоуправления и практики муниципального управления побуждают совершенствовать терминологию, посредством которой описываются столь важные социальные явления, каковыми ныне признаются такой вид публичной власти, как местное самоуправление и такой вид социального управления, как муниципальное управление. Это касается и таких ключевых в данном случае терминов, как «муниципальное хозяйство» и «муниципальное управление». На настоящее время существует достаточно широкий спектр толкования этих терминов. Их содержательный анализ позволяет определять муниципальное хозяйство как хозяйственный процесс, порождающий многообразные отношения, напрямую связанные с решением именно вопросов местного значения. Причём, важнейшим фактором, способствующим тому, что муниципальное хозяйство или муниципальное хозяйствование становится таковым, следует считать формирование на территории конкретного муниципального образования муниципального интереса. В свою очередь, признавая важность используемых ныне толкований термина «муниципальное управление», предлагается его определение через функциональную составляющую относительно муниципального хозяйства.

Ключевые слова: местное самоуправление, муниципальное хозяйство, муниципальный интерес, муниципальное управление.

Development of the theory of the local authorities and the practice of the municipal management promotes new definitions of municipal economy and municipal management. There is wide range of definitions of these terms. Their content analysis lets us define municipal economy as the process of economic relations connected with local issues' solutions. Municipal interest on the territory of the municipality triggers municipal economy and its process. The authors recognize the importance of the term municipal management and define it through functional aspect in connection with local economy.

Keywords: local authorities, municipal economy, municipal interest, municipal management.

1. Введение

В России более двух десятков лет действует Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в его двух редакциях 1995 и 2003 годов), который конкретизирует конституционную модель местного самоуправления. Вместе с тем, собственно система научных знаний о муниципальном или местном хозяйстве остаётся недостаточно разработанной.

В 1928 году Л.А. Велихов опубликовал работу «Основы городского хозяйства», которая стала первым российским опытом концептуального изложения соответствующего материала. Однако следует иметь в виду, что в работах таких российских исследователей конца XIX – начала XX веков, как И.Х. Озеров, П.В. Сытин, Л.А. Велихов и другие, муниципальное хозяйство прежде всего связывалось с развитием городов. Так, ещё в начале XX века на своей публичной лекции И.Х. Озеров говорил: «рост городов – характерное явление нашего времени, что и создало широкий расцвет коммунальной политики и, в частности, муниципального социализма» [13, с. 10]. В свою очередь, П.В. Сытин писал: «Концентрация в городах больших масс населения на сравнительно небольших пространствах земли, подвижность населения, присутствие фабрик, заводов, административных и научных учреждения, – всё это выдвигает в городах ряд задач, решение которых недоступно отдельным домашним хозяйствам и не соответствует природе частного-капиталистического хозяйства, но решить которые необходимо в интересах всего городского населения». По мнению Л.А. Велихова, в этом и есть «оправдание коммунального (муниципального, городского) хозяйства» [3, с. 106].

Л.А. Велихов подчёркивал, что «городское хозяйство как хозяйственная деятельность города играет решающую роль в развитии и благоустройстве города, а также в благосостоянии его населения, материальном и духовном. Поэтому и в виду объясненной многозначности термина «городское хозяйство» следовало бы применять специальный термин... Таким термином, уже издавна существующим в литературе и законодательстве, является *муниципальное хозяйство*» [Там же, с. 102]. Более того, Л.А. Велихов утверждал, что из государственного хозяйства с его центральными и централизованными органами управления (в качестве субъектов хозяйствования), с государственными финансами (в качестве материальных средств) и с удовлетворением общих государственных потребностей (в качестве цели хозяйства) выделяется местное хозяйство. Местное хозяйство имеет особый субъект (местное или коммунальное самоуправление), свои особые средства (местные или коммунальные финансы) и свою специальную цель (местное или коммунальное благоустройство в узком и широком смысле этого слова). И для Л.А. Велихова местное или коммунальное хозяйство совпадают. А вот местное или коммунальное хозяйство в городах принимает форму муниципального хозяйства и таковым его делает то, что субъектом такого хозяйства выступает орган самоуправления - муниципалитет [Там же, с. 104]. По большому счёту в тот период времени полагалось, что только города имеют развитое муниципальное хозяйство со своим специфическим субъектом – органом самоуправления, требующее научного познания и специальной организации.

Впоследствии, уже в советской теории и практике сами термины «район», «город», «село» и т.п. рассматривались лишь с точки зрения административно-территориального деления страны. При этом, функции местных советов воспринимались как результат разграничения полномочий между уровнями власти; экономическая проблематика связывалась с национальными масштабами, оставляя для местного хозяйства лишь вопросы жилищно-коммунального хозяйства [21, с. 13]. Да и после принятия Конституции России в 1993 году, после принятия Федерального закона о местном самоуправлении в августе 1995 года основное внимание уделялось вопросам правового и организационного обеспечения местного самоуправления. Проблемы экономического обеспечения местного самоуправления сводились, как правило, к финансовой и имущественной стороне. Причём традиция начала XX века, согласно которой главное внимание следует уделять именно городскому хозяйству, отчасти сохраняется до сих пор, проявляясь в наличии целого комплекса научных знаний о городах, которые рассматриваются как «полюса экономической жизни, структурирующие всё окружающее пространство» [6, с. 41]. Вместе с тем, согласно и Конституции России и Федеральному закону о местном самоуправлении, городские территории не исчерпывают собой виды муниципальных образований, и следует рассматривать вопросы муниципального хозяйства не только в сельских поселениях, но и в муниципальных районах.

Таким образом, всё очевиднее необходимость серьёзного и комплексного анализа муниципального хозяйства как важного условия непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения любого муниципального образования, к чему, собственно, и призвано местное самоуправление как форма народовластия. Причём, формирование целостной системы научных знаний о муниципальном хозяйстве имеет

как теоретическое, так и сугубо практическое значение. Последние годы становления местного самоуправления в России показали, что эффективное решение вопросов местного значения, эффективная организация муниципального управления невозможны без знаний того, что собой представляет муниципальное хозяйство, какие факторы влияют на него, как оно функционирует и при каких условиях развивается.

2. Методика

2.1. Толкование термина «хозяйство»

Прежде всего, следует провести сравнительный анализ используемых толкований термина «хозяйство». В словарях он толкуется как:

- производство или вид производства; общественная форма производства, совокупность производственных отношений того или иного общественного уклада; способ производства, основной экономический уклад в обществе;

- все экономические отрасли государства, региона, города;

- совокупность всего, что служит для производства, составляет производство; оборудование какого-нибудь предприятия или производства; инвентарь, постройки и прочие принадлежности какого-нибудь производства; совокупность предметов, всего того, что необходимо в быту; вещи, предметы, которые принадлежат кому-либо, используются кем-либо для чего-либо;

- производственная ячейка или единица, организация; сельскохозяйственное частное производственное землевладение совместно с орудиями и средствам производства, домашним скотом, постройками и т.д.;

- хозяйственная деятельность; работы по дому, по устройства быта; распоряжение домашними делами;

- совокупность природных и сделанных руками человека средств, которые используются людьми для создания, поддержания, улучшения условий и средств существования, обеспечения жизни [17], [18], [19].

При выявлении сущности термина «муниципальное хозяйство» интересным представляется трактовка родового термина «хозяйство», данная в своё время в энциклопедическом словаре Ф.А. Брокгауза и И.А. Ефрона. Хозяйство в данном словаре понимается как совокупность хозяйственных действий, объединённых в одно целое. И авторы особо подчёркивали, что хозяйство не могут создать сами по себе ни люди, ни материальные предметы, сколько бы ни было собрано тех и других. Хозяйство возникает только тогда, когда и люди, и предметы объединены в своих хозяйственных действиях, а единство, представляющее хозяйство, основывается на психических узах, которые создаются волей человека, проявлениями хозяйственного мотива [23]. Ключевыми в данном случае становятся два момента: во-первых, то, что хозяйство – это всё-таки хозяйственные действия; во-вторых, то, что хозяйство предполагает наличие объединяющей человеческой воли, конкретного хозяйственного мотива.

2.2. Подходы к толкованию терминов «муниципальное хозяйство», «городское хозяйство», «местное хозяйство»

В своё время Л.А. Велихов полагал, что муниципальное (городское) хозяйство есть деятельность организованного представительства людей, живущих на соответствующей территории, местных публичных органов, направленная на выгодное использование материальной среды с помощью установленных средств в целях благоустройства данной территориальной единицы и социального благосостояния живущего на ней коллектива [3, с. 103]. Тем не менее, с конца 90-х годов прошлого столетия толкование термина «муниципальное хозяйство» стало связываться с различной совокупностью хозяйствующих субъектов. Это и привело к формированию трёх основных подходов к определению рассматриваемого термина [4, с. 14-15], [5, с. 31-32], [9, с. 24-25], [14, с. 106-107], [22, с. 54-55], [11, с. 130].

Первый подход: муниципальное хозяйство есть совокупность расположенных и осуществляющих свою деятельность на территории муниципального образования муниципальных предприятий, организаций и учреждений. «Муниципальное хозяйство – это совокупность объектов и субъектов хозяйственной деятельности (объектов имущества и организаций), находящихся в собственности муниципальных образований (в муниципальной собственности)» [22, с. 55].

Второй подход: муниципальное хозяйство есть совокупность расположенных и осуществляющих деятельность на территории муниципального образования предприятий, организаций и учреждений вне зависимости от формы собственности.

Третий подход: муниципальное хозяйство есть совокупность расположенных на территории муниципального образования предприятий, организаций и учреждений и осуществляющих деятельность вне зависимости от формы собственности по удовлетворению коллективных потребностей населения муниципального образования [4, с. 15].

Вместе с тем, встречаются и иные взгляды на содержание термина «муниципальное хозяйство». Так, например, С.А. Девятков предлагает подходить к данному термину как к экономической категории. Тогда «муниципальное хозяйство – это экономическая категория, выражающая экономические отношения между органами местного самоуправления, являющимися органом власти и субъектом хозяйственных отношений и вследствие этого имеющими двойственную природу, и субъектами хозяйственной и иной общественно значимой деятельности по поводу использования местных ресурсов в коллективных интересах территориальной общности» [5, с. 34]. Аналогичное определение термину «муниципальное хозяйство» дают А.Г. Кобилев, А.Д. Кирнев и В.В. Рудой [9, с. 27-28].

В свою очередь, Э. Маркварт, с одной стороны, отрицает оправданность связывать смысл данного термина с совокупностью хозяйствующих субъектов, а с другой, настаивает на том, чтобы в содержание определения данного термина обязательно включалось указание на предоставление муниципальных услуг. В соответствии с этим, муниципальное хозяйство есть «система отношений, возникающих по поводу предоставления муниципальных услуг, между муниципальным образованием в лице органов местного самоуправления, хозяйствующими субъектами – производителями и поставщиками услуг, а также населением и организациями – потребителями услуг» [11, с. 131-132].

Следует обратить внимание и на то, что в специальной урбанистической литературе используется термин «городское хозяйство». Так, И.Н. Ильина определяет городское хозяйство как «комплекс служб, предприятий, инженерных сооружений и сетей, призванных удовлетворять повседневные коммунальные, бытовые и социально-культурные нужды жителей городов и посёлков городского типа» [7, с. 16]. Иногда термин «городское хозяйство» связывают с комплексом отраслей градообеспечивающей или градообслуживающей сферы, к которой относят отрасли нематериального производства, выполняющих функции удовлетворения жизненно необходимых потребностей как населения, так и предприятий города. В этом случае городское хозяйство есть «комплекс производственных, административных и жилых зданий, систем жизнеобеспечения, транспортных развязок, инженерных коммуникаций и других объектов городской инфраструктуры». Причём, утверждается, что такое городское хозяйство присуще любому муниципальному образованию и формируется на протяжении его исторического развития [20, с. 11-12].

В свою очередь, Ю.В. Филиппов и Т.Т. Авдеева, будучи сторонниками концепции развития местных сообществ, в рамках которой исходным термином признаётся не «муниципальное образование», а «местное сообщество», предлагают использовать термин «местное хозяйство». Данный термин обозначает «взаимодействие предприятий различных форм собственности, домохозяйств, местного правительства на основе общности социальных и экономических интересов, исторически сложившегося единого экономического, культурного и информационного пространства со специфической комбинацией факторов производства, достаточных для осуществления хозяйственной деятельности, обеспечивающей нормальные для данной общности занятость и доходы и соответствующий им уровень удовлетворения потребностей населения в индивидуальных и общественных жизненных благах» [21, с. 58].

3. Результаты

Анализ приведённых определений терминов «муниципальное хозяйство», «городское хозяйство», «местное хозяйство» позволяет заключить следующее.

Во-первых, в рамках общей теории местного самоуправления и с учётом терминологии, используемой в Федеральном законе «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации», применение термина «муниципальное хозяйство» предпочтительнее.

Городское хозяйство можно представлять как частный случай хозяйства муниципального, применительно к городам, с целью изучения особенностей хозяйствования на их территории, в отличие от сельских поселений и муниципальных районов. В свою очередь, согласно букве закона, содержание термина «местное хозяйство» должно совпадать со значением термина «муниципальное хозяйство» [1]. Однако, первый из этих терминов всё-таки акцентирует внимание на территориальную привязанность хозяйственной деятельности. При этом остаётся в тени собственно реализация местного самоуправления как определённой формы власти народа, обеспечивающей самостоятельное и под свою ответственность решение населением, как самостоятельно, так и через органы местного самоуправления вопросов местного значения [1]. По смыслу местное хозяйство шире муниципального, так как может включать в себя все хозяйственные отношения на территории муниципального образования, а не только отношения, связанные с решением вопросов местного значения.

