



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

2017 Том 4 № 2

DOI: 10.22363/2312-8313-2017-4-2

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»

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

Волльманн 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)

Цык 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, публикации 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.

Литературный 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 20.06.2017. Выход в свет 27.06.2017. Формат 70×100/16.

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

Усл. печ. л. 13,0. Тираж 500 экз. Заказ № 607. 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 2

DOI: 10.22363/2312-8313-2017-4-2

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)

Tsvyk 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 (JPAE)

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

- Иванов О.Б.** Институт общественного контроля в политической системе современной России (Москва, Россия) 107
- Кравчук Н.Ю., Юрков Д.В.** Государственные информационные ресурсы Российской Федерации на современном этапе: проблемы и перспективы развития (Москва, Россия) 116
- Первойкина С.А., Путиц Д.Н.** Инновационный путь развития как средство модернизации национальной экономики (Москва, Россия) 130

ВОПРОСЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ УПРАВЛЕНИЯ ОРГАНИЗАЦИЯМИ

- Симакова Я.В.** Проблемы подготовки квалифицированных кадров в сфере обращения лекарственных средств (Москва, Россия) 140
- Снисаренко И.М.** Социальные детерминанты саморазвития персонала организации (Москва, Россия) 153
- Черкасова И.К.** Социальные механизмы развития государственного автономного учреждения культуры города Москвы «Культурный центр ЗИЛ» (Москва, Россия) 164

ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ УПРАВЛЕНИЯ

- Крутиков Я.О.** Институциональная основа борьбы с терроризмом во Франции: эффективность и методы ее повышения (Нижний Новгород, Россия) 172
- Шультц Д.** Региональные диспропорции в экономическом развитии: опыт Соединенных Штатов Америки (Миннесота, Соединенные Штаты Америки) 180

АНТОЛОГИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

- Эрхард Л.** От гражданина к подданному (отрывок из книги «Благосостояние для всех», главы IV “Министр хозяйства, но не представитель отдельных групп”) 202

CONTENTS

PUBLIC ADMINISTRATION: THEORY AND PRACTICE

- Ivanov O.B.** The institute of public control in the political system in modern Russia (Moscow, Russia) 107
- Kravchuk N.Yu., Yurkov D.V.** State information resources of Russian Federation at the present stage: problems and prospects of development (Moscow, Russia) ... 116
- Pervoykina S.A., Putimtsev D.N.** Innovative way of development as a mechanism of national economy modernization (Moscow, Russia) 130

IMPROVEMENT OF ORGANIZATIONAL MANAGEMENT

- Simakova Ya.V.** Problems of preparation of qualified personnel in the sphere of circulation of medicines (Moscow, Russia) 140
- Snisarenko I.M.** Social determinants of personnel's self-development in the organization (Moscow, Russia) 153
- Cherkasova I.K.** Social mechanisms of development of Moscow cultural center "ZIL" (Moscow, Russia) 164

FOREIGN EXPERIENCE OF PUBLIC ADMINISTRATION

- Krutikov Yu.O.** Institutional basis of fighting terrorism in France: it's effectiveness and methods of efficiency improvement (Nizhni Novgorod, Russia) 172
- Schultz D.** Regional disparities in economic development: lessons learned from the United States of America (Minnesota, USA) 180

ANTHOLOGY OF PUBLIC ADMINISTRATION

- Erhard L.** From citizen to servant (excerpt from Chapter VI "The Minister of the economy, but not representative of certain groups" of the book «Well-being for all») 202



DOI: 10.22363/2312-8313-2017-4-2-107-115

ИНСТИТУТ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ В ПОЛИТИЧЕСКОЙ СИСТЕМЕ СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

О.Б. Иванов

Центр урегулирования социальных конфликтов
проспект Мира, 72, Москва, Россия, 129063

Автор анализирует перечень субъектов общественного контроля, рассматривает понятия участия в осуществлении общественного контроля и осуществления общественного контроля, раскрывает их субъектный состав и содержание.

Анализируется современная система общественного контроля, отмечается недостаточное развитие правового механизма и предлагаются способы регулирования данного правового явления. В сравнительно-правовом аспекте рассматриваются вопросы регулирования института общественного контроля на уровне субъектов Российской Федерации. Автор анализирует статус общественных советов, выявляет пробелы, которые необходимо восполнить для повышения эффективности деятельности общественных советов при осуществлении общественного контроля в Российской Федерации.

Отмечается создание в России ряда возможностей для выявления государством настроений и желаний общества, определения вопросов, требующих повышенного внимания государственной власти. Анализируются проблемы реализации предложений, содержащихся в итоговых документах, выдвижения общественной инициативы как результатов общественного контроля.

На основе изучения нормативных правовых актов Российской Федерации и правовых актов субъектов Российской Федерации автор приходит к выводу о наличии противоречий в декларированных и реальных возможностях донесения результатов общественного контроля до органов государственной власти.

Ключевые слова: гражданское общество, общественный контроль, субъекты общественного контроля, общественная экспертиза, общественные интересы, Общественная палата России

Для устойчивого и сбалансированного функционирования аппарата государственной власти, сформированного при помощи демократических институтов, общество должно располагать современными и эффективными инструментами независимого контроля над деятельностью органов власти.

Нельзя не согласиться с мнением А.С. Панарина, который полагает, что нет ничего опаснее бесконтрольной власти, опирающейся не на закон,

а на угрозу применения насилия, и поэтому необходим надежный демократический контроль [16].

Понятие общественного контроля завязано на понятии гражданского общества, функционирующего как на национальном, так и на транснациональном уровнях [11; 12]. Последнее правильно определять как общество с возможностями идеологического многообразия и политического плюрализма, в котором граждане могут свободно реализовывать свои права, в том числе на свободу слова, свободу объединения по политическому признаку. Для него характерны три особенности: наличие множества центров социальной власти (так как гражданское общество несовместимо с единовластной государственной машиной); относительная независимость этих центров от государства; чувство гражданской ответственности, цивилизованное поведение граждан и их активная гражданская позиция [10].

Для обозначения совокупности средств и приемов, с помощью которых общество гарантирует, что поведение субъектов управления будет осуществляться в соответствии с установленными нормами и ценностями, используется термин «общественный контроль».

К числу инструментов общественного контроля в широком смысле можно отнести систему политической конкуренции, институт императивного мандата, независимые средства массовой информации и право граждан на информацию как таковое, свободу выражения мнения и т.д.

В более конкретном смысле общественный контроль правильно рассматривать как совокупность деятельности граждан и общественных организаций, направленную на достижение транспарентности (отсутствие секретности, прозрачность информации) работы органов власти, учет общественного мнения, повышение эффективности государства и т.д. Общественный контроль – это всегда коммуникация общества и власти, диалог в интересах обеих его сторон.

Вопрос допустимых форм и характера такой коммуникации дискуссионен [13]. И власть, и гражданское общество находятся в постоянном и непрерывном взаимодействии. Обе эти стороны ведут диалог и как бы дополняют друг друга, но, с другой стороны, они нейтрализуют и, в известном смысле, ограничивают друг друга. Так, гражданское общество не дает возможности власти внедрить авторитарную или тоталитарную модель управления, выхолостить общественные институты и основополагающие понятия прав личности. Власть, со своей стороны, ограничивает стихийное начало гражданского общества, предотвращая развитие присущих ему анархических и деструктивных тенденций.

Чтобы гражданское общество могло осуществлять эффективный общественный контроль, оно не должно субъектно, идейно совпадать с властью. Оно должно участвовать в общественных отношениях с известной долей самостоятельности. Именно об этом говорил Президент России Владимир Путин в своем выступлении перед членами Федерального Собрания в декабре

2013 г. По его инициативе бы принят Федеральный закон «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» [20].

Попытки внедрения институтов общественного контроля в политическую жизнь нашей страны возникали, разумеется, и раньше. Если не брать в расчет советский период развития государственности, то следует сказать об Общественной палате Конституционного совещания, созданной в 1993 г. [18]. Ее задачами были выработка предложений по проекту Конституции России, а также подготовка иных рекомендаций по всему спектру вопросов [19]. Попытка эта носила ситуативный характер, но демонстрировала желание власти в непростых условиях острого кризиса наладить взаимодействие с активной частью общества.

Уже в ту пору наметились существенные отличия общественного контроля от контроля парламентского и государственного. И в случае депутатского контроля, и в случае специализированного государственного контроля в качестве субъектов контроля выступают носители власти, имеющие собственные политические интересы, связанные с перераспределением властных полномочий внутри системы. Интересы общественного контроля принципиально иные, поскольку сами его институты не являются властными и представляют гражданское общество, хоть и участвуя от его имени в политических процессах.

До принятия Закона об основах общественного контроля само понятие «общественного контроля» было довольно размытым. Несмотря на то, что содержалось оно в большом количестве законов и подзаконных актов, сам общественный контроль рассматривался как вспомогательный инструмент обеспечения прозрачности в отдельно взятых сферах деятельности или отдельных, традиционно наиболее закрытых, сферах деятельности государства и искусственно «выводился» за границы политической жизни.

В 2014 г. с принятием вышеназванного закона ситуация изменилась. Общественный контроль приобрел все необходимые черты сформированного общественно-политического института, влияющего не на отдельные вопросы, а на систему работы власти. Сейчас мы можем констатировать, что краеугольные институты общественного контроля в России де-юре сформированы.

В частности, закреплена трехуровневая система общественных палат: Общественная палата Российской Федерации, региональные общественные палаты (действующие на основе соответствующих законов субъектов федерации), местные (муниципальные) общественные палаты (советы). При министерствах и ведомствах создаются общественные советы, которые призваны стать профессиональными площадками обсуждения аспектов взаимодействия гражданского общества и власти в специальных сферах. В то же время нельзя не согласиться, что именно общественные палаты стали центральным звеном системы общественного контроля [21].

Формально полномочий для активного влияния на процесс принятия властью решений у общественных палат нет. Они наделены (хотя во многом

и декларативно) правами давать заключения о нарушениях законодательства органами власти, а также о нарушениях свободы слова в средствах массовой информации, и направлять указанные заключения в компетентные органы, проводить экспертизы проектов нормативных правовых актов, направлять своих членов для участия в работе органов власти и т.п. Однако в последнее время мы все чаще наблюдаем случаи, когда властная инициатива (особенно на муниципальном или региональном уровнях), не нашедшая поддержки у общественных палат, в итоге не реализуется в первоначальном виде. То есть влияние этих институтов на процесс принятия государственных решений за последние два года существенно возросло.

В свете анализа роли и места общественного контроля в политической системе важной представляется оценка деятельности общественных палат субъектов РФ. Их правовой статус устанавливается региональным законодательством. Субъекты федерации пошли самыми разными путями. Известны случаи (как, например, в Ульяновской области), когда региональная общественная палата является специфическим по способу формирования, но тем не менее государственным органом, осуществляющим общественный контроль [3].

Анализ регионального законодательства свидетельствует о том, что общественные палаты субъектов РФ зачастую обладают разным правовым статусом и наделены самыми разнообразными, но не равными полномочиями в сфере общественного контроля. Так, в одних случаях проведение общественного контроля палатами контроль предусмотрен только за деятельностью исполнительных органов государственной власти (Новосибирская область [4]); в других – за деятельностью правительства, органами исполнительной власти и органами местного самоуправления (Мордовия [5], Челябинская [6] и Смоленская [7] области). В третьих субъектах такой контроль предусмотрен за деятельностью органов государственной власти (Ханты-Мансийский автономный округ [8], Ямало-Ненецкий автономный округ [9]).

Различия в правовом положении региональных общественных палат требуют принятия «модельного» закона, регулирующего общие принципы формирования и функционирования региональных общественных палат, а также институтов общественного контроля на низовом – муниципальном – уровне.

Другой проблемой, связанной с обеспечением участия общественных палат в политической жизни, видится положение законодательства, в соответствии с которым подобные органы на федеральном уровне могут создаваться только при исполнительных органах власти. Это представляется не совсем логичным, тем более что, например, при Федеральном Собрании Российской Федерации уже создан и функционирует совещательный орган – Совет законодателей [15]. Вся логика участия общественных палат в политической жизни страны подталкивает нас к решению давно назревшего вопроса о признании их субъектами правотворческой инициативы.

Не менее важен с точки зрения участия в политических процессах и вопрос последствий общественного контроля. Такие последствия выражаются во влиянии его результатов на объект контроля, а также степени их реализации. В настоящее время предложения, подготовленные субъектами общественного контроля, учитываются властью только в случаях, прямо предусмотренных законодательством. Поэтому зачастую, даже если в результате контроля будут выявлены очевидные недостатки и нарушения, учет мнения общества будет осуществляться по усмотрению самой власти.

Трудно не согласиться с тем, что этот подход снижает эффективность общественного контроля и ослабляет веру граждан в принцип обеспечения учета их мнения при принятии решений органами власти [14].

