



Вестник Российского университета дружбы народов.
Серия: ГОСУДАРСТВЕННОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ

2017 Том 4 № 3
DOI: 10.22363/2312-8313-2017-4-3

Научный журнал
Издается с 2014 г.

Издание зарегистрировано Федеральной службой по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций (Роскомнадзор)

Свидетельство о регистрации ПИ № ФС 77-61271 от 03.04.2015 г.

Учредитель: Федеральное государственное автономное образовательное учреждение высшего образования «Российский университет дружбы народов»

ГЛАВНЫЙ РЕДАКТОР СЕРИИ

С.А. Семенов,

кандидат экономических наук, доцент, заведующий кафедрой государственного и муниципального управления факультета гуманитарных и социальных наук РУДН

ЗАМЕСТИТЕЛЬ ГЛАВНОГО РЕДАКТОРА

В.А. Федоров,

доктор философских наук, профессор, профессор кафедры государственного и муниципального управления факультета гуманитарных и социальных наук РУДН

ОТВЕТСТВЕННЫЙ СЕКРЕТАРЬ СЕРИИ

Е.В. Лылова,

кандидат экономических наук, старший преподаватель кафедры государственного и муниципального управления факультета гуманитарных и социальных наук РУДН

ЧЛЕНЫ РЕДКОЛЛЕГИИ

Барабашев А.Г. – доктор философских наук, профессор, заведующий кафедрой государственной службы, декан факультета государственного и муниципального управления НИУ «Высшая школа экономики»

Вертински И. – профессор, директор Центра международных исследований корпоративного и общественного управления, Университет Британской Колумбии, Ванкувер (Канада)

Вольманн Х. – PhD, профессор публичного администрирования и общественной политики Берлинского университета имени Гумбольдта (Германия)

Ворончук Инесса – доктор экономических наук, профессор, глава Департамента публичного администрирования Факультета экономики и менеджмента Латвийского университета (Латвия)

Корнилов М.Я. – доктор экономических наук, профессор кафедры государственного и муниципального управления факультета гуманитарных и социальных наук РУДН

Кочегура А.П. – доктор философии (PhD), член Европейской ассоциации специалистов в области государственного управления (EGPA), эксперт Европейской комиссии и Всемирного банка, старший преподаватель кафедры государственного и муниципального управления факультета гуманитарных и социальных наук РУДН

Марголин А.М. – доктор экономических наук, профессор, заслуженный экономист Российской Федерации, проректор РАНХиГС при Президенте Российской Федерации

Прокофьев С.Е. – доктор экономических наук, профессор, заведующий кафедрой государственного и муниципального управления Финансового университета при Правительстве Российской Федерации, заместитель руководителя Федерального казначейства Российской Федерации

Сорокин Д.Е. – доктор экономических наук, профессор, член-корреспондент РАН, заведующий кафедрой макроэкономики и макроэкономического регулирования Финансового университета при Правительстве Российской Федерации, первый заместитель директора Института экономики РАН

Столяров Н.С. – доктор экономических наук, профессор, заслуженный экономист Российской Федерации, профессор кафедры государственного и муниципального управления факультета гуманитарных и социальных наук РУДН

Хоппе Р. – PhD, профессор политики и знаний Школы менеджмента и государственного управления Университета Твенте, сотрудник Института науки о государственном управлении, сотрудник Нидерландского института управления (Нидерланды)

Цвык В.А. – доктор философских наук, профессор, заведующий кафедрой этики, декан факультета гуманитарных и социальных наук РУДН

Шедлер К. – профессор, директор Института менеджмента и государственного управления, Университет Санкт-Галлена (Швейцария)

Шульц Д. – профессор кафедры политических наук Университета Хэмлин (США), главный редактор журнала Public Affairs Education (JPAE)

Вестник Российского университета дружбы народов.
Серия: ГОСУДАРСТВЕННОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ

ISSN 2312-8312 (print), ISSN 2411-1228 (online)

4 выпуска в год

Включен в каталог периодических изданий Ульрих
(Ulrich's Periodicals Directory: <http://www.ulrichsweb.com>).

Языки: русский, английский, французский, немецкий, испанский.

Материалы журнала размещаются на платформе РИНЦ Российской научной электронной библиотеки, Electronic Journals Library Cyberleninka.

Цель и тематика

Научный журнал «Вестник Российского университета дружбы народов», серия «Государственное и муниципальное управление» – специализированное научное издание, учрежденное в конце 2013 года.

Цель издания: содействие развитию науки о государственном управлении и местном самоуправлении, ее популяризации в Российской Федерации, а также создание площадки для обсуждения междисциплинарной и практико-ориентированной проблематики государственного и муниципального управления.

На страницах журнала авторам статей, ученым и практикам, представляется возможность обсуждения основных идей и проблем государственного и муниципального управления, публикация результатов анализа актуальных вопросов государственного управления в России, теоретического осмысления тенденций и перспектив развития местного самоуправления, обобщения зарубежной практики и опыта публичного администрирования и менеджмента, освещения современных тенденций развития высшего профессионального образования в области государственного и муниципального управления и т.д.

Основными рубриками журнала являются: «Государственное управление: теория и практика», «Зарубежный опыт управления», «Становление и развитие местного самоуправления в России», «Культура управленческой деятельности», «Антология государственного управления» и другие.

Читательская аудитория журнала: ученые и исследователи, практики государственного и муниципального управления, а также широкий круг читателей, интересующийся проблемами государственного и муниципального управления в Российской Федерации.

В редакционную коллегию журнала входят ведущие ученые и эксперты международного и национального уровня в сфере государственного и муниципального управления.

Редакционная коллегия журнала приглашает к сотрудничеству ученых, научных работников, аспирантов и практиков, работающих в сфере государственного и муниципального управления.

Правила оформления статей, архив и дополнительная информация размещены на сайте: <http://journals.rudn.ru/public-administration>.

Электронный адрес: pubadmj@rudn.university.

Редактор К.В. Зенкин

Компьютерная верстка Ю.А. Заикина

Адрес редакции:

Российский университет дружбы народов

ул. Орджоникидзе, 3, Москва, Россия, 115419

Тел.: +7 (495) 955-07-16; e-mail: ipk@rudn.university

Адрес редакционной коллегии серии «Государственное и муниципальное управление»:

ул. Миклухо-Маклая, 10–2, Москва, Россия, 117198

Тел.: +7 (495) 434-21-12; e-mail: pubadmj@rudn.university

Подписано в печать 21.11.2017. Выход в свет 05.12.2017. Формат 70×100/16.

Бумага офсетная. Печать офсетная. Гарнитура «Times New Roman».

Усл. печ. л. 12,0. Тираж 500 экз. Заказ № 824. Цена свободная

Федеральное государственное автономное образовательное учреждение высшего образования

«Российский университет дружбы народов» (РУДН)

117198, Москва, Россия, ул. Миклухо-Маклая, д. 6

Отпечатано в типографии ИПК РУДН

115419, Москва, Россия, ул. Орджоникидзе, д. 3,

тел.: +7 (495) 952-04-41; ipk@rudn.university

© Российский университет дружбы народов, 2017



RUDN JOURNAL OF PUBLIC ADMINISTRATION

2017 Volume 4 Issue 3

DOI: 10.22363/2312-8313-2017-4-3

Scientific journal

Founded in 2014

Founder: Peoples' Friendship University of Russia

EDITOR-IN-CHIEF

S.A. Semenov,

PhD, Associate Professor, Head of Public Administration Department of Faculty of Humanities and Social Sciences, Peoples' Friendship University of Russia

DEPUTY EDITOR-IN-CHIEF

V.A. Fedorov,

D.Sc (Philosophy), Professor, Professor of Public Administration Department of Faculty of Humanities and Social Sciences Peoples' Friendship University of Russia

EXECUTIVE SECRETARY

E.V. Lylova,

PhD, Senior Lecturer of Public Administration Department of Faculty of Humanities and Social Sciences, Peoples' Friendship University of Russia

EDITORIAL BOARD

Barabashev A.G. – D.Sc (Economics), Professor, Head of the Civil Service Department, Dean of the Public Administration Department, National Research University Higher School of Economics

Vertinsky I. – Professor, Director of Center for International Studies, Corporate and Public Administration, University of British Columbia, Vancouver (Canada)

Wollmann H. – PhD, Professor of Public Administration and Public Policy of the Berlin Humboldt University (Germany)

Voronchuk I. – D.Sc (Economics), Professor, Head of Public Administration Department of Economics and Management Faculty, Latvian University (Latvia)

Kornilov M.Ya. – D.Sc (Economics), Professor of Public Administration Department of Faculty of Humanities and Social Sciences

Kotchegura A.P. – PhD, a member of the European Association of Professionals in Public Administration (EGPA), Expert of the European Commission and the World Bank, Senior Lecturer of Public Administration Department of Faculty of Humanities and Social Sciences Peoples' Friendship University of Russia

Margolin A.M. – D.Sc (Economics), Professor, Honored Economist of Russia, Pro-Rector of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration

Prokofiev S.E. – D.Sc (Economics), Professor, Head of State Public Administration Department, Financial University under the Government of the Russian Federation, Deputy Head of the Federal Treasury of the Russian Federation

Sorokin D.E. – D.Sc (Economics), Professor, Corresponding Member of the Russian Academy of Sciences, Head of Macroeconomics and Macroeconomic Regulation of the Financial University under the Government of the Russian Federation, First Deputy Director of the Institute of Economics

Stolyarov N.S. – D.Sc (Economics), Professor, Honored Economist of the Russian Federation, Professor of Public Administration Department of Faculty of Humanities and Social Sciences Peoples' Friendship University of Russia

Hoppe R. – PhD, Professor of Politics and Knowledge of the School of Management and Governance, Department of Science, Technology and Police Studies of University of Twente (Netherlands)

Tsyvk V.A. – D.Sc (Philosophy), Professor, Head of Ethics Department, Dean of Faculty of Humanities and Social Sciences Peoples' Friendship University of Russia

Schedler K. – Professor, Director of the Institute of Management and Public Administration, University of St. Gallen (Switzerland)

Schultz D. – Professor of Political Science, University of Hamlin (USA), Editor in Chief of Public Affairs Education (JPAAE)

RUDN JOURNAL OF PUBLIC ADMINISTRATION
Published by Peoples' Friendship University of Russia
(RUDN University), Moscow, Russia

ISSN 2312-8312 (print), ISSN 2411-1228 (online)

4 issues per year

Languages: Russian, English, French, German, Spanish

Indexed in Ulrich's Periodicals Directory: <http://www.ulrichsweb.com>

Aim and Scope

The scientific journal «RUDN Journal of Public Administration» is the special scientific publication, founded in late 2013.

The journal mission is the assistance of the public administration development on theoretical and practice field as well as to create a platform to discuss interdisciplinary and practice-oriented perspectives in the public administration field.

The journal gives an ability to discuss main ideas and problems of public administration, analysis of current issues of public administration, the theoretical comprehension of the trends and prospects of local government development, synthesis of international practice and experience of public administration and management, highlighting modern trends of higher professional education development on the public administration field, etc.

The main journal headings are following: «Theory and Practice of Public Administration», «Foreign Experience of Management», «Formation and development of local government», «Culture of management», «Anthology of Public Administration» and etc.

In addition to research articles the journal also welcomes book reviews, literature overviews, conference reports and research project announcements.

The journal is for scientists and researchers, officials in the sphere of public administration, and for a wide range of readers who are interested in problems and perspectives of public administration.

The journal editorial board includes leading scientists and experts of international and national level on the public administration field.

Further information regarding notes for contributors, subscription, and back volumes is available at <http://journals.rudn.ru/public-administration>.

E-mail: pubadmj@rudn.university.

Editor *K.V. Zenkin*

Computer design *Yu.A. Zaikina*

Address of the editorial board:

Peoples' Friendship University of Russia

Ordzhonikidze St., 3, Moscow, Russia, 115419

Ph.: +7 (495) 955-07-16; e-mail: ipk@rudn.university

Address of the editorial board of RUDN Journal of Public Administration:

Miklukho-Maklaya St., 10–2, Moscow, Russia, 117198

Ph.: +7 (495) 434-21-12; e-mail: pubadmj@rudn.university

Printing run 500 copies. Open price

Federal State Autonomous Educational Institution of Higher Education

“Peoples' Friendship University of Russia” (RUDN University)

6 Miklukho-Maklaya St., Moscow, Russia, 117198

Printed at RUDN Publishing House:

3 Ordzhonikidze St., Moscow, Russia, 115419

Ph.: +7 (495) 952-04-41; e-mail: ipk@rudn.university

© Peoples' Friendship University of Russia (RUDN University), 2017

СОДЕРЖАНИЕ

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ: ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА

- Абрамова Н.В.** Опыт развития рынков арендного жилья в странах с большой долей жилья в собственности: сравнительный анализ 211
- Павлова С.А., Павлов И.Е., Островский С.С.** Политика водного ресурсосбережения в Российской Федерации 225
- Столяров Н.С.** Где же твой, Россия, средний класс? 246

ВОПРОСЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ УПРАВЛЕНИЯ ОРГАНИЗАЦИЯМИ

- Симакова Я.В.** Анализ современного состояния системы профессиональной подготовки специалистов в сфере регулирования оборота лекарственных средств в Российской Федерации 252

СЛОВО МАГИСТРАНТАМ, АСПИРАНТАМ И МОЛОДЫМ УЧЕНЫМ

- Акуленко И.В.** Почетное гражданство в истории Москвы 266
- Ситников А.В., Парамонов В.В.** Проблемы обеспечения занятости молодежи и возможные пути ее решения 282
- Созыкин М.В.** Создание и развитие коалиционной российско-белорусской группировки войск на рубеже XX–XXI вв. 289

АНТОЛОГИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

- Эрхард Л.** Разногласия с коммерческими кругами (отрывок из книги «Благополучие для всех», главы IV «Министр хозяйства, но не представитель отдельных групп») 297

CONTENTS

PUBLIC ADMINISTRATION: THEORY AND PRACTICE

- Abramova N.V.** A comparative analysis of experience in the development of rental housing markets in countries with a large share of home ownership 211
- Pavlova S.A., Pavlov I.E., Ostrovsky S.S.** Policy water resource savings in the Russian Federation 225
- Stolyarov N.S.** About the middle class in Russia 246

IMPROVEMENT OF ORGANIZATIONAL MANAGEMENT

- Simakova Ya.V.** Problems of preparation of qualified personnel in the sphere of circulation of medicines 252

ARTICLES OF POST-GRADUATE STUDENTS AND YOUNG SCIENTISTS

- Akulenko I.V.** Honorary citizenship in Moscow history 266
- Sitnikov A.V., Paramonov V.V.** The problems of youth employment and possible solutions 282
- Sozykin M.V.** The creation and development of the coalition of the Russian-Belarusian group of forces at the turn of XX–XXI centuries 289

ANTHOLOGY OF PUBLIC ADMINISTRATION

- Erhard L.** Controversy with commercial circles (excerpt from Chapter VI “The Minister of the economy, but not representative of certain groups» of the book «Well-being for all») 297



DOI: 10.22363/2312-8313-2017-4-3-211-224

ОПЫТ РАЗВИТИЯ РЫНКОВ АРЕНДНОГО ЖИЛЬЯ В СТРАНАХ С БОЛЬШОЙ ДОЛЕЙ ЖИЛЬЯ В СОБСТВЕННОСТИ: СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ

Н.В. Абрамова

Национальный исследовательский университет
«Высшая школа экономики»
ул. Мясницкая, 20, Москва, Россия, 101000

В статье проводился анализ государственной политики по развитию арендного жилья. Были выбраны страны с большой долей жилья в собственности. Проанализирована политика по развитию арендного жилья в следующих странах: Россия, Литва, Эстония, Болгария, Словакия, Румыния, Испания. Несмотря на заявления политиков в этих странах о заинтересованности в цивилизованном подходе на рынке аренды, государственные проекты носят в основном экспериментальный характер и доля инвестиций в строительство социального жилья очень мала. В ряде стран были сделаны попытки сформировать долгосрочные целостные концепции развития рынка арендного жилья.

Ключевые слова: рыночное (коммерческое) арендное жилье, некоммерческое (социальное) арендное жилье, жилищные программы

Российский рынок арендного жилья столкнулся с рядом проблем, и для их решения может быть полезен анализ зарубежного опыта. С этой целью было рассмотрено несколько стран, в которых преобладает жилье в собственности, и при этом остальные формы владения носят маргинальный характер, так как это характерно для российского рынка жилья. К числу стран с такой структурой рынка по формам собственности относятся Литва, Эстония, Болгария, Словакия, Румыния, а также Испания. В процессе анализа выделенных нами стран мы обратили внимание на следующие сюжеты: соотношение коммерческого и социального арендного жилья, общую ситуацию на жилищном рынке и программы по развитию социального арендного жилья.

Арендное жилье делится на два типа: рыночное (коммерческое) арендное жилье находится во владении у частных организаций и физических лиц и эксплуатируется ими с целью получения прибыли от сдачи в аренду, и некоммерческое (социальное) арендное жилье, которое предоставляется категориям лиц (определенных в государственном законодательстве) на условиях арендной платы ниже рыночной [6]. Российский рынок арендного жилья об-

ладает рядом особенностей, одной из которых является то, что он является «серым», и это затрудняет проведение сравнительного анализа, поэтому мы также обратим внимание на прозрачность рынка в анализируемых странах.

Россия

Особенностью российского рынка жилья является преобладание частной собственности и относительно небольшой доли арендного жилья. Доля жилых помещений, находящихся в собственности граждан, в период с 1990 до 2012 г. в процессе приватизации увеличилась с 15,1% до 81,6% [3]. Реальный размер арендного рынка оценить достаточно сложно, так как договора аренды практически не регистрируются в налоговых органах. По разным экспертным оценкам, сектор арендного жилья составляет от 25 до 30% жилищного фонда.

Социальное арендное жилье представлено в России в следующих формах: муниципальное жилье, которое предоставлено нанимателям по договору социального найма; специализированное жилье, которое по основным характеристикам близко к сектору социального жилья (общежитие, служебное жилье, маневренный жилищный фонд). Сложившаяся структура российского жилищного фонда по формам собственности отличается от стран с развитыми рынками жилья, так как в России невелика доля муниципального жилья (12,7% всего жилищного фонда) [2]. Кроме того, очень большая доля жилья в собственности у физических лиц, фактически отсутствует сектор «доходных домов», доля специализированного социального жилья очень мала – около 1,5% жилищного фонда [2]. На рынке арендного жилья имеется ряд проблем: жилье социального найма в основном построено в советское время, и его доля очень мала, новые «доходные дома» практически не строятся; долю рынка аренды сложно определить.

Спрос на коммерческое жилье тесно связан с миграционными процессами в стране. По данным ВПН-2010, 6,94 млн чел. (10,8%) работали в другом населенном пункте региона проживания, и 2,41 млн чел. (3,7%) в другом регионе, то есть речь идет о внутрирегиональных или межрегиональных трудовых мигрантах. К крупнейшим акцепторам трудовых мигрантов, согласно данным ВПН-2010, относятся Москва и Московская область (почти 70% от суммы по РФ), Санкт-Петербург и Ленинградская область (около 10%), а также Тюменская область с автономными округами (чуть более 6,5%) [1].

Согласно данным Росстата, в 2011 году количество семей, нуждающихся в улучшении жилья, составило 2799 тыс., что составляет около 5% от числа российских семей. Из них только 6% смогли получить или улучшить жилье в том же году. В последующие годы процент нуждающихся семей сохранился на том же уровне 5%, и очередь на жилье двигается так же медленно, как и в 2011 г. [13].

Правительство активно работало над совершенствованием законодательства арендного жилья. В Жилищный кодекс [5] внесены поправки, которые

вводят понятие наемного дома социального использования и регулируют отношения между арендодателем и нанимателем. Для выполнения Указа Президента РФ от 07.05.2012 № 600 «О мерах по обеспечению граждан Российской Федерации доступным и комфортным жильем и повышению качества жилищно-коммунальных услуг» сформирована необходимая нормативная база на федеральном уровне, Федеральный закон от 21.07.2014 № 217-ФЗ и различные подзаконные акты, в том числе и приказы Минстроя для целей формирования арендного жилья субъектами РФ и муниципалитетами.

Социальное жилье предоставляется как в порядке очереди, так вне очереди. В Жилищном кодексе РФ в ст. 57 п. 2 сказано, что «вне очереди жилые помещения по договорам социального найма предоставляются: гражданам, жилые помещения которых признаны в установленном порядке непригодными для проживания и ремонту или реконструкции не подлежат; гражданам, страдающим тяжелыми формами хронических заболеваний, указанных в предусмотренном пунктом 4 части 1 статьи 51 настоящего Кодекса». Если говорить об «очередниках», то в ЖК РФ в ст. 57 п. 1 говорится, что «жилые помещения предоставляются гражданам, состоящим на учете в качестве нуждающихся в жилых помещениях, в порядке очередности исходя из времени принятия таких граждан на учет, за исключением установленных частью 2 настоящей статьи случаев». Основания нуждаемости в жилых помещениях перечислены в ЖК РФ в статье 51.

После принятия ЖК РФ часть полномочий с федерального уровня была передана органам местного самоуправления, в частности в ст. 14 ЖК РФ сказано, что «предоставление в установленном порядке малоимущим гражданам по договорам социального найма жилых помещений муниципального жилищного фонда».

В настоящее время действует программа ипотечного кредитования для юридических лиц от Агентства финансирования жилищного строительства (АФЖС). По состоянию на 1 января 2015 года общий объем ввода арендного жилья по данной программе составил 931 тыс. кв. м (Ленинградская, Самарская, Пензенская, Новосибирская, Нижегородская области, Республика Алтай) [4].

Для развития институтов арендного сектора жилья создана Национальная ассоциация участников рынка арендного жилья (НАУРАЖ). Она объединяет профессиональных девелоперов, застройщиков и других его участников (ООО «Мортон-РСО», ООО «Интеко-СНГ», ЗАО «БАРКЛИ» и др.)

Несмотря на некоторый прогресс в законодательстве и практиках правоприменения в этой сфере, она до настоящего времени остается проблемной зоной и требует множества дополнений. По сути, рынок российского арендного жилья живет и изменяется по своей собственной логике и правилам, большинство из которых не имеют должного нормативного обоснования, а также нередко находятся за пределами законодательства и возможностей

для объективной оценки ситуации в разных регионах страны. Потребность в социальном арендном жилье велика, но «очередь» движется очень медленно.

Литва

Жилищный рынок в 2011 г. в Литве включал 88% собственности и 12% аренды жилья [11]. Официально рынок аренды жилья небольшой, однако реальная доля арендаторов, скорее всего, недооценена из-за существования «серого» рынка арендного жилья. Аренда жилья сосредоточена в крупнейших городах Литвы (Вильнюс, Каунас, Клайпеда) [14]. В настоящее время существует нехватка арендного жилья в стране, особенно для малоимущего населения. Семьи с детьми и особенно молодые не могут позволить себе купить или арендовать жилье на рынке. Кроме того, сектор социального жилья, который состоит главным образом из муниципального жилья, очень мал. Точный размер муниципального жилищного сектора неизвестен: в переписи 2011 г. его доля составляет около 1,6% [14]. В последние годы развитие социального арендного жилья замедляется в результате сокращения государственных и муниципальных инвестиций.

В то же время спрос на социальное арендное жилье увеличился примерно в 3,6 раза с 2004 по 2011 г., при этом 30 484 человека нуждающихся в 2011 г. (сконцентрировано в 14 муниципалитетах, определенных как «проблемные» с точки зрения спроса на жилье). Тем не менее, в отличие от двух других балтийских стран, темпы роста кредитования на жилье не восстановились из-за введения надзорных ограничений, в том числе ограничений на получение кредита [10], а также из-за снижения реальных доходов населения [14].

Несмотря на то, что требования к получению доступа к ипотечным кредитам были значительно ужесточены в 2011 г., в 2012 г. государство начало субсидировать покупку жилья для людей с низкими доходами посредством Государственных жилищных кредитов [14].

В то же время были подготовлены меры по поддержке арендаторов с низкими доходами. Правительство подготовило Закон о поддержке приобретения или аренды жилья, который предусматривает, что семьи и лица, имеющие право на социальное жилье и арендующие жилье у физических или юридических лиц на рыночных условиях, получают право на возмещение части арендной платы или арендных платежей. В 2013 г. из государственного бюджета Литовской Республики в развитие социального жилья было инвестировано 18,7 млн литов (на 5,4 млн литов больше, чем в 2012 г.). Эти средства были использованы для пополнения запаса социального жилья. Средства государственного бюджета, направляемые на развитие социального жилья, удовлетворяют всего 0,8% спроса [18].

Министерство социальной защиты и труда разработало Программу развития жилищного фонда 2014–2020 гг. Для реализации данной программы из Европейского фонда регионального развития было выделено 173 млн литов.

Эти средства использованы на приобретение или оснащение 1150 единиц социального жилья. Реализация мер, направленных на увеличение доступности жилья для уязвимых групп населения, началась в 2016 г. [18].

Эстония

Для жилищного рынка Эстонии характерен высокий уровень владения собственностью – 82%. Остальная часть распределяется между государственным (1,7%) и частным (15%) арендным жильем. При сопоставлении данных переписи 2011 года с данными 2000 года можно сказать, что в процессе приватизации значительно возросла доля собственности, в то время как доля арендного жилья уменьшилась [15].

Предоставление муниципального жилья в социальную аренду, которое ориентировано на инвалидов и домашние хозяйства с низким уровнем доходов, очень ограничено. Таллинн – единственный муниципалитет, который предлагает муниципальное жилье также молодым семьям и муниципальным работникам.

Формально нехватки жилья не существует (напротив, 14% жилищного фонда официально не занято). Однако на рынке есть некоторое смещение, переизбыток жилья в сельской местности, в то время как на рынке жилья в двух крупнейших городах – Таллинне и Тарту – спрос очень большой. Другие типы несоответствий связаны с размером жилья по сравнению с размером домохозяйств. В частности, молодые семьи и многодетные семьи проживают в стесненных жилищных условиях, тогда как домохозяйства, состоящие из пожилых людей, часто проживают в просторных квартирах [15].

Тот факт, что существует проблема доступности жилья (включая стоимость коммунальных услуг), отражается в количестве заявлений на оказание государственной помощи, так как расходы на коммунальные услуги возросли более чем в 3 раза с 2007 по 2011 г. [15].

Жилищная политика ориентирована на увеличение доли собственности на жилье, при этом вмешательство государства в рынок аренды ограничивается только регулированием социального жилья для людей с низким уровнем доходов. Государство использует три основных финансовых инструмента в области жилья: вычет процентов по жилищному кредиту из налогооблагаемого дохода, государственные гарантии по жилищным кредитам и пособие на проживание, к которому могут обращаться как владельцы жилья, так и арендаторы [15].

Болгария

Жилищный фонд в Болгарии состоит в основном из собственников жилья. Согласно переписи 2011 года 81,7% жилья занимают собственники, а 18,3% арендаторы. Доля арендаторов в городах составляет 21,8%, и только 9,3% в селах [23]. Социальное жилье в Болгарии состоит из жилых домов, находящихся в муниципальной собственности, хотя точный размер сектора

по сравнению с другими неизвестен, только 2,6% от общего числа занятого жилищного фонда принадлежит государству или муниципалитетам [23]. В Болгарии очень высокая доля собственников, однако только 2,4% населения являются получателями ипотечного кредита [12].

Новое строительство жилья в Болгарии постоянно снижается: в 2009 г. новое строительство достигло максимума в 22 058 жилых единиц, а в 2013 г. было завершено только 9 250 новых жилых единиц. Строительство жилья в последние годы сокращается и достигло гораздо более низкого уровня, чем в 1960-е г. Одной из крупнейших проблем в жилищной политике в Болгарии в ближайшем будущем будет значительная доля износа существующего жилищного фонда [23].

Сочетание большой доли бедных (в Болгарии самая высокая доля населения, подверженного риску бедности в Европе) и плохого качества жилья приводит к ряду проблем, связанных с жилищными условиями болгарского населения. В Болгарии самый высокий процент людей, у которых нет отопления в доме, среди европейских стран (44,9% населения), и страна занимает вторую позицию по доле людей, которые имеют задолженность по оплате коммунальных услуг (34%) [12].