Во-вторых, можно полагать, что к настоящему времени сложилось два основных подхода в понимании сущности термина «муниципальное хозяйство».

Первый подход – **институциональный**, который основывается на толковании муниципального хозяйства как некоей совокупности хозяйствующих субъектов, ограниченной: видом собственности; территорией, на которой осуществляется эта деятельность; определенным характером деятельности.

В соответствии с этими ограничениями выделяют три направления в подобном толковании термина:

1. Муниципальное хозяйство есть совокупность хозяйствующих субъектов – предприятий, учреждений и организаций, находящихся в муниципальной собственности.

Как справедливо отмечают многие исследователи, такое толкование излишне узко, так как не ориентирует муниципальное сообщество, органы местного самоуправления на создание условий, обеспечивающих развитие, на инвестиционную привлекательность территории муниципального образования [4, с. 14], [9, с. 24-25], [14, с. 106].

2. Муниципальное хозяйство есть совокупность всех хозяйствующих субъектов – предприятий, учреждений и организаций, расположенных на территории муниципального образования вне зависимости от форм собственности.

Такое толкование, в отличие от первого, предельно широко, и, как полагают исследователи, способствует созданию особого, монопольного права для органов местного самоуправления в хозяйственной деятельности на территории муниципального образования, а также отождествляют муниципальное хозяйство с муниципальной экономикой. Кроме этого, в таком случае возникает возможность отвлечения органов местного самоуправления от прямой обязанности по реализации общественных интересов в пользу решения частных, групповых и клановых вопросов [4, с. 14], [9, с. 25], [14, с. 106].

3. Муниципальное хозяйство есть совокупность хозяйствующих субъектов – предприятий, учреждений и организаций, осуществляющих на территории муниципального образования хозяйственную деятельность, направленную на удовлетворение коллективных (общественных) потребностей населения.

В рамках институционального подхода это толкование можно считать наиболее приемлемым. Однако, как полагают отдельные исследователи, здесь необоснованно выключаются из поля зрения те хозяйствующие субъекты, которые напрямую не участвуют в удовлетворении коллективных потребностей населения муниципального образования. Вместе с тем, они, например, предоставляют рабочие места, берут на себя решение ряда социальных проблем своих работников, что также можно считать решением общественных проблем функционирования и развития соответствующей территории и его населения [21, с. 54].

Общей особенностью и главным недостатком данного подхода, как представляется, становится ориентация на статичный момент – на совокупность предприятий, организаций и учреждений.

Второй подход – **деятельностный**, который основывается на толковании муниципального хозяйства как конкретной деятельности и порождаемых ею определённых отношений, будь то экономических или связанных с предоставлением муниципальных и прочих услуг населению муниципального образования. В этом случае муниципальное хозяйство – это, прежде всего, хозяйственный процесс, связанный с преобразованием материальной среды обитания в целях обеспечения благоустройства, социального благосостояния муниципального сообщества. Субъектами, осуществляющими такой процесс, будут все те, кто производит товары, работы и услуги, призванные обеспечить непосредственную жизнедеятельность населения муниципального образования, а также создаёт для этого необходимые условия. Наконец, в рамках данного подхода не игнорируются и субъекты хозяйственной деятельности – предприятия, учреждения и организации, просто акцент делается на самом хозяйственном процессе, на его содержательной стороне, а не на тех, кто его осуществляет.

4. Обсуждение

Представляется, что при попытке определения термина «муниципальное хозяйство» будет важным исходить из следующих посылок:

1. Муниципальное хозяйство есть определённый процесс, в ходе которого между его участниками складываются многообразные отношения, напрямую связанные с решением вопросов местного значения, т.е. обеспечением непосредственной жизнедеятельности населения муниципального образования. В этом смысле, а также в целях снятия сложившегося предубеждения, что муниципальное хозяйство есть некая совокупность хозяйствующих субъектов, оправданно говорить не о муниципальном хозяйстве, а о муниципальном хозяйствовании.

2. Хозяйство, хозяйствование становится муниципальным лишь тогда, когда люди и предметы, участвующие в этом процессе, объединяются единой волей, ориентированной на создании нормальных условий жизнедеятельности для населения муниципального образования. Поэтому важным фактором, преобразующим

разнонаправленную деятельность многочисленных предприятий, учреждений и организаций в рамках данного процесса, что, собственно говоря, и порождает муниципальное хозяйствование, следует считать муниципальный интерес.

Вообще, муниципальный интерес толкуют как обеспечение благоприятных условий совместного проживания людей на территории муниципального образования [16, с. 16]; или как «особый вид социальных интересов, аккумулирующий единство «объективного» и «субъективного» начал и характеризующий активное отношение местного сообщества к условиям непосредственной жизнедеятельности, социально-экономическому развитию и благоустройству локальной территории проживания» [10]. Если обратить внимание на замечание Брокгауза и Ефрона по поводу того, что в точном смысле слова интерес – это выгода или польза отдельного лица или совокупности лиц, противопологаемые выгоде и пользе других лиц [23], а также исходя из того, что слово «муниципальный» - от лат. «munis» - тягота, бремя и «серіо», «гесіріо» - беру, принимаю, означает принятие на себя бремени общественных дел, можно подойти к следующему определению термина «муниципальный интерес»: это осознание объективной необходимости удовлетворения сложившихся и развивающихся муниципальных потребностей, которые обусловлены совместным проживанием людей на территории муниципального образования и обеспечением непосредственной жизнедеятельности его населения.

С учётом этого, муниципальное хозяйство или муниципальное хозяйствование есть совокупность действий муниципального сообщества, органов местного самоуправления, домохозяйств, предпринимателей, предприятий, учреждений и организаций, расположенных на территории муниципального образования и порождаемых ими отношений, обусловленных муниципальными интересами, единством социально-экономического, культурно-информационного пространства при конкретной комбинации муниципальных ресурсов и выступающих как единое целое ради решения вопросов местного значения, способствующих рациональному использованию материальной среды обитания на пользу всех жителей муниципального образования.

Термин «муниципальное хозяйство» или «муниципальное хозяйствование» непосредственно связан с термином «муниципальное управление». В самом широком смысле слова муниципальное управление можно представить как вид социального управленческого воздействия субъекта управления на объект управления. Тогда муниципальное управление есть целенаправленное организующее воздействие органов местного самоуправления как субъектов управления на коллективы предприятий, учреждений, организаций, граждан и отношения между ними как объекты управления, находящиеся на соответствующей территории в целях непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, достойных уровня и качества его жизни. [12, с. 152-153]. В свою очередь, проанализировав многообразные определения рассматриваемого термина, А.А. Васильев, например, утверждает, что муниципальное управление есть деятельность органов местного самоуправления, связанная с управлением муниципальной собственностью, объектами муниципального хозяйства, формированием и исполнением местного бюджета, а также иная их деятельность в различных сферах муниципальной жизни, связанная с решением вопросов местного значения, включая вопросы организации работы самих органов местного самоуправления, а также муниципальной службы [2, с. 29-30].

Представляется целесообразным попытаться связать термины «муниципальное хозяйство» как определённый хозяйственный процесс, направленный на обеспечение жизнедеятельности населения муниципального образования, и «муниципальное управление» как определённый вид социального управления. Тогда муниципальное управление есть процесс регулирования, прогнозирования, планирования и организации муниципального хозяйства или муниципального хозяйствования, а также мотивирования деятельности его участников и контроля их деятельности при решении вопросов местного значения.

5. Заключение

Рассмотренные в статье вопросы терминологии, как представляется, могут способствовать и более полному теоретическому осмыслению сущностной направленности такого вида публичной власти, как местное самоуправление, и эффективной организации практической деятельности по обеспечению жизнедеятельности населения каждого конкретного муниципального образования. Вместе с тем, для достижения этих результатов предстоит проанализировать структуру и возможные модели муниципального хозяйства или муниципального хозяйствования с изложенных в статье позиций, что требует дополнительного исследования.

Библиографический список

1. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации [Электронный ресурс]. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ // Режим доступа: Справ.-правовая система «Гарант».
2. Васильев А.А. Система муниципального управления: учебник / А.А. Васильев. – 2-е изд., испр. и доп. М.: КНОРУС, 2015.
3. Велихов Л.А. Основы городского хозяйства. Обнинск: Институт муниципального управления. 1995.
4. Воронин А.Г., Лапин В.А., Широков А.Н. Основы управления муниципальным хозяйством. Издание второе, дополненное. Серия «Учебная литература», № 1. М.: Московский общественный научный фонд, 1997.
5. Девятков С.А. Управление муниципальным хозяйством. Учебное пособие. Тюмень: издательство Тюменского государственного университета, 2009.
6. Занадворов В.С., Занадворова А.В. Экономика города: Учебное пособие. М.: ИЧП «Издательство Магистр». 1998.
7. Ильина И.Н. Экономика городского хозяйства: учебное пособие. М.: КНОРУС, 2013.
8. Интерес [Электронный ресурс] // <http://tolslovar.ru/i2978.html>; <http://dic.academic.ru>
9. Кобилев А.Г. Муниципальное управление и социальное планирование в муниципальном хозяйстве: учебное пособие / А.Г. Кобилев, А.Д. Кирнев, В.В. Рудой. – Изд. 2-е, переб. и доп. Ростов н/Д: Феникс, 2013.
10. Колесников В.А. Муниципальные интересы в современной России: социально-политические особенности и факторы обеспечения. Диссертация на соискание учёной степени доктора политических наук: 23.00.02 Волгоград, 2006. – 552 с. // http://dissland.com/catalog/munitsipalnie_interesi_v_sovremennoy_rn.html.
11. Маркварт Э. и др. Управление хозяйственной деятельностью муниципальных образований: Учебное пособие / Э. Маркварт, Е.В. Агапова, С.В. Вобленко; под ред. Э. Маркварта. М.: Изд-во «Проспект», 2015.
12. Николаев В.К., Николаев К.А. К вопросу о концепции местного самоуправления как социально-политического феномена // 12th International Scientific Conference “European Applied Sciences: modern approaches in scientific researches”; Papers of the 12th International Scientific Conference. October 15, 2014; Stuttgart, Germany, 2014.
13. Озеров И.Х. Большие города, их задачи и средства управления (публичная лекция). Типография Т-ва И.Д. Сытина. 2-е издание, значительное дополненное. М., 1906.
14. Парахина В.Н. Муниципальное управление: учебное пособие / В.Н. Парахина, Е.В. Галеев, Л.Н. Ганшина. – 3-е изд., перераб. М.: КНОРУС, 2013.
15. Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б. Современный экономический словарь. – 2-е изд., испр. М.: ИНФРА-М, 1999 [Электронный ресурс] // <http://dic.academic.ru>.
16. Система муниципального управления: Учебник для вузов. 4-е изд. / Под ред. В.Б. Зотова. СПб.: Питер, 2008.
17. Толковый словарь Ожегова. С.И. Ожегов, Н.Ю. Шведова. 1949-1992 [Электронный ресурс] // <http://dic.academic.ru>.
18. Толковый словарь русского языка Дмитриева. Д.В. Дмитриев. 2003 [Электронный ресурс] // <http://dic.academic.ru>.
19. Толковый словарь Ушакова. Д.Н. Ушаков. 1935-1940 [Электронный ресурс] // <http://dic.academic.ru>.
20. Управление в городском хозяйстве: учебное пособие / коллектив авторов, под ред. Р.Ж. Сираждинова. – 2-е изд., стер. М.: КНОРУС, 2014.
21. Филиппов Ю.В., Авдеева Т.Т. Основы развития местного хозяйства: Учеб. М.: Дело, 2000.
22. Широков А.Н. Муниципальное управление: учебник / А.Н. Широков, С. Н. Юркова. М.: КНОРУС, 2013. ISBN 978-5-406-00233-9
23. Энциклопедический словарь Ф.А. Брокгауза и И.А. Ефрона. СПб.: Брокгауз-Ефрон. 1890-1907 [Электронный ресурс] // <http://dic.academic.ru>.

Модели молодежного представительства как способы повышения участия молодежи в общественно-политической жизни российского государства

Самохвалов
Николай Александрович

Старший преподаватель кафедры
гражданского права Балаковского филиала
РАНХиГС, аспирант кафедры
политических исследований России и
постсоветского пространства
Московского педагогического
государственного университета

Nikolay A. Samohvalov

Senior Lecturer at the Department of Civil
Law of the Balakovo Branch of RANEPА,
Postgraduate at the Department of Political
Science of Russia and Post-Soviet Area of
the Moscow Pedagogical State University

e-mail: nikolai-samohvalov@yandex.ru

УДК 323

Models of the youth representation as the means of intensification of the youth involvement in socio-political life of the Russian state

В статье анализируются основные модели молодежного самоуправления, существующие на сегодняшний день в Российской Федерации. Автор приходит к выводу, что реализуемые в настоящее время в российской общественной и политической практике модели молодежного самоуправления представляют собой неотъемлемый атрибут увеличения степени интенсивности непосредственного участия молодежи в общественно-политических практиках российского государства.