Другой важной проблемой является то, что общественные палаты в их нынешнем виде могут аккумулировать социальные конфликты, но не имеют возможности активно и, главное, методологически обоснованно, принимать участие в их разрешении. В связи с этим актуальной представляется создание при общественных палатах центров медиации. Это позволило бы вывести общественный контроль на принципиально новый уровень, а его субъекты смогли бы разрабатывать «дорожные карты» разрешения конфликтных ситуаций, повышая через это уровень коммуникации между властью и гражданским обществом и, как следствие, эффективность функционирования государства в целом.

Очевидно также, что институты общественного контроля пока не в состоянии полностью реализовать свой политический потенциал. Автор не склонен разделять оптимизм некоторых исследователей, считающих, что «создание и функционирование общественных палат является своеобразным индикатором развития гражданского общества» [1].

Если применить небезынтересное деление субъектов общественного контроля по степени зависимости от государства на автономные и зависимые [2], то общественные палаты и советы, как организации, создаваемые (полностью или частично) властью, а также ею финансируемые, относятся к зависимым субъектам. Следовательно, необходимо говорить о принципиальных изменениях порядка формирования общественных палат.

Представляется, что формироваться они должны либо непосредственно вышестоящими (или нижестоящими) палатами, либо какими-то иными негосударственными структурами. Таких механизмов может быть несколько. Все они требуют активного обсуждения и, в конечном итоге, закрепления на законодательном уровне.

В свете вышесказанного по-прежнему актуально звучит мысль Президента России, сформулированная им в Послании Федеральному собранию 11 лет назад: «Мы исходим из того, что иметь в стране развитые демократические процедуры не просто необходимо, но и экономически выгодно. Быть с обществом в ответственном диалоге – политически целесообразно. И поэтому современный российский чиновник обязан учиться разговаривать с обществом

не на командном жаргоне, а на современном языке сотрудничества. Языке общественной заинтересованности, диалога и реальной демократии» [17].

Подводя итог, отметим, что на сегодняшний день в России сложилась богатая правовая и организационная база по вопросу участия институтов общественного контроля в политической жизни. Однако ее анализ позволяет говорить о проблемах содержательного характера, для решения которых особое внимание следует уделить обеспечению реализации всех пока только декларированных возможностей донесения результатов общественного контроля до органов власти, а также устранению декларативности ряда норм. Целью такой деятельности автор видит не только создание интересных государству и обществу моделей взаимодействия, но и реальное совершенствование государственной деятельности на основе детально проработанных, эффективных в реализации идей представителей общества.

© Иванов О.Б., 2017

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

- [1] *Гриб В.В.* Место и роль общественных палат в системе общественного контроля в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 5. С. 33–38.
- [2] *Гриб В.В.* Актуальные проблемы нормативного закрепления системы субъектов общественного контроля в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 1. С. 13–16.
- [3] Закон Ульяновской области от 06.11.2013 № 208-ЗО (ред. от 05.05.2014) «О Палате справедливости и общественного контроля в Ульяновской области» // Ульяновская правда. № 144 (23415). 11.11.2013.
- [4] Закон Новосибирской области от 17.11.2006 № 51-ОЗ «Об Общественной палате Новосибирской области» // Ведомости Новосибирского областного Совета депутатов. 2006. № 51. 24.11.2006.
- [5] Закон Республики Мордовия от 20.02.2006 № 7-З «Об Общественной палате Республики Мордовия» // Известия Мордовии. 2006. № 26–4. 21.02.2006.
- [6] Закон Челябинской области от 27.10.2005 № 412-ЗО «Об Общественной палате Челябинской области» // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».
- [7] Закон Смоленской области от 13.03.2006 № 3-з «Об Общественной палате Смоленской области» // Смоленская газета. 2006. № 11. 16.03.2006.
- [8] Закон Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 26.02.2006 № 33-оз (ред. от 17.10.2014) «Об Общественной палате Ханты-Мансийского автономного округа – Югры» // Собрание законодательства Ханты-Мансийского автономного округа – Югры. 2006. № 2. Ст. 82.
- [9] Закон Ямало-Ненецкого автономного округа от 29.11.2006 № 81-ЗАО «Об Общественной палате Ямало-Ненецкого автономного округа» // Ведомости Государственной Думы Ямало-Ненецкого автономного округа. 2006. № 10.

- [10] *Иванец Г.И., Калинин И.В., Червонюк В.И.* Конституционное право России: Энциклопедический словарь / Под ред. В.И. Червонюка. М.: Юридическая литература, 2002. С. 45.
- [11] *Иванов В.Г.* Глобальное гражданское общество: становление нового актора мировой политики. Часть I // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Политология. 2010. № 4.
- [12] *Иванов В.Г.* Глобальное гражданское общество: становление нового актора мировой политики. Часть II // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Политология. 2011. № 1.
- [13] *Иванов О.Б.* Власть и общество: непримиримые друзья / Официальный сайт Агентства гражданской журналистики «Ридус». URL: <https://www.ridus.ru/news/225082>.
- [14] *Лапина А.И.* Правовые последствия общественного контроля за деятельностью органов государственной власти // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 11. С. 95–102.
- [15] Официальный сайт Совета законодателей Российской Федерации при Федеральном Собрании Российской Федерации. URL: <http://szrf.km.duma.gov.ru>.
- [16] *Панарин А.С.* Глобальное политическое прогнозирование. М.: Алгоритм, 2002. С. 10–11.
- [17] Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 25.04.2005 года // Российская газета. 2005. 26 апреля.
- [18] Распоряжение Президента Российской Федерации от 24.09.1993 № 659-рп «Об образовании Общественной палаты Конституционного совещания» // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».
- [19] Распоряжение Президента Российской Федерации от 11.10.1993 № 686-рп «Об утверждении Положения об Общественной палате Конституционного совещания» // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1993. № 42. Ст. 4000.
- [20] Федеральный закон от 04.04.2005 №32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации» (в редакции на 01.04.2017 года) // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».
- [21] *Чеботарев Г.Н.* Общественная палата в системе общественного контроля субъекта Российской Федерации // Российский юридический журнал. 2015. № 6. С. 125–130.

REFERENCES

- [1] *Grib V.V.* Mesto i rol' obshhestvennyh palat v sisteme obshhestvennogo kontrolja v Rossijskoj Federacii // Konstitucionnoe i municipal'noe pravo. 2015. № 5. S. 33–38.
- [2] *Grib V.V.* Aktual'nye problemy normativnogo zakreplenija sistemy subektov obshhestvennogo kontrolja v Rossijskoj Federacii // Konstitucionnoe i municipal'noe pravo. 2016. № 1. S. 13–16.
- [3] Zakon Ul'janovskoj oblasti ot 06.11.2013 № 208-ZO (red. ot 05.05.2014) «O Palate spravedlivosti i obshhestvennogo kontrolja v Ul'janovskoj oblasti // Ul'janovskaja pravda. № 144 (23415). 11.11.2013.
- [4] Zakon Novosibirskoj oblasti ot 17.11.2006 № 51-OZ «Ob Obshhestvennoj palate Novosibirskoj oblasti» // Vedomosti Novosibirskogo oblastnogo Soveta deputatov. 2006. № 51. 24.11.2006.

- [5] Zakon Respubliki Mordovija ot 20.02.2006 № 7-Z «Ob Obshhestvennoj palate Respubliki Mordovija» // *Izvestija Mordovii*. 2006. № 26–4. 21.02.2006.
- [6] Zakon Cheljabinskoj oblasti ot 27.10.2005 № 412-ZO «Ob Obshhestvennoj palate Cheljabinskoj oblasti» // *Spravochno-pravovaja sistema «Konsul'tantPljus»*.
- [7] Zakon Smolenskoj oblasti ot 13.03.2006 № 3-z «Ob Obshhestvennoj palate Smolenskoj oblasti» // *Smolenskaja gazeta*. 2006. № 11. 16.03.2006.
- [8] Zakon Hanty-Mansijskogo avtonomnogo okruga – Jugry ot 26.02.2006 № 33-oz (red. ot 17.10.2014) «Ob Obshhestvennoj palate Hanty-Mansijskogo avtonomnogo okruga – Jugry» // *Sobranie zakonodatel'stva Hanty-Mansijskogo avtonomnogo okruga – Jugry*. 2006. № 2. St. 82.
- [9] Zakon Jamalo-Neneckogo avtonomnogo okruga ot 29.11.2006 №81-ZAO «Ob Obshhestvennoj palate Jamalo-Neneckogo avtonomnogo okruga» // *Vedomosti Gosudarstvennoj Dumy Jamalo-Neneckogo avtonomnogo okruga*. 2006. №10.
- [10] *Ivanec G.I., Kalinskij I.V., Chervonjuk V.I.* Konstitucionnoe pravo Rossii: Jenciklopedicheskiy slovar' / Pod red. V.I. Chervonjuka. M.: Juridicheskaja literatura, 2002. S. 45.
- [11] *Ivanov V.G.* Global'noe grazhdanskoe obshhestvo: stanovlenie novogo aktora mirovoj politiki. Chast' I // *Vestnik Rossijskogo universiteta družby narodov. Serija Politologija*. 2010. № 4.
- [12] *Ivanov V.G.* Global'noe grazhdanskoe obshhestvo: stanovlenie novogo aktora mirovoj politiki. Chast' II // *Vestnik Rossijskogo universiteta družby narodov. Serija Politologija*. 2011. № 1.
- [13] *Ivanov O.B.* Vlast' i obshhestvo: neprimirimye druž'ja / Oficial'nyj sajt Agentstva grazhdanskoj zhurnalistiki «Ridus». URL: <https://www.ridus.ru/news/225082>.
- [14] *Lapshina A.I.* Pravovye posledstvija obshhestvennogo kontrolja za dejatel'nost'ju organov gosudarstvennoj vlasti // *Aktual'nye problemy rossijskogo prava*. 2015. № 11. S. 95–102.
- [15] Oficial'nyj sajt Soveta zakonodatelej Rossijskoj Federacii pri Federal'nom Sobranii Rossijskoj Federacii. URL: <http://szrf.km.duma.gov.ru>.
- [16] *Panarin A.S.* Global'noe politicheskoe prognozirovanie. M.: Algoritm, 2002. S. 10–11.
- [17] Poslanie Prezidenta Rossijskoj Federacii Federal'nomu Sobraniju Rossijskoj Federacii ot 25.04.2005 goda // *Rossijskaja gazeta*. 2005. 26 aprelja.
- [18] Rasporjazhenie Prezidenta Rossijskoj Federacii ot 24.09.1993 № 659-rp «Ob obrazovanii Obshhestvennoj palaty Konstitucionnogo soveshhanija» // *Spravochno-pravovaja sistema «Konsul'tantPljus»*.
- [19] Rasporjazhenie Prezidenta Rossijskoj Federacii ot 11.10.1993 № 686-rp «Ob utverzhdenii Polozhenija ob Obshhestvennoj palate Konstitucionnogo soveshhanija» // *Sobranie aktov Prezidenta i Pravitel'stva Rossijskoj Federacii*. 1993. № 42. St. 4000.
- [20] Federal'nyj zakon ot 04.04.2005 №32-FZ «Ob Obshhestvennoj palate Rossijskoj Federacii» (v redakcii na 01.04.2017 goda) // *Spravochno-pravovaja sistema «Konsul'tantPljus»*.
- [21] *Chebotarev G.N.* Obshhestvennaja palata v sisteme obshhestvennogo kontrolja sub'ekta Rossijskoj Federacii // *Rossijskij juridicheskij zhurnal*. 2015. № 6. S. 125–130.

THE INSTITUTE OF PUBLIC CONTROL IN THE POLITICAL SYSTEM IN MODERN RUSSIA

Oleg B. Ivanov

The Resolution of Social Conflicts Centre
Mira ave, 72, Moscow, Russia, 119048

The author analyzes the list of subjects of public control, reviews the concepts of participation in public control and implementation of public control, and describes their legal capacity and scope. The analysis of the nature of public control subjects helps the author to define their various classifications.

He analyses the modern system of public control, notes insufficient development of the legal mechanism and suggests the ways of regulation of this legal phenomenon. The public control institute on constituent entities legal levels is considered in the frame of this article in the comparative perspective. The author analyzes the status of public councils, identifies gaps that need to be addressed to improve the efficiency of public councils in the implementation of public control in the Russian Federation.

He describes a number of instruments that have appeared in Russia recently and that allow to unveil moods and expectations of the society and to identify the issues that require immediate attention of the state. The author analyses the problems of implementation of the provisions contained in the final documents that announce the public initiative, challenge regulatory acts as the result of public control.

On the basis of regulatory acts of the Russian Federation and regulatory acts of the subjects of the Russian Federation the Author concludes that there are contradictions between declared and actual possibilities of informing public authorities about the results of public control.