Национальная стратегия по жилищному строительству Болгарии сосредоточена на двух основных стратегических целях: решить проблему ухудшения существующего жилищного фонда и создать рабочий механизм предоставления нового доступного жилья [23]. В 2011 г. Болгария запустила пилотный проект «Поддержка для предоставления современного социального жилья социально незащищенным группам, меньшинствам и другим обездоленным группам». Хотя данный проект является единственным пилотным проектом, реализованным только в четырех муниципалитетах, опыт его реализации рассматривается в качестве основы для крупномасштабных программ в следующий бюджетный период ЕС. Кроме того, в качестве реакции на кризис правительство Болгарии приняло решение о введении новых критериев для получения права на социальную помощь, связанную с жильем. Благодаря этим изменениям увеличилось число людей, имеющих право на целевую помощь на оплату арендуемого социального жилья. Пособия на жилье в 2011 г. составят примерно 4,6 млн евро, что на 30% меньше по сравнению с предыдущим годом [23].

Словакия

Общий жилищный фонд в Словакии в 2011 г. состоял из 90,5% жилья, занимаемого владельцами, 6% арендуемых жилищ (доля социального арендного жилья составляет 1,8%) [20]. Несмотря на то, что Словакия – небольшая страна по сравнению с другими европейскими странами, существуют огромные различия в ценах на недвижимость между регионами Словакии. Так, в Братиславе наиболее дорогое жилье.

Социальное жилье в Словакии в основном обеспечивается муниципалитетами и финансируется за счет государства. В рамках государственного бюджета постоянно выделяются средства на предоставление субсидий на приобретение арендного жилья муниципалитетами. В 2010 г. для этой цели было выделено 40 млн евро, в 2011 г. – 35 млн евро [20].

В Словакии ощущается острая нехватка доступного социального жилья. Согласно исследованию, 39,7% от общей численности населения Словакии проживали в стесненных условиях (количество комнат меньше количества членов домохозяйства), и 58,3% из них были подвержены риску бедности [17]. Эти цифры говорят о высокой потребности в социальном арендном жилье. Дефицит социального арендного жилья является признанным препятствием для мобильности рабочей силы и удовлетворения жилищных потребностей преимущественно молодых семей, на которые направлены меры государственной жилищной политики.

В январе 2015 г. правительство приняло Концепцию государственной жилищной политики до 2020 г. Эта концепция представляет собой документ, в котором обобщаются результаты, достигнутые в жилищной политике за последний период, излагаются приоритеты на будущий период и определяются задачи, которые должны выполняться каждым министерством для достижения всех целей. Глобальная цель новой Концепции государственной жилищной политики на 2015–2020 гг. – устойчивое жилищное строительство с двумя приоритетами. Первым приоритетом является укрепление и развитие государственного арендного сектора, а вторым приоритетом является комплексное обновление существующего жилищного фонда [21].

В Концепции определены также конкретные цели, которые заключаются в создании новых финансовых инструментов для развития жилищного строительства; повышении доступности жилья; мотивах развития частного сектора аренды жилья; увеличении или хотя бы сохранении той же доли государственных расходов на жилье; введении нового жилищного пособия и развитии некоммерческого сектора.

Румыния

Согласно данным Национального института статистики в 2012 г., 98,2% румынского жилого фонда находилось в собственности, и это наибольшая доля собственности на жилье в ЕС. 1,4% принадлежало государству и сдано в аренду, а 0,4% состояло из других форм собственности [8].

Согласно официальной статистике, частного сектора аренды практически не существует. Доля частного арендного сектора единодушно считается недооцененной, и основной причиной этого является уклонение от уплаты налогов. Частное арендное жилье значительно увеличилось с 1990 г., в результате приватизации и реституции в сочетании с ликвидацией контроля арендной

платы, а эксперты оценивают реальный размер частного сектора аренды около 11–12% жилищного фонда [8].

Строительный сектор остается депрессивным. Количество жилищ, построенных за счет государственных средств в 2013 г., уменьшилось на 1 117 единиц по сравнению с 2012 г. [22].

Низкая благоустроенность жилья широко распространена в Румынии, особенно в сельской местности. В одной трети домов в Румынии нет внутреннего туалета, ванной или душа [22]. Результаты переписи 2011 г. показывают, что только в 66,7% домов есть водопровод, в 65,1% – канализация, 96,6% имеют электричество и 44,4% – центральное отопление [8].

Государственное жилье, по сути, финансируется за счет местных бюджетов, а арендная плата очень низка. Постоянное сокращение государственного жилья привело к очень длинным очередям. При поддержке международных финансовых учреждений было создано Национальное агентство по жилищному строительству (*Agentia Nationala pentru Locuinte*), которое было создано как самофинансируемое учреждение, и его основными задачами являются содействие развитию рынков жилья, стимулирование строительства нового жилья и восстановление существующего жилищного фонда. Его программы ориентированы на жилищное строительство, финансируемое за счет кредитов для предоставления жилья для молодежи и пилотной программы для семей [8]. Агентство предложило долгосрочные кредиты с процентными ставками от 7% до 9% в зависимости от возраста заемщика. Эти кредиты, в принципе, можно было использовать для любого вида жилья, но после 2002 г. они стали предоставляться только для покупки жилья на первичном рынке. Поскольку земля и коммунальные услуги были предоставлены местными органами власти бесплатно и предоставлялись другие косвенные субсидии со стороны агентства, то стоимость жилья примерно на 50% ниже рыночной цены [8].

Программа «Первый дом» (*Prima Casa*) была запущена в 2009 г. в качестве меры по преодолению кризиса и поддержки строительного сектора. Эта программа предназначена для предоставления государственных гарантий по еврокредитам при покупке первого жилья. Программа включает государственные гарантии, предоставленные банкам-участникам «Национальным фондом гарантирования займов для малых и средних предприятий». Гарантия покрывает до 95% затрат на приобретение или строительство (до 70 000 евро на каждый случай) на весь период кредитования. Более 60 000 сделок с жильем были поддержаны этой программой. Результаты программы несколько не оправдали ожиданий, поскольку они использовались почти только для продажи на вторичном рынке жилья, и лишь 5% общего объема кредитования способствовали новому строительству. Параллельно с этим было введено освобождение от НДС для строительства нового жилья площадью менее 120 кв. метров и общей стоимостью до 90 000 евро [8].

С соответствующими правовыми изменениями в октябре 2002 г. Румыния также приняла модель ипотеки «*Vauspaq*», которая базируется на сберегатель-

но-ссудном принципе функционирования, данный принцип близок немецкой модели «*Vausparkassen*». Эти учреждения предназначены для сбора депозитов по ставке ниже рыночной процентной ставки, и затем эти средства направляются для выдачи жилищных кредитов с низкой процентной ставкой. Вкладчиками и получателями ипотечных кредитов являются одни те же люди – члены кассы. Эти люди сначала делают накопления по процентной ставке ниже рыночной в течение установленного периода, а по окончании этого срока в кассе им предоставляется ипотечный кредит по низкой ставке. Первые контракты стали заключаться в 2004 г. (*Raiffeisen Banca pentru Locuinte*) и затем в 2005 году (*HVB Banca pentru Locuinte*) [8].

Испания

В 2011 г. 82,2% испанских домашних хозяйств являлись собственниками, а 12,1% являлись арендаторами (почти полностью коммерческого арендного жилья), и другие формы – 5,7% [16]. Что касается структуры формы владения и пользования, то за последние шестьдесят лет она значительно изменилась. В то время как наиболее распространенным видом жилья в 1950 г. было арендное жилье, представляющее 51,4%, то к 2012 г. его доля сократилась до 12,1%. Такое снижение доли арендного рынка в Испании произошло по нескольким причинам. Во-первых, институциональных и налоговых стимулов для аренды гораздо меньше, чем для домовладения. Во-вторых, произошло сокращение предложения арендного жилья, как в государственном, так и в частном секторах, вызванное его низкой рентабельностью, риском неплатежа со стороны арендатора и плохой правовой защитой, которую испытывали арендодатели.

Несмотря на явную распространенность собственности на жилье, с 2007 г. доступ на рынки для новых покупателей затруднялся высоким уровнем безработицы, ужесточением условий получения ипотеки и невозможностью продажи собственного жилья. Это происходило параллельно с ростом спроса на аренду жилья, особенно со стороны групп населения, которые не могут позволить себе платить высокую арендную плату, например, молодежи. 55% молодых людей в возрасте от 18 до 35 лет живут со своими родителями, что выше, чем в среднем по ЕС (48,2%) [16].

Согласно данным Национального статистического института (INE, Instituto Nacional de Estadística), в 2012 г. было 5,7 млн иностранцев, зарегистрированных в Испании. Иностранцы, проживающие в Испании, приехавшие из стран ЕС, составляют 2,4 млн человек. Среди них наиболее многочисленными являются румыны (895 970 человек), за которыми следуют британцы (397 535 человек) и немцы (196 729 человек). Среди иностранцев, не являющихся членами ЕС, марокканцы (783 137), эквадорцы (306 380 человек) и колумбийцы (244,670). Поэтому иммиграция в Испании является демографическим и экономическим феноменом, который оказывает определенное влияние на рынок арендного жилья [7].

Эта ситуация несоответствия на рынке усугубляется небольшим объемом государственного арендного жилья. Традиционная модель государственного жилищного обеспечения – *Vivienda de Proteccion* – это в основном форма недорогого доступного жилья, которое не может быть продано на рынке в течение определенного периода времени. Сектор государственного жилья резко снизился за последние годы [9].

Усилия испанского правительства в области жилья были сосредоточены главным образом на укреплении арендного сектора, а также на поддержке домохозяйств с высокой задолженностью за коммунальные платежи и уязвимых групп. В 2012 г. власти Испании ввели временный мораторий на выселение для домохозяйств, которые отвечают критериям уязвимости, включая многодетные семьи, неполные семьи с детьми до трех лет, безработных или семьи с инвалидами.

Кроме того, в мае 2013 г. парламент Испании принял закон «Об укреплении защиты должников по ипотечным кредитам, реструктуризации задолженности и фонда социального жилья». Закон ужесточил условия для обращения взыскания на заложенное имущество и установил особые положения, предусматривающие оказание помощи неплатежеспособным домохозяйствам с высокой задолженностью.

На государственном уровне в 2005 г. было создано Общество по аренде жилья (SPA, *Sociedad Pública de Alquiler*) с целью предоставления гарантий, информации и рекомендаций арендодателям и арендаторам в целях повышения как юридической определенности, так и доступности жилья. Тем не менее, SPA было распущено в 2012 г. из-за его неэффективности в продвижении доступного жилья. С июля 2012 г. производство социального жилья было парализовано, не было нового строительства социального жилья из-за отсутствия государственного финансирования и трудности доступа к финансированию со стороны кредитных организаций [9].

Две основные инициативы направлены на решение этой проблемы: во-первых, новый Государственный план жилищного строительства на 2013–2016 гг. субсидирует создание государственного социального арендного жилья, а также поддержку арендаторов с низкими доходами. Некоторые местные органы власти начали устанавливать соглашения с банками, имеющими большое количество пустых/непроданных домов, использовать часть этого фонда в качестве социального арендного жилья, но эта мера еще не широко распространена [6].

Заключение

Данная статья представляет собой одну из первых попыток рассмотрения международных практик рынка арендного жилья в странах с авторитарным прошлым жесткого регулирования национальной экономики. Для нас оказалось важным, что в этих странах, где доля арендного жилья является относительно небольшой, правила регулирования не всегда прозрачны и правитель-

ства этих стран не всегда имеют возможность стимулировать развитие сектора социального арендного жилья.

В этом отношении у посткоммунистических стран и России имеется много общего. Однако в России ситуация усугубляется значительными диспропорциями в устройстве рынка арендного жилья в регионах с разными экономическими и социальными характеристиками. Поэтому использовать опыт стран бывшего социального блока нужно с определенной поправкой.

Хотя правительства в исследуемых странах заявляют о заинтересованности в развитии цивилизованного арендного жилья, и в нескольких странах даже начали проводиться программы по строительству социального жилья, но эти проекты носят в основном экспериментальный характер, и доля инвестиций в строительство социального жилья очень мала. В Литве и Словакии ведется строительство социального жилья. В Литве государство инвестировало в строительство социального жилья в 2013 г., но построенное жилье удовлетворило только 0,8% спроса. В Словакии в 2010 и 2011 г. также было выделено финансирование из государственного бюджета на строительство социального жилья. В Болгарии в 2011 г. был проведен экспериментальный проект по социальному жилью для социально незащищенных групп.

В ряде исследуемых стран делаются попытки сформировать долгосрочные целостные концепции развития арендного жилья. Словакия завершила разработку новой концепции государственной жилищной политики. Новый план жилищного строительства в Испании на 2013–2016 гг. субсидировал создание государственного социального арендного жилья, а также оказание поддержки арендаторам с низким доходом (после сокращения субсидий в 2011 г. почти полностью прекратилось строительство социального жилья). Не секрет, что в странах бывшего советского блока наблюдается экономический кризис, и это приводит к усилению социальных проблем, в том числе и в жилищной сфере.

© Абрамова Н.В., 2017

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

- [1] *Аверкиева К.В., Антонов Е.В., Кириллов П.Л., Махрова А.Г., Медведев А.А., Неретин А.С., Нефедова Т.Г., Трейвиш А.И.* Между домом и... домом. Возвратная пространственная мобильность населения России. М.: Новый хронограф. 2016. С. 183.
- [2] *Косарева Н.Б., Полиди Т.Д., Пузанов А.С.* Жилищная политика и экономика в России: результаты и стратегия развития. М.: НИУ ВШЭ. 2015. С. 177.
- [3] *Косарева Н.Б., Пузанов А.С., Полиди Т.Д.* Основные тенденции жилищной экономики российских городов. Городские исследования и практики. 2015. № 1. С. 34.
- [4] Основные результаты работы Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации за 2014 год. URL: http://government.ru/dep_news/17763/.

- [5] Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 217-ФЗ «О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части законодательного регулирования отношений по найму жилых помещений жилищного фонда социального использования».
- [6] *Хаффнер М., Хоекстра Д., Оксли М., Хейден Г.* Возможно ли преодолеть разрыв между социальным и рыночным секторами арендного жилья в шести европейских странах? М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2014. С. 29.
- [7] Avance de la explotación estadística del Padrón 1 January 2012. URL: www.ine.es.
- [8] *Bejan I., Botonogu F., Armasu I.* National Report on Romania, TEN LAW. URL: <http://www.tenlaw.uni-bremen.de/>.
- [9] *Carlos Cuervo and Peter Pontuch* (2013) Spanish housing market: adjustment and implications. In ECFIN Country Focus, Volume 10, Issue 8, December 2013. URL: <http://goo.gl/xvYL4b>.
- [10] ECFIN Country Focus (2012) Real estate price dynamics, housing finance and related macro-prudential tools in the Baltics. URL: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/country_focus/2012/cf-vol9_2_en.htm.
- [11] Homepage of Swedbank: about pluses and minuses of the dwelling rent and ownership. URL: <http://www.swedbank.lt/lt/articles/view/1647>> (in Lithuanian).
- [12] EU-SILC, data referring to 2013. URL: http://ec.europa.eu/eurostat/cpor tal/layout?p_1_id=203680&p_v_1_s_g_id=0.
- [13] URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/population/housing/#.
- [14] Kull I (2014) National Report for Lithuania, TENLAW. URL: <http://www.tenlaw.uni-bremen.de/>.
- [15] National Report on Estonia, TEN LAW. URL: <http://www.tenlaw.uni-bremen.de/>.
- [16] *Roig E.* National Report on Spain, TEN LAW. URL: <http://www.tenlaw.uni-bremen.de/>.
- [17] *Rybkowska A., Schneider M.* Housing conditions in Europe in 2009.
- [18] Social Protection Committee (2014). Review of recent social policy reforms for a fair and competitive Europe. URL: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=7737&visib>.
- [19] Social Protection Committee (2014). Review of recent social policy reforms for a fair and competitive Europe. URL: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=7737&visib>.
- [20] *Stefanko J.* National Report for Slovakia TEN LAW. URL: <http://www.tenlaw.uni-bremen.de/>.
- [21] The Concept of State Housing Policy until 2020.
- [22] The National Institute of Statistics, Construction of dwellings in Quarter IV and year 2014.

REFERENCES

- [1] *Averkiova K.V., Antonov E.V., Kirillov P.L., Mahrova A.G., Medvedev A.A., Neretin A.S., Nefjodova T.G., Trejvish A.I.* Mezhdou domom i... domom. Vozvratnaja prostranstvennaja mobil'nost' naselenija Rossii. M.: Novyj hronograf. 2016. S. 183.
- [2] *Kosareva N.B., Polidi T.D., Puzanov A.S.* Zhilishhnaja politika i jekonomika v Rossii: rezul'taty i strategija razvitiya. M.: NIU VShJe. 2015. S. 177.

- [3] *Kosareva N.B., Puzanov A.S., Polidi T.D.* Osnovnye tendencii zhilishhnoj jekonomiki rossijskih gorodov. Gorodskie issledovanija i praktiki. 2015. № 1. S. 34.
- [4] Osnovnye rezul'taty raboty Ministerstva stroitel'stva i zhilishhno-kommunal'nogo hozjajstva Rossijskoj Federacii za 2014 god. URL: http://government.ru/dep_news/17763/.
- [5] Federal'nyj zakon ot 21 ijulja 2014 g. № 217-FZ «O vnesenii izmenenij v Zhilishhnyj kodeks Rossijskoj Federacii i otdel'nye zakonodatel'nye akty Rossijskoj Federacii v chasti zakonodatel'nogo regulirovanija otnoshenij po najmu zhilyh pomeshhenij zhilishhnogo fonda social'nogo ispol'zovanija».
- [6] *Haffner M., Hoekstra D., Oksli M., Hejden G.* Vozmozhno li predolet' razryv mezhdu social'nym i rynochnym sektorami arednogo zhil'ja v shesti evropejskih stranah? M.: Izdatel'skij dom «Delo» RANHiGS, 2014. S. 29.
- [7] Avance de la explotación estadística del Padrón 1 January 2012. URL: www.ine.es.
- [8] *Bejan I., Botonogu F., Armasu I.* National Report on Romania, TEN LAW. URL: <http://www.tenlaw.uni-bremen.de/>.
- [9] Carlos Cuerpo and Peter Pontuch (2013) Spanish housing market: adjustment and implications. In ECFIN Country Focus, Volume 10 Issue 8, December 2013. URL: <http://goo.gl/xvYL4b>.
- [10] ECFIN Country Focus (2012) Real estate price dynamics, housing finance and related macro-prudential tools in the Baltics. URL: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/country_focus/2012/cf-vol9_2_en.htm.
- [11] Homepage of Swedbank: about pluses and minuses of the dwelling rent and ownership. URL: <http://www.swedbank.lt/lt/articles/view/1647> (in Lithuanian).
- [12] EU-SILC, data referring to 2013. URL: http://ec.europa.eu/eurostat/cpor tal/layout?p_1_id=203680&p_v_1_s_g_id=0.
- [13] URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/population/housing/#.
- [14] Kull I (2014) National Report for Lithuania, TENLAW. URL: <http://www.tenlaw.uni-bremen.de/>.
- [15] National Report on Estonia, TEN LAW. URL: <http://www.tenlaw.uni-bremen.de/>.
- [16] *Roig E.* National Report on Spain, TEN LAW. URL: <http://www.tenlaw.uni-bremen.de/>.
- [17] *Rybkowska A., Schneider M.* Housing conditions in Europe in 2009.
- [18] Social Protection Committee (2014). Review of recent social policy reforms for a fair and competitive Europe. URL: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=7737&visib>.
- [19] Social Protection Committee (2014). Review of recent social policy reforms for a fair and competitive Europe. URL: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=7737&visib>.
- [20] *Stefanko J.* National Report for Slovakia TEN LAW. URL: <http://www.tenlaw.uni-bremen.de/>.
- [21] The Concept of State Housing Policy until 2020.
- [22] The National Institute of Statistics, Construction of dwellings in Quarter IV and year 2014.

A COMPARATIVE ANALYSIS OF EXPERIENCE IN THE DEVELOPMENT OF RENTAL HOUSING MARKETS IN COUNTRIES WITH A LARGE SHARE OF HOME OWNERSHIP

Nadejda V. Abramova

National Research University “Higher School of Economics”
20 Myasnitskaya St., Moscow, Russia, 101000

The article analyzed the state policy for the development of rental housing. Countries were selected according to the following criterion: with a large share of housing in the property. The policy on the development of rental housing in the following countries is analyzed: Russia, Lithuania, Estonia, Bulgaria, Slovakia, Romania, Spain. Despite the statements of politicians in these countries about the interest in a civilized approach to the rental market, state projects are mostly experimental in nature and the share of investments in building social housing is very small. In a number of countries, attempts have been made to form long-term holistic concepts for the development of the rental housing market.

Key words: market (commercial) rental housing, non-commercial (social) rental housing, housing programs

Сведения об авторе:

Абрамова Надежда Владиславовна – аналитик Центра комплексных исследований социальной политики Института социальной политики Научно-исследовательского университета «Высшая школа экономики».

E-mail: nabramova@hse.ru



DOI: 10.22363/2312-8313-2017-4-3-225-245

ПОЛИТИКА ВОДНОГО РЕСУРСОСБЕРЕЖЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

С.А. Павлова, И.Е. Павлов, С.С. Островский

Российская академия народного хозяйства и государственной службы
при Президенте Российской Федерации
проспект Вернадского, 84, Москва, Россия, 119571

Политика обеспечения водой рассматривается в международном контексте значимости водного ресурса. Вода – это основная экологическая компонента, которая связывает воедино все процессы, происходящие в биосфере. Вода – основной ресурс, обеспечивающий все процессы жизнедеятельности человека. Вопросы его сохранности в последнее время стоят очень остро и требуют принятия мер на уровне международного сообщества. В соответствии с принятыми Декларациями ООН вода – ресурс, который является основой жизнедеятельности человека.

Территория России неодинаково обеспечена водными ресурсами. С целью сохранения запасов пресной воды и предотвращения ухудшения ее качества в России разработан комплекс нормативно-правовых актов. В соответствии с действующим законодательством Российской Федерации природопользователь получает разрешение на специальное водопользование и несет ответственность за загрязнение водного источника.

Водное законодательство базируется на Водном Кодексе, отраслевых федеральных законах и принимаемых в соответствии с ними законов субъектов Российской Федерации. Нормы, регулирующие отношения по использованию и охране водных объектов, называют «водными отношениями». Процедура разработки правовых норм в водных отношениях аналогична разработке и принятию нормативно-правовых актов в Российской Федерации. Органы исполнительной власти, уполномоченные Правительством Российской Федерации, издают нормативные правовые акты, регулирующие водные отношения на конкретной территории субъекта. При изменении статей закона Водного кодекса действующие нормы пересматриваются. Они приводятся в соответствии с действующей нормой закона. Органы местного самоуправления в пределах своих полномочий могут издавать нормативные правовые акты, регулирующие водные отношения, но только на основании и во исполнение настоящего кодекса, а также во исполнение других федеральных законов, иных нормативных правовых актов Российской Федерации.

Государственная политика Российской Федерации предполагает устойчивое водопользование с сохранением качества природного ресурса. Водный кодекс устанавливает принципы водной политики. Принятое в Российской Федерации законодательство регулирует отношения в области охраны водных объектов и водных ресурсов. Водный кодекс также устанавливает правовые основы деятельности природопользователей в области охраны водных ресурсов и единые подходы к обеспечению устойчивого водопользова-

ния в рамках бассейнов водных объектов. Политика направлена на внедрение механизмов, обеспечивающих улучшение качества поверхностных вод в процессе использования в хозяйственно-бытовых и промышленных целях.

Модельный водный кодекс для государств – участников СНГ устанавливает основополагающие принципы водной политики, направленной на устойчивое водопользование и охрану водных объектов и их ресурсов. Водное законодательство и принятые нормативные правовые акты основываются на принципах мировой ценности и цивилизационной значимости водных объектов. Регулирование водных отношений должно осуществляться полномасштабно.

Ключевые слова: водные ресурсы; политика; закон; обеспечение

«... Человек одновременно есть продукт и творец своей среды, дающей ему физическую опору для сохранения жизни и обеспечивающей интеллектуальное, моральное, социальное и духовное развитие»

(Стокгольмская конференция ООН по окружающей среде, 1972 г.).

На 47 сессии Организации Объединенных Наций, которая состоялась 8–11 марта 2016 года, был заслушан Доклад Межучрежденческой группы экспертов. Группа была создана в соответствии с Повесткой дня в области устойчивого развития на период до 2030 года Экономического и Социального Совета Статистической комиссии (E/CN.3/2016/2) для изучения показателей, соблюдение которых обеспечит достижение целей устойчивого развития. В Повестке выделены несколько целей – рациональное использование водных ресурсов и достижение соответствия санитарно-гигиеническим нормативам.

На Генеральной Ассамблее принят итоговый документ саммита Организации Объединенных Наций, который содержит основные цели и задачи для реализации «Повестки дня развития на период после 2015 года». В широкой печати опубликован программный документ – «Преобразование нашего мира: Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года (A/RES/70/1 23/44)» [4]. В этом документе особо выделена Цель 6 – «Обеспечение наличия и рационального использования водных ресурсов и санитарии для всех». Для достижения этой цели прописаны задачи, которые отражены в соответствующих документах. Считают, что при практическом решении задач следует придерживаться принципов равноправного доступа и обеспечения всех людей безопасной и недорогой питьевой водой, соответствующей санитарно-гигиеническим нормативам. При этом обращается особое внимание на практическое внедрение механизмов, обеспечивающих проведение в жизнь политики уменьшения антропогенно-техногенного загрязнения, как в результате сброса отходов, так и сокращение доли неочищенных сточных вод,

вдвое. Особое внимание уделяется технологиям рециркуляции и безопасного повторного использования сточных вод.

В Повестке дня обозначено, что к 2030 году необходимо во всех секторах промышленности повысить эффективность использования водного ресурса. Необходимо решить техническую проблему нехватки пресной воды и обеспечить комплексное управление водными ресурсами. При этом сотрудничество должно идти на всех уровнях управления. Международное сотрудничество должно быть направлено на всестороннюю поддержку потенциала развивающихся стран при осуществлении ими программ водоснабжения и соблюдения санитарных норм. В международную деятельность необходимо включать проекты по управлению в области обеспечения стран технологиями по сбору поверхностного стока, по опреснению воды, а также направленных на повышение эффективности водопользования и очистку сточных вод. Необходимо широко использовать и технологии рециркуляции и повторного использования воды. Считают, что уже к 2020 году необходимо обеспечить охрану экосистем, которые связаны с водными циклами: горы, леса, водно-болотные угодья, реки, водоносные слои, озера и т.д. В рамках поставленных задач, на международном уровне, закреплены меры по поддержке и укреплению связей между представителями государственных органов управления. Большая роль при этом отводится участию местных общин в реализации программ по улучшению качества воды водных хозяйств и соблюдения санитарно-гигиенических нормативов используемых водных бассейнов.

Территория России неодинаково обеспечена водными ресурсами (рис. 1). Наиболее обеспечены территории и соответственно субъекты, располагающиеся в низовьях крупных рек. Географически повышенный уровень водообеспеченности отмечается для гумидных зон (тундровой и лесной) России. Наибольшими показателями водообеспеченности по субъектам Федерации характеризуются Красноярский край и Камчатская область (без автономных округов), Сахалинская область, Еврейская автономная область. Центральная часть и юг Европейской части страны, где проживает большая часть населения России, относится к зоне удовлетворительного водообеспечения. Эта зона ограничивается долиной Волги и горными районами Кавказа. Ставропольский край, южные области Центрального Черноземного района и зона южного Зауралья считается относительно обеспеченной. Дефицит водных ресурсов отмечается в Республике Калмыкия, Ростовской области, Республике Крым.

В центральной Сибири: Иркутская область; Красноярский край; Республика Хакасия; Республика Тува; Кемеровская область – высокие объемы забора воды на одного экономически активного жителя. Водоемкость отраслей экономики в регионах базируется на мощностях водной системы. Экономика юга России от Оренбургской области до Краснодарского края считается высоко водоемкой. Максимальное водопотребление на душу населения регистрируется в Карачаево-Черкесской Республике, Республике Дагестан, Астраханской области, Республике Крым. Как правило, повышенная водоемкость

связана и с интенсивным водопотреблением. Экономически слаборазвитые регионы характеризуются минимальным потреблением воды, которая идет на нужды хозяйственных комплексов. Считают, что рост отношения водозабора к объему водных ресурсов прямо пропорционален. Эта величина характеризует применение мероприятий, направленных на ограничение и на снижение экстенсивного водопользования. Необходимо разработать комплекс мероприятий, направленных на перестройку системы водного хозяйства, повысить оборотность использования воды.