Ключевые слова: молодежь, государственная молодежная политика, государство, модель молодежного самоуправления, форма молодежного представительства.

The author of the paper analyzes main current models of the youth self-government in the Russian Federation and concludes about the necessity of the current models of the youth self-government in intensification of the youth involvement in socio-political practices of the Russian state.

Keywords: youth, national youth policy, state, model of the youth self-government, form of the youth representation.

Проблемные аспекты интеграции молодых людей в политическую жизнь российского государства всегда занимали центральное место в общественно-политических кругах. Ведь именно социально-ответственная молодежь способна стать надежным фундаментом для построения гражданского общества и демократического государства в Российской Федерации. Особо важным является наличие желания у молодых россиян непосредственно и активным образом взаимодействовать с органами государственной власти с целью разрешения насущных проблем в современном социуме.

В контексте сказанного считаем, что в качестве одного из приоритетного направления практической реализации государственной молодежной политики в Российской Федерации выступает объективная необходимость развития социальной активности молодых людей, гражданского самосознания через их участие в деятельности молодежных парламентов, правительств, иных консультативно-совещательных структур, созданных при органах законодательной и исполнительной власти разного уровня [1].

При этом модель участия молодежи в управлении государством далека от своего совершенства. Процент представителей молодого поколения в региональных представительных органах и органах исполнительной власти субъектов РФ, а также органах местного самоуправления катастрофически низок [6, с. 84]. При этом, необходимо отметить, что потребность в построении эффективного механизма взаимодействия органов государственной власти и местных органов власти в муниципалитетах с молодежью, молодежными организациями, союзами и другими формами объединения молодых людей, СМИ для решения проблем в молодежной среде не вызывает абсолютно никаких сомнений [5, с. 114]. Указанные нами проблемные аспекты возможно устранить при помощи разработки эффективных механизмов, направленных на протекцию прав и свобод российской молодежи. Значительным шагом в данном направлении послужило создание в общественно-политической практике РФ института молодежного самоуправления. Молодежное самоуправление представляет собой управленческую модель, которая предусматривает непосредственное активное участие молодежи в разработке, обсуждении, последующем принятии и претворении в жизнь управленческих решений, которые напрямую или косвенно затрагивают права, свободы и законные интересы молодых россиян. Институт молодежного самоуправления состоит из совокупности институциональных составляющих подсистем, например, школьное, студенческое самоуправление, а также государственно-муниципальное молодежное самоуправление, то есть определенная модель молодежного самоуправления, создаваемая при органах государственной власти или органах местного самоуправления и зачастую именуемая в общественно-политической практике нашего государства молодежным парламентаризмом.

Молодежный парламентаризм представляет собой определенную структурированную систему представительства прав, свобод и законных интересов молодого поколения российских граждан в возрасте от 14 до 30 лет, созданную на основе практической деятельности при органах государственной власти и местных органах власти специализированной совещательно - консультативной модели молодежи в виде молодежного парламента, молодежного правительства, молодежной палаты, молодежного совета и других.

Основной целью создания и последующего развития молодежных представительных органов выступает приобщение как можно большего числа представителей молодого поколения граждан РФ к интенсивному и непосредственному участию в общественно-политической жизни нашего государства, практической реализации государственной молодежной политики при помощи представления прав, свобод и законных интересов молодежи, молодежных инициатив в органах молодежного самоуправления при органах государственной власти и органах местного самоуправления. Органы молодежного самоуправления направлены прежде всего на практическую реализацию ряда основополагающих функций: представление прав, свобод, законных интересов и инициатив молодежи; непосредственное участие молодежи в нормативно-правовой деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления в сфере реализации государственной молодежной политики; подготовка молодых специалистов на современном рынке труда и другие.

В настоящее время в Российской Федерации существует несколько форм представительства молодежи. Во-первых, это молодежные парламенты при органах законодательной власти. Особенность данной модели молодежного представительства состоит в том, что основой для создания молодежного парламента служит решение конкретного законодательного органа. Законодательный орган принимает Положение, регламентирующее порядок работы молодежного парламента. Как правило, молодежные парламенты являются совещательно -консультативными структурами, участвующие в разработке, обсуждении, принятии и практической реализации нормативных правовых актов по вопросам молодежной политики.

Делегаты в молодежный парламент избираются от максимального возможного количества территорий, образовательных учреждений, других организаций, молодежных общественных объединений [2, с. 2].

Порядок работы молодежного парламента, включая периодичность заседаний, его правомочность, механизм принятия решений, определяется им же самостоятельно. Структура молодежного парламента включает в себя различные комитеты, комиссии, рабочие группы, наименование и организация которых регламентируется документами, принимаемыми молодежным парламентом. Преимуществом подобной формы выступает то, что молодежный парламент приобретает легально-регламентированный статус, утвержденный органом законодательной власти.

Во-вторых, молодежные парламенты и правительства, функционирующие при органах исполнительной власти. Подобные парламентские структуры созданы и действуют в различных субъектах Российской Федерации. Свое практическое функционирование они осуществляют при сити-менеджере, профильном органе исполнительной власти по реализации молодежной политики определенного муниципального образования.

В подобном случае молодежное правительство осуществляет свою деятельность на основании нормативного акта главы субъекта Российской Федерации или правительства определенного субъекта, определяющего его организацию, направления деятельности, задачи и полномочия, которое в строго определенном порядке принимает участие в повседневной практической деятельности административно-управленческих органов власти, участвует в реализации конкретных программ и проектов.

Молодежное правительство при органе исполнительной власти формируется на основе прямых выборов, путем назначения, либо конкурса. Например, Молодежное правительство Саратовской области создано в 2013 году как постоянно действующий коллегиальный совещательный орган, представляющий интересы молодежи и действующий на общественных началах [3]. Оно осуществляет свою деятельность в соответствии с действующим законодательством Российской Федерации и Саратовской области и является консультативно-совещательным органом при Правительстве области, функционирующим на общественных началах. Молодежное правительство формируется на конкурсной основе из молодых людей (студентов и аспирантов вузов), молодых управленцев в возрасте от 18 до 30 лет, проживающих в области. В качестве целей деятельности Молодежного правительства рассматривается содействие Правительству Саратовской области в создании условий для успешной социализации и эффективной самореализации молодежи Саратовской области и представление интересов и потребностей всех групп молодежи в органах исполнительной власти области.

В компетенцию Молодежного правительства входит разработка предложений о принятии нормативных правовых актов в том числе областных и ведомственных целевых программ в социально-экономической, общественно-политической и в других сферах; оказание содействия в работе органов исполнительной власти области, организаций по вопросам, относящимся к сфере деятельности Молодежного Правительства; участие в общественных слушаниях по вопросам, относящимся к сфере деятельности Молодежного Правительства; участие в общероссийских, межрегиональных, региональных и иных проектах и программах; организация научно-образовательных, культурных, спортивных, оздоровительных мероприятий, выставок, конкурсов; осуществление иной деятельности в интересах молодежи области, не противоречащей законодательству.

Молодежное Правительство осуществляет свою деятельность в форме проведения заседаний Молодежного Правительства, комиссий и рабочих групп. Заседания Молодежного Правительства проводятся по мере необходимости, но не реже двух раз в год. Внеочередные заседания Молодежного Правительства проводятся по решению председателя Молодежного Правительства, по требованию не менее двух третей членов Молодежного Правительства, а также по инициативе органа исполнительной власти области в сфере молодежной политики. Регламент Молодежного Правительства утверждается на первом заседании Молодежного Правительства по согласованию с органом исполнительной власти области в сфере молодежной политики. Молодежное Правительство прекращает деятельность по решению Правительства Саратовской области.

Общественная Молодежная палата при Государственной Думе Федерального Собрания РФ является совещательным и консультативным органом и осуществляет свою деятельность на общественных началах в соответствии с настоящим Положением и Регламентом Общественной молодежной палаты при Государственной Думе Федерального Собрания РФ. Общественная молодежная палата при Государственной Думе РФ – это совещательный, консультативный орган, осуществляющий свою деятельность на общественных началах. Основной целью Молодежной палаты является содействие деятельности Государственной Думы в области законодательного регулирования прав и законных интересов молодежи. Задачами Молодежной палаты являются приобщение молодежи к парламентской деятельности, формирование правовой и политической культуры молодежи. Молодежная палата создается на добровольной основе в составе представителей общественных молодежных палат (молодежных парламентов) при законодательных (представительных) органах государственной власти субъектов РФ.

Общественные молодежные палаты (молодежные парламенты) при законодательных (представительных) органах государственной власти субъектов Российской Федерации избирают по одному представителю в возрасте от 18 до 35 лет в состав Молодежной палаты на своих заседаниях большинством голосов от общего числа членов соответствующих общественных молодежных палат (молодежных парламентов). Срок полномочий членов Молодежной палаты составляет один год со дня избрания их в состав Молодежной палаты. Заседания Молодежной палаты проводятся три раза в год. В случае необходимости могут проводиться внеочередные заседания Молодежной палаты. В работе Молодежной палаты могут принимать участие депутаты Государственной Думы Российской Федерации,

члены Совета Федерации Российской Федерации, представители федеральных органов исполнительной власти. Молодежная палата по направлениям своей деятельности разрабатывает и принимает рекомендации для их рассмотрения в Комитете Государственной Думы по делам молодежи, а также принимает решения по организационным вопросам своей деятельности [4].

Одной из моделей молодежного представительства выступает также Молодежная парламентская ассамблея, действующая при Совете Федерации Федерального собрания Российской Федерации и представляющая собой верхнюю молодежную парламентскую палату и Молодежная Дума России.

Мероприятия по развитию молодежного парламентаризма, проводимые на федеральном уровне, простимулировали активное появление новых молодежных парламентских структур в субъектах РФ. Сегодня в 53 субъектах на региональном уровне, в 63 субъектах на муниципальном уровне созданы и действуют молодежные парламентские структуры [5]. В ряде российских регионов консультативно-совещательные структуры имеют реальное право выступать с позиции всей молодежи, активно взаимодействуют с властью, переходят из объекта в субъект реализации государственной молодежной политики [6].

В 32 регионах функционируют как молодежные парламенты, так и иные органы молодежного самоуправления на муниципальном уровне (более 420 подобных организаций). На местном уровне такие структуры значительно ближе к молодым гражданам, что в перспективе позволит им стать реальным аккумулятором идей молодежи и содействовать реализации молодежной политики на муниципальном уровне. Подобные формы проявления общественно-политической активности молодежи положительно оцениваются российскими гражданами. По результатам исследования, проведенного в регионах Центрального федерального округа РФ, 50 % респондентов указали на то, что молодежные парламенты и иные молодежные парламентские структуры являются благоприятным полем для выявления молодых лидеров, интересующихся общественно-политической и управленческой деятельностью; через эти формы и методы работы в рамках системы молодежного парламентаризма молодые люди могут получать необходимые академические знания и приобретать практические навыки управленческой работы. В то же время 25 % респондентов констатировали, что молодежные парламенты формируют группы единомышленников с активной жизненной позицией, готовых поддержать и совместно реализовывать идеи и программы органов государственной власти и местного самоуправления, направленные на развитие региона (муниципального образования). Это условие формирует коллективное начало и обеспечивает межличностную гармонизацию взаимоотношений в молодежной среде. 25 % опрошенных высказали мнение о том, что практическая работа молодых людей и их знакомство с законодательной, управленческой и общественной деятельностью является важным компонентом подготовки грамотных специалистов, способных решать жизненно важные проблемы молодежи [7, с. 88]. На сегодняшний день молодежные парламентские структуры созданы в большинстве регионов Российской Федерации.

Несмотря на все многообразие моделей молодежного представительства основное значение их состоит в определении и последующем представлении интересов и предпочтений представителей молодого поколения на региональном уровне, а также в увеличении степени интенсивности непосредственного участия молодежи в общественно-политической жизни области, района и современного города. Проанализированные нами модели молодежного самоуправления позволяют эффективно формулировать и доводить проблемы, приоритеты и ожидания молодежи до представительных органов власти, а также органов исполнительной власти и органов местной власти. В свою очередь данное обстоятельство, позволяет обеспечить достижение строго определенных социально-экономических результатов, вовлечение молодых граждан Российской Федерации в возрасте от 14 до 30 лет в общественно-политическую жизнь на федеральном, региональном и местных уровнях, увеличение уровня общественно-политической активности и гражданской ответственности российской молодежи.

Библиографический список

1. Министерство образования и науки Российской Федерации. Поддержка молодежных и детских общественных объединений, консультативно-совещательных структур молодежи, органов молодежного самоуправления. [Электронный ресурс]. URL: <http://mon.gov.ru/children/.doc>
2. Гукова И.Н. Молодежное представительство как форма проявления общественно-политической активности молодежи// APRIORI. Серия: Гуманитарные науки.- 2013.-№1.
3. Постановление Правительства Саратовской области от 28 февраля 2013 г. № 93-П «О создании

Молодежного Правительства Саратовской области» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.garant.ru/saratov/463055>

4. Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 27.06.2008 № 688-5 ГД. [Электронный ресурс]. URL: <http://poisk-zakona.ru/55940.html>

5. Молодежные парламенты России. Из истории. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.mparlament.ru/history.htm>

6. Министерство образования и науки Российской Федерации. Поддержка молодежных и детских общественных объединений, консультативно-совещательных структур молодежи, органов молодежного самоуправления. [Электронный ресурс]. URL: <http://mon.gov.ru/children/.doc>

7. Михайлова Т.А. Проблемы интеграции России в мировое образовательное пространство: доступность и качество образования в России и Германии (сравнительные аспекты) // Веснік Віцебскага дзяржаўнага ўніверсітэта. - 2012. - Т. 2. - № 68.