Key words: civil society, public control, public control subjects, public expert evaluation, public interests, the Public Chamber of Russia

Сведения об авторе:

Иванов Олег Борисович – политолог, руководитель Центра урегулирования социальных конфликтов, председатель Коллегии медиаторов при Торгово-промышленной палате Московской области.

E-mail: collegiamo@gmail.com



DOI: 10.22363/2312-8313-2017-4-2-116-129

**ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ИНФОРМАЦИОННЫЕ РЕСУРСЫ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ: ПРОБЛЕ-
МЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ****Н.Ю. Кравчук**

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

Д.В. Юрков

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

Статья посвящена нормативно-правовому и бюджетному обеспечению развития государственных информационных ресурсов Российской Федерации. Авторами проанализированы реализация и результаты федеральных целевых программ «Электронная Россия» и «Информационное общество». Отдельное внимание уделяется анализу проблем, препятствующих созданию высокоэффективной интегрированной системы государственных информационных ресурсов. Сформулирован ряд предложений по совершенствованию системы государственных информационных ресурсов Российской Федерации.

Ключевые слова: информация, информационные технологии, государственные информационные ресурсы

Современное государство располагает несколькими основными видами ресурсов, такими как технологические, природные, материальные, финансовые, трудовые. В условиях стремительного развития информационно-коммуникационных технологий такой ресурс, как информация, является для государства одним из наиболее важных. Государственные информационные ресурсы являются важным и необходимым условием эффективной деятельности во всех сферах жизни общества. В XXI в. качественное состояние и потенциал развития государственных информационных ресурсов становится одним из определяющих факторов развития страны в эпоху информационного общества, а также ее статуса в мировом сообществе. Информация и информационные технологии становятся решающими факторами, которые детерминируют развитие технологий и ресурсов в целом. Создание, а в последующем использование в интересах государства и общества информационно-

телекоммуникационных систем различного назначения на основе интеграции телекоммуникационных, вычислительных, информационных ресурсов, использования новейших информационных технологий – это сложная, комплексная и многоплановая межотраслевая задача, требующая глубокого изучения.

Ключевым законодательным нормативным правовым актом, регламентирующим деятельность в сфере государственных информационных ресурсов, является Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», который определяет информационные ресурсы как «отдельные документы и отдельные массивы документов, документы и массивы документов в информационных системах (библиотеках, архивах, фондах, банках данных, других информационных системах)» [7]. Государственные информационные ресурсы – это информационные ресурсы, которые в качестве элемента имущества находятся в собственности у государства. В Российской Федерации сформированы государственные информационные ресурсы следующих уровней:

- федеральные информационные ресурсы;
- информационные ресурсы, находящиеся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (информационные ресурсы совместного ведения);
- информационные ресурсы субъектов Российской Федерации.

Отдельные аспекты формирования и использования государственных информационных ресурсов регламентируются нормами федеральных законов от 8 августа 2001 г. № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей», от 8 августа 2001 г. № 128-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности», от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления», а также положениями постановления Правительства Российской Федерации от 24 ноября 2009 г. № 953 «Об обеспечении доступа к информации о деятельности Правительства РФ и федеральных органов исполнительной власти».

Для того, чтобы сделать деятельность органов государственной власти более открытой и повысить степень ее эффективности, улучшить взаимодействие с гражданами, был разработан ряд государственных программ.

Одной из таких программ являлась федеральная целевая программа (ФЦП) «Электронная Россия», которая реализовывалась с 2002 по 2010 г. Данная программа была утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 28 января 2002 г. № 65. Миссией Программы являлись внедрение единых стандартов к обслуживанию населения, повышение доступности информации для граждан о деятельности органов государственной власти, а также предоставление возможности гражданам оперативно пользоваться государственными и муниципальными услугами.

В качестве целей ФЦП «Электронная Россия» были заявлены:

1) повышение эффективности государственного управления, а также обеспечение необходимого уровня контроля над органами государственной власти;

2) повышение эффективности в организации внутренней деятельности органов государственной власти, а также в межведомственном взаимодействии, внедрение телекоммуникационных и информационных технологий в деятельность органов государственной власти и обеспечение эффективного использования данных технологий органами государственной власти.

Задачами ФЦП были определены:

1. переход на исполнение государственных функций и предоставление государственных услуг федеральными органами исполнительной власти в электронном виде;

2. развитие инфраструктуры, необходимой для доступа граждан к информации о деятельности государственных и муниципальных органов и о предоставляемых ими услугам;

3. внедрение в использование элементов электронного правительства для решения задач государственного управления;

4. развитие самой инфраструктуры электронного правительства.

По плану ФЦП общий объем ее финансирования за 2002–2010 гг. должен был составить 26 964,213 млн рублей (в ценах соответствующих лет), в том числе:

1) 20 369,431 млн рублей из средств федерального бюджета;

2) 6 594,782 млн рублей из средств субъектов Российской Федерации.

На 2010 г. общий объем финансирования программы составил 3 139 млн рублей (в ценах соответствующих лет), из них 39 млн рублей из средств бюджетов субъектов Российской Федерации и 3 100 млн рублей из средств федерального бюджета, в том числе:

1) 177 млн рублей на научно-исследовательские работы и опытно-конструкторские разработки;

2) 1 199,4 млн рублей – государственные капитальные вложения;

3) 1 723,6 млн рублей на прочие нужды.

Говоря о достигнутых результатах реализации программы, необходимо подчеркнуть, что они существенно отличаются от запланированных показателей. В итоге ФЦП фактически не была реализована так, как изначально предполагалось.

Основной проблемой, с которой столкнулись при реализации ФЦП «Электронная Россия», явилось недофинансирование. В ходе реализации программы стало ясно, что фактическое кассовое исполнение, которое за весь период реализации программы составило 20 775,2 млн рублей, из которых 19 395,2 млн рублей были выделены из средств федерального бюджета и 1 380,0 млн рублей – из средств бюджетов субъектов Российской Федерации, не соответствует плановым бюджетным показателям. Наибольшее сокращение финансирования программы по сравнению с изначальным планом наблюдалось в

начальный период ее реализации. В дальнейшем в ходе осуществления программы плановые расходы также неоднократно сокращались [11].

15 августа 2006 г. была принята новая редакция Программы – постановление Правительства Российской Федерации № 502 «О внесении изменений в Федеральную целевую программу “Электронная Россия (2002–2010 годы)”». Данные изменения также привели к проблемам с финансированием [9].

В 2008 г. был проведен анализ реализации Программы за период с 2002 по 2007 г., в ходе которого было выявлено, что большая часть реализованных предприятий имели прикладной характер и были узконаправленными на реализацию технологических задач. Также из-за недостаточного количества выделяемых средств не была создана единая информационная и телекоммуникационная система для органов государственной власти.

10 сентября 2009 г. постановлением Правительства № 721 «О внесении изменений в федеральную целевую программу «Электронная Россия (2002–2010 г.)» были скорректированы цели Программы. Основной целью стало создание инфраструктуры электронного правительства для обеспечения общественного доступа граждан к электронным источникам информации государственных органов.

15 декабря 2009 г. был открыт в тестовом режиме портал www.gosuslugi.ru [2].

Несмотря на объективные трудности, с которыми столкнулась Программа за период реализации, основные ее цели в основном были достигнуты. По итогам на 2010 г. из 42 показателей, которые были профинансированы, достиг планового значения 41 показатель.

Были завершены работы по строительству и сданы в эксплуатацию волоконно-оптические линии связи, с помощью которых органы государственной власти могут подключаться к защищенной системе МЭДО (межведомственный электронный документооборот). Для того, чтобы обеспечить контроль выполнения государственных программ, были усовершенствованы программные средства интеграции информационных ресурсов. Был создан и начал функционировать единый портал (www.gosuslugi.ru) для предоставления различных государственных услуг, что увеличило открытость государственных органов и повысило степень эффективности взаимодействия с гражданами, оперативности в предоставлении им многих видов государственных услуг. Впервые в России создана единая система, в которую входит весь набор услуг, которые предоставляются государством населению в электронном виде [6]. Тем не менее, данная Программа помимо положительных результатов принесла и отрицательные. В первую очередь, это дублирование услуг, в связи с чем предоставление государственных услуг стало не таким эффективным, как планировалось, привело к наибольшим затратам и путанице. После открытия портала государственных услуг органы, предоставляющие государственные услуги, продолжили их предоставление в традиционном формате, а именно – на личном приеме граждан с условием подачи заявите-

лями документов на бумажных носителях. Необходимо отметить, что данное обстоятельство объективно обусловлено низким уровнем информационно-технологической грамотности значительной части населения России. Вместе с тем сложившаяся ситуация существенно затрудняет переход к предоставлению государственных услуг в удаленном доступе и безбумажному делопроизводству в сфере государственно-общественного взаимодействия.

Еще одна государственная программа, принятая в целях стимулирования создания эффективной и целостной системы использования информационных технологий гражданами и пришедшая на смену ФЦП «Электронная Россия», – Программа «Информационное общество (2011–2020)». Первая редакция Программы «Информационное общество» была одобрена распоряжением Правительства от 20 октября 2010 г. № 1815-р, но в связи с изменением подхода государства к долгосрочным программам и бюджетированию вышло новое распоряжение от 2 декабря 2011 г. № 2161-р. Ответственным за исполнение Программы было определено Министерство связи и массовых коммуникаций Российской Федерации [8].

Цели и задачи Программы – получение гражданами и организациями преимуществ от применения и в дальнейшем использования ими информационных и телекоммуникационных технологий, а также создание необходимых условий для эффективного и оперативного взаимодействия граждан и организаций с государством на основе использования данных технологий.

Показателями успешной реализации Программы станут рост индекса Российской Федерации в международном рейтинге стран по уровню развития телекоммуникационных и информационных технологий, а также увеличение количества граждан, которые используют в повседневной жизни госуслуги, полученные в электронном виде. К 2020 г. планируется увеличить долю населения, которая пользуется электронными госуслугами, с 11% (показателя 2010 г.) до 85%.

Программа «Информационное общество» включает в себя следующие подпрограммы.

1. Информационно-телекоммуникационная инфраструктура информационного общества и услуги, оказываемые на ее основе.
2. Информационная среда.
3. Безопасность в информационном обществе.
4. Информационное государство.

Рассмотрим их подробнее.

1. Подпрограмма «Информационно-телекоммуникационная инфраструктура информационного общества и услуги, оказываемые на ее основе».

Исполнитель подпрограммы – Россвязь.

Бюджет подпрограммы – 1,86 млрд рублей.

Цели подпрограммы:

- обеспечение доступа к услугам электронной связи на территории Российской Федерации;

- развитие федеральной почтовой связи;
- усовершенствование механизмов управления с использованием радиочастотного спектра;
- управление развитием информационных и телекоммуникационных инфраструктур информационного общества и услугами, которые оказываются на ее основе.

2. Подпрограмма «Информационная среда».

Исполнитель подпрограммы – Роспечать.

Бюджет подпрограммы – 6,4 млрд рублей.

Цели подпрограммы:

- строительство, реконструкция, переоборудование, восстановление объектов телерадиовещания;
- развитие электронных средств массовой информации;
- участие Российской Федерации в международном информационном пространстве;
- развитие национальных информационных ресурсов;
- поддержка различных социально значимых проектов в сфере средств массовой информации.

3. Подпрограмма «Безопасность в информационном обществе».

Исполнители подпрограммы – Роскомнадзор, Минкомсвязь, ФСБ России, Роспечать.

Бюджет подпрограммы – 1,2 млрд рублей.

Цели подпрограммы:

- надзор и контроль за соблюдением законности в информационном пространстве;
- предупреждение об информационно-технологических угрозах национальным интересам Российской Федерации;
- противодействие насилию, терроризму и экстремизму в информационной среде;
- развитие грид-технологий.

4. Подпрограмма «Информационное государство».

Исполнители подпрограммы – Минкомсвязь, Минобрнауки, Минздрав России.

Бюджет подпрограммы – 1,94 млрд рублей.

Цели подпрограммы:

- развитие электронного правительства;
- управление развитием информационного общества;
- создание и внедрение современных информационных технологий в целях повышения качества государственного управления;
- внедрение электронных государственных услуг области здравоохранения, медицины, социального обеспечения;
- поддержка региональных проектов в области информационных технологий.

Общий объем финансирования программы «Информационное общество» составляет 1,2 трлн рублей [10].

Промежуточные результаты программы «Информационное общество» были озвучены на совещании в Министерстве связи и массовых коммуникаций Российской Федерации 12 октября 2015 г. По итогам совещания эффективность исполнения Программы оценивается в 88,1%. Данный показатель сформирован с учетом оценки бюджетного исполнения (на данном этапе израсходовано 121,6 млрд рублей из изначально запланированных 121,8 млрд рублей), а также с учетом степени исполнения контрольных событий (достигнуты на 76,4%) [10].

Проведенный краткий анализ важнейших направлений развития системы государственных информационных ресурсов позволяет сформулировать некоторые выводы.