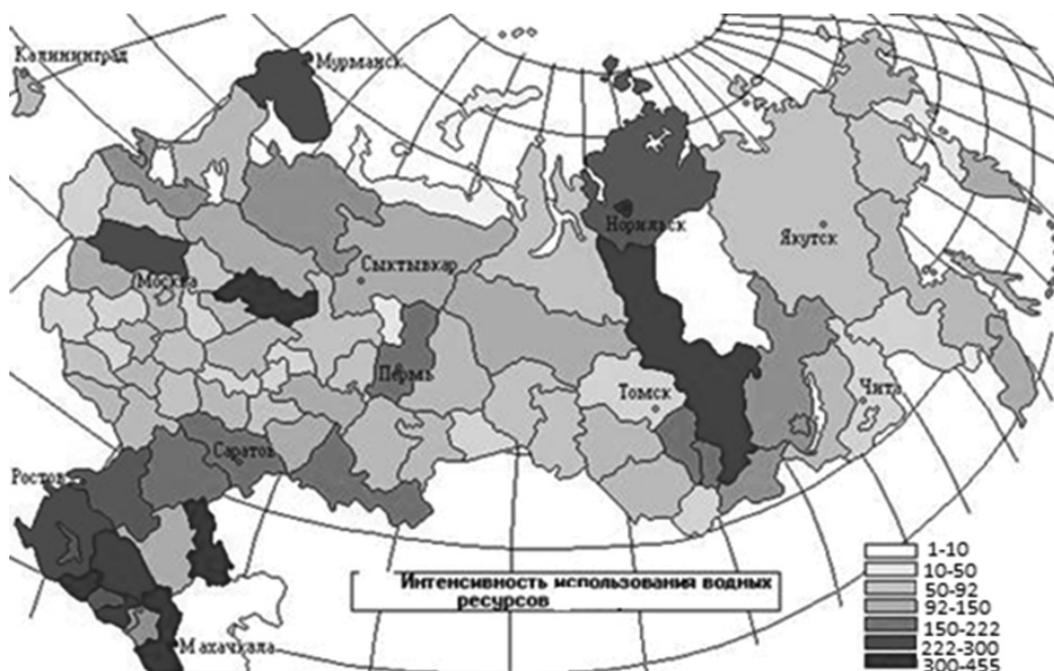


Рис. 1. Распределение регионов России по наибольшему промышленному водопотреблению

В 1997 г. в стране разработан и принят «Водный кодекс Российской Федерации». В настоящее время он претерпел ряд изменений и действует на всей территории Российской Федерации. В соответствии с ним осуществляется государственный контроль за использованием и охраной водных объектов. Разработаны и практически используются Методические указания, которые устанавливают порядок организации и проведения органами государственного контроля за использованием и охраной водных объектов. Методические указания утверждены Постановлением Правительства Российской Федерации (от 16 июня 1997 г. № 716).

Понятие устойчивое водопользование в России включает в себя мероприятия по планированию и выполнению государственных программ в области рационального использования водного ресурса. Органы государственного ре-

гулирования водопользования координируют практическое внедрение мероприятий, направленных на охрану и улучшение качественного и количественного состояния вод водных объектов.

Водные объекты, в соответствии с Водным кодексом, могут использоваться для одной или нескольких целей. Приоритет использования водных объектов – для целей питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения. Предоставление их в пользование с другими целями происходит только при наличии достаточных водных ресурсов на территории. При этом водохозяйственные мероприятия и мероприятия по охране водных объектов, находящихся в государственной или муниципальной собственности, осуществляются органами государственной власти, органами местного самоуправления в пределах их полномочий. Это положение отражено в Водном кодексе, в соответствии со статьей 26 которой Российская Федерация передает органам государственной власти субъектов Российской Федерации определенные полномочия. Например, предоставление водных объектов или их частей, находящихся в федеральной собственности и расположенных на территориях субъектов Российской Федерации, происходит на основании договоров водопользования. Для получения разрешений необходимо соответствующее решение о предоставлении водных объектов в пользование. Есть также и ряд исключений и ограничений в процедуре передачи. Перечень водоемов, полностью расположенных на территориях субъектов Российской Федерации и которые используются для обеспечения питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения двух и более субъектов Российской Федерации, устанавливается Правительством.

В соответствии с утвержденной методикой осуществляется распределение квот забора (изъятия) водных ресурсов из водных объектов в соответствии с количеством жителей, проживающих на территориях. При этом учитываются и показатели негативного воздействия с учетом протяженности береговой линии (границы водного объекта) в границах поселения.

Контроль за состоянием водного объекта могут осуществлять граждане и общественные объединения. Они могут принимать участие в мероприятиях по охране водных объектов, а также в подготовке решений по использованию водного объекта. При этом органы государственной власти, органы местного самоуправления, субъекты хозяйственной и иной деятельности обязаны обеспечить возможность такого участия. Это положение установлено законодательством Российской Федерации.

Осуществление мероприятий по предотвращению негативного воздействия на водные объекты, находящиеся в федеральной собственности, и ликвидация негативных последствий передается органам государственной власти субъектов Российской Федерации.

Водный кодекс Российской Федерации регулирует правовые отношения в области рационального использования и охраны водных объектов [7]. Он

также устанавливает ответственность за нарушение водного законодательства. В уполномоченный федеральный орган исполнительной власти ежеквартально поступает отчет о расходовании предоставленных государственных субвенций. Контроль за расходованием средств осуществляется уполномоченным федеральным органом исполнительной власти и Счетной палатой Российской Федерации.

Федеральный закон Российской Федерации «О плате за пользование водными объектами» устанавливает размер платежей за забор воды из водных объектов, а также за использование воды на гидроэлектростанциях, и в специальных целях. Он устанавливает ответственность за сброс сточных вод в водные объекты. Платежи, которые собираются за водопользование, направляются в федеральный бюджет, при этом в государственный бюджет – 40%, а в бюджеты субъектов Российской Федерации – 60%. Но не менее 50% от собранной суммы должно быть направлено на мероприятия по восстановлению и охране водных ресурсов.

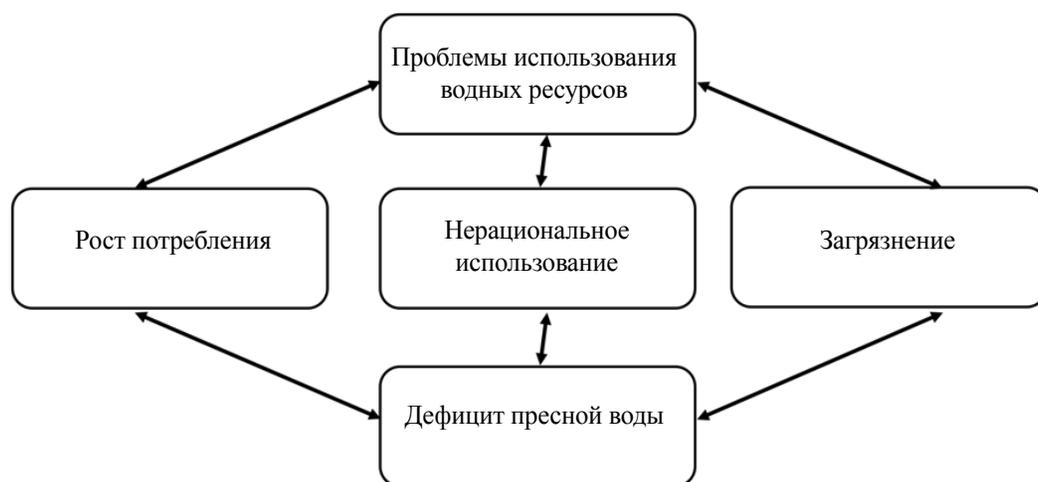


Рис. 2. Причины водного дефицита

Противоречие водного ресурсопользования – малые темпы прироста природных ресурсов и увеличивающиеся темпы роста их потребления и загрязнения (рис. 2). Например, в бассейне Волги в настоящее время от общего количества производств России расположено 45% промышленных производств и примерно 50% сельскохозяйственных. Считают, что в бассейне Волги расположено 65 городов из 100 с наиболее загрязненной атмосферой. В бассейны региона сбрасывается 38% от общероссийского сброса. Это причины, которые обуславливают водный дефицит в отдельных субъектах России.

С целью предотвращения снижения запасов пресной воды и их загрязнения, в соответствии с действующим законодательством Российской Федера-

ции, природопользователь получает разрешение на специальное водопользование и отвечает за загрязнение водного источника. Специальное водопользование – это пользование водными объектами для удовлетворения питьевых и бытовых нужд потребителей, которое осуществляется с применением технических устройств или без них, но влияет на состояние вод и использования водных объектов при сбросе в них сточных вод.

Оценка водообеспеченности должна идти в соответствии с методикой сбора и обработки информации по водному источнику и потребителю:

1. Инвентаризация источников водоснабжения с оценкой наполняемости, доступности, качества воды.
2. Рентабельность использования.
3. Экономическая эффективность использования с оценкой рентабельности реабилитационных мероприятий.
4. Наличие и эффективность перехода на альтернативные источники водообеспечения.
5. Оценка водозабора и водосброса.
6. Оценка себестоимости технологического забора и очистки.
7. Оценка стоимости продаваемой потребителю воды.

При интенсивном водопотреблении и экстенсивной техногенной нагрузке на окружающую среду практически во всех водных объектах возрастает концентрация загрязнителей.

Право водопользования производно от права государственной и муниципальной собственности на водные объекты. Оно тесно связано с правом собственности на землю, землевладения, землепользования и аренды земли, комплексным характером использования водных объектов. Субъектами пользования водными объектами (водопользователями) могут быть лица, занимающиеся предпринимательской деятельностью независимо от форм собственности, в том числе юридические лица и граждане иностранных государств.

Субъекты водопользования выступают как первичные и вторичные водопользователи. Первичный водопользователь непосредственно осуществляет право пользования водными объектами либо для удовлетворения собственных потребностей, либо с целью изъятия, транспортировки и распределения воды для обеспечения других потребителей, которые в этом случае являются вторичными водопользователями. Предоставление в пользование внутренних морских вод и территориального моря осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации. Предоставление в пользование водных объектов, находящихся на территории двух и более субъектов Российской Федерации, осуществляется с учетом бассейновых соглашений. Порядок предоставления водных объектов зависит от того, в какое пользование предоставляются водные объекты: общее или специальное, совместное или обособленное.

В соответствии с Федеральным Законом «О федеральном бюджете на 1999 год» в статье 8 «Создать с 1 января 1999 года следующие целевые бюджетные фонды» записано о необходимости создать Федеральный фонд восстановления и охраны водных объектов. В статье 11 определено, что доходы федерального бюджета на 1999 год формируются за счет платы за пользование водными объектами – в размере 40 процентов доходов. При этом, устанавливается (статья 20), что в бюджеты субъектов Российской Федерации в 1999 году зачисляются поступления от федеральных налогов от платы за пользование водными объектами в размере 60 процентов доходов». В статье «О плате за пользование водными объектами» в соответствии с Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2000 год» было прописано, что финансовые требования были почти полностью удовлетворены. Но уже с 2001 г. средства на финансирование деятельности по использованию, восстановлению и охране водных ресурсов от собранных платежей не прописываются.

В то же время в субъектах Российской Федерации функционируют бюджетные механизмы финансирования проектов по охране и восстановлению водных ресурсов (рис. 3). Перечень государственных программ, принятых в субъектах Российской Федерации:

1. «Чистая вода» на территории Челябинской области на 2014–2020 годы.
2. «Развитие водохозяйственного комплекса Мордовии» на 2014–2020 годы.
3. «Развитие водохозяйственного комплекса Республики Крым» на 2015–2017 годы. Закон Республики Крым от 29 декабря 2015 г. №192-ЗРК/2015 «О республиканском бюджете Республики Крым на 2016 год» (в редакции Закона Республики Крым от 28 апреля 2016 года №245-ЗРК/2016).
4. «Развитие водохозяйственного комплекса Еврейской автономной области».
5. «Развитие водохозяйственного комплекса Республики Саха (Якутия) на 2015–2020 годы».
6. «Развитие водохозяйственного комплекса Хабаровского края в 2015–2020 годах».
7. «Развитие водохозяйственного комплекса Самарской области в 2015–2020 годах».
8. Расходы на реализацию ГП «Комплексное развитие систем коммунальной инфраструктуры, энергетики и энергосбережения в Санкт-Петербурге» на развитие и функционирование систем водоснабжения, водоотведения и очистки сточных вод СПб в соответствии с АИП. Закон Санкт-Петербурга от 2 декабря 2015 г. № 747-145 «О бюджете Санкт-Петербурга на 2016 год и на плановый период 2017 и 2018 годов».
9. «Развитие водохозяйственного комплекса и охрана окружающей среды в Карачаево-Черкесской Республике до 2020 года».
10. «Чистая вода». Закон Курганской области от 24 декабря 2015 г. № 127 «Об областном бюджете на 2016 год» (в редакции Закона Курганской области от 15 апреля 2016 г. № 34).

11. «Развитие водного и лесного хозяйства Белгородской области, охрана окружающей среды на 2015–2020 годы». Закон Белгородской области от 15 декабря 2015 г. № 32 «Об областном бюджете на 2016 год» (в редакции Закона Белгородской области от 22 апреля 2016 г. № 69).

12. «Развитие водохозяйственного комплекса Ивановской области». Закон Ивановской области от 29 декабря 2015 г. № 148-ОЗ «Об областном бюджете на 2016 год» (в редакции Закона Ивановской области от 8 апреля 2016 г. №14-ОЗ).

13. «Развитие водохозяйственного комплекса и улучшение экологической обстановки в 2015–2020 годах». Закон Рязанской области от 25 декабря 2015 г. № 94-ОЗ «Об областном бюджете на 2016 год» (в редакции Закона Рязанской области от 4 мая 2016 г. № 20-ОЗ).

14. «Использование и охрана водных объектов, предотвращение негативного воздействия вод на территории Волгоградской области» на 2015–2020 годы. Закон Волгоградской области от 7 декабря 2015 г. № 206-ОД «Об областном бюджете на 2016 год и на плановый период 2017 и 2018 годов» (в редакции Закона Волгоградской области от 27 мая 2016 г. №37-ОД).

Наибольшие значения финансовых затрат отмечается в Санкт-Петербурге и Республике Крым.

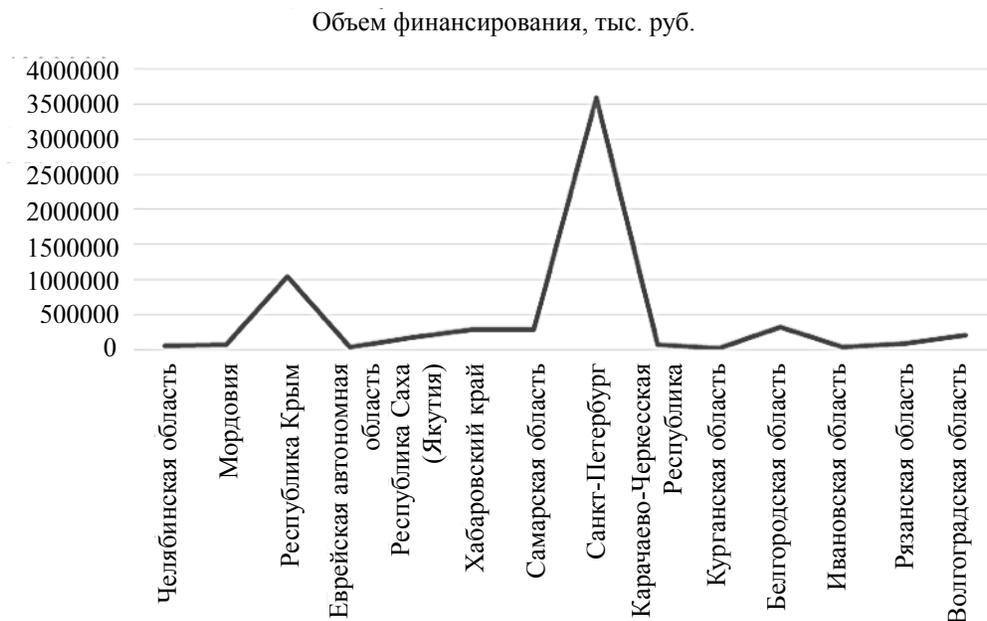


Рис. 3. Данные Государственного комитета статистики Российской Федерации по финансированию государственных программ в 2015 году

На территории Российской Федерации сосредоточено более 20 процентов мировых запасов пресных вод, однако имеет место значительная неравномерность их распределения. На европейскую часть страны, где сосредоточено более 70 процентов населения и производственного потенциала, приходится не более 10 процентов водных ресурсов.

Для выполнения приоритетных задач социально-экономического развития Российской Федерации разработаны:

– Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р;

– Водная стратегия Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 27 августа 2009 г. № 1235-р;

– Федеральная целевая программа «Развитие водохозяйственного комплекса Российской Федерации в 2012–2020 годах», утвержденная Постановлением Правительства Российской Федерации от 19 апреля 2012 г. № 350 (далее – Программа), которая предусматривает комплексное решение вопросов, связанных с использованием водных объектов, включая рационализацию использования водных ресурсов при соблюдении интересов всех водопользователей, охраной водных объектов, в том числе реализацией мер и внедрением механизмов, способствующих улучшению качества сточных вод, а также с предупреждением негативного воздействия вод и обеспечением безопасности гидротехнических сооружений.

Результатами реализации Программы будут являться гарантированное обеспечение водными ресурсами свыше 5,6 млн человек, проживающих в районах, испытывающих локальные вододефициты, создание надежных водоресурсных условий для развития промышленности, энергетики, внутреннего водного транспорта и сельского хозяйства, сокращение в 2 раза доли сброса загрязненных сточных вод в поверхностные водные объекты, а также повышение доли защищенного населения, проживающего на подверженных негативному воздействию вод территориях, и снижение ущербов от опасных гидрологических явлений.

Так, в частности, одной из наиболее важных водохозяйственных задач р. Волги – необходимость системного переустройства водохозяйственного комплекса для оптимизации использования водных ресурсов в целях водоснабжения населения, сельскохозяйственного производства, рыбного хозяйства, поддержание судоходных глубин на Волго-Каспийском канале, сокращения холостых сбросов и потерь выработки электроэнергии на гидроэлектростанциях Волжско-Камского каскада, сохранения уникальной экосистемы Волго-Ахтубинской поймы и дельты р. Волги.

В то же время существуют разногласия в вопросе подъема уровня Чебоксарского водохранилища. Чебоксарский гидроузел эксплуатируется при уровне воды 63 м. Проектный уровень – 68 м. У руководства регионов, входящих в зону затопления при поднятии уровня воды до проектной отметки, относительно завершения строительства гидроузла имеются принципиальные разногласия. Чувашская Республика вместе с энергетиками выступает за подъем уровня воды до проектной отметки, ссылаясь на обмеление реки, узкий транспортный коридор и угрозу экологической катастрофы. Республика Марий Эл и Нижегородская область против повышения из-за затопления территорий.

В настоящее время Правительством Российской Федерации решение об уровне Чебоксарского водохранилища не принято.

Политические партии Российской Федерации также уделяют внимание вопросам обеспечения экологической и водной безопасности.

В своей программе политическая партия «Справедливая Россия» считает необходимым остановить противозаконную застройку водоохраных зон рек и водоемов, их загрязнение бытовыми стоками и мусором. Учитывая, что пресная вода становится важнейшей статьёй экспорта, необходимо ужесточить законодательство по охране водных богатств страны. Партия примет активное участие в подготовке международной Конвенции по использованию и сохранению запасов пресной воды.

ЛДПР предлагает провести в России полномасштабную «зеленую» индустриализацию на новых, инновационных принципах, учитывающих экологическую составляющую и отражающая интересы людей.

КПРФ считает необходимым обеспечить продовольственную и экологическую безопасность страны, поддержать крупные коллективные хозяйства по производству и переработке сельхозпродукции.

«Единая Россия» реализует федеральный партийный проект «Экология России», который реализуется по пяти направлениям: Экологическое образование, Информационная экологическая открытость, Зеленое кольцо России, Зеленая экономика, Российская вода.

Для оценки качества воды, поставляющейся потребителям, нами была разработана анкета и проведено анкетирование среди студентов 1 курса по профилю подготовки экономический аудит, государственное и муниципальное управление, зарубежное регионоведение Института государственной службы и управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (рис. 4).

Анкета

«Общественное мнение об экологическом состоянии воды»

1. Воду из какого источника Вы используете для своих повседневных нужд?

Колодец: _____

Водопровод: _____

Природные источники (река/озеро): _____

Не знаю: _____

2. Какой водой Вы бы хотели пользоваться и почему?

Качественной, но дорогой: _____

Сомнительного качества, но дешевой: _____

Не знаю: _____

3. Используете ли Вы фильтр для очистки воды?

Да, стационарный: _____

Да, бытовой: _____

Да, централизованный: _____

Нет: _____

Не знаю: _____

4. Покупаете ли Вы воду в магазинах? Если да, то устраивает ли Вас ее качество?

Покупаю, качество устраивает: _____

Покупаю, качество не устраивает: _____

Не покупаю: _____

5. Пьете ли Вы воду из кулеров в общественных местах? Если да, то устраивает ли Вас ее качество?

Пью, качество устраивает: _____

Пью, качество не устраивает: _____

Не пью: _____

6. Знаете ли Вы, сколько стоит литр питьевой воды? Если да, то впишите стоимость.

Да: _____

Нет: _____

7. Вы используете воду для (возможны несколько вариантов):

Питья: _____

Приготовления еды: _____

Работы по дому (стирка, мытье полов): _____

8. Кто, по-Вашему, отвечает за качество воды?

Государство в целом: _____

Отдельные министерства и организации: _____

9. Довольны ли Вы качеством воды в целом?

Да: _____

Частично: _____

Нет: _____

10. Ваши предложения по улучшению качества воды (если есть):

Результаты опроса:

Результаты анкетирования позволили выделить основные мероприятия, которые, по мнению анкетированных, могут улучшить водопотребление и качество воды.

Рекомендации (на основании опроса):

- замена устаревших водопроводных труб;
- тщательно следить за качеством воды;
- модернизация фильтров и обработка воды;
- замена водопроводных труб на более современные и качественные;
- поставить фильтры, отстаивать воду для очистки ее от хлора, кипячение в течение часа, очистка аскорбиновой кислотой, очистка минералами, очистка замораживанием, очистка активированным углем, очистка серебром;
- озонирование;
- установка фильтров в квартирах;
- улучшать экологическую ситуацию в целом – очищать водоемы, запретить вредные выбросы в водоемы;
- проверка НФС;
- централизованные фильтры по всей стране, проверка качества и тотальный контроль;
- снижение цен на воду;
- информировать людей о состоянии воды;
- улучшить имеющиеся и построить новые очистные сооружения;
- охранять природные богатства;
- ужесточение законодательства, контроль со стороны независимых экспертов;
- увеличение санкций, выделение средств из бюджета на фильтрацию воды.

Оценка воздействия на окружающую среду, в том числе и на водные объекты, которые считаются водным ресурсом, в рамках российского законода-

тельства – это часть общего процесса экологической экспертизы. Экспертиза проводится с целью получения экспертной оценки, на основе которой в дальнейшем проводится разработка плана намечаемой деятельности. Системы экологической оценки (ЭО) намечаемой деятельности используются как “превентивный” инструмент экологической политики в развитых странах. В России этот процесс включает в себя оценку воздействия, проводимую заказчиками (в том числе в рамках процедуры ОВОС), экологическую экспертизу и ряд согласований с государственными органами. Основная цель экологической оценки – способствовать принятию решений.

Воду из какого источника Вы используете для повседневных нужд?



- ◆ Колодец
- ◆ Водопровод
- ◆ Природные источники
- ◆ Не знаю

Какой водой Вы бы хотели пользоваться и почему?



- ◆ Качественной, но дорогой
- ◆ Сомнительного качества, но дешевой
- ◆ Не знаю

Используете ли Вы фильтр для очистки воды?



- ◆ Да, стационарный
- ◆ Да, бытовой
- ◆ Да, централизованный
- ◆ Не знаю

Покупаете ли Вы воду в магазине? Если да, то устраивает ли Вас ее качество?



- ◆ Покупаю, качество устраивает
- ◆ Покупаю, качество не устраивает
- ◆ Не покупаю

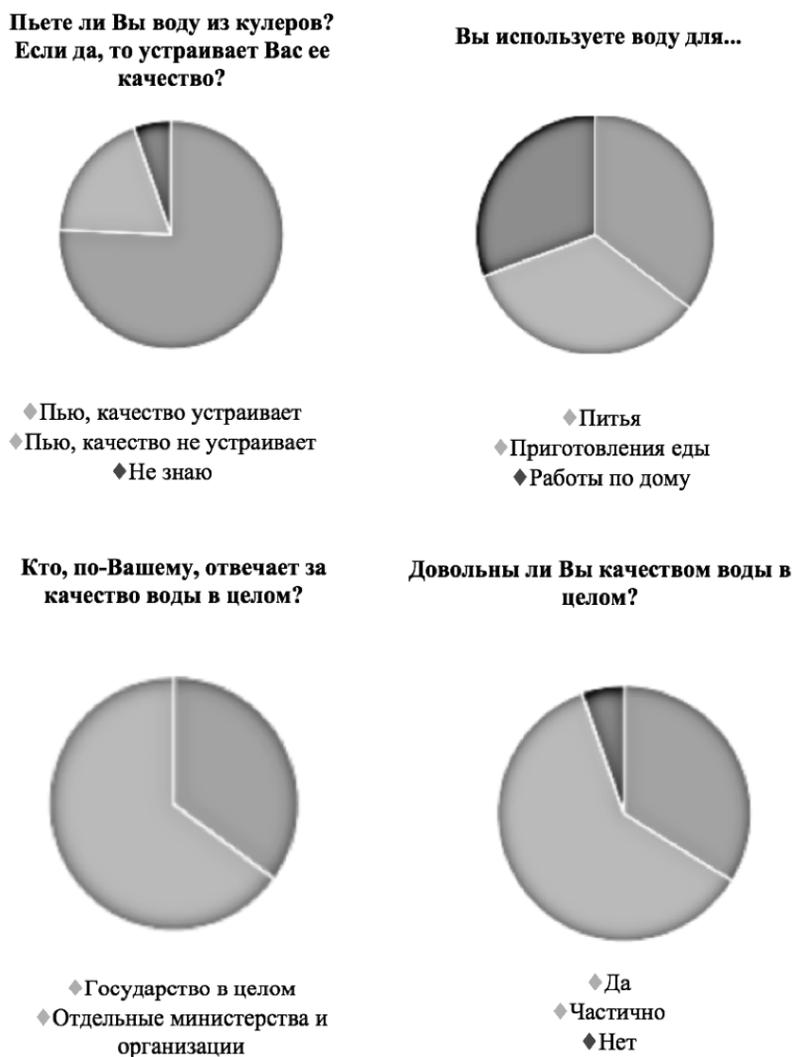


Рис. 4. Результаты анкетирования

Для эффективного управления водопользованием необходимо знать структурные особенности речного бассейна, особенности природных процессов, а также специфические особенности хозяйствующего субъекта – потребителя водного ресурса. Для сохранения ресурсов большое значение имеет детальная проработка федерального законодательства в области охраны окружающей среды, и в частности Водного кодекса Российской Федерации.

Основные рекомендации, которые позволят не только улучшить качество водного ресурса, но и обеспечить его сохранность:

1. Экономические механизмы, регулирующие экологическую составляющую в деятельности водопользования хозяйствующих субъектов, и разработка мер по предотвращению загрязнения окружающей среды.

2. Совершенствование правовых подходов для регулирования хозяйственной деятельности природопользователей, как для физических, так и юридических лиц.

3. Совершенствование правовых норм, определяющих порядок установления квот, а также выдачи лицензий (разрешений) на использование водного ресурса, в части, касающейся забора воды, сбросов и размещения отходов в бассейновом регионе.

4. Совершенствование системы специальных норм ответственности за ухудшение качества водному ресурсу или его уменьшения.