8. Самсонов С.И. Реализация региональной молодежной политики в Курской области в конце XX – начале XXI века // Вестник Челябинского государственного университета. - 2007. - № 18.

9. Молодежный парламентаризм России на страницах Интернета. Информационно-аналитические материалы о развитии молодежного парламентаризма в России. М.: Норма, 2006.

ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Понятие и функции гражданско - правовой ответственности

Кожин
Сергей Петрович

Магистрант Нижегородского института
управления – филиала Российской
академии РАНХиГС

Sergey P. Kozhin

Graduate student of Nizhny Novgorod
Institute of Management branch of the
RANEPA

e-mail: fidohack@mail.ru

УДК 347

Notion and functions of civil liability

В статье анализируются понятие и функции гражданско-правовой ответственности, рассматриваются особенности института гражданско-правовой ответственности в современном гражданском праве.

Ключевые слова: гражданско-правовая ответственность, система юридической ответственности, виды юридической ответственности, сущность гражданско-правовой ответственности, пределы гражданско-правовой ответственности, функции гражданско-правовой ответственности.

The author of the paper analyzes the notion and functions of the civil liability, describes the characteristics of the civil liability in the modern Civil Law.

Key words: civil liability, system of legal liability, types of juridical liability, essence of civil liability, limits of civil liability, functions of the civil liability.

В основе построения института гражданско-правовой ответственности лежат общеправовые принципы и функции юридической ответственности, нормы об освобождении от ответственности и ее исключении. Данные правовые нормы направлены на обеспечение законности и целесообразности применения мер гражданско-правовой ответственности и, в конечном итоге, на реализацию механизма защиты гражданских прав и стабильности гражданского оборота.

Все выше сказанное определяет особую актуальность изучения института гражданско-правовой ответственности как регулятора имущественных отношений, его особенностей на современном этапе развития Российской Федерации и российского общества.

Система юридической ответственности представляет собой взаимозависимую, взаимодействующую совокупность субинститутов института юридической ответственности и отдельных их норм, соблюдение которых обеспечивает правопорядок, а применение их при совершении правонарушения восстанавливает его, а также карает правонарушителя и предупреждает совершение им новых правонарушений.

По мнению Д.А. Лапинского, юридическая ответственность представлена: гражданско-правовой, уголовной, административной, финансовой, конституционной, трудовой (включающей дисциплинарную и материальную), уголовно-процессуальной, гражданско-процессуальной и уголовно-исполнительной [8, с. 53]. Гражданско-правовая ответственность представляет собой сложный субинститут в системе юридической ответственности, включающий в себя субинституты договорной и внедоговорной ответственности (ответственности, возникающей вследствие причинения вреда).

Е.В. Лунева на основе проведенного анализа делает вывод, что ответственность, будучи реакцией государства [13, с. 9], находит свое выражение в применении санкций, представляющих собой конкретные

меры [9, с. 33]. На основании сказанного автор делает вывод, что в качестве государственной санкции как инструмента следует рассматривать не гражданско-правовую ответственность, а ее меры, которые представляют предусмотренные законом средства правового воздействия на правонарушителя, возлагающие определенный объем и форму имущественных лишений.

С.В. Шевелева отмечает, что понимание ответственности возможно в двух аспектах [16, с. 159]: а) позитивном, посредством ее реализации в правомерных действиях всех субъектов, соблюдающих, исполняющих, использующих и применяющих предписания норм; б) негативном, посредством ее реализации через необходимость претерпеть осуждение и применение мер принуждения за правонарушение.

Е.А. Суханов предлагает рассматривать гражданско-правовую ответственность как самостоятельный институт гражданского права, объекты регулирования которого представлены всеми видами гражданских правоотношений [14, с. 432].

В обоснование своей точки зрения данный автор указывает на наличие у института гражданско-правовой ответственности признаков, присущих правовому институту:

а) объектом регулирования составляющими правовой институт нормами выступает самостоятельный и четко очерченный круг правовых отношений;

б) правовое регулирование характеризуется законченностью, что указывает на наличие устойчивости юридической связи внутри правового института;

в) объект правового регулирования характеризуется юридической однородностью, в основу которой положено наличие совокупности специальных понятий и терминов;

г) наличие признака однородности правового регулирования, определенного существованием общей правовой нормы, которая составляет основу соответствующего правового института;

д) группа правовых норм, составляющих правовой институт, отличается наличием особенностей (функций) задач.

А.И. Егошин, напротив, указывает, что выделение гражданско-правовой ответственности в самостоятельную, цельную и системную (комплексно-целевую) группу норм (институт) преждевременно и требует доказательств, т.к. даже выделение раздела в кодифицированном акте не всегда означает наличие соответствующего правового института [6, с. 7].

А.А. Лукьянцев определяет гражданско-правовую ответственность как часть самой сердцевины гражданских правоотношений, что обусловлено [5, с. 236]:

а) значением гражданско-правовой ответственности в жизнеспособности всякой гражданско-правовой гипотезы и диспозиции;

б) вхождением гражданско-правовой ответственности в число главных элементов содержания гражданско-правовой санкции;

в) обеспечением защиты субъективного гражданского права на стадии его реализации и (или) при предохранении его от стороннего противоправного посягательства, а равно при возмещении пострадавшему от правонарушения лицу причиненного последнему ущерба (вреда) за счет причинителя соответствующего ущерба (вреда).

В.П. Мозолин определяет ответственность по гражданскому праву в качестве ответственности за нарушение обязательств, т.е. ответственности, в основе которой лежит ответственность одного участника гражданско-правовых отношений перед другим как правонарушителя перед потерпевшим [11, с. 34].

Особенность гражданского оборота определяет взаимосвязь обязанностей его участников и то, что нарушение обязанностей одним участником всегда приводит к нарушению прав другого участника. Именно поэтому, по мнению В.А. Белова, целью имущественной санкции, подлежащей применению за допущенное правонарушение, является восстановление или компенсация нарушенного права потерпевшего [4, с. 496].

Между тем, имеется ряд случаев, при возникновении которых гражданским законодательством допускается применение санкций (ответственности) не в пользу потерпевшего, а в пользу государства и общества. Данные положения, например, содержатся в нормах [2]:

а) ст. 169 Гражданского Кодекса Российской Федерации, определяющих ничтожность сделок, противоречащих основам правопорядка и нравственности;

б) ст. 240 ГК РФ, порядок изъятия у собственника путем выкупа государством или продажи с публичных торгов бесхозяйственно содержимых культурных ценностей;

в) ст. 241 ГК РФ, определяющих порядок выкупа домашних животных при ненадлежащем обращении с ними и в ряде других случаях.

Одной из основных особенностей гражданско-правовой ответственности является соответствие размера ответственности размеру причиненного вреда или убытков. В данном случае речь идет о том, что пределом гражданско-правовой ответственности выступает:

а) ее компенсационный характер;

б) эквивалентность возмещения потерпевшему причиненного вреда или убытков. Между тем, закон содержит ряд исключений из данного требования. Так, например, современное российское законодательство содержит отдельные положения, свидетельствующие о заведомо неэквивалентном, по отношению к убыткам, причиненным в результате правонарушения, характере применяемых мер имущественной ответственности. Речь идет о положениях статьи 394 ГК РФ, в которой определена возможность взыскания убытков в полном объеме сверх законной или договорной неустойки и ряд других статей.

Необходимость обеспечения последовательного проведения принципа равноправия участников гражданских правоотношений, определенного в ст. 1 ГК РФ, обуславливает наличие у гражданско-правовой ответственности такой особенности, как применение равных по объему мер ответственности к различным участникам имущественного оборота за однотипные правонарушения.

Между тем, закон содержит также, как и в вышеуказанных случаях, ряд исключений из данного требования. Так, например, исключения содержатся в положениях [2]: п. 3 ст. 500 ГК РФ, согласно которому на покупателя, задержавшего оплату товара по договору розничной купли-продажи, не налагается обязанность по уплате процентов за пользование чужими денежными средствами; ст. 505 ГК РФ, согласно которой в случае неисполнения продавцом обязательства по договору возмещения им убытков и уплате неустойки, вопреки общему правилу, предусмотренному ст. 396 ГК РФ, не освобождает продавца от исполнения обязательства в натуре; ст. 538 ГК РФ, согласно которой ответственность за нарушение обязательства производителя сельхозпродукции по договору контрактации возможна только при наличии его вины.

М.О. Клейменова указывает на наличие у гражданско-правовой ответственности своих, присущих только ей [7, с. 42]: 1) особенностей, определяемых предметом, методом и принципами гражданско-правового регулирования определенной группы общественных отношений; 2) функций, определяющих ее значение; 3) основного элемента гражданско-правового регулирования - имущественных отношений.

К числу особенностей гражданско-правовой ответственности, определяемых основным элементом предмета гражданско-правового регулирования - имущественными отношениями, М.О. Клейменова относит: а) оказание имущественного воздействия на правонарушителя; б) обеспечение восстановления имущественной сферы управомоченного (потерпевшего) лица; в) ликвидацию невыгодных имущественных последствий для управомоченного лица, наступивших в результате нарушения обязанности контрагентом; г) наличие существенного предупредительного и воспитательного воздействия.

Основным направлением гражданско-правовой ответственности является достижение определенных целей, представленных: а) предупреждением и пресечением нарушений гражданских прав; б) восстановлением нарушенных интересов; в) защитой правопорядка в области экономического оборота.

А.Я. Рыженков указывает на тот факт, что выделение функций гражданско-правовой ответственности происходило еще в советской юридической литературе. Так, в частности, выделению подлежали функции гражданско-правовой ответственности, представленные: а) стимулирующей; б) восстановительной (компенсационной); в) штрафной (карательной); г) воспитательной функцией [12, с. 48]. По мнению указанного автора, данный подход не потерял своей актуальности в настоящее время.

Как отмечает А.Я. Рыженкова, в настоящее время выделению подлежит еще и регулятивная функция, находящая свое проявление в установлении особых правил поведения для субъектов гражданских правоотношений. Данные правила могут быть: а) установлены в законах и подзаконных актах; б) установлены соглашением сторон; в) закреплены в договорах; г) следовать из судебного акта.

По нашему мнению, следует различать:

а) регулятивную статическую функцию, находящую свое выражение в воздействии права на общественные отношения путем их закрепления в тех или иных правовых институтах;

б) регулятивную динамическую функцию, находящую свое выражение в воздействии права на общественные отношения путем оформления их движения (динамики).

Между тем, по нашему мнению, на современном этапе развития правового поля России общепризнанная классификация функций гражданско-правовой ответственности отсутствует. Данный вывод позволил сделать проведенный анализ юридической литературы.

Так, например, Ю.Ю. Устиненко указывает, что современное гражданское право выступает регулятором

имущественных отношений, что обуславливает имущественное содержание гражданско-правовой ответственности и имущественный характер ее мер (гражданско-правовых санкций) [15, с. 137]. Тем самым, по мнению данного автора, обусловлена такая функция гражданско-правовой ответственности, как имущественное (экономическое) воздействие на правонарушителя. Данный факт позволяет говорить о том, что гражданско-правовая ответственность выполняет роль одного из методов экономического регулирования общественных отношений.

Ю.Ю. Устиненко выделяет у гражданско-правовой ответственности две функции [Там же, с. 138]: а) компенсационную, в основе которой лежит устранение для потерпевшего неблагоприятных последствий правонарушения за счет умаления имущественной сферы нарушителя; б) предупредительную, в основе которой лежит направленность на исключение в будущем подобных правонарушений как самим правонарушителем, так и другими лицами.

По мнению Лукьянцева А.А., гражданско-правовая ответственность выполняет функции, включающие в себя [5, с. 327]: а) правосстановительную (компенсационную), в основе которой заложена необходимость восстановления положения, существовавшего до нарушения права кредитора (потерпевшего от причинения вреда), либо в предоставлении таковому по возможности равноценной компенсации за утраченное, уменьшившееся или неполученное (недополученное) благо; б) карательную, в основе которой лежит неотвратимость наказания должника - причинителя вреда - за совершенное им правонарушение путем возложения на него соответствующей санкции, с учетом того, что тяжесть санкции должна существенно превышать выгоду, извлеченную посредством правонарушения, если таковая выгода была правонарушителем извлечена; в) воспитательную, в основе которой лежит создание и поддержание в обществе на конкретных примерах убежденности в неотвратимости наступления отрицательных правовых последствий нарушения чьих-либо защищаемых гражданским правом прав и законных интересов. В данном случае можно говорить, что указанная функция направлена: на сдерживание потенциальных правонарушителей от совершения соответствующих правонарушений; на сдерживание реальных правонарушителей от повторения соответствующих правонарушений; г) стимулирующую, в основе которой лежит побуждение субъектов гражданских правоотношений к законопослушному, добросовестному и ответственному поведению, надлежащему исполнению принятых на себя гражданско-правовых обязательств. В данном случае речь идет о том, что в качестве стимула выступает выгода от надлежащим образом исполненных гражданско-правовых обязательств, и убыток от их нарушения; д) стабилизирующую, в основе которой лежит создание и поддержание в сфере гражданского оборота на конкретных примерах атмосферы уверенности добросовестно действующих лиц в защищенности их прав и законных интересов от возможных нарушений и их последствий. Эффективность выполнения данной функции повышает инвестиционную привлекательность экономики той или иной страны.