В первую очередь, одной из основных тенденций является повсеместное внедрение новейших информационных технологий в повседневную жизнь. Переход от бумажных носителей к электронным, активное создание и использование электронных баз данных, стремление государства перевести в электронный вид все государственные услуги для их активного использования гражданами, а также делопроизводство и документооборот органов государственной власти и управления для эффективного взаимодействия между самими органами. Стремление к росту индекса России в международном рейтинге по уровню развития информационно-телекоммуникационных технологий отражает то внимание, которое руководство страны уделяет данной сфере. Необходимо подчеркнуть, что успешное достижение вышеуказанной амбициозной задачи представляется возможным только при условии развития собственных технологий и их доведения до международного уровня. В данной связи необходима адресная государственная поддержка различных проектов по усовершенствованию и продвижению информационных технологий.

Во-вторых, стремление к повышению степени доступности информации и информационных услуг. Данная тенденция является одной из ключевых задач информационной политики государства. Доступность информации государственных органов и соответственно их открытость также способствует наилучшему взаимодействию между государством и обществом, увеличению количества граждан, которые будут использовать электронные информационные ресурсы в повседневной жизни. Большое значение для обеспечения открытости органов государственной власти и местного самоуправления имело принятие целого ряда нормативно-правовых актов, призванных регламентировать данную сферу государственно-общественных отношений, таких, как Федеральный закон «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления», Постановление Правительства Российской Федерации «Об обеспечении доступа к информации о деятельности Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти» и др.

Сфера информационно-коммуникационных технологий является одной из наиболее динамично развивающихся, и органы государственной власти обязаны учитывать объективные реалии, совершенствуя нормативно-правовую базу в области информационных технологий и информатизации и применяя новейшие технологии в своей профильной деятельности.

Размещение в свободном доступе информации о деятельности государственных органов и государственных организаций, о предоставляемых ими услугах позволяет сделать деятельность органов государственной власти более предсказуемой и понятной для всех граждан [1].

В-третьих, резко возрастает потребность органов государственной власти в оперативном получении объективной и достоверной информации о действительном положении дел в том или ином городе, регионе, предприятии, отрасли или секторе. Данная тенденция обусловлена также ростом технологий и активным использованием гражданами информационных ресурсов. Для предоставления качественных услуг гражданам и организациям органы государственной власти и местного самоуправления должны обладать всей полнотой информации.

В-четвертых, в настоящее время становится недостаточным получение лишь значительных объемов информации, так как для принятия эффективных управленческих решений необходимо использование оперативно функционирующего аналитического аппарата, который позволяет определить причинно-следственные связи различных явлений и дает возможность прогнозировать различные ситуации, а также разрабатывать варианты решений, оценивать их и в последующем следить за исполнением данных решений [12].

Говоря об актуальных проблемах в сфере государственных информационных ресурсов, следует отметить, что одной из основных на настоящем этапе является проблема их консолидации. Существуют и другие проблемы, но они скорее связаны с ней либо вытекают из нее [4].

Вплоть до настоящего времени информация, являющаяся исходной для выработки концепций решения социально-экономических задач и принятия конкретных управленческих решений, аккумулируется в различных органах государственной власти, министерствах и ведомствах разобщенно, в результате чего их деятельность в ряде случаев дублируется, а межведомственное взаимодействие существенно затруднено либо отсутствует вовсе. Также на современном этапе не вполне реализован эффективный доступ к фонду информационно-телекоммуникационных систем. Важным шагом в решении задачи по созданию и дальнейшему совершенствованию консолидированных информационных ресурсов стало исполнение ФЦП «Электронная Россия», благодаря которой был создан единый портал государственных услуг. Тем не менее, не вполне уместно считать исполнение вышеназванной задачи выполненным, о чем красноречиво свидетельствуют официально так и не достигнутые плановые показатели ФЦП «Электронная Россия», напротив, совер-

шенствование технологической инфраструктуры в сфере интеграции государственных информационных ресурсов необходимо продолжать.

Следует также отметить, что доступ к информационным ресурсам органов государственной власти не является в полной мере законодательно регламентированным. Обмен служебной информацией между министерствами и ведомствами осуществляется зачастую не на системной основе, а именно: не разработаны нормативно-методические документы, призванные четко регламентировать порядок доступа к массивам информации. Помимо этого отсутствуют правила, нормы, а также мотивация к активному наполнению целостного информационного ресурса. Законодательно не закреплён единый перечень всех видов информации, их соотношение и механизмы реализации, технологии изменения, а также не установлена ответственность за нарушение режима доступа к информации. Не создана четкая нормативная база, которая обеспечивала бы доступ «внешних» пользователей к общественно значимой информации. Также серьезной проблемой нормативного характера является проблема обеспечения доступа пользователей к конфиденциальной информации, например, к персональным данным. Так, из-за наличия пробелов в законодательных актах, которые регулируют вопросы доступа пользователей к конфиденциальной информации, содержащейся в архивных фондах, пользователи не могут в полной мере воспользоваться их ресурсами. Невершенство нормативно-правовой базы препятствует обеспечению баланса интересов пользователей и эффективной защиты информационных ресурсов, имеющих конфиденциальный характер.

В значительной мере развитие современной информационной среды осложняется таким немаловажным фактором, как неосведомленность многих граждан об электронных информационных ресурсах государственных ведомств и организаций. В свою очередь, информационные ресурсы большинства государственных организаций изначально создавались как ресурсы «для внутреннего пользования» и в дальнейшем не были в достаточной мере приспособлены по таким параметрам, как структура, поисковый аппарат и т.п., к требованиям «внешнего» пользователя. Помимо этого не все государственные организации обладают соответствующими технологическими, организационными, кадровыми и финансовыми возможностями для эффективного предоставления необходимой информации в электронном виде, несмотря на то, что информация, которой они располагают, является общественно значимой. Размещение информации органов государственной власти в сети Интернет представляет собой сложный процесс, требующий выполнения комплекса организационных и технологических задач (обработка информации, создание удобного интерфейса для «внешнего» пользователя, организация обслуживания, размещение в сети и т.п.), решить которые самостоятельно многие государственные учреждения не в состоянии.

Отдельной проблемой является крайне медленная реализация работ по созданию электронных цифровых копий книг и документов, что в случае на-

ступления чрезвычайных обстоятельств может привести к невосполнимой утрате уникальных и особо важных единиц хранения, ярким и печальным подтверждением чему стал пожар, произошедший в январе 2015 г. в Институте научной информации по общественным наукам Российской Академии наук (ИНИОН РАН) и приведший к уничтожению 2,32 млн экземпляров ценных изданий, что составило 15,7% от всего фонда [3].

С похожей проблемой также сталкиваются и российские архивы. В настоящее время из-за недостатка средств во многих организациях архивной отрасли в них затруднена нормальная организация обслуживания пользователей. Также не решены нормативно-правовые вопросы, касающиеся проблемы финансирования архивных фондов, не определены источники, из которых следовало бы возмещать затраты на обслуживание пользователей. Из-за регулярного недофинансирования архивов граждане не могут эффективно пользоваться их услугами, несмотря на то, что архивный фонд Российской Федерации является информационным и интеллектуальным достоянием народов страны и важной частью национального культурного наследия, к которой должен быть доступ у каждого [14].

Для решения основной проблемы – консолидации государственных информационных ресурсов и перехода на новый технологический уровень, а также прочих проблем в сфере государственных информационных ресурсов необходимо последовательно реализовывать комплекс регулятивных, организационных, технико-экономических, надзорных и контрольных мероприятий [13]. В числе первоочередных, по мнению авторов, следует назвать следующие:

1. Проведение единой целенаправленной технической политики, усовершенствование технического оснащения государственных организаций, в том числе при помощи стандартизации, для перевода информационных ресурсов в электронный вид, а также обучения государственных служащих использованию данных информационных ресурсов для наиболее эффективного взаимодействия с гражданами и оказания им необходимой помощи. Необходимо повсеместное внедрение в деятельность государственных органов новейших технологий, позволяющих предоставлять общественно значимую информацию в электронном виде, перевод всего оборудования на новый технологический уровень. Важнейшими мероприятиями на данном направлении представляются:

1) развитие информационно-телекоммуникационной инфраструктуры информационного общества и услуг, оказываемых на ее основе;

2) строительство, реконструкция, переоборудование и восстановление объектов телерадиовещания;

3) создание автоматизированных справочников, каталогов, путеводителей, перевод всех библиотечных изданий и документов архивных фондов в электронный вид.

Главной целью является повышение качества государственного управления и эффективного использования информационных ресурсов гражданами за счет создания и внедрения в данные государственные организации современные информационные технологии и оборудование.

2. Совершенствование правовой базы, регламентирующей использование государственных информационных ресурсов, которое в первую очередь должно быть ориентировано на повышение степени открытости и прозрачности органов государственного управления для граждан.

Актуальной задачей представляется нормотворческая работа с уже существующими нормативно-правовыми актами, регулирующими вопросы использования государственных информационных ресурсов. Необходимо принять меры по улучшению межведомственной координации в сфере создания и использования государственных информационных ресурсов, более четко определить обязанности и ответственность органов государственной власти по предоставлению гражданам различных сведений, представляющих общественный интерес. При этом нормативно-правовые акты должны быть близки и понятны гражданам для того, чтобы стимулировать их использовать данный вид услуг, состав информации должен соблюдать законные права и интересы граждан и организаций, а также соответствовать мировой практике [12].

3. Создание необходимых административных механизмов для осуществления организации надзора, контроля и регулирования сферы государственных информационных ресурсов. Выполнение этих функций могут осуществлять функциональные группы организаций, являющихся операторами государственных информационных ресурсов, либо специально организованные штатные структурные подразделения этих организаций. В некоторых случаях реализация этих задач может быть делегирована на договорной основе специализированным организациям. Необходимо законодательно разграничить функции и определить степень ответственности в указанной сфере деятельности.

4. Формирование экономических стимулов и санкций за корректное/некорректное использование информационных ресурсов государственными организациями. Данное решение представляется необходимым для стимулирования перехода органов государственной власти на новый технологический уровень в работе с информацией. На всех уровнях государственного управления необходимо осознание того, что переход к новейшим технологиям, применение их на практике, эффективное взаимодействие с гражданами и организациями, предоставление необходимых услуг в электронном виде очень важны для совершенствования данной сферы. Ежедневное применение новейших информационных технологий органами государственной власти станет толчком к переходу на новый международный уровень всей системы государственного управления в Российской Федерации. Для корректного

использования информационных ресурсов необходимо создать стандартную схему, которой должны придерживаться все государственные организации при работе с государственными информационными ресурсами.

5. Развитие национальных информационных ресурсов. Участие Российской Федерации в международном информационном обмене, переход к новейшим информационным технологиям, не уступающим передовым технологиям зарубежных стран, например, развитие GRID-технологий (технологий, требующих значительных вычислительных ресурсов) как новый технологический этап. Помимо этого необходима поддержка и стимулирование социально значимых и региональных проектов для развития национальных информационных ресурсов. Все меры, которые предпринимает государство в информационной сфере, должны быть направлены в первую очередь на повышение эффективности и доступности в использовании государственных информационных ресурсов гражданами и организациями, а также совершенствование технологий их предоставления, использования, обмена, передачи [14].

© Кравчук Н.Ю., Юрков Д.В., 2017

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

- [1] Антопольский А.Б. Государственная политика в сфере информационных ресурсов / А.Б. Антопольский. М.: НТЦ Информрегистр, 2001.
- [2] Единый портал государственных и муниципальных услуг. URL: <http://www.gosuslugi.ru>.
- [3] ИНИОН потерял от пожара 20% библиотечного фонда. URL: <http://www.interfax.ru/culture/421602>.
- [4] Каменская Е.А. Сущность и особенности информационной открытости органов власти в современной России // Общество: политика, экономика, право, 2011. № 2. С. 18–24.
- [5] Минкомсвязь России / Государственная программа «Информационное общество» (2011–2020). URL: <http://minsvyaz.ru>.
- [6] Минкомсвязь России / ФЦП «Электронная Россия» (2002–2010). URL: <http://minsvyaz.ru>.
- [7] Об информации, информационных технологиях и о защите информации: [федер. закон № 149-ФЗ от 27 июля 2006 г.: принят Гос. Думой 8 июля 2006 г.].
- [8] О внесении изменений в распоряжение Правительства РФ № 1815-р от 20 октября 2010 г. «О государственной программе Российской Федерации «Информационное общество (2011–2020)»: [Распоряжение Правительства Российской Федерации № 2161-р от 02 декабря 2011 г.].
- [9] О внесении изменений в Федеральную целевую программу «Электронная Россия» (2002–2010): [Постановление Правительства Российской Федерации № 502 от 15 августа 2006 г.]