5. Учет возможных ситуаций риска, которые могут повлечь ухудшение или утрату водного ресурса.

Большое внимание следует уделять инвестиционной деятельности, направленной на сохранение водного ресурса. Экономические методы природоохранной деятельности включают экономические и финансовые инструменты. Они образуют систему стимулов, которые должны способствовать ограничению загрязнения и рациональному использованию ресурса. Основная цель – убедить или заставить общество оказывать на окружающую среду благоприятное воздействие посредством изменения определенных экономических стимулов. Экономические методы предполагают возможность выбора и воздействуют непосредственно на затраты и выгоды.

На двадцать седьмом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ принято Постановление № 27-10 (от 16 ноября 2006 года) об утверждении «Модельного Водного кодекса для государств – участников Содружества Независимых Государств». В нем конкретно записано, что вода является возобновляемым, но уязвимым природным ресурсом. Ресурс требует бережного отношения и охраны. Вода – основа жизни и деятельности населения. Это ресурс для будущих поколений. В Модельном Водном кодексе установлены принципы водной политики, которая должна применяться для государств – участников СНГ. Приоритеты политики нацелены на устойчивое водопользование, при этом большое значение имеют мероприятия по охране как водных объектов, так и их водных ресурсов в целом.

Водный кодекс Российской Федерации и Модельный Водный кодекс для государств – участников СНГ устанавливают правовые основы деятельности потребителей. Они предполагают формирование единой водной политики в области использования и охраны водного ресурса. Механизмы реализации водной политики базируются на принципах устойчивого водопользования в рамках бассейнов водных объектов. Мероприятия, направленные на улучшение качества поверхностных вод, должны проходить с учетом интересов населения. Государственная политика экономического развития должна учитывать ценность водного ресурса и рассчитывать его рентабельность для потребителя. Большое значение в настоящее время уделяется экономическим механизмам, которые должны рассчитать эффективность мероприятий, направленных на сохранение качества и объема потребляемой воды и качества сбрасываемых

мых вод в водные объекты. Водная политика в современных условиях требует не только детальной проработки реальных, уже существующих проблем, но и разработать рекомендации для дальнейшего использования водного ресурса. Проводимое анкетирование среди водопользователей позволяет определить как общественное мнение, так и реальную ситуацию в области использования ресурса. С помощью моделирования можно разработать сценарный прогноз и выявить перспективные пути в области использования и сохранения водного ресурса в промышленных масштабах и оценить вероятность развития водных экосистем. Большое значение подобные исследования имеют в регионах с несколькими водопользователями, особенно если это пользователи, относящиеся к различным государствам.

© Павлова С.А., Павлов И.Е., Островский С.С., 2017

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

- [1] *Адамович Б.В., Жукова Т.В., Михеева Т.М., Ковалевская Р.З., Лукьянова Е.В.* Многолетние изменения индекса трофического состояния Нарочанских озер и его связь с основными гидроэкологическими параметрами // Водные ресурсы. М.: Издательство «Наука». Т. 43. № 6. 2016. С. 535–543.
- [2] *Болгов М.В., Демин А.П., Шаталова К.Ю.* Институциональные, нормативно-правовые и управленческие аспекты использования трансграничных водных объектов России // Водные ресурсы. М.: Издательство «Наука». Т. 43. № 4. 2016. С. 442.
- [3] *Болгов М.В., Попова Н.О., Филимонова М.К.* Метод композиции распределений для оценки максимальных расходов воды р. Амур с учетом эффекта регулирования стока // Водные ресурсы. М.: Издательство «Наука». Т. 43. № 3. 2016. С. 265.
- [4] *Борисов Р.Р., Чертопруд Е.С., Ковачева Н.П.* Оценка качества воды водохранилищ: сравнительный анализ систем биоиндикации по показателям макробентоса // Водные ресурсы. М.: Издательство «Наука». Т. 43. № 6. 2016. С. 544–554.
- [5] *Боронина Л.В., Садчиков П.Н., Тажиева С.З., Москвичева Е.В.* Исследование сезонной динамики загрязненности поверхностных вод Нижневолжского бассейна // Водные ресурсы. М.: Издательство «Наука». Т. 43. № 4. 2016. С. 419.
- [6] *Васильчук Ю.К., Фролова Н.Л., Краснова Е.Д., Буданцева Н.А., Васильчук А.К., Добрыднева Л.В., Ефимова Л.Е., Терская Е.В., Чижова Ю.Н.* Изотопно-геохимический состав воды в меромиктическом озере трехцветном на Беломорском побережье // Водные ресурсы. М.: Издательство «Наука». Т. 43. № 6. 2016. С. 555–566.
- [7] Водный кодекс Российской Федерации (N74-ФЗ) Принят Государственной Думой 12 апреля 2006 года (ред. от 31.12.2014).
- [8] *Губарева Т.С., Болдескул А.Г., Гарцман Б.И., Шамов В.В.* Анализ природных трассеров и генетических составляющих стока в моделях смешения (на примере малых бассейнов в Приморье) // Водные ресурсы. М.: Издательство «Наука». Т. 43. № 4. 2016. С. 387.
- [9] *Гусев Е.М., Насонова О.Н., Джоган Л.Я.* Сценарное прогнозирование изменения составляющих водного баланса в бассейне р. Лены в связи с возможным изменением климата // Водные ресурсы. М.: Издательство «Наука». Т. 43. № 6. 2016. С. 476–487.

- [10] Долотовский И.В., Ларин Е.А., Долотовская Н.В. Повышение эффективности воды на предприятиях переработки углеводородного сырья // *Водные ресурсы*. М.: Издательство «Наука». Т. 43. № 6. 2016. С. 567–575.
- [11] Завальцева О.А., Коновалова Л.В., Светухин В.В., Ильин К.И. Физико-химическое состояние и оценка техногенных геохимических аномалий донных отложений Куйбышевского водохранилища в районе в районе г. Ульяновска // *Водные ресурсы*. М.: Издательство «Наука». Т. 43. № 6. 2016. С. 528–534.
- [12] Кудрявцева О.В., Яковлева Е.Ю. Учет потоков воды, используемой в экономике России, и расчет водоемкости продукции, отправляемой на экспорт // *Водные ресурсы*. М.: Издательство «Наука». Т. 43. № 4. 2016. С. 451.
- [13] Куксина Л.В., Алексеевский Н.И. Особенности пространственно-временной изменчивости водного стока рек Камчатского края // *Водные ресурсы*. М.: Издательство «Наука». Т. 43. № 3. 2016. С. 254.
- [14] Комулайнен С.Ф., Лозовик П.А., Круглова А.Н., Барышев И.А., Галибина Н.А. Оценка экологического состояния рек северного побережья Ладожского озера по химическим показателям и структуре гидробиоценозов // *Водные ресурсы*. М.: Издательство «Наука». Т. 43. № 3. 2016. С. 277.
- [15] Матишов Г.Г., Степаньян О.В., Харьковский В.М., Старцев А.В., Булышева Н.И., Семин В.В., Сойер В.Г., Кренева К.В., Глуценко Г.Ю., Свистунова Л.Д. Определение БПК и коэффициента скорости биохимического потребления кислорода: мониторинг, прямая и обратная задачи, формулы, расчеты и таблицы // *Водные ресурсы*. М.: Издательство «Наука». Т. 43. № 5. 2016. С. 620–632.
- [16] Мотовилов Ю.Г. Гидрологическое моделирование речных бассейнов в различных пространственных масштабах. Результаты испытаний // *Водные ресурсы*. М.: Издательство «Наука». Т. 43. № 5. 2016. С. 467–475.
- [17] Никаноров А.М., Минина Л.И., Брызгалов В.А., Косменко Л.С., Кондакова М.Ю., Решетняк О.С., Даниленко А.О. Многолетняя изменчивость загрязненности воды и состояния речных экосистем различных широтных зон Европейской части России // *Водные ресурсы*. М.: Издательство «Наука». Т. 43. № 6. 2016. С. 515–527.
- [18] Организация Объединенных Наций. Проект резолюции, переданный Генеральной Ассамблеей на ее шестьдесят девятой сессии на рассмотрение саммита Организации Объединенных Наций по принятию повестки дня в области развития на период после 2015 года. Преобразование нашего мира: Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года / Генеральная Ассамблея Distr.: Limited 18 September 2015. URL: <https://documents-ddsny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N15/285/75/PDF/N1528575.pdf?OpenElement>.
- [19] Павлова С.А. Динамические факторы морских био- и экосистем. Симферополь, Издательский центр КГМУ, 2000.
- [20] Павлова С.А. Структурно-функциональная единица модельных исследований – фермент. Симферополь, Издательский центр КГМУ, 2000.
- [21] Радомская В.И., Радомский С.М., Кулик Е.Н., Роголина Л.И., Шумилова Л.П., Павлова Л.М. Взаимодействие вод суши с окружающей средой // *Водные ресурсы*. М.: Издательство «Наука». Т. 43. № 6. 2016. С. 648–660.
- [22] Международные отношения и мировая политика: учебно-методический комплекс / под ред. П.А. Цыганкова. М.: Политическая энциклопедия, 2014. С. 639.
- [23] Политология: к осмыслению национальных интересов России / В.И. Коваленко. М.: Издательство Московского университета, 2016. С. 704.

REFERENCES

- [1] *Adamovich B.V., Zhukova T.V., Miheeva T.M., Kovalevsky R.Z., Lukjanova E.V.* Long-term of change of an index of a trophic condition of Naro-chansky lakes and its communication with the basic hydroecological parameters // Water resources. Publishing house «Science», Moscow. Vol. 43. № 6. 2016. P. 535–543.
- [2] *Bolgov M.V., Demin A.P., Shatalov K.J.* Institutional, legal and administrative aspects of use of transboundary water objects of Russia // Water resources. Publishing house «Science», Moscow. Vol. 43. № 4. 2016. P. 442.
- [3] *Bolgov M.V., Popova N.O., Filimonova M.K.* A method of a composition of distributions for an estimation of the maximum expenses of water of the river the Cupid taking into account effect of regulation of a drain // Water resources. Publishing house «Science», Moscow. Vol. 43. № 3. 2016. P. 265.
- [4] *Borisov R.R., Chertoprud E.S., Kovacheva N.P.* Estimation of quality of water of water basins: the comparative analysis of systems of bioindication on indicators макробентоса // Water resources. Publishing house «Science». Moscow. Vol. 43. № 6. 2016. P. 544–554.
- [5] *Boronina L.V., Sadchikov P. N., Tazhieva S.Z., Moskvicheva E.V.* Research of seasonal dynamics of impurity of a surface water of Nizhnevolzhsky pool // Water resources. Publishing house «Science». Moscow. Vol. 43. № 4. 2016. P. 419.
- [6] *Vasilchuk J.K., Frolova N.L., Krasnova E.D., Budantseva N.A., Vasilchuk A.K., Dobrydneva L.V., Efimova L.E., Terskaja E.V., Tchizhov Ju.N.* Isotopic-geochemical composition of the water in meromictic three-coloured lake on Belomorsk coast // Water resources. Publishing house «Science». Moscow. Vol. 43. № 6. 2016. P. 555–566.
- [7] The water codex of the Russian Federation (№ 74-FZ), accepted by the State Duma on April, 12th, 2006 (12/31/2014).
- [8] *Gubareva T.S., Boldeskul A.G., Gartsman B. I., Shamov V.V.* Analysis of natural tracers and genetic components of flow in the mixing models (for example, small basins in the Primorye territory) // Water resources. Publishing house «Science». Moscow. Vol. 43. № 4. 2016. P. 387.
- [9] *Gusev E.M., Nasonov O.N., Dzhogan L.Ja.* Scenary forecasting of change of components of water balance in pool of Lena river in connection with possible climate change // Water resources. Publishing house «Science». Moscow. Vol. 43. № 6. 2016. P. 476–487.
- [10] *Dolotovskij I.V., Larin E.A., Dolotovskiy N.V.* Increase of efficiency of water at the enterprises of processing of hydrocarbonic raw materials // Water resources. Publishing house «Science». Moscow. Vol. 43. № 6. 2016. P. 567–575.
- [11] *Zavaltseva O.A., Konovalova L.V., Svetuhin V.V., Ilyin K.I.* Physical and chemical condition and estimation of technogenic geochemical anomalies of ground adjournment of the Kuibyshev water basin in area around Ulyanovsk // Water resources. Publishing house «Science». Moscow. Vol. 43. № 6. 2016. P. 528–534.
- [12] *Kudryavtsev O.V., Jakovleva E.Ju.* Account of water streams used in economy of Russia, and calculation of water-retaining capacity of production sent for export // Water resources. Publishing house «Science». Moscow. Vol. 43. № 4. 2016. P. 451.
- [13] *Kuksina L.V., Alekseevsky N.I.* Feature of existential variability of a water drain of the rivers of the Kamchatka edge // Water resources. Publishing house «Science». Moscow. Vol. 43. № 3. 2016. P. 254.
- [14] *Komulajnen S.F., Lozovik P.A., Kruglova A.N., Baryshev I.A., Galibina N.A.* Evaluation of the ecological state of rivers of the Northern coast of the Ladoga lake via the chemical

- indicators and the structure of hydrobiocenoses // *Water resources*. Publishing house «Science». Moscow. Vol. 43. № 3. 2016. P. 277.
- [15] *Matishov G.G., Stepanjan O.V., Harkovskii V.M., Startcev A.V., Bulysheva N.I., Semin V.V., Sawyer V.G., Krenyova K.V., Glushchenko G.Ju., Svistunova L.D.* Definition of BPK and factor of speed of biochemical consumption of oxygen: monitoring, direct and return problems, formulas, calculations and tables // *Water resources*. Publishing house «Science». Vol. 43. № 5. Moscow. 2016. P. 620–632.
- [16] *Motovilov J.G.*, Hydrological modelling of river pools in various spatial scales. Results of tests // *Water resources*. Publishing house «Science». Moscow. Vol. 43. № 5. 2016. P. 467–475.
- [17] *International relations and world politics: educational-methodical complex / ed. by P.A. Tsygankov.* M.: Political encyclopedia, 2014. P. 639.
- [18] *Nikanorov A.M., Minina L.I., Bryzgalov V.A., Kosmenko L.S., Kondakova M.Ju., Reshetnjak O.S., Danilenko A.O.* Long-term variability of pollution of water and river ecosystems of different latitudinal zones of the European part of Russia // *Water resources*. Publishing house «Science». Moscow. Vol. 43. № 6. 2016. P. 515–527.
- [19] The United Nations Organization. The draught resolution transferred by General Assembly at its sixty ninth session on consideration of the summit of the United Nations Organization on acceptance of the agenda in the field of development for the period after 2015. Transformation of our world: the Agenda in the field of a sustainable development for the period till 2030 / general Assembly Distr.: Limited 18 September 2015. URL: <https://documents-ddsny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N15/285/75/PDF/N1528575.pdf?OpenElement>.
- [20] *Pavlova S.A.* The dynamic factors sea bio- and ecosystems. Simferopol, Publishing centre KGMU, 2000. P. 186.
- [21] *Pavlova S.A.* Enzyme as a structurally functional unit of modelling researches. Simferopol, Publishing centre KGMU, 2000. P. 219.
- [22] *Political science: to understand Russia's national interests / V.I. Kovalenko.* M.: Publisher of Moscow University, 2016. P. 704.
- [23] *Radomskaya V.I., Radomskij S.M., Kulik E.N., Rogulina L.I., Shumilova L.P., Pavlova L.M.* Interaction of waters of a land with environment // *Water resources*. Publishing house «Science». Moscow. Vol. 43. № 6. 2016. P. 648–660.

POLICY WATER RESOURCE SAVINGS IN THE RUSSIAN FEDERATION

Svetlana A. Pavlova, Igor E. Pavlov, Stanislav S. Ostrovsky

The Russian Presidential academy of National Economy
and Public Administration (RANEPА)
84 Vernadskogo ave., Moscow, Russia, 119571

The policy of maintenance is considered by water in the international context of the importance of a water resource. Water is the basic ecological a component which connects together all processes occurring in Biosphere. Water is the basic resource providing all processes of ability to live of the person. Questions of its safety stand recently very sharply and acceptance of measures at level of the international community demand. According to the accepted Declarations of the United Nations, water is a resource which is a basis of ability to live of the person.

The territory of Russia is not equally provided by water resources. For the purpose of preservation of stocks of fresh water and prevention of deterioration of its quality in Russia the legislation is developed. According to the current legislation of the Russian Federation, the user of resources obtains the permit to special water use and is responsible for pollution of a water source.

The water legislation consists the Water Code, other federal laws and laws of subjects of the Russian Federation accepted according to them. The norms regulating the relations on use and protection of water objects, name «water relations». They can be regulated by decrees of the President of the Russian Federation which should not contradict the present Code, other federal laws. Procedure of working out of rules of law in water relations, is similar to working out and legislation acceptances in the Russian Federation. The enforcement authorities, which authorized by the Government of the Russian Federation publish the standard legal certificates regulating water relations in concrete territory. At change of articles of the law of the Water Code, on places effective standards are reconsidered. They are resulted according to a law effective standard. Local governments within the powers can publish the standard legal certificates regulating water relations, but only on the basis and to execute the present Code, and also to execute other federal laws, other standard legal certificates of the Russian Federation and other standard legal certificates of subjects of the Russian Federation. The water Code establishes principles of a water policy. The state policy of the Russian Federation assumes steady water use with preservation of quality of natural resources. The legislation accepted in the Russian Federation regulates relations in the field of protection of water objects and their water resources. The water Code also establishes legal bases of activity of the state-participant in the field of a water policy and uniform approaches to maintenance of steady water use within the limits of pools of water objects. The policy is directed on introduction of the mechanisms providing improvement of quality of a surface water in the course of use in the economic-household and industrial purposes.

The modelling water code for the states-participants CIS establishes basic principles of the water policy directed on steady water use and protection of water objects and their water resources. The water legislation and the accepted standard legal certificates are based on principles of world value and civilization the importance of water objects. Regulation of water relations should be carried out full-scale.

Key words: water resources; a policy; the law; maintenance

Сведения об авторах:

Павлова Светлана Анатольевна – доктор биологических наук, профессор кафедры управления природопользованием и охраны окружающей среды Российской Академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации.

E-mail: s_pavlova@mail.ru

Павлов Игорь Евгеньевич – аспирант Российской Академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации.

E-mail: s_pavlova@mail.ru

Островский Станислав Сергеевич – студент Российской Академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации.

E-mail: citizenrus16@yandex.ru



DOI: 10.22363/2312-8313-2017-4-3-246-251

ГДЕ ЖЕ ТВОЙ, РОССИЯ, СРЕДНИЙ КЛАСС?

Н.С. Столяров

Российский университет дружбы народов
ул. Миклухо-Маклая, 6, Москва, Россия, 117198

Статья посвящена рассмотрению вопроса формирования среднего класса в России и его важности для стабильного и благополучного развития государства. Приводятся черты среднего класса, предпринята попытка обобщить критерии отнесения населения к среднему классу. Приведен анализ доли среднего класса в общей численности трудоспособного населения страны.

Автор освещает острую проблему социального обеспечения населения исходя из суммы прожиточного минимума и минимального размера оплаты труда, а также предлагает пути ее решения.

Ключевые слова: средний класс, социальное обеспечение, прожиточный минимум, минимальный размер оплаты труда

Зададимся вопросом, всегда ли и последовательно ли нынешняя власть проявляет заботу о среднем классе, оказывает поддержку бедным – с тем, чтобы они, выбравшись из нищеты, прочно обосновались на срединных ступенях социальной лестницы. Ведь вполне логичным является движение социальных слоев вверх: не средний класс должен пополнять ряды бедных и обездоленных, а наоборот, нищета и бедность в результате проводимой социальной политики должны последовательно сокращаться и расширять границы среднего класса.

Без преувеличения можно утверждать: современный цивилизационный мир надежно скрепляется прежде всего средним классом. Еще древние мыслители (Еврипид, Аристотель) использовали понятие «средний класс» и считали его опорой, основой стабильности общественной пирамиды. Аристотель утверждал: «Государство, состоящее из средних людей, будет иметь и наилучший государственный строй... Они не стремятся к чужому добру, как бедняки, а прочие не посягают на то, что этим принадлежит, подобно тому, как бедняки стремятся к имуществу богатых» [1]. И сегодня средний класс выступает надежным стабилизатором общества. Чем больше его численность, тем меньше вероятность революций, социальных конфликтов.

Увы, несмотря на стремление решить эту проблему, ситуация сегодня еще более ухудшилась. Она, без преувеличения, катастрофическая. Не сокращается, а напротив, растет разрыв между богатством и бедностью. Более 80 процентов богатств страны сосредоточено в руках узкого круга миллионеров и миллиардеров, а за чертой бедности – каждый седьмой россиянин; год назад – каждый восьмой. Но самое опасное в том, что бедность наступает и неотвратимо проникает в среду среднего класса – основу стабильности, устойчивости любого общества, в том числе и России.

Средний класс законопослушен, он заинтересован в политической стабильности, в поддержке той власти, которая дает ему возможность трудиться, учиться, ощущать себя полноправным гражданином общества.

Средний класс России живуч, у него большой запас прочности, чем у других социальных слоев. И совести, кстати!

Средний класс не ходит на митинги и другие малополезные мероприятия, он трудоголик, ему жаль времени, он ищет подработку или совместительство, ищет 25-й час, чтобы работать и кормить семью, обеспечивать ее будущее.

Кстати, трудоголизм не есть благо для человека труда, это – скорее болезнь, порожденная вынужденной необходимостью кормить семью. Работа на износ не есть путь к счастью и благополучию.

По данным Минтруда России, в 2015 году поступило около 1,5 тысяч запросов на компенсацию от скончавшихся работников – это печальный рекорд. Среди работников в возрасте до 29 лет количество самоубийств из-за чрезмерной рабочей нагрузки выросло за последние четыре года на 45% (!). А реальные людские потери от этой причины могут сравниться со смертностью в ДТП [3]. Человека труда надо беречь!

В отличие от богатых, например, средний класс не побежит за границу, не станет выводить туда своим честным трудом нажитые капиталы. Не соблазнится он и лозунгами радикалов, типа «взять всё и поделить», не пойдет за теми, кто призывает к бунту, на баррикады.

Задумаемся о нынешнем положении среднего класса России. Многие ученые мужи предрекают его скорую гибель. Скукоживается, дескать, российский средний класс, гибнет. А когда совсем исчезнет прослойка между богатством и бедностью, тогда и начнется революция, о которой всегда мечтают радикалы. Спят и видят революцию в России и наши недруги за рубежом – таковых, увы, немало...

Действительно, каков на самом деле удельный вес среднего класса в России? Бесплезно искать точный ответ на этот вопрос – его не найти. Всяк рассуждает, как Бог на душу положит. Правые радикалы вообще ставят под сомнение наличие в стране среднего класса. Нет-де его в России и быть не может! Такая уж у нас, по их представлениям, никчемная страна. А вот близкий к демократам ельцинской эпохи журналист Олег Попцов глубокомысленно рассуждает: «Средний класс? Да, есть, но лишь 4,1 процента» («Московский комсомолец» от 27 сентября 2016 года). Проправительственные социологи

дают более радужную оценку – 55–60 процентов. Все, дескать, у нас, как на Западе, в странах с развитой рыночной экономикой и демократическим строем. В Японии, например, средний класс составляет 80–85 процентов населения страны.

Кому верить? Где истина? Может, посередине? Нет, между крайними точками зрения, как утверждал Гегель, лежит проблема. И проблема, как представляется, прежде всего в том, что у нас нет методологии среднего класса, нет четкого, осознанного определения самого понятия «средний класс», нет внятных критериев, позволяющих отделить средний класс, с одной стороны – от богатых, а с другой – от бедных. Отсюда и разброс мнений.

Называют десяток и более критериев. Что за наука такая? Так мы вряд ли получим достоверную картину, пытаюсь сосчитать российский средний класс. А сосчитать надо – ведь это вопросы финансовой политики, бюджетного прогнозирования расходов на социальные нужды и т.п. Правительству, понятно, хочется видеть все в розовом свете – чем меньше нуждающихся, тем меньше бюджетных расходов на социальную поддержку.

Пожалуй, ближе к истине точка зрения Центра стратегических исследований Росгосстраха, эксперты которого определяют численность среднего класса по одному-единственному критерию, а именно: исходя из самооценки уровня доходов – способности населения приобретать значимые блага. Согласно этому критерию доля среднего класса в России хоть и сокращается, но составляет чуть более 13 процентов. Негусто, конечно, но нужно стремиться не только к увеличению его численности, но и к обеспечению устойчивости положения этого важнейшего социального образования, его профессионального и духовного роста. Нельзя вопрос о среднем классе низводить до уровня простой социолого-статистической проблемы. Это – вопрос большой политики!

Хватит с экранов и глянцевого журналов популяризировать образ жизни богатых, травмируя тем самым общественное сознание. Смотреть тошно: ни сюжетов интересных, ни характеров, ни запоминающихся лиц, ни морали. Сплошная пошлость, ужимки, бесконечная погоня за богатством. Десятки миллионов наших людей живут совершенно в иной реальности. Настоящих героев можно найти именно в гуще среднего класса – среди трудяг, честных добросовестных, кормильщиков своих семей, небезразличных к судьбе ближнего. Там реальная жизнь, человеческие страсти, проблемы морального выбора, поиска истины – все то, что всегда отражалось в лучших традициях отечественного искусства. Что с ним, кстати, стало?

Сегодня всем – депутатам, правительству, ученым, – нужно безотлагательно и всерьез заняться проблемой среднего класса. Не игнорировать ее. Ведь от ее решения зависит очень многое – прежде всего положение дел в экономике. Средний класс – ее главная движущая сила. Середняки – люди разумные хотят стабильности, рассчитывают на свои собственные силы и не требуют от правительства радикальных перемен. От власти они ждут главного – чтобы заработали, наконец, отрасли, выпускающие наукоемкую продукцию: маши-

ностроение, электроника, строительство, фармацевтика, все те предприятия, которые занимаются реальным импортозамещением; чтобы либерализация малого и среднего бизнеса стала ощутимой, а не декларируемой; чтобы инновации внедрялись повсеместно, а не только на территории Чубайса и Сколково. Решит правительство эти проблемы – и тогда с неизбежностью повысится спрос на образование, высокую квалификацию, предприимчивость, что в свою очередь укрепит средний класс, приостановит его сползание на нижние ступени социальной лестницы.

Это же очень опасно, когда каждая волна кризиса делает грань между средним классом и бедностью все тоньше и тоньше. Социологи подсчитали, что только за прошлый год количество россиян, которые оценивают свое финансовое положение как хорошее, сократилось вдвое. В полтора раза стало больше тех, кто не может обеспечить себе и своей семье нормальное питание. Нормальное питание – это здоровое питание. Для такого питания многое надо – чтобы в рационе присутствовали «правильные» жиры, белки, здоровые углеводы, витамины, аминокислоты, минеральные вещества. Люди, особенно дети и молодежь, должны правильно питаться. Здоровье – бесценное достояние не только отдельного человека, но и общества.

Можно ли нормальное питание сегодня обеспечить за 11 тысяч рублей – установленный Правительством прожиточный минимум? Ничего себе «минимум»! Эта сумма, необходимая человеку не для того, чтобы нормально жить, а выжить (именно – выжить) в условиях инфляции, сокращения семейных бюджетов, роста расходов на здоровье, транспорт, ЖКХ и т.д. А уж про полноценный отдых, необходимый человеку труда, и говорить не приходится.

Еще более удручающим является так называемый МРОТ (минимальный размер оплаты труда), который с 1 июля 2017 года установлен в размере 7800 рублей. Ну никак не удастся Правительству сравнять величину МРОТ с величиной прожиточного минимума! Два десятка лет пытается это сделать. Вот недавно вновь пообещало постепенно решить эту проблему – через три года... [2]. Нетрудно предположить, что за это время численность среднего класса России вряд ли увеличится.

В таких условиях «подушка безопасности» общества становится все тоньше и тоньше, ибо средний класс спускается все ниже и ниже по ступеням социальной лестницы. Государство же при этом проявляет олимпийское спокойствие, а точнее – поразительное равнодушие.

Так не может продолжаться бесконечно!