В реализации большинства функций гражданско-правовой ответственности сочетается добровольность и принудительность. Так, в принудительной форме реализуются карательная функции ответственности, а в меньшей степени - компенсационная, правозащитная и восстановительная функции. В добровольной форме могут быть реализованы воспитательная, правозащитная, восстановительная и компенсационная функции.

Проведенный анализ различных подходов к классификации функций гражданско-правовой ответственности позволил сделать вывод, что существует взаимосвязь и взаимодополнение функций гражданско-правовой ответственности по отношению друг к другу в процессе ее реализации. По мнению М.Г. Мелкумяна, существующая связь функций гражданско-правовой ответственности носит системный характер, обусловленный тем, что во многих случаях реализация одних функций гражданско-правовой ответственности невозможна без реализации других [10, с. 65]. Например, превентивная, регулятивная и воспитательная функции основным своим направлением имеют недопущение противоправного поведения и, как следствие, обуславливают возникновение карательной и восстановительной функций гражданско-правовой ответственности. При этом, если противоправный поступок все же имел место, то воспитательная функция будет направлена не только на обеспечение, исправление личности, но и на смягчение влияния карательной функции.

Действие карательной функции гражданско-правовой ответственности направлено на приведение в действие механизма возмещения ущерба, причиненного правонарушением. Действие восстановительной функции происходит одновременно с карательной и направлено на принуждение виновного к правомерному поведению, компенсации потерь и ущерба потерпевшего. Возмещение можно определить как предоставление аналога в тех же показателях, что и возникшие потери, т.е. в данном случае принуждение виновного имеет своей целью восстановление имущественной сферы потерпевшего, устранение дефектов, допущенных при выполнении работ, уплате неустойки, штрафа и ряд других целей.

Вышесказанное позволяет сделать вывод о том, что в целях, задачах и функциях гражданско-правовой ответственности возможно выделить системную взаимосвязь, существующую между ними. Цель на основе вытекающих из нее задач и функций является консолидирующим фактором всей структурно-функциональной конструкции гражданско-правовой ответственности, а такие функции гражданско-правовой ответственности, как карательная, восстановительная, регулятивная, превентивная и воспитательная, обеспечивают реализацию цели.

Проведенное исследование позволило сделать следующие выводы: 1. Под гражданско-правовой ответственностью понимают форму государственного принуждения, состоящую во взыскании судом с правонарушителя в пользу потерпевшего имущественных санкций, перелагающих на правонарушителя невыгодные имущественные последствия его поведения и направленных на восстановление нарушенной имущественной сферы потерпевшего. 2. Регулируемые гражданским правом общественные отношения являются в основном имущественными отношениями, поэтому и гражданско-правовая ответственность носит, главным образом, имущественный характер и лишь косвенно может воздействовать на личность правонарушителя через ограничение его личных имущественных прав. 3. Функции гражданско-правовой ответственности представляют собой основные направления воздействия норм гражданско-правовой ответственности на общественные отношения, через которые достигаются цели и проявляется назначение ответственности. 4. Цель, задачи и функции гражданско-правовой ответственности находятся в системной взаимосвязи друг с другом. Цель на основе вытекающих из нее задач и функций является консолидирующим фактором всей структурно-функциональной конструкции гражданско-правовой ответственности.

Библиографический список

1. Конституция РФ: принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 года: в ред. законов о поправках к Конституции Рос. Федерации от 30 декаб.2008 г. № 6-ФКЗ, № 7-ФКЗ // Рос. газета. - 1993.-25 декабря.
2. Гражданский кодекс РФ (часть первая) от 30.11.1994 г. № 51-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. - 1994. - № 32, ст. 3301.
3. Гражданский кодекс РФ (часть вторая) от 26.01.1996 г. № 14-ФЗ // Собрание законодательства РФ. - 1996. - № 5, ст. 410.
4. Белов В.А. Гражданское право. Т. I. Общая часть. Введение в гражданское право: учебник для бакалавриата и магистратуры. - 3-е изд., перераб. и доп. М.: Издательство Юрайт, 2014.
5. Гражданское право. В 2 ч. Ч. 1: учебник для студентов вузов, обучающихся по направлению «Юриспруденция» / Под ред. В.П. Камышанского, Н.М. Коршунова, В.И. Иванова. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2012.
6. Егошин А.И. Эволюция идеи и института гражданско-правовой ответственности за нарушение обязательств в советском праве 1961-1991 гг. (историко-правовое исследование): автореф. дисс. канд. юридич. наук. М., 2011.
7. Клейменова М.О. Handbook по дисциплине «Актуальные проблемы гражданского права». М.: Издательский Дом «Синергия», 2011.
8. Липинский Д.А. К вопросу о структуре института юридической ответственности // Вектор науки ТГУ. - 2011. - № 4 (7).
9. Лунева Е.В. Гражданско-правовое регулирование имущественных отношений, объектом которых является земельный участок особо охраняемых природных территорий: единство и дифференциация // Нотариус. - 2013. - № 8.
10. Мелкумян М.Г. К вопросу о классификации функций юридической ответственности // Вектор науки Тольяттинского государственного университета. - 2011. - № 3.
11. Мозолин В.П. Гражданско-правовая ответственность в системе российского права // Журнал российского права. - 2012. - № 1.
12. Рыженков А.Я. Функции гражданского права: вопросы теории // Пробелы в российском законодательстве. - 2012. - № 4.
13. Сергеев Д.Б. Проблемы институирования косвенной юридической ответственности муниципального образования // Муниципальная служба: правовые вопросы. - 2010. - № 2.
14. Суханов Е.А. Российское гражданское право: Учебник. В 2-х томах. Том 1: Общая часть. Вещное право. Наследственное право. Интеллектуальные права. М.: Статут, 2014. - 958 с.
15. Устиненко Ю.Ю. Понятие и признаки гражданско-правовой ответственности // Проблемы современной науки и образования. - 2015. - № 7 (37).
16. Шевелева С.В. Виды мер правового принуждения // Пробелы в российском законодательстве. - 2010. - № 3.

ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Эффективность применения норм, содержащих оценочные категории

Рясина
Анна Сергеевна

Кандидат юридических наук,
заведующий кафедрой гражданского
права Балаковского филиала РАНХиГС

Anna S. Ryasina

Candidate of Juridical Sciences, Head of
the Department of Civil Law of the
Balakovo Branch of the RANEPA

e-mail: anna.ryasina@mail.ru

УДК 340.1

Efficiency of legal regulations of assessment categories

В статье анализируются условия эффективности применения норм, содержащих оценочные категории. Обосновывается необходимость совершенствования юридической техники правотворчества и правоприменения.

Ключевые слова : оценочные категории, правотворчество, правоприменение, эффективность применения норм.

The author of the paper analyzes the conditions of the efficiency of legal regulations of assessment categories and proves necessity of the improvement of the legislation and law enforcement.

Keywords: assessment categories, legislation, law enforcement, efficiency of the legal regulations.

Правовые нормы с оценочными категориями занимают особое место в механизме правового регулирования, что обусловлено их двойственной правовой природой. В правовой доктрине нет однозначного ответа на вопрос о том, положительное или негативное это явление для права.

От состояния законодательства и от реализации его на практике зависит уровень правового регулирования. Его эффективность, выражаемая в соотношении результата правового регулирования и стоящей перед ним цели [1, с. 54], обеспечивается путем достижения соответствия идеям справедливости, уровню экономического развития всей правовой системы в целом [2, с. 137], а также высокого уровня правовой культуры населения [3, с. 16].

В современной России в условиях преобразований в государственном управлении, развития рыночных отношений, расширения круга демократических прав и свобод личности необходимо совершенствовать как правотворчество, так и правоприменение.

Основным направлением обеспечения эффективности правового регулирования является создание четких норм закона. Терминология и язык правового акта представляют собой внешнюю форму законодательной мысли, выражения воли нормодателя. От четкости нормативных формулировок зависит практическая реализация идеи законодателя. В определенной мере недостатки юридической техники порождают злоупотребление правами и неправомерное поведение участников правовых отношений. Для предотвращения данных негативных явлений необходимо совершенствовать правила, приемы, средства юридической техники.

Под юридической техникой мы понимаем совокупность правил, приемов (способов, методов) и средств,

используемых в процессе правотворческой, интерпретационной, правоприменительной деятельности.

Оценочные категории имеют длительную историю развития. Исходя из анализа нормативных источников, можно констатировать наличие преемственности в использовании оценочных выражений и устойчивую тенденцию к увеличению их количества.

Проблема оценочных категорий является не только юридической, но и языковой. Это утверждение вытекает из положения о том, что язык и терминология закона представляют собой внешнюю форму законодательной мысли. Характерными чертами нормативно-правового стиля языка являются конкретность, безличность, точность, простота, лаконичность, нейтральность. Язык правовых документов официален, строг, стандартен.

Законодатель при текстуальном оформлении правовых норм использует обычные средства выражения мысли: грамматические формы, конструкции литературного языка, слова. При конструировании нравственно-правовых оценочных категорий законодатель использует понятия морали, являющиеся основным инструментарием науки этики. Законодатель конструирует содержание нормы права с указанием первичных, основополагающих моральных категорий.

С позиций юридической техники среди оценочных категорий можно выделить те, в отношении которых законодательно закреплены приблизительные критерии их содержания. В отношении нравственно-правовых оценочных категорий такие критерии вырабатываются судебной практикой.

В процессе формулирования и законодательного закрепления ситуаций, которые охватываются содержанием оценочной категории, у нормотворческого органа могут возникнуть некоторые трудности, что ведет к необоснованному, чрезмерному, не всегда целесообразному включению их в текст правовых норм.

Условия функционирования норм права имеют первостепенное значение при исследовании проблем эффективности законодательства. Характеристика данных условий способствует выявлению малоэффективных звеньев в механизме правового регулирования и определению направлений по устранению данных негативных проявлений.

Принято выделять три вида условий эффективности:

- 1) условия, реализуемые в процессе создания правовых норм (верное определение сферы общественных отношений, подлежащих юридической регламентации, выбор оптимальной формы нормативного акта и своевременность его принятия; выбор методов и средств, соблюдение правил);
- 2) условия, относящиеся к стадии реализации права (практика применения закона должна соответствовать определенным требованиям);
- 3) условия, связанные с уровнем правовой культуры и правосознанием правоприменителя.

В современной научной литературе неоднократно указывалось на важность самого процесса создания закона, выработки его первоначальной концепции, составления и обсуждения проекта, учета мнений и интересов различных социальных групп, соотношения его с другими нормативными актами, определения способности будущего закона функционировать в существующей правовой системе. Проблема эффективности законодательства актуализирует вопрос о научной обоснованности действий законодателя.

Одной из задач правовой науки является разработка теории правотворчества в целях содействия законодателю в создании законов. Юридическая техника занимает важное место в правотворчестве. От уровня её развития, степени разработанности правил и реализации их на практике зависит эффективность законодательства в стране, и как следствие, состояние законности. Государство должно создавать возможности для достижения высокого технического уровня нормативных актов.

Максимальное использование приемов и методов юридической техники при создании нормативных актов – это объективная закономерность правотворчества. Поэтому проблемы правотворческого формулирования оценочных категорий, методики разработки правовых норм с оценочной терминологией – это не чисто технические проблемы. Их разрешение важно для совершенствования законодательства и укрепления законности в стране.

Юридическая техника играет важную роль в совершенствовании не только правотворческой, но правоприменительной, в том числе судебной деятельности. Профессионализм субъектов юридической практики является ее неотъемлемым свойством.

Профессионализм юриста во многом зависит от владения юридической техникой. Законодательная, судебная, интерпретационная, нотариальная, следственная практики требуют от работников высокого уровня профессиональной подготовки в использовании ее специальных приемов и средств. Все это обуславливает важность обучения практическим навыкам владения юридической техникой.

В условиях роста законодательного употребления нравственно-правовой оценочной терминологии внимание следует уделить этическим основам судебной деятельности и, в частности, вопросам отбора и профессиональной подготовки судей, их проверке, экзаменам на профессиональную пригодность.

Такие нравственные качества судьи, как добросовестность, чувство долга и совести, честность, неподкупность, справедливость, должны быть в достаточной мере подкреплены нормами закона. Данным требованиям должны соответствовать и иные правоприменители. Следует согласиться с О.Г. Остапцем в том, что профессиональная мораль должна стать определенной духовной реальностью, обладающей относительной самостоятельностью, своеобразной нравственной силой, определяющей поведение акторов [4, с. 38].

На основании изложенного можно сделать следующие выводы. В правотворчестве юридическая техника занимает важное место. От нее во многом зависит степень совершенства и эффективность действия законодательства. Выработка правил правотворческого формулирования нравственно-правовых оценочных категорий на доктринальном уровне и их законодательное закрепление позитивно скажется на юридико-техническом качестве законодательства.