- [10] О государственной программе Российской Федерации «Информационное общество» (2011–2020 годы): [Распоряжение Правительства РФ № 1815-р от 20 октября 2010 г.].
- [11] О федеральной целевой программе «Электронная Россия» (2002–2010): [Постановление Правительства РФ № 65 от 28 января 2002 г.: действ. редакция от 09 июня 2010 г.].
- [12] Проблемы информационных ресурсов / Национальный доклад. М., 2000.
- [13] Устинович Е.С. К вопросу о концепции информационной деятельности в государственном управлении // Национальные интересы: приоритеты и безопасность, 2010. № 34. С. 54–59.
- [14] Шарков Ф.И. Информационно-коммуникационная парадигма развития российской государственности // Коммуникология. 2014. Т. 3. № 3.

REFERENCES

- [1] *Antopol'skij A.B.* Gosudarstvennaja politika v sfere informacionnyh resursov / A.B. Antopol'skij. М.: NTC Informregistr, 2001.
- [2] Edinyj portal gosudarstvennyh i municipal'nyh uslug. URL: <http://www.gosuslugi.ru>.
- [3] INION poterjal ot pozhara 20% bibliotechnogo fonda. URL: <http://www.interfax.ru/culture/421602>.
- [4] *Kamenskaja E.A.* Sushhnost' i osobennosti informacionnoj otkrytosti organov vlasti v sovremennoj Rossii // Obshhestvo: politika, jekonomika, pravo, 2011. № 2. S. 18–24.
- [5] Minkomsvjaz' Rossii / Gosudarstvennaja programma «Informacionnoe obshhestvo» (2011–2020). URL: <http://minsvyaz.ru>.
- [6] Minkomsvjaz' Rossii / FCP «Jelektronnaja Rossija» (2002–2010). URL: <http://minsvyaz.ru>.
- [7] Ob informacii, informacionnyh tehnologijah i o zashhite informacii: [feder. zakon № 149-FZ от 27 ijulja 2006 g.: prinjat Gos. Dumoj 8 ijulja 2006 g.].
- [8] O vnesenii izmenenij v rasporyazhenie Pravitel'stva RF № 1815-r от 20 oktjabrja 2010 g. «O gosudarstvennoj programme Rossijskoj Federacii «Informacionnoe obshhestvo (2011–2020)»: [Rasporyazhenie Pravitel'stva Rossijskoj Federacii № 2161-r от 02 dekabrja 2011 g.].
- [9] O vnesenii izmenenij v Federal'nuju celevuju programmu «Jelektronnaja Rossija» (2002–2010): [Postanovlenie Pravitel'stva Rossijskoj Federacii № 502 от 15 avgusta 2006 g.].
- [10] O gosudarstvennoj programme Rossijskoj Federacii «Informacionnoe obshhestvo» (2011–2020 gody): [Rasporyazhenie Pravitel'stva RF № 1815-r от 20 oktjabrja 2010 g.].
- [11] O federal'noj celevoj programme «Jelektronnaja Rossija» (2002–2010): [Postanovlenie Pravitel'stva RF № 65 от 28 janvarja 2002g.: dejstv. redakcija от 09 ijunja 2010 g.].
- [12] Problemy informacionnyh resursov / Nacional'nyj doklad. М., 2000.
- [13] *Ustinovich E.S.* K voprosu o koncepcii informacionnoj dejatel'nosti v gosudarstvennom upravlenii // Nacional'nye interesy: priority i bezopasnost', 2010. № 34. S. 54–59.
- [14] *Sharkov F.I.* Informacionno-kommunikacionnaja paradigma razvitija rossijskoj gosudarstvennosti // Kommunikologija. 2014. Т. 3. № 3.

**STATE INFORMATION RESOURCES OF RUSSIAN FEDERATION
AT THE PRESENT STAGE:
PROBLEMS AND PROSPECTS OF DEVELOPMENT**

Natalia Yu. Kravchuk

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

Dmitryi V. Yurkov

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

The article is devoted to the regulatory support and budget provision of the state information resources of Russian Federation. The authors analyze the implementation and results of the Federal target programs “Electronic Russia” and “Information society”. Special attention is paid to the analysis of the problems impeding the development of highly efficient integrated system of state information resources. Also some suggestions for improving the system of state information resources are formulated.

Key words: information, information technology, state information resources

Сведения об авторах:

Кравчук Наталья Юрьевна – студентка 4 курса кафедры государственного и муниципального управления факультета гуманитарных и социальных наук Российского университета дружбы народов.

E-mail: kravchuk_nyu@rudn.university

Юрков Дмитрий Викторович – кандидат исторических наук, старший преподаватель кафедры государственного и муниципального управления факультета гуманитарных и социальных наук Российского университета дружбы народов, член-корреспондент Всемирной Академии наук комплексной безопасности.

E-mail: yurkov_dv@rudn.university



DOI: 10.22363/2312-8313-2017-4-2-130-139

**ИННОВАЦИОННЫЙ ПУТЬ РАЗВИТИЯ
КАК СРЕДСТВО МОДЕРНИЗАЦИИ
НАЦИОНАЛЬНОЙ ЭКОНОМИКИ****С.А. Первойкина**

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

Д.Н. Путимцев

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

В статье рассматривается значение инновационного прогресса для общегосударственного развития, выделяется цепочка причинно-следственных связей между инновационным развитием и естественным повышением качества производства. Проанализирован алгоритм становления инновационного продукта. Продемонстрирована необходимость в изменении характера управления производственными процессами, а также поставлен вопрос о теоретическом и фактическом обосновании модернизационного процесса в российской экономике на современном этапе.

Ключевые слова: инновационная экономика, модернизация экономики, научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы, интенсивный путь развития экономики, инновационный менеджмент

В процессе анализа международного опыта развития национальной экономики четкой гранью прослеживается особое значение инновационного прогресса не только в развитии национальной экономики, но и государства в целом. Экономически развитые страны своим успехом обязаны именно постоянному поиску инноваций и внедрению их в повседневную жизнь. В связи с чем в современном мире экономический рост характеризуется, в первую очередь, ведущим значением научно-технического прогресса и интеллектуализацией основных факторов производства.

Инновационный путь развития подразумевает собой непрерывное совершенствование производственных технологий, что ведет как к естественному повышению качества производимых товаров, так и к качественному измене-

нию номенклатуры продукции, а как следствие – к выходу на более высокий уровень международной конкуренции.

В этой связи инновации требуют постоянного использования научно-исследовательских и опытно-конструкторских разработок. Следовательно, инновации, в первую очередь, направлены на качественные изменения всех последовательных этапов и повторяющихся циклов воспроизводства. Можно говорить о том, что качественные изменения требуют внедрения на трех уровнях.

Первой ступенью производства, в широком понимании данного процесса, является научная идея. Научно-исследовательские разработки нуждаются в идейных вдохновителях и творческих исполнителях. Наука нуждается в профессиональных кадрах, способных генерировать и реализовывать сложные научные идеи, превращать их в теоретические модели и наглядные образцы. При этом для персонала, способного работать на данном уровне, требуется создать соответствующие комфортные условия как технологического характера, так и социально-психологического, которые будут способствовать качественному изменению в техническом прогрессе. Ярчайшим и наиболее известным на сегодняшний день примером может являться компания Apple Inc., а в России, например, компания «Сухой», «Лаборатория Касперского», «Яндекс» или «Mail.Ru Group», которые используют прикладную науку для решения различных проблем и одновременно существенно отличаются подходом к формированию рабочей среды для своих сотрудников.

Интенсивность технического прогресса: совершенствование машин и установок, внедрение автоматизированных комплексов, применение высокотехнологичного оборудования – неизменно ведут к повышению производительности труда, а как итог – к выпуску качественных и высокотехнологичных товаров, изменению способов их производства. На данной стадии серьезные изменения может претерпеть организация всего процесса производства. Грамотно организованное управление позволяет найти зачастую не столько оптимальный, сколько максимально ориентированный на достижение лидирующих позиций в отрасли способ хозяйственной деятельности, в последующем позволяющий существенно снизить производственные издержки. При этом огромное значение приобретают сроки планирования деятельности. Так, целеориентированный затратный в краткосрочной перспективе путь развития компании неизбежно ведет к качественному прорыву и извлечению дополнительной прибыли в долгосрочной, а иногда и среднесрочной перспективе.

И третий спектр внедрения инноваций – непосредственно серийное производство. В случае, когда инновации обладают коммерческим потенциалом, само новшество приносит прибыль. Полученные от производства средства должны покрывать затраты на ведение организацией всех этапов инновационной деятельности. Полученные сверхприбыли обеспечивают жизнедеятельность организации и стимулируют ее к созданию последующих новшеств и улучшению технологического оборудования. В последние десятилетия ве-

душими странами были предложены эффективные механизмы реализации инновационной политики. Упомянув такие страны с передовой экономикой, как Япония, Германия или Швеция, следует отметить именно интенсивный путь их экономического развития. В данных странах главный акцент делается на науку и высокие технологии. Так, в Японии важна роль экономической свободы: государство тесно сотрудничает с производителем, стимулируя его развитие. В Германии высоко развита сфера биотехнологий и информации, не говоря об автомобилестроении. Германия добилась высоких результатов в такой сфере, как химическое производство, стала главным разработчиком солнечных энергетических технологий и занимает лидирующую позицию, например, в производстве ветровых турбин [3].

Возникает вопрос: почему экономически развитые страны в свое время сделали ставку именно на инновации? Ведь некоторые страны, вставшие на интенсивный путь модернизации экономики, как правило, испытывают определенные трудности в экстенсивном развитии. Это обусловлено такими факторами, как ограниченность государства в природных ресурсах, нехватка объемов инвестиций как в производство, так и в инфраструктуру, быстрый рост населения и отсутствие высококвалифицированных кадров. Как следствие, не происходит количественного увеличения факторов роста и развития экономики в условиях неизменного технического потенциала. Здесь абсолютно четко прослеживается роль хорошо знакомого экологами такого понятия, как «ограничивающий фактор» или «ограничивающий ресурс», недостаток которого, вне зависимости от обилия иных ресурсов, приводит к стагнации системы.

При этом экстенсивный экономический путь имеет существенный недостаток перед интенсивным, – он ограничивает возможности совершенствования качества экономики. Это значит, что при повышении спроса на высококлассные товары и услуги спрос на товары, выпускаемые страной с экстенсивным путем, развития будет заметно падать. Продукция станет неликвидной ввиду ее низкого качества.

Страны, развивающиеся экстенсивным путем, с течением времени становятся все более зависимыми от внешних факторов. Их экономическая зависимость обусловлена, как правило, ценами на сырьевых рынках и отсутствием у бизнес-элиты «культуры внедрения» каких-либо инноваций в принципе.

Одновременно мировой опыт показывает, что инновационный тип развития государства является гарантом экономической безопасности страны, ее суверенитета и защиты интересов населения. Важным аргументом в пользу модернизации выступает способность обеспечить в том числе экологическую защищенность государства. Инновации ведут к радикальному технологическому обновлению, которое способно обеспечить эффективное использование природных ресурсов.

Таким образом, потребность в скорейшей модернизации национальной экономики прослеживается в физическом и моральном упадке основных фондов: машин, оборудования, архитектурных сооружений, объектов инфраструк-

туры и иных формирующих благоприятную социальную и экономическую среду общества элементов. Судя по статистическим данным, с определенной долей уверенности можно утверждать, что на современном этапе развития российской экономики национальные фонды промышленности находятся в упадке, половина основных фондов физически изношена.

Так, степень износа основных фондов, в начале проведения рыночных реформ оценивавшаяся как высокая, в результате реформ еще более усилилась – она выросла чуть ли не в 1,5 раза. За последние 25 лет выбытие устаревших и изношенных основных фондов и ввод в действие новых происходит совершенно недостаточными для какого бы то ни было развития национальной экономики темпами. При этом отдельно отмечается снижение объемов их выбытия, что свидетельствует как об отсутствии у хозяйствующих субъектов необходимых внутренних и внешних инвестиционных ресурсов, так и об отсутствии результативной государственной поддержки инновационных процессов. Фактически можно говорить о низком уровне валового накопления в экономике и отсутствии его действенного стимулирования.

Таблица 1

Степень износа основных фондов в Российской Федерации [1]

Год	2010	2011	2012	2013	2014
Степень износа, %	47,1	47,9	47,7	48,2	49,4

Для некоторых стран переход на инновационное развитие – это не только изменение характера воспроизводства, это в некоторых отношениях условие развития страны как самостоятельного субъекта международных отношений. При этом речь идет не только о так называемой «hi-tech» индустрии, а, в первую очередь, о внедрении инновационных методов производства и управления в традиционных и добывающих отраслях. Данные меры позволяют сохранять экологическую безопасность страны, снижают производственные и логистические издержки, повышают коэффициент использования месторождений, а главное – формируют заказы для предприятий, выпускающих оборудование для модернизируемых отраслей.

Анализируя современное состояние российской экономики и учитывая вышеизложенные факты, острой гранью представляется необходимость перехода России на интенсивный путь развития национальной экономики.