Сегодня, когда все наше внимание приковано к растущим и весьма серьезным угрозам национальной безопасности России, исходящим извне (Украина, ИГИЛ, Сирия и т.д.), мы ни на минуту не должны забывать об угрозах внутренних. Средний класс, еще раз повторюсь, – основа стабильности нашего общества. Деятельная забота о среднем классе – это, по сути, Ариаднина нить, которая поможет вывести Россию на столбовую дорогу социального благополучия. В этих целях можно было бы провести в Государственной Думе или

в Совете Федерации открытые парламентские слушания по данной проблеме с привлечением ученых, представителей власти, бизнеса, общественности и с целью выработки первоочередных мер по сбережению и развитию среднего класса России. На основе выработанных рекомендаций внести соответствующие изменения в план законотворческих работ Государственной Думы. Нам, как воздух, нужна адаптированная социальная политика по отношению к слабо защищенным слоям населения. И не скупиться, не жалеть на эти цели средств. Не надо экономить.

Что же слышат люди, обращающиеся за помощью к Правительству? «Денег нет», – отвечает Д.А. Медведев. Как нет? Не могли же все украсть и разбазарить! Надо немедленно забрать все наши деньги из финансовой системы натовских стран, прекратить вывоз валюты и золота за рубеж, дабы не укреплять экономический потенциал наших геополитических конкурентов. Вернуть госмонополию на алкоголь и табак. Ввести конфискацию имущества за коррупционные преступления. Не складывать деньги в кубышку, что с завидным постоянством делает Минфин, а перейти к политике активных инвестиций в основной и человеческий капитал, что может дать их прирост, по самым скромным расчетам, от 8 до 10 процентов в год.

Только эти меры – есть ведь и другие резервы – дадут такой приток денежных средств, что поднимется и расправит плечи средний класс России, станет активным большинством населения страны – надежной опорой безопасности страны. Так что деньги (и немалые!) у государства имеются. Нужно только научиться ими управлять – управлять разумно и эффективно, в интересах безопасности личности, общества и государства.

Ведь наша безопасность начинается дома: это же так очевидно – будет благополучным дом каждого россиянина, создадим стабильный и обеспеченный средний класс – будет благополучной и сильной Россия!

© Столяров Н.С., 2017

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

- [1] *Аристотель*. Политика. М.: АСТ, 2010.
- [2] Премьер: МРОТ поднимется до прожиточного минимума в ближайшие несколько лет. URL: www.audit-it.ru/news/account/905255/.html.
- [3] *Терентьев Д.* Работа как волк //Аргументы недели. № 42 (533). 27 октября 2016.

REFERENCES

- [1] *Aristotel'.* Politika. M.: AST, 2010.
- [2] Prem'er: MROT podnimetsja do prozhitocnogo minimuma v blizhajshie neskol'ko let. URL: www.audit-it.ru/news/account/905255/.html.
- [3] *Terent'ev D.* Rabota kak volk //Argumenty nedeli. № 42 (533). 27 oktjabrja 2016.

ABOUT THE MIDDLE CLASS IN RUSSIA

Nikolai S. Stolyarov

Peoples' Friendship University of Russia (RUDN University)
6 Miklukho-Maklaya St., Moscow, Russia, 117198

The article is devoted to consideration of the formation of the middle class in Russia and its importance for a stable and prosperous development of the state. Describes the traits of the middle class, attempt to summarize the criteria for the assignment of the population to the middle class. The analysis of the share of the middle class in the total number of the working population.

The author deals with the acute problem of social security of the population, based on the amount of the subsistence minimum and minimum wage, and also offers solutions.

Key words: middle class, social security, minimum wage

Сведения об авторе:

Столяров Николай Сергеевич – доктор экономических наук, профессор, заслуженный экономист Российской Федерации, профессор кафедры государственного и муниципального управления факультета гуманитарных и социальных наук Российского университета дружбы народов.

E-mail: stolyarov_ns@rudn.university



DOI: 10.22363/2312-8313-2017-4-3-252-265

АНАЛИЗ СОВРЕМЕННОГО СОСТОЯНИЯ СИСТЕМЫ ПРОФЕССИОНАЛЬНОЙ ПОДГОТОВКИ СПЕЦИАЛИСТОВ В СФЕРЕ РЕГУЛИРОВАНИЯ ОБОРОТА ЛЕКАРСТВЕННЫХ СРЕДСТВ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Я.В. Симакова

Российская академия народного хозяйства и государственной службы
при Президенте Российской Федерации
проспект Вернадского, 84, Москва, Россия, 119571

С развитием современной промышленной и законодательной базы, появлением требований к качеству лекарственных препаратов, введением правил надлежащих практик, сопровождающих жизненный цикл препарата, все более остро встает вопрос о наличии системы подготовки высококвалифицированных кадров для фармацевтической отрасли. Этот вопрос отмечен в основополагающих документах, определяющих стратегию развития здравоохранения в государстве («Стратегия лекарственного обеспечения населения Российской Федерации на период до 2025 года и план ее реализации», «Развитие фармацевтической и медицинской промышленности Российской Федерации на период до 2020 года и дальнейшую перспективу») как один из первостепенных [1, 2]. Решение данной задачи, определенной Правительством, в рамках приоритетных направлений развития отрасли требует в том числе и подготовки кадров, обладающих должной квалификацией и компетенциями, позволяющими эффективно работать в современных условиях развития отрасли и в рамках действующих нормативных требований. Эти профессионалы должны быть способны обеспечить сопровождение разработки лекарственных средств на всех этапах: от первого синтеза молекулы в лаборатории до момента попадания препарата к конечному потребителю – гражданину Российской Федерации. Формирование единого подхода к подготовке специалистов в рассматриваемой сфере станет значимым фактором в оптимизации процессов обращения лекарственных средств, будет способствовать обеспечению рынка качественными, эффективными и безопасными препаратами и более конструктивному взаимодействию между производителями, разработчиками, исследователями, регуляторами и контролирующими органами. В данной статье рассматриваются возможные направления усовершенствования системы подготовки кадров в сфере обращения лекарственных средств, а именно: разработка единого понятийного аппарата и требований к персоналу с учетом пожеланий участников процесса.

Ключевые слова: обращение лекарственных средств, государственная регистрация лекарственных средств, клинические исследования лекарственных средств, профессиональный стандарт

Современные законодательные основы профессиональной деятельности в сфере регулирования обращения лекарственных средств

Наличие «качественных, безопасных и доступных лекарственных препаратов» – это один из механизмов реализации конституционного права гражданина Российской Федерации на охрану его здоровья, в связи с чем крайне очевидным становится вопрос особого правового регулирования всех процессов разработки лекарственных средств, в том числе и в аспекте кадрового обеспечения данной отрасли [13, 15].

Современное законодательное сопровождение всех процессов разработки и дальнейшего внедрения в гражданский оборот лекарственных средств сегодня требуют особого внимания и выработки единого подхода при формировании коллектива, способного обеспечить сопровождение препарата на всех этапах, с привлечением в него химиков, биологов, специалистов по статистике, клиницистов, вспомогательного исследовательского персонала, фармацевтов, специалистов по обработке данных, разработчиков программ, экспертов по экономике здравоохранения и анализу результатов исследований, специалистов по фармакоэкономике, маркетинговых групп, экспертов по оценке рынка и многих других [1]. И если для сотрудников, занятых в производстве и в аптечном звене, на сегодняшний день существуют профессиональные стандарты и утвержденные требования к уровню профессионального и постдипломного образования, то процессы, связанные с доклиническими, клиническими исследованиями и оформлением регистрационного досье, на сегодняшний день пока остаются за рамками полноценного законодательного регулирования в контексте кадрового обеспечения.

Действующий на сегодняшний день основной регулирующий эту отрасль Федеральный закон от 12.04.2010 № 61-ФЗ «Об обращении лекарственных средств», а также Приказы Минздрава России об утверждении Правил надлежащих практик (лабораторной, производственной, клинической, хранения и перевозки лекарственных препаратов и др.) и Правила надлежащих практик Евразийского Экономического Союза (ЕАЭС) содержат только указания о необходимости участия квалифицированных кадров во всех этапах жизненного цикла лекарственного средства: от начальных стадий разработки до постмаркетинговых стратегий мониторинга безопасности, без указания подробных требований к их квалификации (за исключением требований к уполномоченному по фармаконадзору и сотрудникам аптечных организаций).

Нормативные требования к базовому и дополнительному образованию сотрудников, осуществляющих проведение доклинических исследований и оформление их результатов, мониторинг клинических исследований и разработку основных документов клинического исследования, разработку нормативной документации, подготовку регистрационного досье и т.д., четко не определены. Данные нормативные акты содержат только общие формули-

ровки о необходимости наличия «персонала, обладающего должной квалификацией» [7, 8, 9, 10], не раскрывая конкретных требований ни к базовому направлению и уровню профессионального образования, ни информации о необходимом уровне дополнительного образования и его формах. При этом нельзя не отметить, что все указанные процессы, сопровождающие жизненный цикл лекарственного средства, подлежат государственному контролю и надзору со стороны уполномоченных органов (в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 30 апреля 2004 года № 323 «Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере здравоохранения» федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере здравоохранения, в том числе и в отношении сферы обращения лекарственных средств, является Росздравнадзор).

Таким образом, и для проверяемой организации, и для проверяющего вопросы соответствия кадров регуляторным требованиям остаются не ясными. В результате чего все участники процесса находятся в состоянии некоторой юридической неопределенности, так как при анализе требований надлежащих практик очевидна необходимость наличия компетентных кадров и компетентных аудиторов, которые сопровождают весь путь лекарственного средства от идеи до конечного потребителя.

Такие новые специальности, которые сегодня встречаются в сфере обращения лекарственных средств и связаны, например, с организацией и проведением клинических исследований (КИ) (монитор КИ, специалист по КИ, менеджер КИ), мониторингом безопасности (специалист по фармаконадзору, медицинской информации, медицинской безопасности), регистрацией лекарственных средств и др., долго оставались за пределами интереса отечественного законодателя. Кроме того, на сегодняшний день не существует единой терминологии, обозначающей данные специальности: каждая организация определяет эти должности самостоятельно, а иностранные компании зачастую используют англоязычную терминологию.

Утвержденный Минюстом в июле 2017 года профессиональный стандарт (Приказ Минтруда России № 432н от 22.05.2017 г.) «Специалист по промышленной фармации в области исследований лекарственных средств» стал первым шагом к систематизации данной профессиональной сферы, однако он содержит в себе много противоречивых моментов.

Основной из них кроется в самом наименовании – «промышленная фармация». Код специальности «фармация» предполагает выпуск специалистов с высшим образованием с квалификацией «провизор» или средним – с квалификацией «фармацевт». Если обратиться к законодательству, то «фармацевтический работник – это физическое лицо, которое имеет фармацевтическое образование, работает в фармацевтической организации и в трудовые обязанности которого входят оптовая торговля лекарственными средствами, их хранение, перевозка и (или) розничная торговля лекарственными препаратами для медицинского применения (далее – лекарственные препараты), их

изготовление, отпуск, хранение и перевозка» [15], а под «фармацевтической деятельностью» законом понимается «деятельность, включающая в себя оптовую торговлю лекарственными средствами, их хранение, перевозку и (или) розничную торговлю лекарственными препаратами, их отпуск, хранение, перевозку, изготовление лекарственных препаратов» [15]. При этом основным требованием, предъявляемым к фармацевтической деятельности, является наличие лицензии на ее осуществление.

Это обстоятельство, не учтенное при составлении профессионального стандарта, при оценке возможного регулирующего воздействия на отрасль может в дальнейшем иметь негативные последствия.

Если по формальному признаку относить к фармацевтической деятельности те процессы, которые на сегодняшний день указаны в законодательном определении (то есть отпуск, хранение, производство), то так называемая «регуляторная» деятельность, сопровождающая процессы создания, производства и дальнейшего существования препарата на рынке (проведение и документирование клинических и доклинических исследований процессы регистрации и перерегистрации препаратов и т.д.) по сути своей не является именно «фармацевтической». Или же, если понимать эти процессы как часть «изготовления» препаратов, может возникнуть следующая правовая коллизия: могут ли лица, не имеющие среднего или высшего фармацевтического образования, осуществлять указанные процессы.

С точки зрения решения проблем кадрового обеспечения в отрасли на это стоит обратить пристальное внимание при формировании и редактировании соответствующей нормативной базы: если отнести данные виды деятельности строго к «фармацевтической», то, соответственно, работать в ней смогут только лица, имеющие профессиональное высшее или среднее фармацевтическое образование, что ограничит в таком случае права лиц с медицинским, биологическим, химическим, ветеринарным и иным образованием на осуществление данного вида работ. При этом сам профстандарт, утвержденный Приказом Минтруда № 432н, содержит в разделе «Наименование базовой группы, должности (профессии) или специальности» очень широкий перечень, не ограничивающийся выпускниками фармацевтических факультетов. Это и специалисты с высшим медицинским, биологическим, химическим, техническим, ветеринарным, биотехнологическим и другим образованием. Таким образом, возникает правомерный вопрос: могут ли эти люди занимать должность, связанную с «фармацией»?

При этом нельзя не отметить, что сегодня на рынке существует большое количество компаний, не являющихся непосредственно разработчиками и производителями лекарственных препаратов, но оказывающих консалтинговые услуги в сфере обращения лекарственных средств и осуществляющие регуляторное сопровождение. Правовой статус таких организаций специфически никак не закреплён, этот вид деятельности не подлежит лицензированию в качестве «медицинской» или «фармацевтической». В данном случае также

встает вопрос о сфере применения указанного профстандарта к данным организациям.

Известно, что в некоторых компаниях должности специалистов по регистрации или даже клиническим исследованиям, в связи с отсутствием четкой нормативной базы, занимают лица без базового естественно-научного образования (например, филологи), не предусмотренные в документе, утвержденным Минтруда.

Разрозненность терминологии и отсутствие единого понятийного аппарата не дают возможности провести полноценный статистический анализ базового профессионального состава в рассматриваемой сфере. Однако, по данным некоторых обзоров [3, 16], выпускники фармацевтических ВУЗов составляют только 20–30% от всех занятых в регуляторных процессах специалистов.

Еще одним недостатком указанного профстандарта является его несоответствие иным нормативно-правовым актам, регулиующим кадровое обеспечение в рассматриваемой сфере. Так, например, согласно «Руководству по организации системы мониторинга безопасности лекарственных средств (фармаконадзора) в компаниях – производителях лекарственных средств или держателях регистрационных удостоверений», утвержденному Росздравнадзором, в качестве уполномоченного по фармаконадзору в организации «рекомендуется назначать специалиста с высшим медицинским или фармацевтическим образованием». Но при этом обсуждаемый профстандарт, характеризуя квалификационные требования, к лицу, осуществляющему руководство системой мониторинга безопасности лекарственных средств, допускает куда более широкий перечень направлений базовой подготовки, включая зоологию и ядерную физику.

Анализ современной системы образования и базовых требований к компетенции специалистов в сфере обращения лекарственных средств

В отечественной фармацевтической промышленности работает около 70 тыс. человек, хотя полную статистику занятости в данной отрасли представить достаточно затруднительно, что в том числе может быть связано и с отсутствием единой номенклатуры должностей. На сегодняшний день в России ни химико-технологические ВУЗы, ни фармацевтические факультеты медицинских ВУЗов не готовят для отрасли специалистов, способных провести в полном объеме фармацевтическую разработку, составить досье на регистрацию, подготовить досье на лицензирование производства лекарственных средств, написать технологический регламент и быть способными подготовить локальные акты предприятия (стандарты), обеспечивающее производство и контроль качества лекарственных средств в соответствии с Правилами надлежащих практик. Соответствующие дисциплины практически отсутствуют в

учебных планах или представлены одной-двумя вводными лекциями, не охватывающими в полной мере весь необходимый материал. В данной ситуации наибольший интерес к формированию пула компетентных кадров проявляют фармацевтические производители или региональные органы власти (например, Биотехнологическая компания BIOCAD, ЗАО «Р-Фарм»), организующие стажировки и образовательные циклы на базе профильных факультетов ВУЗов и впоследствии создавая рабочие места для наиболее перспективных выпускников.

В качестве примера уже реализуемого проекта можно назвать программу фармацевтического интернационального лагеря инноваций «ФИЛИН» (образовательная программа для студентов выпускных курсов по наиболее актуальным вопросам производства лекарственных средств), реализуемую при поддержке Правительства Ярославской области на базе центра трансфера фармацевтических технологий, созданном на базе ЯГПУ им. К.Д. Ушинского [4].

Но в целом на общегосударственном уровне, к сожалению, на настоящий момент все этапы жизненного цикла лекарственного препарата не полностью обеспечены отвечающими современным требованиям образовательными программами или образовательными модулями.

Обращение лекарственных средств, в связи с высокой социальной значимостью рассматриваемой сферы, является одной из наиболее жестко регулируемых сфер экономики и промышленности со стороны государства, а также предметом интереса многих профессиональных и пациентских организаций. По мере развития нормативной базы во многих учреждениях, занятых в этой области, стали появляться подразделения по регуляторным вопросам, которые отслеживают, трактуют и поддерживают соответствие деятельности организации установленным государством требованиям. При этом большая часть специалистов этих подразделений – это сотрудники, получившие профессиональный опыт и знания непосредственно на рабочем месте, в процессе трудовой деятельности, что нельзя считать наиболее эффективным методом обучения. Такого рода навыки и профессиональные компетенции, не будучи жестко регламентированы законодательно, будут носить локальный характер, различаться в разных компаниях. Зачастую это приводит к необходимости полностью «переучиваться» при смене места работы. Это затрагивает деятельность сотрудников, которые специализируются либо в области доклинических исследований, либо в области клинических исследований, либо в области разработки регистрационного досье препаратов, либо в области мониторинга их безопасности, которые несут полную ответственность за планирование, исполнение, медицинский и научный надзор, а также за проведение клинических исследований с целью обеспечения точности данных и соответствия положениям надлежащих практик.

Выполнение такого рода задач требует от специалистов как общих профессиональных навыков, аналогичных для большинства сегодняшних специ-

алистов (коммуникативные, административные и организаторские навыки; способность эффективно взаимодействовать с персоналом собственной организации и внешними партнерами; компьютерная грамотность; определенная общая юридическая грамотность), но и специальные отраслевые навыки, то есть знание правил надлежащих практик, действующего законодательства и нормативных требований; понимание процесса разработки лекарств; знание стандартов качества ISO и их применимость на практике; знание и умение разрабатывать стандартные операционные процедуры и иные внутренние регламенты организации.

Междисциплинарный характер выполняемых работ и тесная связь с научными разработками в области биологии, биофизики, генетики и медицинской науки приводят к достаточно быстрому развитию новых трудовых функций, целых областей деятельности и, соответственно, к новым компетенциям, которые осваиваются специалистами, как правило, посредством внутреннего обучения и самообучения в ходе трудовой деятельности и иногда – дополнительных профессиональных образовательных программ [2]. При этом утвержденные и унифицированные образовательные программы, а также федеральные образовательные стандарты или утвержденные минимумы требований к программам повышения квалификации или переподготовки в области регулирования лекарственных средств в Российской Федерации на сегодняшний день отсутствуют.

Федеральным законом № 61-ФЗ «Об обращении лекарственных средств» (ст. 16, п. 2) установлены требования к высшему профессиональному образованию экспертов, осуществляющих экспертизу лекарственных средств (медицинское, фармацевтическое, биологическое, ветеринарное или химическое образование), а также к необходимости аттестации этих экспертов (ст. 16 пп. 2 и 11) [14]. При этом ни один федеральный образовательный стандарт высшего профессионального образования на те специальности, представители которых наиболее часто составляют кадровый резерв в организациях, задействованных в сфере обращения лекарственных средств (например, для специальностей по «фармация», «лечебное дело», «химия», «биология»), не содержат отдельной дисциплины (курса) по регулированию лекарственных средств. Пока только по специальности «фармация» предусмотрено формирование компетенции по регистрации лекарственных средств, что при этом практически не отражено в реальном учебном процессе, в ходе которого большая часть времени уделяется все-таки аптечному звену и аспектам производства.

Возможные пути реализации программ подготовки кадров в сфере обращения лекарственных средств

Очевидно, что для обеспечения эффективной подготовки кадров в области обращения лекарственных средств в Российской Федерации необходимо введение минимума требований к образовательным программам допол-

нительного профессионального образования, а также издание рекомендаций уполномоченных государственных органов исполнительной власти о включении в вариативную или обязательную часть соответствующих федеральных образовательных стандартов указанных выше специальностей отдельных дисциплин (курсов, модулей), посвященных регуляторной науке, включая вопросы оценки регулирующего воздействия [2].

Решение этой проблемы лежит на пути интеграции участников отрасли (как со стороны регулирующих органов, так и со стороны представителей фирм-производителей и компаний, осуществляющих консультативную поддержку в регуляторной сфере) и системы образования, модернизации образовательных программ с обязательным увеличением числа отраслевых кафедр и факультетов, появлением единых образовательных стандартов для программ основного и дополнительного образования.

Очевидно, что существующая на сегодняшний день система подготовки специалистов в области обращения лекарственных средств вследствие отсутствия системности, в целом, малоработоспособна. Решением данной проблемы могло бы стать введение специальной образовательной программы, например, уровня магистратуры или иной другой, с учетом потребности специалистов с разной направленностью базового образования.

Согласно проведенному анализу информации, с учетом Стратегии развития фармацевтической промышленности РФ «Фарма-2020», а также в связи с внедрением в РФ Национальной программы по надлежащим практикам можно сделать заключение о значительном росте числа компаний, заинтересованных в проведении качественных процессов разработки и вывода лекарственных средств на рынок.

Принятый еще в 2010 году и регулярно обновляемый, основополагающий в данной отрасли закон «Об обращении лекарственных средств» так и не стал единым системообразующим актом. Многие критически важные для отрасли вопросы остались и за его пределами, и за пределами иных НПА, регулирующих отрасль (например, Правила надлежащих практик и Российской Федерации, и ЕАЭС). В настоящее время является не до конца определенным само наименование данной сферы. По большей части российский законодатель обращает внимание лишь на отдельные этапы жизненного цикла товара (преимущественно оптовую и розничную торговлю).

Общепринятые схемы обучения специалистов в сфере обращения лекарственных средств на сегодняшний день не могут обеспечить полноценную и, главное, единообразную подготовку квалифицированных кадров. Отрасли нужна единая методология административно-организационного сопровождения создания и реализации образовательных программ, которая позволила бы готовить специалистов, мотивированных для работы в этой профессии и обеспечивать высокий уровень ее выполнения.

Специалист, задействованный в процессах обращения лекарственных средств, должен не только обладать высшим медицинским, биологическим, химиче-

ским или фармацевтическим образованием, но иметь соответствующие теоретические и практические знания по осуществлению курируемой деятельности. В связи с высокой ответственностью и разноплановостью задач важно иметь не только знания в области медицины и фармакологии, но обладать хорошими коммуникационными навыками, аналитическими способностями, практикой ведения документооборота, в том числе в контексте управления качеством.

Менеджмент качества в сфере обращения лекарственных средств имеет свои специфические особенности, обусловленные сложностью, многоаспектностью, социально-экономическим характером отрасли. Здесь можно говорить об управлении в широком понимании: управление поиском, разработкой или созданием, исследованием, производством, стандартизацией, хранением и реализацией лекарственных препаратов. Особенность менеджмента качества в сфере обращения лекарственных средств связана с совмещением функций лекарственного обеспечения с научной, производственной, контрольно-аналитической, коммерческой, медицинской, информационной, контрольной и вспомогательными функциями. Таким образом, специалисты, занятые в сфере обращения лекарственных средств, должны обеспечить наличие процессного подхода при разработке и внедрении системы менеджмента качества и улучшении ее результативности.

Очевидно, что одним из основных вопросов образовательных программ для специалистов в сфере обращения лекарственных средств должны быть вопросы надлежащей организации работы системы менеджмента качества (СМК) предприятия и каждого его структурного подразделения, самоорганизации, самоинспекции, внутреннего аудита. Изучение СМК разработки лекарственных средств – это изучение комплекса знаний менеджмента предприятия и различных аспектов химии, физики, правовых основ здравоохранения и фармакологии.

При этом следует понимать, что это необходимо не только на стадии производства лекарственных препаратов, что уже находит отражение при работе предприятий на основе Правил надлежащей производственной практики, но и на всех остальных этапах. Поскольку документооборот и требования к оформлению документации являются важнейшей частью управления качеством любого предприятия, в том числе фармацевтического, необходимо предоставить обучающимся информацию о иерархии документации СМК, порядка разработки и заполнения этой документации, ее назначении, ответственности за сведения, включенные в документацию.

Таким образом, на основании проведенного анализа нормативной документации, требований работодателей по специальностям, связанным с обращением лекарственных средств, можно выделить следующие критерии, предъявляемые к потенциальному работнику в данной сфере:

– понимание основ проведения научного эксперимента, умение самостоятельно осуществлять поиск и анализ современной литературы на заданную

тему, планировать необходимые эксперименты в рамках стандартов Российской Федерации и международных стандартов, провести анализ полученных результатов и оформить их надлежащим образом в соответствии с вышеупомянутыми стандартами;

- понимание основ проектного управления;
- знание и умение применять принципы системы управления качеством;
- умение применять современные информационные технологии, сопровождающие весь процесс обращения лекарственных средств;
- знание и умение использовать стандарты надлежащих практик на всех этапах жизненного цикла лекарственных средств (Способность сопроводить новое экспериментальное лекарственное вещество на всех фазах клинического исследования вплоть до подачи на регистрацию в МЗ РФ и дальнейших пострегистрационных этапов обращения лекарственного средства);
- способность проводить оценку эффективности и экономической целесообразности новых медицинских технологий.

Все вышесказанное позволяет сделать следующие выводы:

- на сегодняшний день остро ощущается необходимость в разработке единой концепции образования специалистов для отрасли, охватывающей весь процесс обращения лекарственных средств в РФ, а именно: доклинические и клинические исследования, регистрация, лицензирование, производство лекарственных препаратов, мониторинг безопасности, а также дальнейшая их реализация, т.е. фармацевтическая деятельность;
- необходимо разработать единую государственную политику по обеспечению качественного профессионального образования специалистов, занятых в сфере обращения лекарственных средств;
- государственное регулирование в данной области необходимо осуществлять на основании разрабатываемых и регулярно корректируемых нормативных документов, отвечающих реалиям сегодняшнего дня.

Заключение

Перед разработчиками лекарственных средств и регуляторами стоит общая задача по усилению эффективности взаимодействия между всеми специалистами, вовлеченными в процесс разработки ЛС для обсуждения обсуждаемой в рамках данной статьи проблемы.

Существующие сегодня схемы обучения специалистов в сфере обращения лекарственных средств не могут полноценно и качественно сформировать базу сотрудников, занятых в отрасли. Такого рода обучение сейчас осуществляется, как правило, на рабочих местах, или же различными организациями, аккредитованными и не аккредитованными на предоставление услуг по дополнительному профессиональному обучению. Программы таких обучающих циклов, несмотря на схожесть тематики и подчас одинаковое название различаются и по количеству академических часов, и по фактическому содержанию

лекций, и по преподавательскому составу (от представителей регулирующих и контролирующих органов до рядовых сотрудников тех же организаций, что и проводят обучение).

Следует учитывать положительный опыт образовательных программ и различных конференций, реализуемых на базе Росздравнадзора, Минздрава России и ФГБУ «НЦЭСМП» МЗ РФ, когда к проведению обучающих циклов приглашаются и представители регулятора, и контролирующего органа, и опытные сотрудники фармацевтических компаний, что позволяет вести эффективный диалог между всеми участниками процесса, обмениваться опытом и мнениями.

Для выполнения комплексных задач по созданию в Российской Федерации системы, способной обеспечить государство эффективными, безопасными и качественными лекарственными средствами, требуется наличие большого количества профессионально подготовленных специалистов, имеющих современные знания и опыт, которые дадут толчок для выпуска на рынок новых эффективных и безопасных ЛС. Решение этих сложных задач требует участия множества групп в проектировании жизненного цикла ЛС и в организации процесса его разработки. Все эти вопросы становятся особенно актуальными с учетом интеграции Российской Федерации в Евразийский Экономический Союз, что сопровождается появлением нескольких десятков нормативно-правовых актов различного уровня, регулирующими отрасль, и, соответственно, возрастающим количеством новых норм и требований, связанных с сопровождением жизненного цикла лекарственных средств.