Библиографический список

1. Малько А.В. Механизм правового регулирования. Лекция // Правоведение. - 1996. - № 3 (214).
2. Бабаев В.К. Понятие права // Общая теория права: Курс лекций. Н. Новгород, 1993.
3. Остапцев О.Г. Пути повышения правовой культуры населения муниципальных образований // Государственная власть и местное самоуправление. - 2015. - № 8.
4. Остапцев О.Г. Об этических аспектах деятельности муниципальных служащих: правовые основы // Перспективы развития науки и образования сборник научных трудов по материалам Международной научно-практической конференции: в 14 частях. - 2012; Остапцев О.Г. Об этических аспектах деятельности муниципальных служащих // Современная наука. - 2011. - № 4.

ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Похищение человека: коллизия закона и обычая

Шапиев
Руслан Нуруллаевич

Аспирант кафедры уголовно-правовых дисциплин юридического института ГАОУ ВО г. Москвы “Московский городской педагогический университет”

Ruslan N. Shapiev

Postgraduate at the Department of Criminal Law of the Law Institute of Moscow City Teacher Training University

e-mail: rusik_89@mail.ru

Kidnapping: collision of the law and the custom

В представленной статье рассматриваются природа и специфика проявления обычного права в условиях Северного Кавказа. Освещается роль и значение обычного права в духовно-нравственных и этносоциальных ценностях народов региона.

Ключевые слова: обычай, обычное право, похищение человека.

The paper describes the essence and specificity of the customary law in the North Caucasus. The customary law and its significance is explained as the element of spiritual and ethno-social value of the peoples in the region.

Keywords: custom, customary law, kidnapping.

УДК 343.6

Несмотря на достижения научно-технического прогресса и информационных технологий, на развитие культуры и образования, обычаи не исчерпали своей коммуникативной роли и в настоящее время в той или иной степени продолжают оказывать воздействие на общественные отношения в отдельных регионах современного мира. В Российской Федерации 7 таких регионов, что составляет 6,5% от общего населения РФ. Население территорий, входящих в федеральный округ, составило, по данным Росстата, 9 254 940 человек. В этой связи особую актуальность приобретает проблема, связанная с реализацией такого обычая (адата), как кража невест на Кавказе, безусловно, нарушающего уголовное законодательство Российской Федерации и затрагивающего конституционные права граждан.

Обычай — принятый порядок, обряд, общий образ действий [4, с. 658]; в современном понимании – это исторически сложившееся правило поведения людей, которое вошло в обиход в результате его постоянного применения. Но, как мы видим, на практике обычаи изменяются, трансформируются, порой полностью меняя свое содержание, оставляя лишь форму. Примером может служить обычай «умыкания» невест в Древней Руси, который в настоящее время приобрел форму безобидного обряда-игры в «похищение» невесты и требования за нее «выкупа» во время свадьбы.

К сожалению, развитие человеческого общества, новейшие достижения науки и техники, возрастающее влияние международного права, в том числе становление и развитие имеющего силу *jus cogens* основного принципа уважения прав и свобод человека не во всех регионах Российской Федерации привели к искоренению преступного явления кражи невест [3, с. 2], а вложили в него иной смысл, глубоко отличающийся от изначального.

Похищение девушек на Кавказе в целях вступления в брак существует давно, но в настоящее время это явление порождает ряд правоприменительных проблем. Кража девушки стала одним из самых популярных способов создания семьи, особенно в Дагестане, Чечне и Ингушетии. Умыкание невесты — не что иное, как банальное похищение человека с целью принуждения к сожительству.

Следует констатировать несовершенство нашего законодательства в части охраны личной свободы в целом и в отношении деяний, предусмотренных ст. 126 УК РФ, в частности. Так, в примечании к статье 126 Уголовного кодекса Российской Федерации сказано: «Лицо, добровольно освободившее похищенного, освобождается от уголовной ответственности, если в его действиях не содержится иного состава преступления» [8, с. 59].

Учитывая положения данной статьи, следует привести простой пример: парень похитил девушку в одном из населенных пунктов на глазах у публики. Налицо все признаки состава преступления, предусмотренного ст. 126 УК РФ. Впоследствии он освобождает ее. С учетом примечания к статье 126 УК РФ, лицо, совершившее противоправное деяние, если в его действиях нет иного состава преступления, не будет привлечено к уголовной ответственности. Однако у потерпевшей, в данном случае ставшей опозоренной, остается лишь два варианта действий: либо выйти замуж, либо отказать и ждать такого человека, который не будет обращать внимание на данный случай как исключительный и позорный для девушки. В любом случае встает проблема понимания сущности данного коммуникативного обычая и учета его последствий в современных условиях: мы видим, что сохраняется лишь форма обычая и меняется его содержание, что влечет совершенно иные последствия для участников. В данном случае мы можем наблюдать, как ломаются судьбы людей и остаются безнаказанными подобные поступки.

Следует заметить, что подобные явления могут породить совершение еще одного противоправного деяния – так называемой кровной мести, так как честь на Кавказе всегда была и остается превыше всего, а за оскорбление девушки должны отвечать мужчины данной семьи. И порой подобные кровопролитные действия продолжаются до того момента, пока мужчины не перебьют друг друга или не наступят примирительные процедуры. Многие отечественные ученые, к которым следует отнести Д. Бауськова [2], В. Комиссарова [5], О. Михаль, А. Блажнова [6] положительно оценивают норму о добровольном отказе от совершения преступления, предусмотренного ст. 126 УК РФ, как меру, стимулирующую позитивное поведение правонарушителей, исключая причинение более тяжелых последствий. С их мнением стоит согласиться, но возникает правомерный вопрос: какое количество времени похититель может удерживать жертву, прежде чем отказаться от дальнейшего совершения преступления? На наш взгляд, для решения этого вопроса необходимой мерой представляется ограничение по закону времени, в течение которого возможен добровольный отказ, тремя часами, если ориентироваться на предусмотренную федеральным законом продолжительность срока административного задержания.

Те меры, которые в настоящее время применяются для устранения негативного явления похищения невест, на наш взгляд, недостаточны. Как одну из положительных мер, принятых властями Чеченской республики, можно отметить следующую меру: кража девушки с целью вступления в брак отныне объявлена вне закона. Теперь нарушителей будет ждать сначала штраф в 1 миллион рублей, который он обязан будет выплатить родителям украденной девушки, а затем может наступить и уголовная ответственность. Ответственность также понесет и религиозный деятель, под давлением которого отец украденной девушки даст свое согласие на замужество с похитителем: он лишится своей должности и духовного звания.

Подобные решения, запрещающие кражу девушек, также активно вводятся и в республике Ингушетия. Этот момент неоднократно отмечался главой республики Юнус-беком Евкуровым [9].

Несмотря на все это, кражи девушек как были, так и продолжают совершаться в отдельных регионах Российской Федерации [10]. Сюжет из старого кинофильма «Кавказская пленница» остается и в XXI веке актуальным.

Следовательно, можно сделать такие выводы:

Во-первых, учитывая распространенность этого явления в отдельных регионах РФ и специфику менталитета отдельных этнических групп, на наш взгляд, следует обратиться к отечественному опыту и ввести статью 126.1 «Похищение женщины с целью вступления с ней в брак», имея в виду, что возбуждение уголовного дела возможно только на основании заявления потерпевшей стороны.

Во-вторых, ввести ограничение по закону того времени, в течение которого возможен добровольный отказ, тремя часами, ориентируясь на предусмотренную федеральным законом продолжительность срока административного задержания [5, с. 71].

В-третьих, следует учесть опыт Чеченской республики и закрепить на законодательной основе схожие положения в регионах, где прослеживаются в той или иной степени проблемы, связанные с реализацией местных обычаев.

В-четвертых, сегодня существует неправильное понимание сути обычаев: зачастую их относят к нормам сугубо религиозным. Это обстоятельство ставит человека порой в безвыходную ситуацию в тех регионах, где действуют законы шариата. Однако статья 14 Конституции РФ отмечает, что религиозные объединения отделены от государства, и государство не вправе вмешиваться в подобные отношения [1, с. 7]. С другой стороны, данные обычаи имеют отношения к первобытным формам родо-племенных культов, но не к исламу, и об этом говорится в священных текстах мусульман. Только учитывая этот момент, можно создать комиссию, которая будет решать вопросы, связанные с пережитками местных обычаев.

На наш взгляд, предложенные меры при их реализации должны сделать коммуникативные обычаи приемлемыми как с социальной, так и с конфессиональной стороны.

При этом необходим ряд превентивных мер:

- создание примирительных комиссий, состоящих из старейшин различных этносов, населяющих отдельные регионы;

- просветительская работа в дошкольных и школьных учебных заведениях по привитию культурных ценностей народов, населяющих данные регионы, с истолкованием сущности и исторической значимости существующих обрядов;

- религиозное воспитание молодежи на факультативной основе.

Именно указанные мероприятия позволят снизить и со временем искоренить коммуникативные обычаи, противоречащие правовым нормам. Если же оставить все как есть, похищения людей будут продолжаться, в том числе, и под прикрытием давно отживших обычаев.

Библиографический список

1. Конституция Российской Федерации. М.: Рид Групп, 2016.
2. Бауськов Д. Отграничение насильственного похищения человека от захвата заложника // Уголовное право. - 2003. - № 2.
3. Гаджиев Т.Б. Международное уголовное право и международная юстиция // Консультант плюс.- 2009.- № 3.
4. Даль В. Толковый словарь живого великорусского языка: В 4-х тт. - Т. 2. М.: Дрофа, 2011.
5. Комиссаров В.С. Терроризм, бандитизм, захват заложника и другие тяжкие преступления против общественной безопасности по новому Уголовному кодексу Российской Федерации. М., 1997.
6. Михаль О., Блажнов А. О некоторых вопросах применения ст. 127 УК РФ // Уголовное право. - 2005. - № 2.
7. Ростокинский А.В. Посягательства на личную свободу: проблемы уголовно-правовой ответственности с позиции правового прагматизма. Москва, 2008.
8. Уголовный кодекс Российской Федерации. Ст.126. М.: Рид Групп, 2016.
9. Вести.RU от 28 июня 2013 г. [Электронный ресурс] // <http://www.vesti.ru/doc.html?id=1099240>
10. МК.RU от 14 мая 2015 г. [Электронный ресурс] // <http://www.mk.ru/social/2015/05/14/pokhishheniya-devushek-v-chechne-byli-i-posle-zapreta-kadyrova.html>.

Информационная безопасность в банковской сфере: концептуальные вопросы

Божинов
Божидар Виолинов

Кандидат экономических наук,
профессор, профессор кафедры
финансы и кредит Государственной
академии бизнеса “Димитр Ценов”,
Свиштов, Болгария

Vojidar V. Vojinov

Professor, PhD, Tsenov Academy of
Economics, Svishtov, Bulgaria
Finance and Credit Department
Full Professor

e-mail: bobi@uni-svishtov.bg

УДК 336.71

Information security in banking: conceptual issues

В статье автором исследуется термин «информационная безопасность» и проанализированы основные направления и проблемы информационной безопасности в банковской отрасли. Обсуждаются основные типы повреждений, которые банки берут на себя в результате компромисса и происшествий в сфере информационной безопасности.

Ключевые слова: банки, ИТ, информационная безопасность, дистанционное банковское обслуживание, интернет-банкинг.

The paper clarifies the term "information security" and analyzes the main directions and challenges for information security in the banking industry. The author examines the main types of damage that banks incur as a result of compromise and incident information security.

Keywords: banks, IT, information security, remote banking, internet banking.

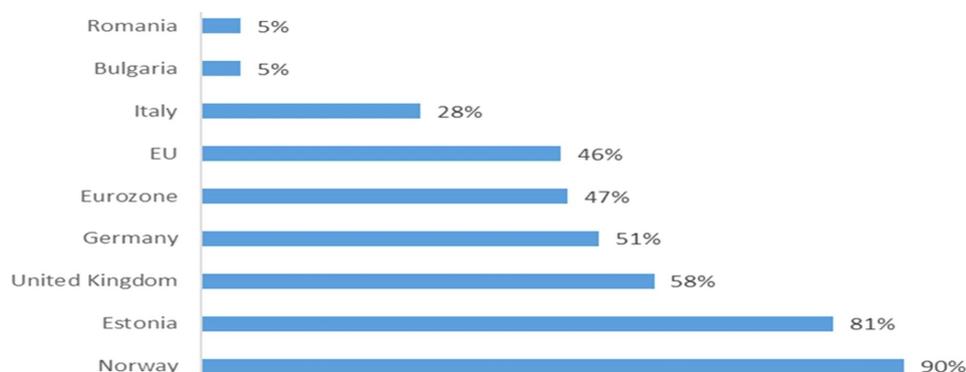
The penetration of new information and communication technologies (ITC) in the banking business gradually and radically change the essence and nature of banking. The advent of innovative means of communication help to reduce price differences in geographically distant markets. Technological innovation and promote a higher degree of integration and communication between different units within the organization, as well as expanding the product range and used distributive channels.

The effect of the Internet banking as distributive channel for remote provision of banking services, contributing to a significant reduction of the role of physical branches. At European level, the natural branches of banks contribute 64% of the selling bank products, while the remaining 36 percent are sold through various forms of remote banking [10].