В настоящее время экономика Российской Федерации в большей степени построена на добыче и экспорте нефти и газа, ввиду чего нашу страну не воспринимают как сильного конкурента или союзника в экономической сфере. В целях достижения стабильности и устойчивого развития национальной экономики необходимо разрабатывать мероприятия по ее модернизации и, соответственно, снижать сырьевую зависимость. При этом базой модернизацион-

ного процесса могут являться как раз инновационные технологии, применяемые в различных сферах экономики.

На данном этапе экономического развития немногие организации развиваются инновационным путем. Их деятельность строится на стабильности и экстенсивности производства. При общеэкономических изменениях любой организации нужно будет изменить характер производственного процесса. В целях достижения лидирующих экономических показателей в каждой организации смогут сочетаться два процесса: стабильный и инновационный. Оба процесса взаимно дополняют друг друга. Состояние стабильного процесса определяет инновационные задачи, а результаты инновационной деятельности реализуются в стабильном процессе.

Опыт стран с доминирующим количеством хозяйствующих субъектов, имеющих инновационную направленность экономических процессов, свидетельствует о том, что методы традиционного менеджмента утрачивают былую актуальность. Поэтому возникает необходимость его реструктуризации. Единственным правильным решением выступает новая модель управления – инновационная.

С этой точки зрения основополагающим критерием становится понимание общественных и интеллектуальных ресурсов. При этом с точки зрения значимости ресурсов экономического роста фундаментальным критерием выступает сопряженность интеллектуального потенциала с требованиями научно-технического развития и с мотивацией в труде. Изменения характера менеджмента – переход на инновационный путь – потребует его включения в саму систему планирования и реализации инноваций.

Однако необходимо отметить, что в современной России в инновационном секторе сложилась особенная ситуация, поскольку до начала реформ масштабные инновационные проекты осуществлялись исключительно государством. Неоднозначность инновационной ситуации состоит в том, что с одной стороны, страна обладает весомыми научными разработками, уникальной научно-технологической и ресурсной базой, а также высококвалифицированными кадрами, а с другой – в условиях экономического упадка ориентация существующего инновационного потенциала на реализацию научных достижений крайне мала. Такая неоднозначность инновационной ситуации в России требует неординарных подходов к поиску путей и моделей становления «экономики знаний». В первую очередь, нужно определить, какое место и какую роль в этом становлении играет государство.

Так, «Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» [6] предполагается осуществление двух этапов инновационного развития. Первый этап с 2008 по 2013 г. предполагал расширение глобальных конкурентных преимуществ в сфере энергетики и переработки природных ресурсов, с одновременным созданием институциональных и технологических заделов для реализации второго эта-

па. Фактически речь идет о валовом накоплении инвестиционных ресурсов, предполагающем «накачку» экономики страны для последующего рывка.

Второй этап, с 2013 по 2020 г., предполагает существенное повышение глобальной конкурентоспособности экономики страны в результате структурной диверсификации и перехода на новую технологическую базу.

Необходимо отметить, что после 2020 г., помимо вполне декларативного заявления о закреплении лидирующего положения в мировом хозяйстве, предполагается превращение инноваций в ведущий фактор экономического роста.

Именно данные задачи определяют специфику экономической реформы, целью которой Правительство РФ видит в том, чтобы направить преимущества России в сфере науки и технологии в экономический рост и восстановление национальной промышленности.

На необходимость повышения экономического роста, в частности уровня производительности труда, указал В. Путин на пленарном заседании съезда Российского союза промышленников и предпринимателей в рамках X Недели российского бизнеса: «...Необходимо провести серьезные структурные преобразования, существенно увеличить производительность труда и обеспечить промышленность квалифицированными кадрами, ускорить разработку и внедрение передовых технологий, с помощью настройки налоговой системы, качественного улучшения делового климата сформировать условия для привлечения инвестиций, для создания новых рабочих мест» [5]. Президент РФ подчеркнул, что данные преобразования должны касаться всех уровней жизнедеятельности государства.

Казалось бы, внедрение инноваций в российскую экономику – вопрос приоритетный. Учтены все преимущества нововведений, обусловлена актуальность их применения, но мнения представителей делового сообщества по поводу внедрений инноваций разделились.

Большую проблему при модернизации вызывает вопрос цели внедрения инноваций. Пятая часть представителей делового общества считает уменьшение издержек производства основной целью инноваций. Примерно столько же ожидают эффект от повышения производительности труда. Одновременно 13% делового общества желают увеличить объем выпускаемой продукции. И столько же процентов предназначают инновационные механизмы для завоевания новых рынков. При этом идеи, носящие исключительно модернизационный характер, то есть «замену старой продукции на новую», придерживается меньшинство – 6% представителей делового общества. Напрашивается вывод, что в настоящее время в процессе внедрения инноваций российский бизнес больше нацелен на достижение тактического успеха, чем на решение масштабных задач модернизации производства и скорейшего выхода на новые рынки.

В этой связи в вопросе решения масштабных задач модернизации экономики особый интерес представляет механизм модернизации. Он интересен

как с теоретической точки зрения, так и с точки зрения общенаучных категорий. Зная, что механизм – это совокупность движущихся элементов, тесно связанных друг с другом и находящихся в постоянном взаимодействии, можно вывести определение термина «механизма модернизации». Так, под данным понятием представляется целесообразным понимать совокупность элементов и действий, связанных между собой различными сферами, которые направлены на непрерывное формирование новой экономики страны. Следовательно, можно сказать, что данный механизм является основополагающим в разрезе ресурсов экономической деятельности государства [2]. Также существует мнение, что механизм модернизации представляет собой регулирование всех сфер экономики, отслеживание промежуточных результатов и выработку управляющих воздействий.

Каким образом соприкасаются понятия «инновации» и «модернизация экономики»? Некоторые научные деятели считают, что понятие «инновации» следует отождествлять с понятием «модернизация экономической системы» [4. С. 12–13]. Вместе с тем необходимо отметить, что подобное понимание должно носить «последовательный» характер, поскольку инновации в конкретном секторе экономики или на конкретном производстве в большей степени относятся к целям модернизации, в ходе которой могут применяться инновации «соседних» секторов экономики и даже социальной сферы.

При этом, безусловно, понятие «модернизации» близко к понятию «инновация», которая характеризуется ускорением социально-экономического развития. Поэтому можно сделать вывод, что модернизация является фундаментом перехода на инновационный путь развития страны в целом, где инновации играют решающую роль и обеспечивают эффективное функционирование экономической жизни страны.

Цель модернизации экономической сферы России является создание современной экономической идеи страны, отвечающей мировым стандартам. Такой представляется цель изменений экономики в широком смысле. В узком смысле Россия направлена на внедрение изменений в следующих направлениях:

- техническое и технологическое обновление материальной базы производства;
- сокращение доли сырьевых отраслей;
- увеличение в экономике доли отраслей – катализаторов экономического развития.

Проблема необходимости модернизации настолько очевидна, что над ней задумываются не только политические и общественные деятели, но и общество в целом. Так, одним из элементов государственной политики в сфере модернизации российской экономики является деятельность такого института гражданского общества, как Общественная палата, систематически представляющая Президенту РФ результаты общественной экспертизы по различным законопроектам в данной сфере.

Решение вопросов модернизации национальной экономики приведет к совершенно новым экономическим условиям, ввиду чего требуется непрерывная инновационная деятельность, повышенное внимание к научным исследованиям и разработкам, внедрений инноваций во все стадии жизненного цикла производственного процесса и одновременно сокращение инновационных рисков и разработка стратегического управления.

Несмотря на достигнутые успехи за последние десять лет, России предстоит пройти долгий путь, прежде чем страна сможет сравниться по экономическим показателям с ведущими странами с рыночной экономикой. Для сокращения имеющегося разрыва нашей стране потребуется модернизировать национальную экономику и сократить свою зависимость от доходов, получаемых в нефтегазовом и других ресурсодобывающих секторах. Данные изменения позволят стране выйти на уровень мировых стандартов качества и повысить рост экономического потенциала России.

Делая более привлекательными в России условия для жизни, работы, творчества и инвестиций, наша страна сможет раскрыть огромный потенциал своих граждан и в совокупности с наличием огромных природных богатств обеспечить не только количественный, но и качественный рост экономики, а как следствие – качества жизни.

© Первойкина С.А., Путимцев Д.Н., 2017

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

- [1] *Бодрунов С.Д.* Производительность труда в России и в мире: влияние на конкурентоспособность экономики и уровень жизни // Аналитический вестник Совета Федерации № 29 (628). Москва, 2016. URL: <http://www.council.gov.ru>.
- [2] *Галушко А.Н., Горшкова В.И.* Модернизация экономики – основа экономического роста России // Электронный ресурс IX Международной студенческой научной конференции «Студенческий научный форум» Москва, 2017. URL: <http://www.scienceforum.ru>.
- [3] *Золотавин Д.* Десять самых сильных экономик в мире // Электронный журнал «Технологии и наука». Москва, 2015г. URL: <http://ogend.ru>.
- [4] *Макарова И.В.* Потенциал модернизации машиностроительного комплекса региона // Каталог научных изданий РАН / Отв. ред. Романова О.А. Екатеринбург: ИЭ УрО РАН, 2010. 289 с. URL: <http://www.uiec.ru>.
- [5] Официальный электронный ресурс Президента России. URL: <http://www.kremlin.ru>.
- [6] Распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 года № 1662-р «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» // Электронная справочная правовая система «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru>.

REFERENCES

- [1] *Bodrunov S.D.* Proizvoditel'nost' truda v Rossii i v mire: vliyanie na konkurentosposobnost' ehkonomiki i uroven' zhizni // *Analiticheskij vestnik Soveta Federacii* № 29 (628). Moskva, 2016. URL: <http://www.council.gov.ru>.
- [2] *Galushko A.N., Gorshkova V.I.* Modernizaciya ehkonomiki – osnova ehkonomicheskogo rosta Rossii // *Elektronnyj resurs IX Mezhdunarodnoj studencheskoj nauchnoj konferencii «Studencheskij nauchnyj forum»*. Moskva, 2017. URL: <http://www.scienceforum.ru>.
- [3] *Zolotavin D.* Desyat' samyh sil'nyh ehkonomik v mire // *Elektronnyj zhurnal «Tekhnologii i nauka»*. Moskva, 2015g. URL: <http://ogend.ru>.
- [4] *Makarova I.V.* Potencial modernizacii mashinostroitel'nogo kompleksa regiona // *Katalog nauchnyh izdanij RAN / Otv. red. Romanova O.A.* Ekaterinburg: IEH UrO RAN, 2010. 289 s. URL: <http://www.uiec.ru>.
- [5] Oficial'nyj ehlektronnyj resurs Prezidenta Rossii. URL: <http://www.kremlin.ru>.
- [6] Rasporyazhenie Pravitel'stva RF ot 17.11.2008 g. № 1662-r // *Elektronnyj pravovoy resurs «Konsul'tantPlyus»*. URL: <http://www.consultant.ru>.

INNOVATIVE WAY OF DEVELOPMENT AS A MECHANISM OF NATIONAL ECONOMY MODERNIZATION

Svetlana A. Pervoykina

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

Denis N. Putimtsev

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

In this article the authors discuss the importance of innovation in national development, stands out a chain and effect relationship between the development of innovative and natural improvement of quality of production. Analyzed the algorithm of formation of the innovative product. Demonstrated a need to change management of production processes and the question about the theoretical and factual basis of the modernization process in the Russian economy at the present stage.

Key words: innovative economy, modernization of economy, research and development work, intensive development of the economy, innovation management, modernization of the economy

Сведения об авторах:

Первойкина Светлана Андреевна – студентка 4 курса кафедры государственного и муниципального управления факультета гуманитарных и социальных наук Российского университета дружбы народов.

E-mail: 1032130134@rudn.university

Путимцев Денис Николаевич – старший преподаватель кафедры государственного и муниципального управления факультета гуманитарных и социальных наук Российского университета дружбы народов.

E-mail: putimtsev_dn@rudn.university



DOI: 10.22363/2312-8313-2017-4-2-140-152

ПРОБЛЕМЫ ПОДГОТОВКИ КВАЛИФИЦИРОВАННЫХ КАДРОВ В СФЕРЕ ОБРАЩЕНИЯ ЛЕКАРСТВЕННЫХ СРЕДСТВ

Я.В. Симакова

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

Ускоренные темпы развития науки, государственная поддержка отечественных фармацевтических предприятий (в форме субсидий и различных грантов для разработчиков), возрастающие требования к качеству лекарственных препаратов, их регуляторному сопровождению, сложность производства современных высокотехнологичных лекарств, введение правил надлежащих практик, в том числе с учетом интеграции Российской Федерации в Евразийский Экономический Союз, делают проблему наличия высококвалифицированных кадров, сопровождающих лекарственный препарат на всех этапах его жизненного цикла, крайне актуальным вопросом, требующим детальной проработки.