Общими этапами разработки образовательных программ в сфере обращения ЛС могут быть:

– анализ предметной области и задач профессиональной деятельности в области разработки, исследовании и пострегистрационных стратегий обращения лекарственных средств;

– определение требований к результатам освоения образовательной программы, формулирование профессиональных компетенций, формируемых в результате освоения в образовательной программы;

– экспертное обсуждение и оценка разработанной образовательной программы с представителями профессионального сообщества и регуляторных органов (профильные Департаменты Минздрава, Росздравнадзор, ФГБУ «НЦЭСМП» МЗ РФ, МинПромТорг РФ, Минтруд РФ, Минобрнауки РФ).

Эти образовательные программы должны стать результатом именно совместной работы между всеми заинтересованными сторонами, быть понятными и участникам рынка, и контролирующим и регулирующим их организациями.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

- [1] Белоусов Ю.Б., Вялков А.И., Белоусов Д.Ю. Клинический проектный менеджмент. М.: Гэотар-Медиа, 2003. 448 с.
- [2] Береговых В.В., Пятигорская Н.В., Аладышева Ж.И. Регуляторная наука: современные тенденции в науке и образовании в области лекарственных средств // Вестник Российской Академии медицинских наук. 2012. № 12. С. 41–46.
- [3] Изучение ожиданий участников рынка к компетенциям клинического проектного менеджера при проведении клинических исследований лекарственных средств / А.Я. Маликов, Е.В. Вербицкая, И.В. Додонова, Л.В. Кочорова, В.Л. Семенов Тянь-Шанский, А.Н. Толмачев, А.С. Колбин, Н.И. Вишняков, М.Б. Хрусталева. Журнал «Ремедиум». № 5. 2015.
- [4] Лагерь инноваций «ФИЛИН» – часть системы подготовки кадров для фармотрасли. URL: <https://gmpnews.ru/2017/09/lager-innovacij-filin-chast-sistemy-podgotovki-kadrov-dlya-farmotrasli/> электронный ресурс (Дата обращения 03.10.2017).
- [5] Правовые основы обращения лекарственных препаратов для медицинского применения: монография / Л.В. Андреева, Т. А. Андреева, И. В. Ершова; отв. ред. А. А. Мохов, Ю.В. Олефир. Москва: Проспект, 2017.
- [6] Приказ Минздрава России от 13.02.2013 № 66 (ред. от 14.04.2015) «Об утверждении Стратегии лекарственного обеспечения населения Российской Федерации на период до 2025 года и плана ее реализации». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_142725/ (дата обращения 29.05.2017).
- [7] Приказ Минздрава России от 01.04.2016 № 199н «Об утверждении Правил надлежащей лабораторной практики».
- [8] Приказ Министерства промышленности и торговли РФ от 14 июня 2013 г. № 916 «Об утверждении правил надлежащей производственной практики».
- [9] Приказ Минздрава России от 01.04.2016 № 200н «Об утверждении правил надлежащей клинической практики».
- [10] Приказ Министерства здравоохранения Российской Федерации от 31.08.2016 № 646н «Об утверждении Правил надлежащей практики хранения и перевозки лекарственных препаратов для медицинского применения».
- [11] Постановление Правительства Российской Федерации от 17 февраля 2011 года № 91 «О федеральной целевой программе “Развитие фармацевтической и медицинской промышленности Российской Федерации на период до 2020 года и дальнейшую перспективу”». URL: <http://www.consultant.ru/document/> (дата обращения 11.06.2017).
- [12] Профессиональные стандарты в области промышленной фармации / А.А. Сви-стуннов, Ж.И. Аладышева, Н.В. Пятигорская, В.В. Береговых, В.В. Беляев, Н.С. Ивашечкова, М.М. Шабалина, А.Д. Апазов, Е.В. Неволлина. Журнал «Ремедиум». № 10. 2015.
- [13] Фармацевтическое право / Понкин И.В., Понкина А.А. М.: ГЭОТАР-Медиа, 2017. 144 с.
- [14] Федеральный закон РФ «Об обращении лекарственных средств» от 12.04.2010 № 61-ФЗ (ред. от 03.07.2016, с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2017).

- [15] Федеральный закон от 21.11.2011 № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации».
- [16] Ягудина Р.И., Зеленова Е.Г., Карапetyан Д.Г., Королева Н.И., Голоенко Н.Г., Курбанова С.Б. Изучение образовательных потребностей специалистов сферы обращения лекарственных средств. *Ведомости Научного центра экспертизы средств медицинского применения*. М.: 2015. С. 42–46.

REFERENCES

- [1] *Beregovikh V.V., Pyatigorskaya N.V., Aladysheva J.I.* Regulatory science: current trends in science and education in the field of medicines // *Herald of the Russian Academy of medical Sciences*. 2012. No 12. P. 41–46.
- [2] State program of the Russian Federation “Development of pharmaceutical and medical industry for 2013–2020”, approved. The resolution of the Government of the Russian Federation of 15 April 2014. № 305.
- [3] The legal basis of circulation of medicines for medical use”: monograph / L. V. Andreeva, T. A. Andronov, I. V. Ershov; resp. edited by A. A. Mokhov, Yu. V. Olefir. Moscow: Prospect, 2017.
- [4] Federal state law of the Russian Federation “On circulation of drugs” dated 12.04.2010 № 61-FZ (as amended on 03.07.2016, with amendments and additions effective from 01.01.2017).
- [5] *Yagudina R.I., Zelenova E.G., Karapetyan D.G., Koroleva N.I., Goloenko N.G., Kurbanova S.B.* Study of educational needs of specialists in the field of medicines circulation. *Scientific Centre for Expert Evaluation of Medicinal Products Bulletin* 2015; (3): 42–46.

PROBLEMS OF PREPARATION OF QUALIFIED PERSONNEL IN THE SPHERE OF CIRCULATION OF MEDICINES

Yana V. Simakova

The Russian Presidential Academy of National Economy
and Public Administration
84 Vernadskogo ave., Moscow, Russia, 119571

The accelerated pace of development of science, government support of domestic pharmaceutical enterprises (in the form of subsidies and different grants for developers), increasing demands on quality drugs regulatory support, the complexity of the production of modern high-tech medicine, the introduction of rules of good practice, including taking into account integration of the Russian Federation in the Eurasian Economic Union, make the problem of availability of qualified personnel accompanying the drug at all stages of its life cycle is extremely relevant matter require a detailed study.

The issue of ensuring the production of effective drugs due to the development of science, technology, innovation, human capacity noted in the State program of the Russian Federation “Development of pharmaceutical and medical industries” for 2013–2020, (“Pharma-2020”) as one of the primary solutions [2].

Key words: the circulation of medicines, state registration of medicines, clinical trials of medicines

Сведения об авторе:

Симакова Яна Владимировна – студентка магистратуры 1 года обучения Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации.

E-mail: simakova.viferon@yandex.ru



DOI: 10.22363/2312-8313-2017-4-3-266-281

ПОЧЕТНОЕ ГРАЖДАНСТВО В ИСТОРИИ МОСКВЫ

И.В. Акуленко

Московский государственный университет им. М.В. Ломоносова
Ломоносовский проспект, 27–4, Москва, Россия, 119991

Сословие почетного гражданства в Российской империи появилось не случайно; образование в конце XVII в. сословия именованных, а затем почетных граждан позволило российскому правителю решить сразу несколько актуальных задач. Среди этих задач можно отметить снятие социального напряжения, проблему интеграции новых подданных различного вероисповедания и этнических групп в состав Российского государства, выделение граждан и наделение их специальными привилегиями, чтобы они могли приносить пользу на благо государства, и другие задачи. Преимущества именованных граждан, закрепленные Екатериной II в Жалованной грамоте городам, заключались в следующем: освобождение от телесного наказания, рекрутской повинности, им разрешалось иметь загородные дворы и сады (кроме заселенных имений) и передвигаться по городу в карете, запряженной парой и четверней лошадей. Звание именованных граждан передавалось по наследству, что делало их выраженной сословной группой. Внуки именованных граждан, отцы и деды которых несли это звание беспорочно, по достижении ими 30 лет от роду могли просить о присвоении им дворянства. В 1832 г. император Николай I установил манифестом сословие почетных граждан. Почетные граждане стали делиться на личных и потомственных. Известными представителями данного сословия стали семьи Морозовых, Рябушинских, Гучковых. Звание почетного гражданина было упразднено декретом ВЦИК и СНК от 11 (24) ноября 1917 г. об уничтожении сословий и гражданских чинов. Вскоре, по похожим принципам, но только на благо города, было решено награждать особо отличившихся на благо населенного пункта званием «почетный гражданин». Создание нового звания не только помогло решать задачи государственного масштаба, но и подтолкнуло развитие меценатства, культуры, науки и системы государственного управления на местах и во всей российской экономики.

Ключевые слова: почетное гражданство, сословие, преимущество, звание, городской совет, Москва

Свое начало сословие почетных граждан получило в 1785 г., с принятием Екатериной II Грамоты на права и выгоды городам Российской империи, в которой полноправные граждане (горожане) уже именовались городскими обывателями. В этом большом по объему правительственном документе регламентировались жизнь и сословная структура городов, были определены

права и обязанности каждого разряда городских жителей, порядок управления городом [17. С. 159]. Все население города разбивалось на шесть разрядов, в Жалованной грамоте городам Российской империи есть специальный раздел об именитых гражданах, которые составили пятый разряд городских обывателей. Сюда входили представители верхних слоев купечества, которые выделялись своим богатством, кредитоспособностью, общественным влиянием, а также представители науки и искусства. Преимущества разряда именитых граждан заключались в следующем: именитые граждане освобождались от телесных наказаний и рекрутской повинности (она заменялась денежным взносом), им разрешалось иметь сады, загородные дворы, приобретать морские и речные суда, пользоваться при передвижениях экипажами, запряженными двумя или четырьмя лошадьми. Последнее особенно сближало данное сословие с дворянами, подчеркивало положение в городе, в обществе. Чтобы получить звание именитого гражданина, представителям купечества нужно было объявить за собой капитал не менее пятидесяти тысяч рублей, большая сумма для того времени [1. С. 12].

Верхушка купечества желала пополнить ряды дворян, воспользоваться всеми преимуществами этого сословия для увеличения своих богатств. Жалованная грамота городам оставляла им только надежду на полное равенство прав, в ней предусматривалось, что внуки именитых граждан, если им исполнилось тридцать лет, могут просить дворянства. Сам момент для такого прошения мог наступить только через сорок–пятьдесят лет, что делало этот пункт лишь формальным, лишенным реального содержания. Вместе с тем эта уступка купечеству, незначительная по своим социальным последствиям и не затрагивавшая коренных интересов дворянского сословия, сделалась сигналом для некоторых из представителей дворян, следствием чего стал указ Александра I, в котором разряд именитых граждан был для купечества отменен и сохранен лишь для ученых и художников [15]. Данный указ вызвал недовольство, т. к. даже самое почетное купеческое семейство немедленно обращалось в класс мещан или сельских обывателей, а значит, подлежало рекрутской повинности, телесному наказанию и лишалось всяких привилегий.

В Российской империи продолжалось развитие экономики: увеличивалось промышленное производство, происходил процесс дифференциации производства, внедрялись новые технологии изготовления товаров, постоянно возрастало количество людей, занятых в промышленности и торговле, возрастало влияние купеческого сословия – как на общество, так и на государственный аппарат, что, несомненно, вызывало беспокойство у представителей дворянского сословия, ведь очевидным решением было причислить наиболее влиятельных представителей к дворянскому сословию. Разрешением сложившейся ситуации стал заниматься лично император Николай I, и в декабре 1826 г. был образован секретный комитет, в состав которого были включены особо доверенные лица, имевшие опыт в составлении проектов государственных реформ.

После продолжительного обсуждения и внутренней борьбы, развернувшейся вокруг этого проекта, был подготовлен соответствующий императорский манифест: «Права и преимущества, дарованные грамотою 1785 г. городам и обывателям их, с того времени в течение столь многих лет по движению торговли и промышленности сделались настоящему положению их в некоторых частях несоразмерными» [3]. «Желая новыми отличиями более привязать городских обывателей к состоянию их, от процветания коего зависят и успехи торговли и промышленности, мы признали за благо права и преимущества их упрочить нижеследующими постановлениями: в состоянии городских обывателей устанавливается новое сословие почетных граждан» [12].

В тридцати параграфах этого документа определялся порядок создания вводимого в России нового сословия, почетных граждан, которое разделялось на потомственное и личное. Потомственное почетное гражданство могли получить законные дети личных дворян, чиновников и духовных лиц, награжденных российскими орденами. Первоначально награжденные любой степенью ордена Св. Анны автоматически становились потомственными дворянами, однако с 1845 г. это положение было изменено. Было установлено, что впредь только первая степень ордена дает потомственное дворянство, а остальные степени – только личное. Исключением являлись лица купеческого сословия и мусульмане, которые при награждении любой из степеней ордена, кроме первой, дворянами не становились, а получали статус почетных граждан. Потомственными почетными гражданами становились дети священнослужителей (православного и армяно-григорианского), а позже к ним были добавлены и дети магометанского, протестантского духовенства. С помощью образования нового сословия удалось определить статус евреев [13].

Что касается купцов, то потомственное почетное гражданство предоставлялось купцам первой и второй гильдий, имевшим звания коммерц- и мануфактур-советника и получившим российский орден. До начала XX в. получить потомственное дворянство было легче по ордену, чем по чину. Также награды были разделены по определенным сословным группам, первым всесословным орденом стал Орден Почетного легиона, после него в других странах стали возникать всесословные награды [16].

Круг лиц, обладавших основаниями для получения почетного гражданства, постоянно расширялся – главным образом за счет выпускников различных учебных заведений, а также тех, которые работали на капиталистических предприятиях и в имениях крупных помещиков (управляющие, агрономы, инженеры, техники). Манифестом от 10 апреля 1832 г. предусматривались привилегии и преимущества почетных граждан: освобождение от подушной подати, рекрутской повинности, телесного наказания, право участвовать в выборах в городское самоуправление и быть избранным на городские общественные должности, право именовать себя во всех анкетах почетными гражданами с присоединением к званию указания принадлежности к гильдии (для купцов) [11. С. 80].

Статус потомственного почетного гражданина имел преимущество перед званием купца: он был наследственным и поэтому более привлекательным для человека, жаждавшего обрести больше личных и имущественных прав [6. С. 144], но, несмотря на принятие манифеста, серьезный разрыв в преимуществах между дворянским сословием и почетными гражданами сохранился. Многие известные предприниматели являются представителями сословия почетных граждан: Прохоровы были причислены к этому разряду в 1830-е гг., Крестовниковы – в 1833 г., Гучковы – в 1835 г., Четвериковы – в 1840 г., Морозовы – в начале 1840-х гг., Солодовниковы – в 1855 г., Варгунины – в 1862 г., Вишняковы – в 1870 г., Найденовы – в 1872 г., Рябушинские – в 1879 г. Соответственно, они получили право на общий гражданский титул «ваше благородие» [2. С.12].

Положение о почетных гражданах устанавливало строгий порядок и процедуру получения документов о почетном гражданстве. Желая получить звание почетного гражданина должен был обратиться в городскую думу с ходатайством, Сенат выдавал соответствующий документ: потомственным почетным гражданам – грамоту, личным почетным гражданам – свидетельство.

С 1847 г. потомственные граждане и личные дворяне записывались в пятую часть городской обывательской книги, их списки публиковались в «Санкт-Петербургских сенатских ведомостях». В год это звание получали более 2 тыс. человек, например, в 1858 г. было зафиксировано 21,4 тыс. почетных граждан. При переписи населения Российской империи в 1897 г. численность населения составила 129,9 млн человек, почетных граждан с членами семей – 600 тыс. человек.

С каждым годом в Москве доля почетных граждан в общем количестве растущего населения только возрастала (в 1871 – 1,15%, в 1882 – 1,2%, в 1897 – 2,1), всего представителей сословия личных и потомственных почетных граждан с их семьями в 1897 г. составило 21 603 человека [8. С. 16–18, 26].

Наряду с личным и потомственным почетным гражданством, ставшей неотъемлемой частью социальной структуры Российской империи, возникает новая форма – почетный гражданин города. Почетное гражданство городов отличалось своим национальным своеобразием, порожденными традициями, уходящими вглубь веков и географическими особенностями. Данная форма почетного гражданства не связывалась ни с вероисповеданием, ни с имущественным цензом, ни с местом в табели о рангах, оно присваивалось органами городского самоуправления (городские думы, городские управы) лицам, в качестве поощрения за особые заслуги перед городом, такие как вклад в экономическое развитие города, культурной среды, развитие благотворительной деятельности и другие заслуги перед населенным пунктом. Окончательное решение о присвоении почетного звания почетного гражданина принимал император.

Почетному гражданину вручалась грамота (диплом) о присвоении звания, которая изготавливалась в муниципальном образовании. В тексте обыч-

но перечислялись заслуги почетного гражданина перед городом, местными жителями. Иногда грамота вставлялась в красивый футляр, изготовленный в национальном стиле муниципального образования, который мог содержать гербовую символику, карту, герб города и др. Портреты всех почетных граждан вывешивались в здании городской думы или на центральной площади, на специальной конструкции [1. С. 25–26].

Почетное гражданство городов находилось за пределами сословной структуры российского общества, оно не затрагивало имущественные права и привилегии. Официально почетными гражданами городов могли стать представители любых сословий.

После победы Октябрьского вооруженного восстания в Петрограде, установления советской власти, образования Совета народных комиссаров во главе с В.И. Лениным декретом ВЦИК и СНК в 1917 г. все ордена, звания, чины, сословия, в т. ч. и почетных граждан, были упразднены [5]. Так как звание «Почетный гражданин города» не носило сословный характер, поощрение данным титулом было временно приостановлено.

Впервые звание «Почетный гражданин города Москвы» установлено в 1866 году и было присвоено князю, московскому городскому голове Щербатову Александру Алексеевичу «За его существенно полезную для столицы деятельность в должности Московского городского Головы» [10]. Данное звание присваивалось гражданам Российской империи и иных государств за выдающийся вклад в развитие города и особые заслуги перед москвичами. Решение о его присвоении принималось в форме Приговора Московской городской Думы, который направлялся на Высочайшее утверждение Государя Императора. Почетному гражданину вручались грамота и памятный подарок. Присвоение звания не давало никаких особых прав или привилегий. Имена Почетных граждан города Москвы, удостоенных этого звания до 1917 года, внесены в книгу почетных граждан.

В советском периоде российской истории решили вернуться к званию «Почетный гражданин города» со следующей официальной формулировкой: «В ознаменование пятидесятилетия Советского государства и в целях поощрения трудящихся, показывающих высокие образцы гражданского долга и трудовой доблести, а также активно участвующих в общественной, политической и культурной деятельности, учредить звание почетного гражданина города» но, в отличие от многих других городов Советского Союза (Архангельск, Кемерово, Орджоникидзе), в Москве высокое звание «почетный гражданин города Москвы» было восстановлено только в 1995 году [9]. Интересным представляется исторический факт, что закон о наградах и почетных званиях города Москвы был принят значительно позже, в 2001 году [5]. Вашему вниманию предлагается таблица, в которой представлены все обладатели звания (см. Таблица 1).

Таблица 1

Почетные граждане города Москвы

ФИО	Должность	Док. подтверждение
ЩЕРБАТОВ Александр Алексеевич	<i>Князь, московский городской голова</i> Звание присвоено Московской городской Думой «За его существенно полезную для столицы деятельность в должности Московского городского Головы»	Из Приговора Чрезвычайного собрания Московской городской Думы от 5 марта 1866 г. г. Москва
КОМИССАРОВ Осип Иванович	<i>Крестьянин</i> Звание присвоено Московской городской Думой «В знак глубочайшего уважения к имени соотечественника, спасшего драгоценнейшую жизнь Государя Императора Александра II при покушении на него члена московского народнического кружка «ишутинцев» Дмитрия Каракозова»	Из Приговора Чрезвычайного собрания Московской городской Думы от 26 апреля 1866 г. г. Москва
ФОКС Густавус Ваза	<i>Чрезвычайный посол Северо-Американских Соединенных Штатов, адмирал</i> Звание присвоено Московской городской Думой «В ознаменование прибытия по приглашению городского общества в Москву депутации Северо-Американских Соединенных Штатов для принесения Государю Императору Александру II и всему русскому народу поздравления по случаю избавления от опасности, грозившей Его Величеству и в знак особенного уважения городского общества к господину посланнику Фоксу, возглавившему это посольство»	Из Приговора Чрезвычайного собрания Московской городской Думы от 25 августа 1866 г. г. Москва
ДОЛГОРУКОВ Владимир Андреевич	<i>Князь, московский генерал-губернатор</i> Звание присвоено Московской городской Думой «В связи с десятилетним пребыванием его в должности генерал-губернатора, а также за добрые отношения, благодаря которым Московское городское управление встречало всегда в князе Долгорукове постоянное содействие успехам городского хозяйства»	Из Приговора Чрезвычайного собрания Московской городской Думы от 2 мая 1875 г. г. Москва
ПИРОГОВ Николай Иванович	<i>Ученый, врач, общественный деятель, член-корреспондент Санкт-Петербургской Академии наук</i> Звание присвоено Московской городской Думой «В связи с пятидесятилетней трудовой деятельностью на поприще просвещения, науки и гражданственности»	Из Приговора Чрезвычайного собрания Московской городской Думы от 12 мая 1881 года г. Москва

Продолжение табл. 1

ФИО	Должность	Док. подтверждение
ЧИЧЕРИН Борис Николаевич	<i>Доктор государственного права, Московский городской Голова</i> Звание присвоено Московской городской Думой «За труды его на пользу Московского городского общества в звании Московского городского Головы»	Из Приговора Чрезвычайного собрания Московской городской Думы от 12 сентября 1883 г., г. Москва
ТРЕТЬЯКОВ Павел Михайлович	<i>Коммерции советник, член Московского отделения Совета торговли и мануфактур, основатель и первый попечитель художественной галереи имени братьев П. и С. Третьяковых</i> Звание присвоено Московской городской Думой «За великую заслугу пред Москвою, которую он сделал средоточием художественного просвещения России, принеся в дар древней столице свое драгоценное собрание произведений русского искусства»	Из Приговора Чрезвычайного собрания Московской городской Думы от 17 декабря 1896 г. г. Москва
БАХРУШИН Александр Алексеевич	<i>Мануфактур-советник, гласный Московской городской Думы</i> Звание присвоено Московской городской Думой «За создание целого ряда выдающихся по своему высокополезному значению благотворительных учреждений города Москвы»	Из Приговора Чрезвычайного собрания Московской городской Думы от 21 марта 1900 г. г. Москва
БАХРУШИН Василий Алексеевич	<i>Потомственный Почетный гражданин, гласный Московской городской Думы</i> Звание присвоено Московской городской Думой «За многолетнюю благотворительную деятельность на пользу беднейшего населения города Москвы»	Из Приговора Чрезвычайного собрания Московской городской Думы от 21 марта 1900 г. г. Москва
ГОЛИЦЫН Владимир Михайлович	<i>Московский городской Голова</i> Звание присвоено Московской городской Думой «За заслуги в управлении городом в должности Московского городского Головы, а также за успехи в развитии общественного хозяйства и благотворительных учреждений»	Из Приговора Чрезвычайного собрания Московской городской Думы от 29 ноября 1905 г. г. Москва
БЬЮКЕНЕН Джордж	<i>Чрезвычайный и полномочный посол Великобритании при Российском Императорском дворе</i> Звание присвоено Московской городской Думой «В ознаменование дружеских симпатий к великой и славной Британской нации и в дань глубокого почтения к гостю, отдавшему все силы делу сближения русского и английского народов»	Из Приговора Чрезвычайного собрания Московской городской Думы от 12 мая 1916 г. г. Москва

Продолжение табл. 1

ФИО	Должность	Документ подтверждения
ТОМА Альбер	<i>Министр вооружения и снабжения Франции</i> Звание присвоено Московской городской Думой «В знак выражения безграничного уважения к личности Альбера Тома и чувства живейшей симпатии и восторга перед героической Францией, союзницей и испытанным другом России»	Из Приговора Чрезвычайного собрания Московской городской Думы от 8 мая 1917 г. г. Москва
УЛАНОВА Галина Сергеевна	<i>Народная артистка СССР, балетмейстер-репетитор Государственного академического Большого театра России</i> Звание присвоено Московской городской Думой великой русской балерине «За выдающиеся заслуги перед столицей в развитии отечественной и мировой хореографии, огромный личный вклад в создание блистательных сценических образов, художественное воспитание и профессиональную подготовку ведущих солистов балета Большого театра России, большую общественную деятельность»	Постановление Московской городской Думы от 3 сентября 1997 г. г. Москва
КРАЗЕ Геннадий Леонидович	<i>Герой Социалистического Труда, заслуженный работник транспорта Российской Федерации, генеральный директор акционерного общества «Первый автокомбинат»</i> Звание присвоено Московской городской Думой за выдающиеся заслуги в обеспечении перевозок грузов строительного комплекса города Москвы, существенный личный вклад в становление и развитие грузовой автомобильной отрасли столицы, большую общественную деятельность»	Постановление Московской городской Думы от 3 сентября 1997 г. г. Москва
СВИРИДОВ Георгий Васильевич	<i>Народный артист СССР, композитор</i> Звание присвоено Московской городской Думой великому русскому композитору «За выдающиеся заслуги перед столицей в развитии отечественной музыкальной культуры, возрождении традиций духовной музыки, самобытный вклад в создание ораторий, симфоний, хоров и вокальных произведений, большую общественную деятельность»	Постановление Московской городской Думы от 3 сентября 1997 г. г. Москва

Продолжение табл. 1

ФИО	Должность	Док. подтверждение
ШУМАКОВ Валерий Иванович	<p><i>Академик Российской академии наук и Российской академии медицинских наук, доктор медицинских наук, профессор, директор Научно-исследовательского института трансплантологии и искусственных органов Министерства здравоохранения Российской Федерации</i></p> <p>Звание присвоено Московской городской Думой «За выдающиеся заслуги перед столицей в развитии мировой и отечественной хирургии, огромный личный вклад в осуществление уникальных операций по пересадке жизненно важных внутренних органов человека и имплантации искусственного сердца, большую общественную и педагогическую деятельность»</p>	Постановление Московской городской Думы от 3 сентября 1997 г. г. Москва
ПАРИСТЫЙ Иван Леонтьевич	<p><i>Почетный доктор Академии транспорта, заслуженный работник транспорта СССР, начальник Московской железной дороги</i></p> <p>Звание присвоено Московской городской Думой «За выдающиеся заслуги в организации работы Московской железной дороги, существенный личный вклад в строительство и восстановление исторического облика московских железнодорожных вокзалов, большую общественную деятельность»</p>	Постановление Московской городской Думы от 17 сентября 1997 г. г. Москва
РИДИГЕР Алексей Михайлович	<p><i>Патриарх Московский и всея Руси Алексий II</i></p> <p>Звание присвоено Московской городской Думой за заслуги перед столицей в возрождении храмов, отечественной культуры, многолетнюю благотворительную и попечительскую деятельность</p>	Постановление Московской городской Думы от 13 сентября 2000 г. г. Москва
ПАХМУТОВА Александра Николаевна	<p><i>Народная артистка СССР, композитор, Герой Социалистического Труда</i></p> <p>Звание присвоено Московской городской Думой за неопределимый вклад в отечественную музыкальную культуру, создание любимых народом песен высокого гражданского и патриотического звучания, большую общественную и педагогическую деятельность</p>	Постановление Московской городской Думы от 13 сентября 2000 г. г. Москва
ПОПКОВ Виталий Иванович	<p><i>Военный летчик, дважды Герой Советского Союза</i></p> <p>Звание присвоено Московской городской Думой «За выдающиеся личные боевые заслуги в достижении Победы в Великой Отечественной войне, большую общественную, военно-патриотическую деятельность»</p>	Постановление Московской городской Думы от 13 сентября 2000 г. г. Москва

Продолжение табл. 1

ФИО	Должность	Док. подтверждение
МИЛЬГРАМ Леонид Исидорович	<p><i>Народный учитель СССР, директор государственного образовательного учреждения – гимназии № 45</i></p> <p>Звание присвоено Московской городской Думой «За заслуги перед городским сообществом в воспитании и обучении подрастающего поколения, многолетнюю творческую деятельность по развитию столичного и российского образования»</p>	Постановление Московской городской Думы от 24 октября 2001 г. г. Москва
КОПЕЛЕВ Владимир Ефимович	<p><i>Заслуженный строитель СССР и РСФСР, Почетный строитель России, Почетный строитель Москвы, трижды лауреат Государственных премий СССР и России, Генеральный директор Открытого акционерного общества «Домостроительный комбинат № 1»</i></p> <p>Звание присвоено Московской городской Думой «За выдающиеся заслуги перед городским сообществом в обеспечении москвичей современным комфортабельным жильем, многолетнюю работу по строительству жилых домов и объектов социально-бытового назначения в городе Москве, развитию отечественного индустриального панельного домостроения и за активную благотворительную деятельность»</p>	Постановление Московской городской Думы от 8 июня 2005 г. г. Москва
САДОВНИЧИЙ Виктор Антонович	<p><i>Ректор Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова</i></p> <p>Звание присвоено Московской городской Думой «За заслуги и большой вклад в развитие российской высшей школы, многолетнюю деятельность, направленную на решение проблем в сфере образования, а также активную благотворительную деятельность»</p>	Постановление Московской городской Думы от 23 января 2008 г. г. Москва
КОБЗОН Иосиф Давыдович	<p><i>Народный артист СССР</i></p> <p>Звание присвоено Московской городской Думой «За заслуги и большой вклад в организацию и развитие отечественной культуры, многолетнюю деятельность, направленную на решение задач патриотического и культурного воспитания русского народа, а также активную благотворительную деятельность в городе Москве и других регионах Российской Федерации»</p>	Постановление Московской городской Думы от 11 марта 2009 г. г. Москва

Окончание табл. 1

ФИО	Должность	Док. подтверждение
ДОЛГИХ Владимир Иванович	<i>Председатель Московского городского совета ветеранов войны, труда, Вооруженных Сил и правоохранительных органов, председатель Общественного совета города Москвы, член Общественного совета при Министерстве обороны Российской Федерации</i> Звание присвоено Московской городской Думой «За большой личный вклад в развитие экономического и индустриального потенциала Российской Федерации, в том числе города Москвы, многолетнюю активную общественную деятельность, направленную на решение социальных вопросов пенсионеров, участников Великой Отечественной войны, тружеников тыла, ветеранов Вооруженных Сил и правоохранительных органов»	Постановление Московской городской Думы от 31 марта 2010 г. г. Москва

Из вышеуказанной таблицы [14] мы можем сделать вывод, что лишь 25 человек за почти 150-летнюю историю были удостоены этим почетным званием что, несомненно, делает эту высокую награду более ценной.