The new distributive channels impose ever-increasing costs for their creation and maintenance by the banks. For example, if in 1996, maintaining a bank site is worth in the range 5 000-500 000 dollars, then to 2005 the cost of the necessary infrastructure to provide full-featured e-banking is already moving in the range of 50-150 million dollars [13].

Figure 1. Level of penetration of Internet banking in Europe (selected countries)

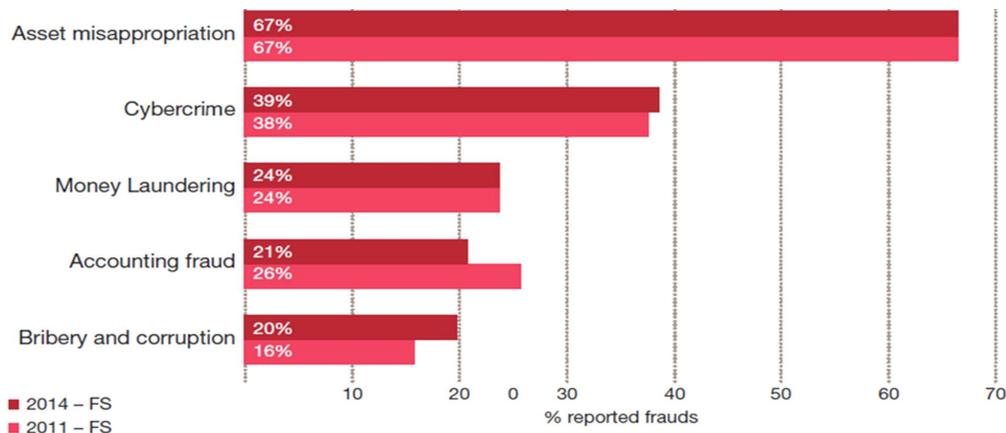
Source: <http://www.statista.com/statistics/222286/online-banking-penetration-in-leading-european-countries/>



Along with competitive advantages and the direct economic impact of the introduction of high-tech innovation in the banking sector, credit institutions are facing a number of challenges, one of which is ensuring the safety of delivered products and related information. In general, information security covers all aspects of managing and maintaining the integrity of the work of an organization's information, regardless of its medium. In the context of digitalization of the society, the term «information security» began to be used in a narrower sense, covering only the management and ensuring security of information only in electronic form. Today Information Security covers the full set of measures to prevent and eliminate problems in the operation of information systems coupled with measures for protection of information flows from unauthorized access and use [7].

Figure 2. Top 5 types of economic crime experiences by the Financial Services sector (2011-2014)

Source: Threats to the Financial Services sector. Financial Services sector analysis of PwC's 2014 Global Economic Crime Survey, p. 5



Information security is directly linked to the manifestation of operational risk in the banking sector [2] and is a direct consequence of operational problems, organizational change, inadequate or missing procedures, lack of segregation of duties, insufficient or inadequately trained staff, violations of internal controls, fraud or unforeseen events that may lead to unexpected losses, errors, untimely execution failures in information systems, fires and disasters, leading to destruction of assets or data. [3, p. 87] The most common sources of operational risk associated with information security are: [6]

- *staff (human factor)*, in particular:
 - *Unintentional and/or incompetent actions* related to the lack of adequate skills and knowledge, inadequate training, lack of understanding of performance standards, methods, tools and procedures, negligence, errors, inadequate control, etc.;
 - *Deliberate actions* related to unauthorized activities in transacting, theft, forgery of information in the accounting system, forgery of financial and payment documents, theft of cash, hacking, deliberate violation of bank rules and procedures, money laundering, trading insider information, and other intentional acts for personal gain;

Socio-Economic Development of the Areas

- *Incorrect planning and management of staff* - staff shortages and replacing with inadequately trained and prepared, sickness absence staff, staff turnover and other;

- *Impact of clients' interests* by violating banking secrecy, disclosure of personal and/or confidential information, violation of the interests of the client and others.

· *Internal processes* - disorders elaborated rules, guidelines, processes, policies and control procedures, improper evaluation and measurement of risks as a result of omissions or errors in the models used;

· *Systems* - Problems in information systems, reflecting on complete or partial interruption of operations of the bank:

- *General systemic risks* associated with restricting access to systems and networks, inadequate procedures for backup and data recovery policy virus protection, policy restricting unauthorized access to systems, etc.;

- *The risks associated with software used* arising from failures of systems, errors in calculation and/or reporting of transactions or other programming errors due to outdated and/or inadequate technology, unauthorized access to customer accounts and data issues with archiving, etc.;

- *The risks associated with the hardware* associated with the use of outdated or faulty computer systems, lack of redundancy of critical servers and hardware elements, lack of systems backup and recovery, lack of emergency power supply systems, and others.

· *External factors* related to:

- *Force majeure* - natural disasters, fires, vandalism, terrorist attacks, etc.;

- *Deliberate acts of third parties* - robbery, fraud on behalf of the bank, hacker attacks, misappropriation of access to customer accounts, other intentional actions;

- *The risk of service providers* - telephone service providers, power supply, telecom connectivity, outsourcing, etc.

Research from 2015 shows that 82% of prescribed bank crimes are related to manipulation or unauthorized access to financial documentation. The most part of it are directed to misappropriation of proprietary information or assets, while implemented with the help of computer and information technologies make up only 7% of all bank crimes [4, p. 99]. This type of crimes are committed by persons associated with the bank (or former employees), [5, p. 119] who hold managerial positions (45%) and have a clean criminal record (87%) or operating with non-technical orientation (80%) [11, p. 4-11]. Research on Bulgarian bank sector shows that over the past five years 58% of the surveyed banks officials have tried for embezzlement and misuse of bank assets and other 54% companies-contractors have acquired information regarding the performance of contractual obligations are done attempts to misuse of the information provided [1, p. 32].

From this point of view, an essential aspect of banking security is related to the provision of information safety of bank assets, as well as related and management information. Particular attention deserves two main areas: (1) documentary safety, in particular: ensuring the protection of information contained in physical documents, and (2) information security, expressed in ensuring the security of information in electronic form. Problems with documentary safety of bank information most often associated with document fraud by third parties; document fraud by internal bank entities; loss, theft or misuse of bank and corporate information; and participation and concealment of financial crimes.

The main attempts to undermine information security of banking systems through embezzlement, manipulation or destruction of information are dictated by the desire to get rich quick or carry and conceal another crime. They are usually related to the misappropriation of another's identity, acquiring confidential information through espionage, use of banking infrastructure for financial and tax crimes, incl. money laundering, and cybercrime [12, p. 8]. The most commonly used approaches in carrying out these crimes are related to the use of malware, A-man-in-the-browser approach (MITB), various forms of Social Engineering, vishing, whaling, SMS phishing, smishing, using the weaknesses of online platforms, DoS or DDoS attacks, and the insiders [8, p. 3-5].

The main types of damages that the bank suffers as a result of implemented information security breaches involving direct and indirect financial damage, undermining the image and reputation, loss of profits and costs of information security [12, p. 11-12]. This requires banks to seek adequate tools for operational management and minimize risks associated with information security. Some of the new approaches in this field include the use of multifactor authentication, geolocation, device identification, analysis of consumer behavior and other similar means [8, p. 5-6].

Multifactor authentication is linked to the introduction of a multi-step process for unique identification of the user, which beyond the standard username and password, using a variety of technical methods and devices combined

with previously provided by client personal information (eg. Favorite team, the first car, home pet etc.), contributing to its unique identification of automated information systems of the bank. In terms of technical equipment and devices used for authentication of the user, the banks mostly use tokens (to generate random numbers), USB devices (as a carrier of electronic signature or other unique identifying information), SMS notification (incl. for sending a confirmation code for one-time usage).

The recent trend in the range of technical tools that banks use MAC addresses of the devices on the client (PC, tablet, phone) and services by geolocation (by IP address or GPS) to assess the potential risk of the originator and requesting additional information uniquely identify the originator. Moreover, increasingly also introduced automated expert systems through which banks perform analysis of user behavior (eg. The usual time of logging systems, typical actions usual size, frequency, direction and method of payment used devices) and this base looking for anomalies (so-called. «red flags») that indicate a potential attempt to deceive incl. and using a stolen identity.

In recent years, as part of policies for information security management, banks began to pay particular attention to plans for action in emergency situations (ie. Disaster Recovery Plans) by including them in measures to identify and build alternative mechanisms and channels to resume the service in case of disruption (redundancy of equipment, technology, communications, emergency power supply, etc.), building backup systems with fast recovery of archived data with minimal or no loss of information (construction of cluster systems, use of systems virtualization, duplication of data in real time, high frequency of backups) and create Disaster Recovery centers incl. and through the use of outside vendors or cloud services.

References

1. Биолчева, П. Разработване и оценяване на проекти за повишаване на физическата сигурност на търговските банки. Автореферат, София, 2014.
2. Божинов, Б. Управление на рисковете в търговската банка. библиотека Образование и наука, бр. 58, АИ Ценов, Свищов, 2013
3. Димитрова, Т. Вътрешният одит – ефективен инструмент на банковия мениджмънт, библиотека Образование и наука, бр. 38, АИ Ценов, Свищов, 2013.
4. Звезда, И.И. К вопросу о классификации способов мошенничества в банковской сфере. Известия Тульского государственного университета. Экономические и юридические науки, 2015, том 3-2, 97-105.
5. Миляев, П.В. Мошенничество в банковской сфере.
6. Трифонова, С. Управление на операционния риск на банките. Вътрешен одитор, VII, N 1, 2010.
7. Тютюнник А.В., Турбанов А.В. Банковское дело. Финансы и статистика, Москва, 2005.
8. ACI Universal Payment. Fighting online fraud: an industry perspective, volume 3, 2014.
9. Vojinov, B. What Bulgarian Banks Offer via Internet: an overview.
10. EFMA. Final 2010 MultichanelBanking in Europe Report.
11. Insider Fraud in Financial Services.
12. Lagazio, M., Sherif, N., Cushman, M. A multi-level Approach to understanding the Impact of Cyber Crime on the Financial Sector.
13. Tuchila, R. Servicii bancare prin Internet. E-finance Romania, 2000.

Технологизация как инновационный метод освоения практики управления

Селивоненко
Ольга Герасимовна

Кандидат педагогических наук, доцент
кафедры менеджмент и
государственное управление
Орловского филиала РАНХиГС

Olga G. Selivonenko

Candidate of Pedagogical Sciences,
Associate Professor at the Department of
Management and Public Administration of
the Orel branch of the RANEPА

e-mail: selivonenkoog@mail.ru

УДК 326.442.42:005

Technologization as the innovative method of mastering the practice of management

В современной мировой практике управления все в большей мере утверждается инновационный метод освоения социального пространства - его технологизация. Особенность этого подхода состоит в том, что он находится на пересечении естественнонаучной, гуманитарной и научно-технической парадигм. Социальные технологии выступают неотъемлемой частью этого подхода и связаны с проектированием и управлением человеческой деятельностью и направлены на удовлетворение социальных потребностей людей, на решение проблем или противоречий, возникающих в обществе или в отдельных организациях и социальных группах.

Ключевые слова: социальные технологии, технологический подход, социальные процессы, человеческий капитал, кадровые технологии, управленческие технологии.

The modern global practice of management promotes technologization as the innovative method of mastering the social area. This approach integrates the scientific, humanitarian and technical paradigms. Social technologies become a part of this approach and are connected with design and management of the human activity as well as meeting social needs of the people, solution the problems and collisions in society as a whole or in certain organizations and social groups.

Keywords: social technology, technological approach, social processes, human capital, human technology, management technology.

Понятие «социальные технологии» появилось сравнительно недавно - в 80-е гг. XX в. и напрямую связано с разработкой технологического подхода, который и позволил рассматривать социальные технологии как отдельный самостоятельный вид научно-практической деятельности [1, с. 108].

Термин «социальные технологии» применим как к управлению обществом, так и к управлению конкретными организациями, любыми социальными объектами. Общество всегда искало приоритеты не только при реализации технических изменений, но и в сфере социальной политики, рационального использования человеческих ресурсов. Суть социальной технологии не в том, возможно ли в принципе технологизировать социальные процессы, а в том, каким образом это сделать [2, с.178].

Анализ научных определений показывает: трактовка социальной технологии практически идентифицируется с управлением. Сущность социальных технологий может быть раскрыта только через

выявление и использование потенциала социальной системы, человеческого ресурса в соответствии с целями и смыслом человеческого существования и посредством совокупности методов, процедур, операций, приемов специального воздействия, использования возможностей творческой деятельности, как субъектов управления, так и социальных организаций в целом. Вместе с тем, в трактовку социальных технологий включаются проблемы планирования, проектирования, экспериментирования и другие элементы управленческого цикла [3].

Основное назначение социальных технологий заключается в выявлении и использовании скрытого потенциала человеческого капитала предприятия, получении оптимального результата при наименьших управленческих издержках.

При этом сущность способа состоит в рациональном расчленении деятельности на процедуры и операции с их последующей координацией и синхронизацией. Речь идет не о механическом перенесении производственных технологий на гуманитарные аспекты трудовой деятельности, а о проектировании и внедрении в организацию человеческой деятельности специфических технологий, соотносимых с закономерностями его развития.