Вопрос обеспечения производства эффективных лекарственных средств за счет развития научно-технического, инновационного, кадрового потенциала отмечен в Государственной программе Российской Федерации «Развитие фармацевтической и медицинской промышленности» на 2013–2020 годы («Фарма-2020») как один из первостепенных для решения [2].

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

Процессы обращения лекарственных средств, от момента их разработки до выхода в реальную практику применения (гражданский оборот), являются одним из ключевых механизмов системы государственного регулирования фармацевтического рынка. В соответствии с Федеральным законом № 61-ФЗ от 12 апреля 2010 г. впервые было дано легальное понятие «обращение лекарственных средств», в соответствии со статьей 1, п. 1 под «обращением» понимается разработка, доклинические исследования, клинические исследования, экспертиза, государственная регистрация, со стандартизацией и с контролем качества, производство, изготовление, хранение, перевозка, ввоз в Российскую Федерацию, вывоз из Российской Федерации, реклама, отпуск, реализация, передача, применение, уничтожение лекарственных средств [4].

Многообразие факторов, влияющих на проблематику, рассматриваемую в рамках данной статьи, позволяет отнести ее и к сфере трудовых отноше-

ний, и к вопросам различных отраслей права, а также, с учетом специфики изучаемых вопросов, к медицине, фармацевтике и иным наукам, связанным с процессами жизненного цикла лекарственных средств.

На сегодняшний день имеется лишь незначительное количество публикаций, затрагивающих аспекты потребностей специалистов регуляторной сферы в дополнительном профессиональном образовании и ставящих в качестве предмета обсуждения такие моменты, как базовые квалификации сотрудников, занятых в сфере обращения лекарственных средств, и возможные пути реализации образовательных программ в этом направлении. Например, данная проблема затрагивается в статье сотрудников ФГБУ «НЦЭСМП» Минздрава России, осуществляющего образовательную деятельность в данном направлении [5]; с точки зрения развития профессионального образования в регуляторной сфере, но только в отношении провизоров, имеется ряд публикаций сотрудников профильных кафедр Института фармации и трансляционной медицины (ранее – фармацевтического факультета) Сеченовского университета.

Отсутствие официальной статистики и большого количества работ, посвященных формированию единого подхода к образованию специалистов в регуляторной сфере обращения лекарственных средств, можно объяснить в том числе и отсутствием однозначного понятийного аппарата, описывающего этот вид деятельности. Так, например, одна и та же должность специалиста по клиническим исследованиям в разных организациях носит разные названия: специалист или монитор, многие зарубежные компании и вовсе используют англоязычную терминологию (например, CRA – clinical research associate).

Рассматриваемая сфера является сложной с точки зрения правового регулирования, поскольку несет в себе и привычные гражданско-правовые, административные, трудовые и иные взаимоотношения между субъектами, так и специфичные отраслевые вопросы, связанные с особенностями самих лекарственных средств, не всегда способные вписаться в существующие правовые конструкции. Такая уникальная межотраслевая специфика требует от лиц, занятых в вопросах обращения лекарственных средств, высокого уровня квалификации и наличия специализированных знаний во многих областях, таких как фармацевтика, регуляторная наука, маркетинг, экономика, право и др. На каждом этапе создания, изготовления и дальнейшего применения лекарственных препаратов принимаются меры по недопущению ошибок и отклонений в работе, которые могут отрицательно повлиять на качество. Кроме этого, максимально учитывают факторы, оказывающие влияние на качество выпускаемой продукции, а именно: здания, помещения, персонал, оборудование, организация и ведение технологического процесса, документация, контроль процесса производства, контроль качества готового продукта и т. д.

Процесс создания, изучения (доклинического и клинического) новых лекарственных средств объединяет разноплановых специалистов: ученых (научных сотрудников) – авторов разработки; врачей-клиницистов, имеющих опыт проведения клинических исследований; специалистов по биомедицинской ин-

форматике и статистике; менеджеров проекта и экономистов; представителей фармацевтической и медицинской промышленности: технологов, инженеров, специалистов в области обеспечения и контроля качества, специалистов по медицинской безопасности и информации, специалистов по мониторингу клинических исследований, специалистов по регуляторным вопросам и др.

Вместе с тем 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, указанные в табл. № 1, 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 четких требований к их квалификации. При этом вопрос регламентации профессиональных компетенций одинаково остро стоит как для разработчиков, так и для контролирующих органов, с учетом того, что обращение лекарственных средств является одной из наиболее жестко регулируемых сфер жизнедеятельности общества со стороны государства.

Таблица 1

**Система надлежащих практик
в сфере обращения лекарственных средств в Российской Федерации**

Стадия жизненного цикла	Регламентирующий нормативно- правовой акт	Дата вступления в силу	Требования к квалификации		Требования к наличию системы управления качеством
			Специалиста	Аудитора/ инспектора	
1	2	3	4	5	6
Доклинические исследования	Приказ Минздрава России от 01.04.2016 № 199н «Об утверждении Правил надлежащей лабораторной практики».	01.04.2016	«Организация, проводящая ДИ ЛС, должна быть укомплектована персоналом, имеющим соответствующее образование, подготовку, квалификацию и опыт работы».	–	+
Производство	Приказ Министерства промышленности и торговли РФ от 14 июня 2013 г. № 916 «Об утверждении правил надлежащей производственной практики».	14.06.2013	«Требования к организации • достаточное количество квалифицированных сотрудников и с практическим опытом работы».	«при необходимости может быть проведен независимый аудит экспертами сторонних организаций».	+

Продолжение табл. 1

1	2	3	4	5	6
Клинические исследования	Приказ Минздрава России от 01.04.2016 № 200н «Об утверждении правил надлежащей клинической практики».	01.04.2016/ 03.11.2016	«Мониторы должны иметь соответствующую подготовку, а также обладать научными и (или) клиническими знаниями, необходимыми для проведения надлежащего мониторинга исследования. Квалификация мониторов должна быть подтверждена документально».	«Спонсор обязан удостовериться в том, что аудиторы обладают достаточной квалификацией, т. е. подготовкой и опытом, необходимым для проведения аудита надлежащим образом. Квалификация аудитора должна быть подтверждена документально».	+
Оптовая и розничная реализация	Приказ Министерства здравоохранения Российской Федерации от 31.08.2016 № 646н «Об утверждении Правил надлежащей практики хранения и перевозки лекарственных препаратов для медицинского применения». Приказ Министерства здравоохранения Российской Федерации от 31.08.2016 г. № 647н «Об утверждении Правил надлежащей аптечной практики лекарственных препаратов для медицинского применения».	31.08.2016/ 31.08.2016	«7. Для соблюдения установленных настоящими Правилами требований субъект обращения лекарственных препаратов с учетом объема осуществляемой им деятельности по хранению и (или) перевозке лекарственных препаратов должен иметь необходимый персонал. 8. Требования к квалификации и стажу работы персонала установлены Положением о лицензировании фармацевтической деятельности»* *высшее/среднее фармацевтическое образование / Требования к квалификации и стажу работы персонала установлены Положением о лицензировании фармацевтической деятельности»* *высшее/среднее фармацевтическое образование.	Не установлено/ не уставлено.	+/+

Продолжение табл. 1

1	2	3	4	5	6
Мониторинг безопасности (фармаконадзор)	«Об утверждении правил надлежащей практики фармаконадзора лекарственных препаратов для медицинского применения».	На доработке (отрицательная оценка регулирующего воздействия Минэкономразвития).	«Уполномоченное лицо по фармаконадзору должно иметь соответствующие теоретические и практические знания по осуществлению деятельности по фармаконадзору. УЛФ должно иметь навыки управления системами фармаконадзора, а также проведения экспертизы или иметь доступ к проведению экспертизы в таких областях, как медицина, фармацевтические науки, а также эпидемиология и биостатистика».	«Аудиторы должны обладать и поддерживать требуемую квалификацию с точки зрения знаний, навыков и способностей, необходимых для эффективного проведения аудиторских мероприятий системы фармаконадзора, а также участия в них».	+
Дистрибуция	Приказ Минздрава России «Об утверждении правил надлежащей дистрибуторской практики лекарственных препаратов для медицинского применения»	На доработке (отрицательная оценка регулирующего воздействия Минэкономразвития).	«Организация дистрибуции должна иметь достаточное количество квалифицированного персонала для решения всех задач, за которые отвечает организация. Каждый работник должен знать и понимать требования настоящих Правил. Каждый работник должен нести индивидуальную ответственность за не соблюдение требований настоящих Правил. Ответственность отражается в должностной инструкции и утверждается руководителем».	«Самостоятели могут быть разделены на несколько самостоятельных проверяющих отдельных стороны деятельности организации и должны проводиться специально назначенным квалифицированным персоналом беспристрастно и тщательно. Аудиты, проводимые независимыми внешними экспертами, также допускаются, но не могут заменять самоинспекцию».	+

Окончание табл. 1

1	2	3	4	5	6
Разработка, исследования и реализация биомедицинских клеточных продуктов	«Об утверждении правил надлежащей практики по работе с биомедицинскими клеточными продуктами».	Проект	Предприятие-производитель БМКП должно иметь достаточное количество квалифицированного персонала для решения всех задач, находящихся в сфере ответственности производителя, а также выполнения обязанностей, предусмотренных данными Правилами. Персонал должен иметь необходимое образование, квалификацию и опыт работы для обеспечения компетентного выполнения возложенных на них функций.	Не определено.	+

В правовом статусе работников сферы обращения лекарственных средств можно выделить следующие составляющие:

– общий статус, основанный на заключенном трудовом договоре и представляющий собой систему общих прав, обязанностей и ответственности, предусмотренных трудовым законодательством и иными НПА, содержащими нормы трудового права;

– специальный статус, обусловленный спецификой занимаемых должностей, уровнем образования и квалификацией [3].

Согласно ст. 4 ФЗ-61 «фармацевтическая деятельность» – это деятельность, включающая в себя оптовую торговлю лекарственными средствами, их хранение, перевозку и (или) розничную торговлю лекарственными препаратами, их отпуск, хранение, перевозку, изготовление лекарственных препаратов [4]. Таким образом, это определение затрагивает только аспекты производства и реализации ЛС, оставляя «за бортом» остальные этапы жизненного цикла лекарственных средств.

При этом можно отметить, что ст. 4 указанного Закона вводит понятие «разработчик лекарственного средства», то есть «организация, обладающая правами на результаты доклинических исследований лекарственного средства, клинических исследований лекарственного препарата, а также на технологию производства лекарственного средства». При этом нормативные требования к базовому и дополнительному образованию сотрудников, осуществляющих, например, мониторинг клинических исследований, разработку нормативной

документации, подготовку регистрационного досье и т.д., четко не определены. Приказы об утверждении Правил надлежащих практик содержат только общие формулировки о необходимости наличия «персонала, обладающего должной квалификацией», не раскрывая конкретных требований ни к базовому направлению и уровню профессионального образования, ни информации о необходимом уровне дополнительного образования и его формах.

Данная отрасль обладает значительной спецификой: она находится на пересечении отношений в сферах науки, производства, торговли, здравоохранения, социального обеспечения и др., что требует особого подхода в формировании пула специалистов, компетентных работать в данной сфере. Видовое разнообразие субъектного состава сферы обращения лекарственных средств, в том числе и в контексте кадровой политики, не отменяет необходимости единого подхода к регулированию отношений в этой сфере на всех уровнях: от государственного до уровня каждого конкретного предприятия [3].

Если обратиться к классификатору кодов ОКВЭД-2 (Общероссийский классификатор видов экономической деятельности), то можно отметить, что в нем существуют коды, обозначающие «Производство лекарственных средств и материалов, применяемых в медицинских целях (Класс 21)», который включает следующие разделы:

– раздел 21.1 «Производство фармацевтических субстанций» (Код ОКВЭД 21.10 «Производство фармацевтических субстанций»);

– раздел 21.2 «Производство лекарственных препаратов и материалов, применяемых в медицинских целях» (Код ОКВЭД 21.20, «Производство лекарственных препаратов и материалов, применяемых в медицинских целях» и код ОКВЭД 21.20.1 «Производство лекарственных препаратов»).

При этом сами процессы разработки лекарственных средств, а также проведения их доклинических и клинических исследований, работы по осуществлению консалтинговых услуг по государственной регистрации, осуществлению мониторинга безопасности, в случае если их осуществляет лицо, не являющееся непосредственно производителем, могут быть классифицированы как, например, Класс ОКВЭД 72 – Научные исследования и разработки (Научные исследования и разработки в области естественных и технических наук, научные исследования и разработки в области биотехнологии и др.). Однако четкого описания в классификаторе для данных процессов нет.