В соответствии с законом о почетном гражданине города Москвы звание «Почетный гражданин города Москвы» (далее – звание Почетного гражданина) присваивается Московской городской Думой гражданам Российской Федерации и иностранным гражданам персонально в целях признания выдающихся заслуг граждан перед городским сообществом, поощрения личной деятельности, направленной на пользу города Москвы, обеспечение его благополучия и процветания.

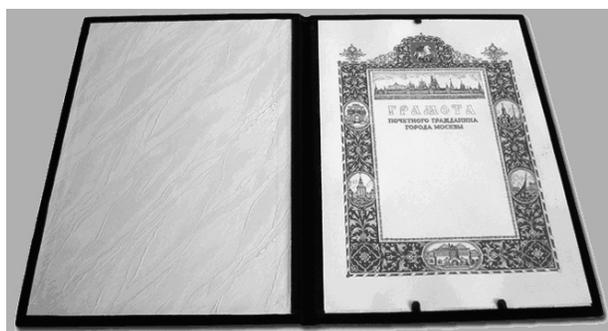
Сначала в средствах массовой информации публикуются сведения о кандидате, спустя два месяца вопрос о присвоении звания Почетного гражданина рассматривается на заседании Московской городской Думы, где принимается решение о присвоении звания Почетного гражданина большинством голосов от установленного числа депутатов Московской городской Думы и оформляется постановлением Московской городской Думы.

Основаниями для присвоения лицу звания Почетного гражданина являются:

- 1) многолетняя эффективная благотворительная, меценатская деятельность;
- 2) совершение мужественных поступков во благо жителей города Москвы;
- 3) получившие широкое признание у жителей города Москвы заслуги в области государственной, муниципальной, политической, научной, культурной, хозяйственной, общественной или иной деятельности с выдающимися результатами для Российской Федерации и города Москвы;

- 4) иностранным гражданам звание Почетного гражданина может присваиваться по основаниям, связанным с большой общественно-политической значимостью акта присвоения этого звания конкретному лицу.

Лицу, удостоенному звания Почетного гражданина, вручаются мэром Москвы грамота Почетного гражданина (см. рис. 1), знак Почетного гражданина (рис. 3) и удостоверение Почетного гражданина города Москвы (рис. 2), положения о которых утверждены постановлениями Московской городской Думы.



**Рис. 1. Грамота
«Почетного гражданина города Москвы»**



**Рис. 2. Удостоверение
«Почетного гражданина города Москвы»**



**Рис. 3. Знак
Почетного гражданина
города Москвы»
и уменьшенная копия**

Организацию работы по присвоению звания Почетного гражданина осуществляет комиссия Московской городской Думы и Правительства Москвы. Комиссия формируется на паритетных началах из депутатов Мосгордумы и предложенных Мэром Москвы представителей правительства города. Численность действующих почетных граждан города Москвы не может превышать 12 человек.

Преимущества «Почетных граждан города Москвы»:

1. Почетные граждане города Москвы могут публично пользоваться указанным званием в связи со своим именем;
2. Прием в первоочередном порядке должностными лицами органов государственной власти города Москвы и органов местного самоуправления в городе Москве;

3. Получение от органов государственной власти города Москвы и органов местного самоуправления в городе Москве информации, необходимой для осуществления деятельности, направленной на пользу города Москвы, если эта информация не является государственной, служебной или иной охраняемой законом тайной;

4. Мэр Москвы вправе устанавливать дополнительное пожизненное ежемесячное материальное обеспечение почетным гражданам города Москвы пенсионного возраста или почетным гражданам города Москвы, имеющим инвалидность I или II группы, являющимся гражданами Российской Федерации;

5. Почетные граждане города Москвы приглашаются Московской городской Думой или Мэром Москвы на мероприятия, посвященные государственным праздникам, праздникам и памятным датам города Москвы и другим важным событиям.

6. Для повседневного ношения Знака «Почетный гражданин города Москвы» награжденному вручается уменьшенная копия Знака «Почетный гражданин города Москвы», которая носится на левой стороне груди.

Имена почетных граждан города Москвы заносятся в Книгу почетных граждан (рис. 4) в хронологическом порядке, начиная с 1866 года. Книга почетных граждан города Москвы постоянно хранится в Московской городской Думе.



Рис. 4. «Книга Почетных граждан города Москвы»

По решению Московской городской Думы на доме, где проживал Почетный гражданин города Москвы, может быть установлена мемориальная доска или имя Почетного гражданина может быть увековечено иным образом. После смерти Почетного гражданина Музей истории города Москвы принимает на хранение Грамоту Почетного гражданина города Москвы, Знак Почетного гражданина города Москвы и удостоверение Почетного гражданина города Москвы, если наследниками не принято иное решение.

В современной истории города Москвы неоднократно происходили случаи отказа Московской городской Думы в присвоении звания Юрию Лужкову,

который 18 лет руководил столицей России, также Мосгордума не поддержала кандидатуры маршала СССР Виктора Куликова, певицы Аллы Пугачевой, артиста Юрия Никулина, барда Булата Окуджавы, актера Вячеслава Тихонова и других достойных граждан. В свое время от звания «Почетного гражданина Москвы» отказался Александр Солженицын, сказав: «Не осмелюсь, слишком мало я сделал для этого города».

В отличие от подобных почетных званий, установленных в регионах Российской Федерации, где награждение почетным званием дополняется финансовыми и административными преимуществами, что более напоминает словесие почетных граждан, которое становится проводником между представителями органов государственной власти различного уровня и гражданами, звание «Почетный гражданин города Москвы» в себе подобные функции не несет, это только почетное звание, ценность которого скрыта в максимальном количестве действующих обладателей таким высоким званием. Факт невозможности награждения большого количества заслуженных людей почетным званием в Москве привел к учреждению на муниципальном уровне звания «Почетный гражданин», например «Почетный гражданин муниципального округа Ново-Переделкино в городе Москве», которое было учреждено решением Совета депутатов. Награждение вышеуказанным званием уже производится.

© Акуленко И.В., 2017

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

- [1] *Беляев И.Н.* Два века почетного гражданства России. История. Право. Современность. Смоленская городская типография. Смоленск, 2001.
- [2] *Боханов А.Н.* Деловая элита России 1914 г. ИРИ. М.: 1994.
- [3] *Градовский А.Д.* Начала русского государственного права. Том I, II, III. Типография М.М. Стасюлевича. СПб., 1875–1883.
- [4] Декрет ВЦИК и СНК от 11 (24) ноября 1917 г. «Об уничтожении сословий и гражданских чинов».
- [5] Закон г. Москвы от 5.09.2001 № 38 «О наградах и почетных званиях города Москвы».
- [6] *Миронов Б.Н.* Социальная история России. Т. 1. Изд. Дмитрий Буланин СПб., 2000.
- [7] Официальный сайт ГУ МВД России по г. Москве. URL: <http://petrovka38.ru/news/item/53322>.
- [8] Первая всеобщая перепись населения Российской Империи. Издание центрального статистического комитета Министерства внутренних дел под редакцией Н.А.Тройницкого. Книга 24. Город Москва. 1901. Тетрадь I. Тетрадь II.
- [9] Постановление Московской городской Думы от 25 января 1995 г. № 9 «О введении в действие Закона города Москвы «О Почетном гражданине города Москвы».
- [10] Приговор Чрезвычайного собрания Московской городской Думы от 5 марта 1866 года. г. Москва.

- [11] *Роговин Л.М.* Почетное гражданство: законы и разъяснения Сената и министерств о причислении почетных граждан, о правах и преимуществах этого сословия. Награды за отличия на благотворительном и общепольном поприщах. СПб. 1914.
- [12] Свод законов Российской Империи. Второе собрание. Высочайше утвержденное Положение о Евреях от 31 мая 1835 г.
- [13] Свод законов Российской Империи. Высочайше утвержденное мнение Государственного Совета опубликованное 15 ноября 1843 г.
- [14] Список почетных граждан Москвы / Сайт Московской городской думы. URL: <http://duma.mos.ru/ru/593/page/cpisok-pochetnyih-grajdan-moskvyi>.
- [15] Указ Александра I от 1 января 1807 г.
- [16] *Хазин А.Л.* Честь имеют, а не продают. Российская газета – Федеральный выпуск № 6699 (128) 15.06.15. URL: <https://rg.ru/gazeta/rg/2015/06/16.html>.
- [17] *Шмелев Г.Н.* Акты царствования Екатерины II. Учреждения для управления губерний и жалованные грамоты дворянству и городам. Московские высшие женские курсы. М. 1907.

REFERENCES

- [1] *Belyaev I.N.* Two centuries of honorary citizenship in Russia. History. Law. Sovremennost. Printing house of Smolensk. Smolensk: 2001.
- [2] *Bokhanov A.N.* Russian business elite 1914. IRI. M. 1994.
- [3] *Gradovskiy A.D.* Beginning of Russian state law. Book I, II, III. Printing house M.M. Stasiulevicha: SPb., 1875–1883.
- [4] Decree of VCIK and SNK from 11 (24) of November 1917 «About the destruction of classes and civil ranks» Law of Kemerovskaya region from 14 of February 2005. № 32-OZ» About awards».
- [5] The Code of Laws of Moscow from 5 of September 2001 № 38 «Approval of honors and titles Moscow».
- [6] *Mironov B.N.* Russian social history. T. 1. Est. Dmitriy Bulanin SPb., 2000.
- [7] Federal portal of MVD of Russia. URL: <http://petrovka38.ru/news/item/53322>.
- [8] The first nationwide population census in Russian Empire Publication of the central statistical committee of Home office Edited by N.A. Troinitskiy. Book 24. Moscow, 1901.
- [9] Decision of the Executive committee of Moscow city council of People’s deputies from 25 of January 1995. № 9 from «Approval of «Of title «Honorary city Moscow citizen».
- [10] Decision of the Executive committee of Moscow city council of People’s deputies from 5 of March 1866.
- [11] *Rogovin L.M.* Honorary citizenship: laws and clarification of the Senate and the Ministries of reckoning honorary citizens, rights and benefits of this class. Awards for the differences in the general and charitable interest. SPb., 1914.
- [12] The Code of Laws of the Russian Empire. The second collection. Highest Approval of the Regulation about the Jews from 31 of May 1835.
- [13] The Code of Laws of the Russian Empire. Highest approved by the Council of State est. 15 of November 1843.
- [14] Federal portal of Moscow state Duma. URL: <http://duma.mos.ru/ru/593/page/cpisok-pochetnyih-grajdan-moskvyi>.
- [15] The decree of Alexander I from 1 of January 1807.

- [16] *Khazin A.L.* Honour have, and do not sell. Rossiyskaya Gazeta – Federal release № 6699 (128). 06.15.15.
- [17] *Shmelev G.N.* Acts of the reign of Catherine II. Institution to manage the provinces and charters nobility and cities. Moscow Higher Courses for Women. M., 1907.

HONORARY CITIZENSHIP IN MOSCOW HISTORY

Илиа В. Акуненко

Lomonosov Moscow State University
27/4 Lomonosovskiy ave, Moscow, Russia, 119991

There was no accident in appearing of honorary citizenship class in Russian empire in the end of 18 century. It helped to solve several problems: removal of social tensions, integration problem of other worship and new ethnic groups, choosing people and giving them special privileges for the benefit of Russian state. Advantages of eminent citizens written by Katherine the 2nd in letters patent were: exemption from corporal punishment, conscription, ability in owning country yards and gardens (except for populated estates), moving around city in a carriage pulled by 2 or 4 horses. Titles of eminent citizens were inheritable. Grand children of eminent citizens who were bearing the title blamelessly could ask for nobility on reaching 30 years old. In 1832 Emperor Nikolay the 1st established manifest about class of honorary citizens. Honorary citizens were divided in personal and hereditary. Morozovy, Ryabushkinky, Guchkovy families were the famous representatives of this class. The title of honorary citizen was removed by VCIK and CNK decree from November 11 (24) 1917 about abolition of classes and civil officials. Soon it was decided (on the similar principals) to reward honored citizens with “honorary citizen” title for the benefit of the city. New title establishment not only helped to solve the problem of national scale but also encouraged the development of patronage, culture, science and municipal administration system in the whole Russian economics.

Key words: honorary citizenship, class, advantage, title, city council, Moscow

Сведения об авторе:

Акуленко Илья Вячеславович – аспирант факультета «Государственного управления» МГУ им. М.В. Ломоносова, сотрудник аппарата Центральной избирательной комиссии Российской Федерации.

E-mail: akulenko@live.ru



DOI: 10.22363/2312-8313-2017-4-3-282-288

ПРОБЛЕМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЗАНЯТОСТИ МОЛОДЕЖИ И ВОЗМОЖНЫЕ ПУТИ ЕЕ РЕШЕНИЯ

А.В. Ситников, В.В. Парамонов

Российский университет дружбы народов
ул. Миклухо-Маклая, 6, Москва, Россия, 117198

Молодежь выполняет в обществе особые функции и потому требует к себе пристального внимания. В условиях экономического кризиса представители этой группы населения оказываются первыми в очереди на увольнение, поэтому проблема занятости для молодежи является очень острой. В статье рассматривается современная ситуация на рынке труда и предлагаются некоторые варианты решения проблемы занятости для этой группы населения.

Ключевые слова: молодежь, рынок труда, занятость, безработица, государственная молодежная политика

С началом рыночных реформ в России стал формироваться рынок труда и такие сопутствующие этой системе экономике явления, как неполная занятость и безработица. Необходимость обеспечения занятости и материальной поддержки безработных потребовали создания различных органов исполнительной власти по содействию занятости населения. Эти структуры являются одними из важнейших институтов рынка труда, занимающихся решением обозначенных проблем.

Молодежь – специфическая социально-демографическая группа населения, которая характеризуется высокой подвижностью и особой ролью в демографическом воспроизводстве общества. Вместе с тем именно молодежь является одним из самых незащищенных слоев населения и наиболее подвержена воздействию радикальных и экстремистских идей. Однако воздействовать на молодое поколение можно и в положительном ключе, продвигая идеи о здоровом образе жизни и научно-культурном развитии личности.

Молодежь необходимо рассматривать в качестве самостоятельной социально-демографической группы, поскольку ей присущи определенные общественные отношения и общественные формы. Как и любая социально-демографическая группа, молодежь имеет ряд специфических черт, которые обусловлены ее сущностью и, по мнению исследователей, определяют ее предпочтения.

К социальным особенностям данной группы населения можно отнести специфическую позицию в социальной структуре общества, а также возможность не только сохранять и наследовать, но и изменять сложившиеся устои и социальные нормы. Возникающие внутри данных процессов противоречия служат причиной возникновения проблем молодого поколения.

Достаточно много разногласий вызывает вопрос определения возрастных рамок для такой социальной группы, как молодежь. Но стоит отметить, что общепринятым для определения возрастного критерия понятия «молодежь» считается возраст от 14 до 30 лет. Именно опираясь на данный критерий, проводятся все исследования в молодежной среде.

Одной из наиболее важных целей, стоящих перед Россией, на современном этапе развития является повышение глобальной конкурентоспособности как определяющего фактора успешного развития государства. И именно молодое поколение призвано обеспечить России достижение данной цели. Выделяют ряд социальных функций, характерных для молодежи:

а) молодежь, являясь преемником существующего уровня развития общества, несет в себе потенциал по его преобразованию и совершенствованию, а также на нее возложена функция социального воспроизводства;

б) у молодежи имеются собственные интересы, цели и свежий взгляд на существующие проблемы;

в) молодые люди подвержены влиянию извне и в силу незавершенности формирования ценностных и духовно-нравственных ориентиров и недостатка жизненного опыта могут принять неверные решения. Но не стоит забывать, что, вступая в общественную жизнь, молодежь становится главным субъектом и объектом образования, социализации и адаптации;

г) молодежь является наиболее социально мобильной и инициативной группой населения.

Данные функции могут быть реализованы молодежью в разном соотношении, от чего и будет зависеть влияние данной социально-демографической группы на общественное развитие в целом. Это влияние может иметь как положительную, так и отрицательную направленность, что определяется тем, насколько молодежь:

– ознакомлена и разделяет существующие политические, экономические и социокультурные цели и направления государственного развития, видит ли перспективы в содействии их реализации;

– обладает необходимыми знаниями и умениями, которые могут способствовать решению данных задач;

– имеет доступ к необходимым ресурсам и обеспечена возможностями для активного участия в разработке и решении глобальных задач, стоящих перед страной.

Основной целью государственной молодежной политики является формирование конкурентоспособного молодого поколения россиян, при-

чем конкурентоспособность подразумевается экономическая, социальная и культурная.

Данное направление политики ставит перед собой целый ряд задач, ключевая из которых интерпретируется следующим образом: воспитание патриотической молодежи с независимым мышлением и созидательным мировоззрением, профессиональными знаниями, демонстрирующей высокую культуру, в том числе культуру межнационального общения, ответственность и способность принимать самостоятельные решения, нацеленные на повышение благосостояния страны, народа и своей семьи.

В основе работы с молодежью в нашей стране лежит «Стратегия развития молодежи Российской Федерации на период до 2025 года». В этом документе описываются вызовы и возможности развития современного молодого поколения, цели и основные принципы данной стратегии, приоритетные направления, задачи и многое другое.

В общем виде основные принципы реализации государственной молодежной политики можно представить следующим образом.

Во-первых, взаимответственность государства и молодежи в реализации государственной молодежной политики, то есть государство несет ответственность за соблюдение интересов молодого поколения, предусмотренных законом. Но и на молодежь также возлагается ответственность за полную реализацию своих прав и обязанностей в сферах общественной и государственной жизни.

Во-вторых, приоритет в поддержке государством отдается социально незащищенным молодым гражданам.

В-третьих, государство обязуется поддерживать деятельность молодежных общественных организаций и объединений.

И последнее, государство предоставляет возможность для разностороннего развития молодежи, а также возможности для самостоятельного выбора образования, начала трудовой деятельности, создания семьи, жизненного пути молодежью и др.

Молодежный рынок труда в России в настоящий момент переживает системный кризис, обусловленный недостаточной активностью предпринимателей во всех отраслях народного хозяйства, результатами охватившего весь мир экономического кризиса, перепроизводством специалистов отдельных направлений, в частности юриспруденции и экономики, при дефиците работников технического профиля и ряда других. Статданные показывают, что после кризиса 2008–2010 годов количество безработных среди молодежи постепенно снижалось с 2,310 млн человек в 2010 году до 1,568 млн человек в 2014 году. Однако кризисные явления в российской экономике вновь привели к увеличению количества молодых безработных до 1,728 млн человек в 2015 году [1. С. 221].

Согласно исследованию, проведенному федеральной службой государственной статистики по проблемам занятости населения в сентябре 2016 года,

большая часть безработного трудоспособного населения (73%) искали работу самостоятельно, не обращаясь в службы занятости [11].

Анализ данных количества открытых вакансий и активных резюме Группы компаний HeadHunter по состоянию на 01.10.2016 г. показал дефицит открытых вакансий и значительное превышение количества резюме по всем отраслям экономики.

Существующая сегодня сложная экономическая ситуация в стране резко ограничивает возможности самореализации молодежи. Это характерно и для групп, обладающих высочайшим потенциалом экономической активности и ориентированных на инновационное развитие.

Молодежь должна рассматриваться в качестве стратегического ресурса социального и экономического развития России, а создаваемое новое рабочее место для молодого специалиста, инженера, рабочего – как источник получения средне- и долгосрочной экономической выгоды.

В этой связи предлагается реализовать стимулирующий механизм по созданию рабочих мест для молодых граждан Российской Федерации, окончивших образовательные учреждения.

Речь идет об установлении порядка, при котором государство оказывает молодым людям содействие в трудоустройстве (а также обустройстве на новом месте в случае изменения места жительства), как в государственном секторе, так и на частные предприятия. Последним при этом оказывается государственная поддержка с помощью механизма субсидирования.

Для покрытия данных расходов предлагается разработка и реализация региональных программ содействия трудоустройству молодежи (далее – региональные программы), реализуемых на условиях софинансирования за счет средств федерального и регионального бюджетов.

Механизм содействия занятости молодежи должен работать следующим образом: субъект Российской Федерации заключает с работодателями соглашение об участии в региональной программе и выдает сертификат на трудоустройство граждан, гарантирующий оказание государственных мер поддержки.

Стоимость сертификата на привлечение трудовых ресурсов составит 225 тыс. рублей, что позволит компенсировать ему от 75% до 100% указанных затрат. При этом финансовое обеспечение указанной поддержки предполагается осуществлять за счет средств федерального бюджета, предоставляемых в виде субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации из расчета 150 тыс. рублей на 1 человека, и средств бюджетов субъектов Российской Федерации из расчета 75 тыс. рублей на 1 человека. Правительством Российской Федерации в рамках осуществляемой бюджетной политики могут быть предложены иные соотношения расходов Федерации и регионов.

Региональная программа утверждается нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации и подлежит согласованию с уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполни-

тельной власти. При этом последний обеспечивает методическую поддержку региональных программ, в том числе утверждает типовую региональную программу, порядок предоставления сертификата на трудоустройство гражданина и его форму, требования к критериям отбора работодателей, которым будет оказываться соответствующая поддержка.

Обязательным требованием реализации региональной программы является также контроль за соблюдением работодателем условий, предусмотренных соглашением о трудоустройстве и сертификатом.

В 2017 году положения законопроекта могут быть реализованы в пилотном режиме в 4 субъектах Российской Федерации, исходя из охвата 15 тыс. участников. В 2018 году к данной программе будет привлечено 70 тыс. участников, в 2019 году – 110 тыс. и в 2020 году – 150 тыс. участников. При этом совокупные расходы федерального бюджета на реализацию региональных программ содействия трудоустройству граждан в возрасте до 25 лет в 2017–2020 гг. составят 51,75 млрд рублей. Расходы бюджетов субъектов Российской Федерации на указанные цели за аналогичный период составят 25,88 млрд рублей.

В целях обеспечения положительного эффекта от финансовой поддержки, оказываемой работодателю при трудоустройстве гражданина Российской Федерации в возрасте до 25 лет, целесообразно предусмотреть специальный порядок учета указанных средств, а также освободить от обложения НДФЛ-средства, получаемые работником в рамках предоставления соответствующих мер поддержки. В этой связи представляется целесообразным в течение трех месяцев со дня вступления в силу проектируемых норм внести соответствующие изменения в Налоговый кодекс Российской Федерации.

При оценке финансово-экономических результатов мероприятия необходимо принимать во внимание соотношение затрат, которые понесет бюджет при реализации предлагаемого механизма, и полученной от его реализации экономической выгоды. Экономический эффект от 1 рабочего места в Российской Федерации в ВВП Российской Федерации по последним данным оценивался Правительством РФ примерно 935 066 рублей.

В расчете на предполагаемое число участников указанных региональных программ, которые займут вакантные и вновь создаваемые рабочие места, экономический эффект составит в 2017 году 14,026 млрд рублей, в 2018 году – 79,481 млрд рублей, в 2019 году – 182,338 млрд рублей, в 2020 году – 322,598 млрд рублей.

Реализация предлагаемых мероприятий позволит стимулировать работодателей к созданию необходимых условий для трудоустройства российской молодежи, исключить ее маргинализацию в условиях кризиса, создаст кадровые лифты и в целом будет эффективной антикризисной мерой.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

- [1] *Агаркова А.Н.* Трудоустройство молодых специалистов как фактор развития региона // Молодежь Востока России: история и современность. 2012. Ч. 1.
- [2] *Лисовский В.Т.* Социальная защита молодежи. М.: Издательско-торговая корпорация «Дашков и К», 1994. 496 с.
- [3] *Луков В.А.* Государственная молодежная политика: российская и мировая практика реализации в обществе инновационного потенциала новых поколений: науч. монография. М.: Изд-во Моск. гуманит. ун-та, 2013. С. 8.
- [4] *Малик Е.Н., Мельников А.В.* Становление политической субъектности российской молодежи в условиях современности // Среднерусский вестник общественных наук. 2015. № 2 (38). С. 72–73.
- [5] *Масленникова Е.И., Мокеев М.М., Гегендюш Н.Д.* Государственное и муниципальное управление. М.: Высшее образование, 2008. 192 с.
- [6] *Меркулов П.А., Елисеев А.Л., Аронов Д.В.* Негативная молодежная политика» как составляющая государственной политики в отношении молодежи // Власть. 2015. № 2. С. 141.
- [7] Мировые тенденции в сфере молодежной занятости. Женева.: Международное бюро труда, 2006. 61 с.
- [8] *Николаева П.П.* Молодежь в социальном пространстве России. М.: Инфра-М., 2008. 184 с.
- [9] Обследование рабочей силы. Ежеквартальный статистический бюллетень. 2016 // Росстат. URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc_1140097038766.
- [10] Официальный сайт Федерального агентства по делам молодежи. URL: <https://fadm.gov.ru/>.
- [11] Официальный сайт федеральной службы государственной статистики. URL: <http://www.gks.ru>.
- [12] Распоряжение Правительства России от 29 ноября 2014 г. № 2403-р «Об утверждении “Основ государственной молодежной политики до 2025 года”».

REFERENCES

- [1] *Agarkova A.N.* Trudoustrojstvo molodyh specialistov kak faktor razvitija regiona // Molodezh' Vostoka Rossii: istorija i sovremennost'. 2012. Ch. 1.
- [2] *Lisovskiy V.T.* Sotsial'naya zashchita molodezhi. M.: Izdatel'sko-torgovaya korporatsiya «Dashkov i K», 1994. 496 s.
- [3] *Lukov V.A.* Gosudarstvennaya molodezhnaya politika: rossiyskaya i mirovaya praktika realizatsii v obshchestve innovatsionnogo potentsiala novykh pokoleniy: nauch. monografiya. M.: Izd-vo Mosk. gumanit. un-ta, 2013. S. 8.
- [4] *Malik Ye.N., Mel'nikov A.V.* Stanovleniye politicheskoy sub»yektnosti rossiyskoy molodezhi v usloviyakh sovremennosti // Srednerusskiy vestnik obshchestvennykh nauk. 2015. № 2 (38). S. 72–73.
- [5] *Maslennikova Ye.I., Mokeyev M.M., Gegendyush N.D.* Gosudarstvennoye i munitsipal'noye upravleniye. M.: Vysheye obrazovaniye, 2008. 192 s.