Технологический взгляд на социальное поведение людей включает ряд особенностей:

- алгоритмизированное видение окружающего;
- ориентация на решение конкретных проблем;
- направленность на настоящее и будущее состояния деятельности предприятия и его основных служб;
- формулирование заданной последовательности действий, имеющих собственные внутреннюю логику и пространственно-временной горизонт [4, с.181].

В то же время социально-технологический подход в управлении ни в коей мере не устраняет инициативы управленческой деятельности и творчества людей. Его задача - придать организации всей деятельности осознанный, научно обоснованный характер. Сегодня социальные технологии - важнейший элемент механизма управления, средство перевода абстрактного языка науки на конкретный язык практики управления.

Мировой опыт свидетельствует, что с помощью социальных технологий можно своевременно разрешать конфликты на производстве, снимать социальное напряжение, находить оптимальные способы адаптации персонала, формировать и обучать резерв руководителей, осуществлять наставническую деятельность, работать с факторами, обостряющими проблему текучести квалифицированных кадров, принимать оптимальные управленческие решения и т. п. Возможности применения социальных технологий в управленческой деятельности безграничны.

Эффективность технологий определяется тем, насколько основательно оснащены менеджеры этими знаниями и умеют ими практически пользоваться.

Составной частью социальных технологий являются кадровые технологии. Кадровые технологии органично включены в структуру управления персоналом, имеют свою специфику, объект своего воздействия и выполняют важные управленческие функции. Технологии управления персоналом можно трактовать как определенные алгоритмы (или наборы) операций и процедур кадрового менеджмента, позволяющие удовлетворять потребности организации в эффективном формировании и использовании человеческих ресурсов [5, с.12-13].

В последние годы в научном обороте термин «кадровые технологии» приобретает все более широкое употребление. Так, согласно Кибанову А.Я., кадровые технологии (кадроведческие технологии) - совокупность методов и организационных процедур, направленных на оптимизацию принимаемых кадровых решений [6, с.234-235].

Согласно Турчинову А.И., кадровые технологии могут быть классифицированы по следующим признакам:

типы технологий

- технологии решения стратегических кадровых задач;
- технологии кадрового моделирования и прогнозирования;
- инновационные (наукоемкие) технологии;
- универсальные технологии;

виды технологий

- информационные технологии (обеспечивают информационную подготовку кадров);
- внедренческие технологии (обеспечивают обновление организационных структур управления, формирование стратегического мышления персонала, повышение деловой культуры кадров);
- обучающие технологии (обеспечивают внедрение новых форм активного обучения, переподготовки и перепрофилирования кадров);

уровни технологий

- федеральные (национальные) технологии как универсальные и стратегические для других уровней управления;

- региональные технологии;
- технологии трудовой ассоциации;
- технологии саморазвития и самореализации творческого потенциала личности;
- приоритетные технологии для всех уровней управления [7, с. 45-47].

Содержание технологий составляет шаблонная и ритуализованная деятельность, обеспечивающая минимум усилий при повторяемости и основанная на отборе наиболее продуктивного, полезного. Конечно, технологизация жизни заставляет человека чем-то поступаться, ограничивать свою индивидуальность, но зато он приобретает гарантии социальной защиты и возможность действовать в относительно предсказуемых условиях.

Технологии, рожденные самой жизнью, становятся органической принадлежностью социальной практики и служат объектом научного познания. Их преимущество в том, что они адаптивны, удобны и просты в употреблении.

Для того, чтобы технология вносила вклад в достижение целей организации, должны быть установлены ее основные потребности путем анализа, который связывает обучение с соответствующими результатами. Анализ проводится на основе четырех элементов:

- анализ особенностей объекта управления;
- выявление потребностей организации и определение путей для их осуществления;
- описание процесса и каждого элемента реализации технологической задачи;
- анализ действий по внедрению технологии (алгоритм действий);
- анализ эффективности технологизируемого процесса [1, с.7].

В результате достигается тот логический ряд операций, который предусмотрен ИСО 9004:2000 «Системы менеджмента качества - Руководство по улучшению деятельности»[8].

СМК требует сегодня процессного подхода, который как раз и реализуют конкретные управленческие технологии. Они показывают, зачем необходим процесс, что необходимо делать для его реализации, как он должен проходить, какими могут быть результаты деятельности.

Сегодня социальные технологии - важнейший элемент механизма управления, средство перевода абстрактного языка науки на конкретный язык практики управления.

Идет активный поиск специфических особенностей практического менеджмента. Практикам жизненно необходимы технологии работы с персоналом по конкретным проблемам. Включение науки об управлении в разнообразные сферы жизнедеятельности общества заставляет обращаться к методам, связанным с использованием прикладных знаний менеджмента, социологии и психологии управления, психофизиологии профессиональной деятельности. Сегодня необходимо превращение знаний о человеке в конкретные проекты, технологию и методику практической работы.

Библиографический список

1. Иванов В. Н. Социальные технологии в современном мире. М.: Славянский диалог, 1996.
2. Анохин М.Г. Современные технологии эффективной политики: Учеб. пособие. М.: РУДН, 2008.
3. Социальные технологии / Библиотека онлайн Freglist.ru
4. Организационная культура. Профессиональный учебник / Под ред. Шаталовой Н.И. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2006.
5. Основы управления персоналом: технологии кадровой работы: Учебно-методическое пособие / Под общ. ред. О.Г.Селивоненко. Орел: Изд-во ОФ РАНХиГС, 2012.
6. Кибанов А.Я., Ивановская Л.В., Митрофанова Е.А. Управление персоналом: Учебник. М.: РИОР, 2007.
7. Турчинов А. И. Профессионализация и кадровая политика: Проблемы развития теории и практики / А. И. Турчинов; Акад. пед. и социал. наук. М.: Моск. психолого-социал. ин-т: Флинта, 1998.
8. ИСО 9004:2000 «Системы менеджмента качества - Руководство по улучшению деятельности». М., 2000.

Требования к рукописям научных статей, представляемым для публикации в научном журнале “Актуальные проблемы современности: наука и общество”

Общие требования. Статья представляется в электронном виде по адресу: editorial.aps@gmail.com. Название файла должно соответствовать фамилии первого автора.

Электронный вариант статьи выполняется в текстовом редакторе *Microsoft Word* и сохраняется с расширением *.doc*.

Параметры страницы. Формат А4 (книжный). Поля: все по 20 мм.

Форматирование основного текста. Абзацный отступ - 1,25 см. Межстрочный интервал – полуторный. Нумерация страниц располагается внизу страницы в углу справа. Шрифт *Times New Roman*, обычный. Размер кегля (символов) - 14 пт.

Объем статьи. Объем статей должен составлять от 6 до 12 страниц машинописного текста.

Требования к составу публикуемой статьи.

Публикуемая в журнале статья должна состоять из следующих последовательно расположенных элементов:

- индекс (УДК) – слева, обычный шрифт - должен соответствовать заявленной теме;
- инициалы автора(ов) и фамилия(и) – справа, шрифт – курсив (на русском и английском языках);
- заголовок (название) статьи – по центру, шрифт полужирный, буквы – прописные (на русском и английском языках);
- аннотация (объем – до 10 строк) и ключевые слова (до 5-10 ключевых слов) - на русском и английском языках;
- текст статьи;
- библиографический список (приводится в соответствии с требованиями *ГОСТ 7.1-2003 Библиографическая запись. Библиографическое описание. Общие требования и правила составления*. В списке источники располагаются в порядке их упоминания в статье. Для связи списка цитируемой литературы с текстом статьи используют отсылки в соответствии с *ГОСТ Р 7.0.5-2008 Библиографическая ссылка. Общие требования и правила составления*. Отсылки в тексте статьи заключают в квадратные скобки. Порядковый номер цитируемого источника приводят в соответствующей строке текста статьи, например: [5]. Если ссылку приводят на конкретный фрагмент текста документа, в отсылке указывают порядковый номер и страницы, на которых помещен объект ссылки. Сведения разделяют запятой, например: [5, с. 23].

Элементы статьи отделяются друг от друга одной пустой строкой.

Сведения об авторе(ах).

На отдельной странице предоставляются сведения об авторе(ах):

- фамилия, имя, отчество полностью, ученая степень, ученое звание, место работы, занимаемая должность, контактный телефон, адрес электронной почты.

Сведения в полном объеме приводятся на русском и английском языках.

Ответственность за достоверность указанных сведений несет автор статьи.

Рисунки, схемы, диаграммы. В качестве иллюстраций статей принимается не более 2 рисунков. В тексте статьи следует дать ссылку на конкретный рисунок, например (рис. 2).

Фотографии. Прилагаемые фотографии должны быть четкими, пригодными для сканирования либо в электронном виде (формат *.tif, .jpg*).

Таблицы. Таблиц должно быть не более 2-х. Каждую таблицу следует снабжать порядковым номером и заголовком. Таблицы должны быть предоставлены в текстовом редакторе *Microsoft Word* (формат **.doc*) и пронумерованы по порядку.

Статьи оцениваются членами редакционной коллегии, специалистами РАНХиГС или других вузов по профилю, соответствующему содержанию статьи. Статья направляется на рецензию без указания Ф.И.О. и иных данных, позволяющих идентифицировать автора. Автор вправе ознакомиться с выполненной рецензией. Автор вправе представить заверенную рецензию научного руководителя, доктора / кандидата наук соответствующего профиля.

Ответственный секретарь научного журнала

“Актуальные проблемы современности: наука и общество”

Барышная Наталия Александровна

(8453) 46 21 95; e-mail: editorial.aps@gmail.com

Сайт журнала www.i-journal.com



Ректор Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, доктор экономических наук, профессор, заслуженный экономист Российской Федерации
Владимир Александрович МАУ

Современное образование не может быть эффективным, если оно не ориентировано на практическое применение и не учитывает изменения в мировой и отечественной экономике. Сегодняшний специалист должен уметь работать и добиваться успеха в постоянно изменяющемся мире и быть готовым к любым типам риска. Именно поэтому, наша цель – развивать в слушателях в первую очередь лидерские качества и способность к принятию управленческих решений. Благодаря такому подходу, наши выпускники добиваются успеха во всех сферах жизнедеятельности общества.

Российская президентская академия народного хозяйства и государственной службы (РАНХиГС) создана Указом Президента Российской Федерации от 20.09.2010 г. путем присоединения к Академии народного хозяйства при Правительстве Российской Федерации (АНХ, год создания – 1977) Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации (РАГС, год создания – 1991), а также 12 других федеральных государственных образовательных учреждений. Вновь образованная Академия при Президенте Российской Федерации – РАНХиГС – крупнейший в России и Европе университет социально-экономического и гуманитарного профиля, по праву занимающий верхние строки во всех национальных рейтингах. В ее структуру входят 61 филиал, которые представлены в более чем 50 субъектах Российской Федерации. Миссией Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации является:

- подготовка глобально конкурентоспособных и адаптивных управленческих кадров для государственного, общественного и частного секторов с целью решения задачи инновационного развития общества;
- осуществление фундаментальных и прикладных научных исследований и разработок в социально-экономической и гуманитарной сферах;
- научное и экспертно-аналитическое сопровождение органов государственной власти Российской Федерации.

Академия имеет широкие международные связи с ведущими зарубежными университетами, в числе которых Стендфорский и Гарвардский университеты, университет Дюка (США), Кингстонский университет (Великобритания), университеты Германии, Франции, Великобритании. Академия не только направляет российских студентов за рубеж, реализует совместные программы с ведущими университетами, но также обучает зарубежных студентов. Академия активно сотрудничает с субъектами Российской Федерации как в части обучения, так и проведения совместных работ, направленных на инновационное развитие их экономики.



Директор Балаковского филиала РАНХиГС,
кандидат экономических наук, доцент кафедры
государственного управления и права
Солдаткин Андрей Александрович

Балаковский филиал РАНХиГС образован в соответствии с Указом Президента Российской Федерации 20 сентября 2010 года, является структурным подразделением федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» (Президентская академия). До Указа Президента РФ с июля 1998 года филиал находился в составе ФГОУ ВПО «Поволжская академия государственной службы им. П.А. Столыпина».

Балаковский филиал Президентской академии, являясь ведущим образовательным учреждением в Поволжском регионе, реализует программы высшего образования, готовит высокоэффективных руководителей, обладающих обширными знаниями в области менеджмента, экономики, юриспруденции, информационных технологий в бизнесе, осуществляет подготовку и повышение квалификации кадров в сфере государственного и муниципального управления.

Новые образовательные технологии и развитая материально-техническая база в Балаковском филиале РАНХиГС делают обучение максимально эффективным. К услугам обучающихся компьютерные классы с выходом в Интернет, удобные учебные аудитории с мультимедийным оборудованием, научная библиотека.

К преподаванию активно привлекаются представители органов государственной власти и местного самоуправления.

В филиале ежегодно проводятся научно-практические конференции, семинары, дискуссии, круглые столы по проблемам духовного, социально-экономического и политического развития страны, активно развивается студенческое самоуправление. Студенты участвуют в межвузовских, Всероссийских и Международных конкурсах, общественной, культурной и спортивной жизни филиала и города Балаково. В филиале созданы все условия для саморазвития, реализации инициатив и творческого потенциала.

Выпускники Балаковского филиала РАНХиГС получают **диплом о высшем образовании государственного образца** об окончании ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» (г. Москва).

ISSN 2308-8923



9 772308 892779 >