- [6] *Merkulov P.A., Yeliseyev A.L., Aronov D.V.* Negativnaya molodezhnaya politika» kak sostavlyayushchaya gosudarstvennoy politiki v otnoshenii molodezhi // *Vlast'*. 2015. № 2. S. 141.
- [7] *Mirovyye tendentsii v sfere molodezhnoy zanyatosti.* Zheneva.: Mezhdunarodnoye byuro truda, 2006. 61 s.
- [8] *Nikolayeva P.P.* Molodezh' v sotsial'nom prostranstve Rossii. M.: Infra-M, 2008. 184 c.
- [9] *Obsledovaniye rabochey sily. Yezhekvartal'nyy statisticheskiy byulleten'.* 2016 // Rosstat. URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc_1140097038766.
- [10] *Ofitsial'nyy sayt Federal'nogo agentstva po delam molodezhi.* URL: <https://fadm.gov.ru/>.
- [11] *Ofitsial'nyy sayt federal'noy sluzhby gosudarstvennoy statistiki.* URL: <http://www.gks.ru>.
- [12] *Rasporyazheniye Pravitel'stva Rossii ot 29 noyabrya 2014 g. № 2403-r «Ob utverzhdenii «Osnov gosudarstvennoy molodozhnoy politiki do 2025 goda».*

THE PROBLEMS OF YOUTH EMPLOYMENT AND POSSIBLE SOLUTIONS

Andrei V. Sitnikov, Vladimir V. Paramonov

Peoples' Friendship University of Russia (RUDN University)
6 Miklukho-Maklaya St., Moscow, Russia, 117198

The youth in the society performs a special function and therefore requires close attention. In conditions of economic crisis the representatives of this group of the population are first in line for dismissal, so the problem of employment for young people is very sharp. The article discusses the current situation in the labour market and suggests some solutions to the problem of employment for this population.

Key words: youth, labor market, employment, unemployment, national youth policy

Сведения об авторах:

Ситников Андрей Викторович – выпускник кафедры государственного и муниципального управления факультета гуманитарных и социальных наук Российского университета дружбы народов.

E-mail: 1032150849@rudn.university

Парамонов Владимир Васильевич – кандидат экономических наук, доцент кафедры государственного и муниципального управления факультета гуманитарных и социальных наук Российского университета дружбы народов.

E-mail: paramonov_vv@rudn.university



DOI: 10.22363/2312-8313-2017-4-3-289-296

СОЗДАНИЕ И РАЗВИТИЕ КОАЛИЦИОННОЙ РОССИЙСКО-БЕЛОРУССКОЙ ГРУППИРОВКИ ВОЙСК НА РУБЕЖЕ XX–XXI ВВ.

М.В. Созыкин

Российский университет дружбы народов
ул. Миклухо-Маклая, 6, Москва, Россия, 117198

В статье автор делает акцент на необходимости обеспечения безопасности Беларуси и укрепления ее вооруженных сил, поэтапно анализируя предпринятые шаги органов государственной власти в этом направлении, начиная с 1992 г. и по настоящее время. Обозначена роль России в области сотрудничества с Беларусью и обеспечения ее военной техникой.

Автор подчеркивает политическую позицию главы Беларуси А.Г. Лукашенко, который открыто заявляет о том, что Россия является союзником Беларуси, что находит подтверждение в утвержденных общих принципах военного строительства и использования элементов военной инфраструктуры двух государств. Результаты исследования, проведенного автором, показали, что основным элементом создаваемой системы вооруженной защиты двух государств является региональная группировка войск (РГВ).

Ключевые слова: региональная группировка войск, Беларусь, Россия, военная политика, модернизация вооружения

Основой создания региональной группировки войск (сил) Республики Беларусь и Российской Федерации (далее – РГВ) явилась принятая в рамках Договора о коллективной безопасности от 15 мая 1992 года (далее – ДКБ) Концепция коллективной безопасности государств – участников ДКБ, утвержденная решением Совета коллективной безопасности от 10 февраля 1995 года. В данной Концепции коалиционные (объединенные) группировки войск (сил) в регионах, которые будут созданы для отражения агрессии против государств-участников, рассматриваются в качестве одного из элементов сил и средств системы коллективной безопасности государств-участников.

После того как в НАТО были приняты Венгрия, Польша и Чехия, Белоруссия стала непосредственно граничить с Североатлантическим альянсом. Драматические события на Балканах наглядно продемонстрировали всю опасность такого соседства. Белорусы лишним раз убедились: к рубежам их республики вышел отнюдь не оборонительный союз, не «гарант мира и демо-

кратии», каким пытаются представить НАТО западные политики, а потенциальный агрессор, готовый, исходя из собственных представлений о миропорядке, применить военную силу против любой страны.

Резкое обострение международной обстановки, вызванное событиями в Югославии, считает Президент Беларуси А.Г. Лукашенко, «настоятельно требует принятия дополнительных мер по обеспечению безопасности государства, укреплению наших вооруженных сил» [6. С. 17–19]. По его словам, «ставится задача на 2000–2003 годы удвоить боевой потенциал белорусской армии». Причем сделано это будет не за счет увеличения ее численности, а путем повышения технической оснащенности ВС.

Первые шаги в этом направлении были предприняты еще в 1998 г. Началось осуществление программы глубокой модернизации вооружения и военной техники войск ПВО. С помощью России к 1999 г. модернизировано около половины зенитно-ракетных комплексов «Оса», значительная часть ЗРК С-300 и «Бук». К 2000 году планировалось «осовременить» все имеющиеся на вооружении комплексы. Боевые возможности повышаются и за счет приобретения новой техники. В частности, прорабатывался вопрос о закупке в России такого эффективного средства борьбы с высокоточным оружием, как «ЗРК ТОР-М1» [6. С. 17–19].

Наряду с ПВО серьезное внимание уделялось модернизации и обновлению технического парка ВВС Белоруссии. По распоряжению Президента Белоруссии закупались агрегаты, оборудование, запасные части, необходимые для восстановительного ремонта самолетов. Поставлена задача вернуть в строй все неисправные крылатые машины.

Осуществлен ряд мер по повышению боевой мощи сухопутных войск. В частности, на танках и БМП установлены созданные белорусскими конструкторами новейшие интегрированные системы поиска и обнаружения целей, современные приборы прицеливания, что позволило без увеличения имеющегося парка бронетанковой техники значительно повысить ее эффективность.

Наряду с модернизацией и обновлением арсенала белорусской армии предприняты шаги по повышению интенсивности и качества боевой подготовки войск, улучшению социальной защищенности военнослужащих.

Большие надежды, связанные с обеспечением безопасности Белоруссии, укреплением ее вооруженных сил, руководство республики возлагает на сотрудничество с Россией. А.Г. Лукашенко постоянно подчеркивал: «в одиночку противостоять растущим амбициям и откровенно силовой политике США и НАТО при всем желании Белоруссия не сможет. Военный конфликт на Балканах лишний раз подтвердил жизненную необходимость тесного взаимодействия России и Белоруссии» [5. С. 5].

В целях дальнейшей интеграции Беларуси и России в военной сфере решением Высшего Совета Сообщества Беларуси и России от 2 апреля 1997 г. утверждены общие принципы военного строительства и использования эле-

ментов военной инфраструктуры двух государств [7]. В них разработка и совершенствование организационно-штатной структуры и состава РГВ определены одним из основных направлений координации военного строительства вооруженных сил и использования элементов военной инфраструктуры обоих государств.

Результаты исследования архивного материала показали, что основным элементом создаваемой системы вооруженной защиты Союзного государства является региональная группировка войск (РГВ). Важнейшими задачами на перспективу определены:

- выработка совместной оборонной политики и стратегии;
- унификация систем управления и материально-технического обеспечения;
- совместное использование объектов военной инфраструктуры;
- совместная подготовка кадров, сохранение единой военной школы, единые подходы в подготовке мобилизационных ресурсов.

Практической реализацией принимаемых совместных решений стала командно-штабная игра (КШИ), прошедшая в октябре 2000 г. на базе Академии Генштаба РФ, в ходе которой отрабатывались вопросы применения Объединенной российско-белорусской группировки войск. Одновременно в Белоруссии проходили крупнейшие тактические военные учения с боевой стрельбой, в которых были заняты около 2000 военнослужащих и более 400 единиц бронетанковой, автомобильной техники, артиллерийских систем и комплексов ПВО [9. С. 2].

Для координации деятельности в ходе военного сотрудничества была создана и успешно работала совместная Коллегия министерств обороны двух стран, на которой обсуждались вопросы развития военной интеграции в рамках Союзного государства.

Объединение ВВС и Войск ПВО Республики Беларусь придало новому виду Вооруженных Сил современные качественные параметры. Универсальность, скорость, дальность, высокая маневренность – отличительные оперативно-тактические свойства авиации ВВС и войск ПВО, которыми не обладает больше ни один вид Вооруженных Сил.

Командованием ВВС и войск ПВО республики Беларусь уделялось особое внимание подготовке военных специалистов для вновь сформированного вида Вооруженных Сил, оказывалась посильная помощь Военной академии Республики Беларусь, высшим учебным заведениям, имеющим военные кафедры.

Результаты изучения документов дают основание говорить о том, что практические результаты реформирования ВВС и Войск ПВО придали новому виду Вооруженных Сил Белоруссии современный облик на основе преимущественно качественных параметров.

В связи с этим поддержание и развитие взаимодействия дежурных сил ПВО в целях обеспечения воздушного суверенитета государств – участников Союзного государства в Восточно-европейском регионе коллективной без-

опасности является одной из главных задач руководства ВВС и Войск ПВО Вооруженных Сил Республики Беларусь. Наиболее эффективно на всех этапах развивались и развиваются отношения с ВВС Российской Федерации. В рамках объединенной системы ПВО государств – участников Содружества Независимых Государств создана система совместного боевого дежурства ВВС и Войск ПВО Вооруженных Сил Республики Беларусь и ВВС Российской Федерации, что позволило на конструктивной основе решать вопросы совместной охраны западных воздушных границ обоих государств и контроля над порядком использования воздушного пространства. В зоне несения совместного боевого дежурства разработан, согласован и действует единый график ведения разведки воздушного пространства радиотехническими соединениями и частями сторон.

С политической и военной точки зрения Единая региональная система (ЕРС) ПВО представляет собой коалиционную группировку войск (сил) ПВО Российской Федерации и Республики Беларусь, развернутых в Восточно-европейском регионе коллективной безопасности, объединенных единой системой управления и применяемых по единому замыслу и плану. Формирование и функционирование ЕРС в полном объеме предполагается только возникновением реальной угрозы применения военной силы против России и Белоруссии. Объективно, создание объединенной системы ПВО усилило фактор сдерживания любого потенциального противника от попыток силового давления.

В результате военной интеграции с Беларусью Россия получила ряд непосредственных геополитических выгод:

- непосредственный выход к границам Центрально-Европейского региона;
- устранение потенциальной угрозы создания так называемого Балтийско-Черноморского пояса изоляции России, укрепление позиции России в ее взаимоотношениях с государствами, блоками и союзами, прежде всего в Европе [1];
- увеличение военных возможностей государства в области обычных вооружений за счет интеграции с Республикой Беларусь обладающей высокой боеспособностью;
- появление новых перспектив для маневра в рамках договора об ОВСЕ.

Кроме того, белорусские вооруженные силы вносят значительный вклад в установление и поддержание стабильности в регионе. Объединение вооруженных сил двух стран значительно усилило группировку, особенно сухопутных сил и войск ПВО в регионе, и не потребовало существенной перестройки систем управления союзными армиями.

Эффективность мероприятий военного строительства Союзного государства подтверждалась в ходе крупномасштабных учений РГВ «Щит Отечества–2006» и «Запад–2009», результаты которых были высоко оценены Президентами России и Беларуси, а также экспертами и наблюдателями. Главы двух государств, подводя итоги совместного оперативно-стратегического учения, в 2009 г. приняли решение о проведении подобных мероприятий один раз

в два года, что подчеркивает неуклонность курса на совместное обеспечение безопасности в военной сфере.

Совместные российско-белорусские оперативные учения «Щит Союза- 2011» проходили с 16 по 22 сентября 2011 г. на Гороховецком и Ашулукском военных полигонах на территории Нижегородской и Астраханской областей [4]. В ходе учений воинские формирования ВВС и ПВО двух стран отрабатывали вопросы «отражения ударов средств воздушного нападения условного противника во взаимодействии с подразделениями Сухопутных войск», территориальных войск и сил специальных операций при ведении боевых действий за удержание оборонительных рубежей и разгрому вклинившихся группировок противника.

К участию в учениях привлекались около 12 тыс. военнослужащих. На учениях «Щит Союза 2011» было задействовано более 200 единиц различной боевой техники, в том числе порядка 100 танков. В выполнении учебно-боевых задач участвовало более 50 самолетов и вертолетов ударной, истребительной и военно-транспортной авиации.

Российско-белорусские учения «Запад 2013» проходили на трех российских и двух белорусских полигонах, в том числе и в Калининградской области, а также и в акватории Балтийского моря. Они продлились с 20 по 26 сентября 2013 г. В них приняли участие 9,5 тысяч военнослужащих с российской стороны и 2,5 тыс. с белорусской. По сценарию на побережье Балтийского моря был высажен десант, был задействован весь арсенал межвидовой группировки союзных войск – не только сухопутные войска, но и истребительная и штурмовая авиация, даже стратегическая, корабли Балтийского флота. Предполагалось участие РВСН, которые могли произвести пуски стратегических ракет. Конечно, не в район учений, а на полигон «Кура», что на Камчатке. По крайней мере, заявил командующий РВСН, «до конца 2013 г. будет произведено несколько пусков баллистических ракет, стоящих на вооружении подчиненных ему войск. Почему бы не сделать хотя бы один пуск в ходе нынешних маневров» [3].

Известно также, что в ходе учений «Запад 2013» прошли и учения организации Договора о коллективной безопасности «Взаимодействие 2013» [2]. Они стали как бы составной частью «Запада», в чем есть определенные политические и стратегические резоны. На них были привлечены воинские контингенты и оперативные группы союзников России и Белоруссии по ОДКБ – из Армении, Казахстана, Киргизии и Таджикистана – всего более 600 человек. Активное участие в маневрах приняли подразделения 31-й десантно-штурмовой бригады из Ульяновска, 37-й десантно-штурмовой бригады специального назначения аэромобильных войск Республики Казахстан из города Талды-Курган и 103 мобильной бригады из состава Сил специального назначения Республики Беларусь (город Витебск). На заключительном этапе маневров «Запад 2013» на смотровой трибуне присутствовали Верховные главнокоман-

дующие Вооруженных сил России и Беларуси Президенты В.В. Путин и А.Г. Лукашенко.

Для того чтобы сделать эти учения максимально открытыми, уйти от всяческих инсинуаций, которыми всегда сопровождаются подобные мероприятия в западной прессе, заместитель начальника Генерального штаба еще за два месяца до начала маневров подробно проинформировал о них коллег в штаб-квартире НАТО в Брюсселе, и на маневры были приглашены наблюдатели от Североатлантического альянса. Всего более 60 человек, в том числе и из США, Великобритании, ФРГ, Бельгии, Италии, Франции и других стран, даже Японии, которая не ходит в НАТО.

Большие десантные корабли (БДК) «Калининград» Балтийского флота, «Георгий Победоносец» Северного флота и «Азов» Черноморского флота с белорусскими десантниками на борту вышли из порта Ломоносов, что под Санкт-Петербургом, и взяли курс на Калининград. Через двое суток они высадились на балтийской военно-морской базе. Они, совместно с экипажами БДК, приняли участие в отражении воздушных атак вероятного противника, в противодесантной обороне корабельного ордера, отработали нормативы по посадке боевой техники в десантные корабли и по высадке ее «на плаву».

В основу замысла учений положен один из вариантов развития военно-политической обстановки в случае проникновения на территорию условного государства – члена ОДКБ экстремистских групп, ставящих своей целью проведение террористических актов и дестабилизацию обстановки, противодействие этим попыткам и, конечно, их локализация и отражение бандитских атак.

Руководство Минобороны России подвело итоги российско-белорусских стратегических учений «Запад 2013», прошедших с 20 по 26 сентября на пяти полигонах Союзного государства. В военном ведомстве эти учения рассматривали как возможность «детально разобраться с проблемами Вооруженных сил и укрепления обороноспособности государства».

Начальник Генштаба на совещании руководящего состава Вооруженных Сил России сообщил, что учения «Запад 2013» показали проблемы технических средств связи и управления. «Состояние имеющегося парка командно-штабных машин и средств связи полевых пунктов управления не в полной мере удовлетворяют современным требованиям по мобильности и защищенности, а также по обеспечению оперативности управления войсками и силами», – сказал он [8]. Оценка возможностей системы управления Западного военного округа «подтвердила необходимость дальнейшего обновления ее технической основы», – подчеркнул начальник Генерального штаба.

Мы часто повторяем: что, если завтра война? Учения «Запад 2013» и «Взаимодействие 2013» как раз и должны показать, что Россия, страны ОДКБ и мощь наших армий ее никогда не допустят.

Таким образом, анализ изученного материала наглядно подтвердил стремление руководства России и Белоруссии предпринять реальные меры

по укреплению евразийской безопасности и в одностороннем порядке ограничить крупномасштабную военную деятельность на границах НАТО и Союзного государства России и Белоруссии.

© Созыкин М.В., 2017

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

- [1] Бурьян С.В. Российско-белорусские отношения на современном этапе // Центр Общественных Экспертиз. URL: <http://www.nest-expert.ru/node/62>.
- [2] Взаимодействие 2013. URL: <http://www.belvpo.com/ru/30144.html>.
- [3] «Запад – 2013». Режим доступа: https://ria.ru/trend/International_exercises_Russia_Belarus_26092013/.
- [4] В Нижегородской области стартовали военные учения «Щит Союза – 2011» // Российская газета. 16 сентября 2011. С. 3.
- [5] Ковалев В. Белоруссия намерена крепить оборону // Красная звезда. 30 июня 1999. С. 5.
- [6] Пимошенко И.И. Проблемы восприятия белорусско-российской интеграции странами Центральной и Восточной Европы и странами Запада // Белорусский журнал международного права и международных отношений. 2000. № 4. С. 17–19.
- [7] Решение высшего Совета Сообщества России и Белоруссии от 2 февраля 1997 г. № 5. «Об общих принципах военного строительства и использования элементов военной инфраструктуры Белоруссии и России».
- [8] Связь с браком. Российско-белорусские учения выявили проблемы с техническими средствами связи в армии // Газета. Ru. URL: https://www.gazeta.ru/politics/2013/10/18_a_5715005.shtml.
- [9] Чернобай В. На страже союзных границ // Во славу Родины. 27 ноября 2000. С. 2.

REFERENCES

- [1] Bur'jan S.V. Rossijsko-belorusskie otnoshenija na sovremennom jetape // Centr Obshhstvennyh Jekspertiz. URL: <http://www.nest-expert.ru/node/62>.
- [2] Vzaimodejstvie 2013. URL: <http://www.belvpo.com/ru/30144.html>.
- [3] «Zapad – 2013». Rezhim dostupa: https://ria.ru/trend/International_exercises_Russia_Belarus_26092013/.
- [4] V Nizhegorodskoj oblasti startovali voennye uchenija «Shhit Sojuza – 2011» // Rossijskaja gazeta. 16 sentjabrja 2011. S. 3.
- [5] Kovalev V. Belorussija namerena krepit' oboronu // Krasnaja zvezda. 30 ijunja 1999. S. 5.
- [6] Pimoshenko I.I. Problemy vosprijatija belorussko-rossijskoj integracii stranami Central'noj i Vostochnoj Evropy i stranami Zapada // Belorusskij zhurnal mezhdunarodnogo prava i mezhdunarodnyh otnoshenij. 2000. № 4. S. 17–19.
- [7] Reshenie vysshego Soveta Soobshhestva Rossii i Belorussii ot 2 fevralja 1997 g. № 5. «Ob obshhih principah voennogo stroitel'stva i ispol'zovanija jelementov voennoj infrastruktury Belorussii i Rossii».

- [8] Svjaz' s brakom. Rossijsko-belorusskie uchenija vyjavili problemy s tehničeskimi sredstvami svjazi v armii // *Gazeta. Ru*. URL: https://www.gazeta.ru/politics/2013/10/18_a_5715005.shtml.
- [9] *Chernobaj V.* Na strazhe sojuznyh granic // *Vo slavu Rodiny*. 27 nojabrja 2000. S. 2.

THE CREATION AND DEVELOPMENT OF THE COALITION OF THE RUSSIAN-BELARUSIAN GROUP OF FORCES AT THE TURN OF XX–XXI CENTURIES

Maxim V. Sozykin

Peoples' Friendship University of Russia (RUDN University)
6 Miklukho-Maklaya St., Moscow, Russia, 117198

In the article the author focuses on the need to ensure security of Belarus and strengthening its armed forces, gradually analyzing the steps of the state authorities in this direction, since 1992 – present. The role of Russia in the field of cooperation with Belarus and to ensure its military equipment.

The author emphasizes the political position of the President of Belarus Alexander Lukashenko, who openly declares that Russia is an ally of Belarus that is confirmed by the approved General principles of military construction and the use of elements of military infrastructure in the two States. The results of a study conducted by the author showed that the main element of the created system armed defense of the two States is a regional grouping of troops.

Key words: regional grouping of troops of Belarus, Russia, military policy, weapons upgrades

Сведения об авторе:

Созыкин Максим Владимирович – аспирант кафедры истории России факультета гуманитарных и социальных наук Российского университета дружбы народов.

E-mail: 1042133326@rudn.university



DOI: 10.22363/2312-8313-2017-4-3-297-299

РАЗНОГЛАСИЯ С КОММЕРЧЕСКИМИ КРУГАМИ
(отрывок из книги «Благосостояние для всех»,
главы IV «Министр хозяйства,
но не представитель отдельных групп»)

Л. Эрхард¹

«Титуломания» и требования о защите титулов законом находят еще более яркое выражение в стремлении различных хозяйственных группировок добиться издания специальных законов по регламентации отдельных профессий. Здесь мне кажется невозможным воздержаться от обоснования моего отрицательного отношения к стремлениям коммерческих кругов. Борьба из-за введения регулирующих торговлю законов продолжается уже долго. Несомненно, что она не всегда велась решительно, можно, пожалуй, сказать, что мое министерство в этом вопросе не всегда придерживалось постоянного курса. Нужно, однако, учитывать, что эта проблема имеет две стороны: во-первых, принципиальную, во-вторых, тактическую. И вот, с тактической точки зрения каждый месяц, который мне удавалось выиграть, затягивая принятие закона, ограничивающего профессиональную свободу, был для меня важен. Как бы там ни было, но и сейчас, когда я пишу эти строки, такой профессиональный закон, несмотря на оказываемое на меня давление, еще не принят. Если бы мое министерство в этом вопросе не оказывало упорного сопротивления, у нас, без сомнения, давно уже был бы принят закон о профессиях, который раздробил бы торговлю на дюжины разных отраслей, причем на пути к получению разрешения заниматься торговлей для каждой такой отрасли, или на переход из одной в другую, была бы воздвигнута «защитная» преграда в виде требования специальных профессиональных знаний. Из всего вышеизложенного явствует, что подобный закон явился бы отрицанием всех моих представлений о свободном хозяйственном порядке.

Краткая историческая справка из недавнего прошлого кажется мне уместной. Закон о защите розничной торговли, который – и это весьма примечательно – вступил в силу в 1933 году, т.е. в год прихода Гитлера к власти, предусматривал вначале наложение абсолютного запрета на дальнейшее допущение к профессиональному занятию розничной торговлей. Когда же оказалось, что

¹ Людвиг Эрхард (1897–1977) – западногерманский экономист и государственный деятель. Федеральный канцлер ФРГ в 1963–1966 годах.

даже в тогдашних условиях нельзя было провести в жизнь такой запрет, этот закон, в его практическом применении, был превращен в закон о необходимости получения особого разрешения для ведения розничной торговли.

После Второй мировой войны в различных зонах и землях Западной Германии этот закон постигла неодинаковая судьба. В американской зоне была разрешена, в соответствии с директивой от 29 марта 1949 года, полная свобода промыслов, в то время как в британской и французской зонах положения закона 1933 года о выдаче разрешений на торговлю либо остались в силе, либо послужили основой для новых законов о допущении к занятию розничной торговлей, хотя, как общее правило, эти новые законы не были такими строгими, как закон 1933 года.

На основании создавшейся неодинаковой правовой ситуации в торговых кругах возникло совершенно понятное желание добиться единых правил. Не следует, однако, переоценивать оправданность такого желания. Можно ли действительно считать несчастьем то обстоятельство, что для открытия розничной лавки в Фленсбурге существуют иные правила, чем в Мюнхене?

Настояниям представителей розничной торговли во время работы парламента первого созыва я противился с успехом, ссылаясь на то, что такой особый закон о выдаче разрешений на право заниматься розничной торговлей не только не соответствовал бы духу рыночного хозяйства, но что и согласованность такого закона с основным законом (конституцией) ГФР не может быть с полной несомненностью доказана.

Впоследствии мне пришлось несколько отступить от моей отрицательной позиции. Это произошло не в последнюю очередь из-за усилившихся радикальных тенденций.

На V съезде Объединения розничной торговли 22 октября 1952 года я заявил поэтому:

«Я согласен на введение такой профессиональной регламентации для торговли, при которой право заниматься торговлей предоставляется путем выдачи разрешения. Но выдача разрешения на торговлю не должна исходить из предпосылок, ограничивающих свободу промыслов. Она должна исключительно служить цели – стимулировать повышение эффективности розничной торговли. Профессиональная регламентация не смеет привести к оцепенению розничной торговли, наоборот, она должна учитывать и поощрять ее приспособляемость и эластичность. Только в этом случае она имеет смысл и ценность. На иное регулирование розничной торговли я не могу согласиться...»

Последовавшие вслед за этим заявлениями переговоры концентрировались на вопросе, можно ли в поставленных мною рамках найти формулировку такому закону. Недовольство затянувшимися переговорами привело, без моего ведома, к неожиданному выступлению в Бундестаге. Христианско-демократический союз (ХДС) внес 11 июня 1953 года, незадолго до истечения полномочий парламента первого созыва, инициативное предложение о принятии закона о временной регламентации розничной торговли (Публикация

Бундестага 4532). Этот законопроект не был принят, во-первых, из-за истечения срока полномочий Бундестага, а во-вторых, из-за предусмотренного в нем расчленения всей розничной торговли на несколько дюжин отраслей, что натолкнулось на сопротивление общественности.

Исходя из создавшейся в боннском парламенте ситуации, я был вынужден сообщить 20 июня федеральному канцлеру, что в министерстве хозяйства разработка закона о регламентации розничной торговли будет продолжаться и что по отношению к принципиальному требованию о введении профессиональных регламентации «с целью повышения и укрепления достижений в работе и обеспечения соревнования по достижениям в розничной торговле» занята положительная позиция. 14 июля был сформулирован так наз. Висбаденский проект, вызвавший широкую дискуссию в торговых кругах. Он был принят Объединением розничной торговли в качестве последнего еще возможного и допустимого варианта.

Всестороннее обсуждение этого предложения в моем министерстве, а также переговоры с другими учреждениями заставили, однако, прийти к заключению, что и этот проект не был свободен от запретительных тенденций, которые не соответствовали моим основным хозяйственно-политическим принципам. Измененный после этого проект был в свою очередь отклонен Объединением. В создавшейся ситуации я воспользовался конференцией Объединения розничной торговли в Гамбурге 27 октября 1954 г., чтобы еще раз принципиально разобрать этот комплекс вопросов. То, что я говорил тогда, сохраняет свое значение по сегодняшний день, ибо я не вижу причин признать мою принципиальную установку подлежащей изменению или неверной. Мои взгляды не может изменить и то обстоятельство, что Бундестаг согласился, наконец, уступить многолетнему давлению торговых кругов и, возможно, примет закон о профессиональной деятельности, который в смысле его возможных вредных последствий определенно не может быть сравнен с законопроектом, представленным парламенту первого созыва.

ДЛЯ ЗАМЕТОК