Этот момент является весьма актуальным, так как за последние несколько лет стало очевидным, что крупные фармацевтические компании все чаще прибегают к аутсорсингу для выполнения клинических исследований или подготовки регистрационного досье и концентрируют ресурсы на других задачах, таких как химический синтез новых веществ-кандидатов, компьютеризация производства, управление потоками сбыта препаратов.

В категориальном отношении существует еще одна проблема: если отнести к фармацевтической деятельности те процессы, которые на сегодняшний день указаны в законодательном определении (то есть отпуск, хранение, производство), то так называемая «регуляторная» деятельность по сути своей не является фармацевтической. То есть ни отдельные подразделения (при наличии) производителей и разработчиков, ни контрактно-исследовательские организации не имеют правового определения.

С точки зрения решения проблем кадрового обеспечения в отрасли на это стоит обратить пристальное внимание при формировании соответствующей нормативной базы: если отнести данные виды деятельности именно 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. Также следует отметить, что такого рода организации зачастую осуществляют ряд функций по обороту лекарственных препаратов (перевозка, хранение, таможенные процедуры по ввозу и вывозу), например, при проведении клинических и доклинических исследований, что требует от данных организаций обязательного соблюдения соответствующих Правил надлежащих практик и иных нормативно-правовых актов. Сегодня правовая ответственность в этой сфере юридически никак не закреплена.

На сегодняшний день дополнительное обучение по направлениям, связанным с документальным сопровождением обращения лекарственных средств, осуществляется различными организациями, аккредитованными на предоставление услуг по дополнительному профессиональному обучению, а также различными организациями, не имеющими государственной аккредитации и образовательной лицензии и выдающими сертификаты об обучении негосударственного образца. Так, например, из 16 образовательных организаций, предлагающих обучающие семинары по различным тематикам в области регуляторной науки, государственная аккредитация имеется только у шести. При этом объем, и тематика дисциплин могут существенно различаться при приблизительно одинаковом названии предлагаемого образовательного курса [1]. При этом, однако, нельзя не отметить, что большая часть работ и аналитических обзоров, а также проектов профессиональных стандартов, которые все-таки находятся на той или иной стадии разработки и общественного обсуждения, касаются только специалистов с высшим фармацевтическим образованием, что не соответствует реальной потребности отрасли в квалифицированных кадрах, с учетом того, что данная сфера включает также специалистов с высшим медицинским, биологическим, химическим, техническим, ветеринарным и биотехнологическим образованием. Так, например, результаты опроса, проведенного на базе Центра Образовательных Программ ФГБУ

«НЦЭСМП» Минздрава России (ЦОП), была выполнена исследовательская работа в виде анкетирования – социологического опроса 356 слушателей, обучавшихся на тематических семинарах и программах повышения квалификации дополнительного профессионального образования (ДПО) в первом полугодии 2014 г., выявляли вид высшего образования специалистов, работающих в сфере обращения лекарственных средств, и их заинтересованность в проведении программ ДПО. Один из вопросов выявлял вид высшего образования специалистов, работающих в сфере обращения лекарственных средств и их заинтересованность в проведении программ ДПО. С этой целью в анкету был включен перечень специальностей по диплому о высшем образовании: провизор, инженер-технолог, химик-технолог, биолог и т.д. Первенство среди специалистов приоритетно оказалось у провизоров (29%), далее следовали инженеры-технологи, химики-технологи (24%) и врачи (22%). Кроме этого, 8% респондентов по диплому имели другие специальности: биолог, микробиолог, ветеринар, юрист [5].

В ходе подготовки данной статьи, с целью определения специальностей сотрудников, задействованных в сфере обращения лекарственных средств, была проанализирована структура медицинского отдела одной из фармацевтических компаний за период с 2012 по 2017 г.

В соответствии с «Положением об отделе» в организации целями деятельности подразделения являются:

- оценка эффективности и безопасности лекарственных препаратов, выпускаемых предприятием на всех этапах разработки;
- проведение доклинических и клинических исследований новых лекарственных форм (средств), разрабатываемых на предприятии / проведение доклинических и клинических исследований лекарственных форм, выпускаемых на предприятии по новым показаниям и/или в новых дозировках;
- контроль и осуществление процессов регистрации, подтверждения действующей регистрации лекарственных препаратов и субстанций в России и СНГ, внесения изменений в действующую документацию;
- организация локального фармаконадзора.

Представленные в таблице № 2 данные свидетельствуют о том, что в структуру медицинского отдела входят не только специалисты с фармацевтическим образованием, но и представители других естественнонаучных специальностей. В рамках данного анализа не исследовалась профессиональная структура производственных подразделений, однако известно, что в рамках этого направления не задействованы специалисты с высшим медицинским образованием, при этом процент специалистов с химическим и биологическим образованием выше. В среднем специалисты с химическим образованием составляют 50–60 процентов от общей численности сотрудников. Количество специалистов с биологическим и/или биотехнологическим образованием, как правило, зависит от специфики производимого препарата.

Таблица 2

**Распределение специалистов медицинского отдела
фармацевтической компании по специальности по диплому**

Подразделение	Общая численность сотрудников в 2012–2017 гг.	Специалисты с высшим медицинским образованием	Специалисты с высшим фармацевтическим образованием	Специалисты с высшим химическим образованием	Специалисты с высшим биологическим образованием	Специалисты с высшим ветеринарным образованием
Отдел клинических исследований	17	9	5	1	1	1
Отдел фармаконадзора	4	1	3	–	–	–
Группа регистрации	4	1	1	1	1	–
Всего:	25	11	9	2	2	1

Таким образом, в сфере подготовки кадров в области регулирования обращения лекарственных средств можно выявить следующие проблемы:

- 1) отсутствие четкой законодательной базы в сфере требований к специалистам, задействованным в сфере обращения лекарственных средств;
- 2) отсутствие единых стандартов при разработке образовательных программ для специалистов, задействованных в сфере обращения лекарственных средств;
- 3) акцент на аптечное звено и выпускников только фармацевтических ВУЗов, без учета потребностей в образовании специалистов с биологическим, химическим и медицинским образованием, при разработке профессиональных стандартов.

В настоящее время становится очевидным, что при наличии системы нормативно-правовых актов, регламентирующих весь процесс жизненного цикла лекарственных средств в большей части из них, за исключением документов, определяющих порядок работы аптечных организаций, четко не закреплены требования к персоналу, задействованному в работе (их квалификации и специальности, необходимости и уровне дополнительного профессионального образования); отсутствуют стандарты обучения персонала и лиц, осуществляющих аудит и инспекцию в этих областях.

Трудности подбора в данной сфере связаны с дефицитом профессионалов, обладающих необходимым образованием, опытом, знаниями и навыками, а также с отсутствием профильных факультетов в образовательной сфере, которые готовили бы кадры с данной специализацией. Это специалисты, профессиональное обучение которых на сегодняшний день проводится только на рабочем месте. Перечень направлений вузовской и послевузовской подготовки специалистов для

сферы обращения лекарственных средств на сегодняшний день практически не коррелирует с требованиями законодательства и запросами работодателей, про-диктованными требованиями к работе в соответствии с тенденциями в развитии рынка персонала и регуляторных требований. Такой специальности в номенклатуре должностей пока нет, как нет и государственных стандартов – образовательных и профессиональной деятельности. В связи с этим крайне важным представляется разработка стандартов обучения таких специалистов.

Резюмируя изложенное, представляется возможным сделать вывод о том, что в рамках исследуемой в настоящей работе сферы остро стоит проблема регулирования вопросов кадрового обеспечения.

В связи с этим выработка рекомендаций по усовершенствованию системы образования кадров, занятых в разработке, производстве и регистрации лекарственных средств, а также во всех формах государственного контроля и аудита в сфере обращения лекарственных средств в Российской Федерации является весьма актуальной.

Такие стандарты должны разрабатываться с участием специалистов Росздравнадзора, профильных департаментов Минздрава России, представителями ФГБУ «НЦЭСМП» Минздрава России в тесном контакте с представителями фарминдустрии, клиническими фармакологами и т.д.

Очевидно, что для обеспечения эффективной подготовки кадров в области регуляторной науки в Российской Федерации необходима разработка рекомендаций уполномоченных государственных органов исполнительной власти и законодательная регламентация требований к образовательным программам профессионального и дополнительного профессионального образования для специалистов, занятых вопросами доклинических и клинических исследований, фармаконадзора, разработки регистрационного досье.

© Симакова Я.В., 2017

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

- [1] *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.
- [2] Государственная программа Российской Федерации «Развитие фармацевтической и медицинской промышленности на 2013–2020 годы», утв. Постановлением Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 305.
- [3] Правовые основы обращения лекарственных препаратов для медицинского применения»: монография / Л.В. Андреева, Т.А. Андропова, И.В. Ершова; отв. ред. А.А. Мохов, Ю.В. Олефир. Москва: Проспект, 2017.

- [4] 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).
- [5] Ягудина Р.И., Зеленова Е.Г., Карапетын 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 2015; (3): 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 N 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

Russian Academy of national economy and public administration
under the President of the Russian Federation
Vernadskogo ave., 84, 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 авторах:

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: 10.22363/2312-8313-2017-4-2-153-163

СОЦИАЛЬНЫЕ ДЕТЕРМИНАНТЫ САМОРАЗВИТИЯ ПЕРСОНАЛА ОРГАНИЗАЦИИ

И.М. Снисаренко

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

В статье выделяются и анализируются социальные факторы, определяющие саморазвитие сотрудников, разрабатывается во многом новое понимание термина «саморазвитие персонала» как сложного явления, включающего социальные и индивидуальные характеристики и управляемого посредством различных инструментов преимущественно косвенного воздействия на работника.

Обосновывается целесообразность использования организацией саморазвития сотрудников в качестве эффективного метода повышения творческого и трудового потенциала работников, показывается, что это существенно увеличивает человеческий капитал организации, удовлетворяет потребности персонала в самореализации, статусно-должностном росте и др., повышает уровень профессиональной и личностной компетентности сотрудников.

Рассматриваются важнейшие социальные детерминанты саморазвития персонала на предприятии: организация труда, материальное и карьерное стимулирование, организационная культура, организационный климат, а также факторы деструктивной мотивации, выделяются важнейшие каналы их влияния на поведение работника.

Ключевые слова: саморазвитие персонала, социальные детерминанты, организационная культура, мотивация, деструктивная мотивация, материальное и нематериальное стимулирование, организация труда, организационный климат

Саморазвитие персонала является одним из наиболее эффективных и наименее затратных методов повышения уровня профессиональной и личностной компетентности сотрудников предприятия. Его использование прямо соответствует интересам как самих сотрудников, так и организации в целом. Саморазвитие открывает работникам предприятия возможности профессионального и карьерного роста, повышает самооценку, благоприятно влияет на эмоциональное и психологическое состояние как отдельных работников, так и всего коллектива. Осуществляемое по собственной инициативе работников повышение своего уровня образования и квалификации является действенным средством формирования трудовых резервов организации, улучшает ор-

ганизационную культуру и социально-психологический климат, увеличивает прибыльность предприятия.

Проблемы саморазвития личности и профессионального саморазвития исследуются в трудах Л.С. Выготского, А.Н. Леонтьева, Л.И. Божовича, Д.Б. Эльконина, Т.И. Артемьевой, С.Л. Рубинштейна, К. Роджерса, А. Маслоу и др. [11]. Обобщая существующие определения саморазвития личности, представленные в работах вышеуказанных авторов, его можно охарактеризовать как постоянные, целенаправленные изменения субъектом самого себя, включающие совершенствование имеющихся и приобретение новых знаний, навыков и умений, что в результате приводит к повышению эффективности и результативности деятельности индивида. Профессиональное саморазвитие сотрудника представляет собой самостоятельное развитие им своей профессиональной компетентности, увеличивающее эффективность его деятельности на рабочем месте [1].

Хотя формирование и реализация потребности сотрудников в саморазвитии нуждается во внешнем побуждении и обратной связи с руководством организации, наличии соответствующих условий, однако отличительной чертой саморазвития является личная активность индивида, с помощью которой он изменяет себя, раскрывает свои духовные потребности и увеличивает свой созидательный потенциал во многих жизненных сферах. Управление саморазвитием в организации осуществляется главным образом опосредованно, через социальные детерминанты поведения человека в организации, не затрагивающие его свободу принятия решений. Оно представляет собой устойчивое целенаправленное использование системы методов и механизмов преимущественно косвенного воздействия на персонал, побуждение его к саморазвитию с целью оптимального, с наименьшими экономическими и управленческими затратами повышения компетентности членов трудового коллектива, необходимого для достижения целей и задач организации.

Детерминация саморазвития персонала включает две группы факторов: субъективные – личностные, определяемые потребностями, целями, ценностями и мотивами персонала, и объективные – факторы социальной среды. Субъективные факторы, влияющие на мотивацию саморазвития личности, изучены достаточно обстоятельно в психологической и педагогической литературе, и прежде всего в работах А.Н. Леонтьева, В.А. Спивака, А.Я. Кибанова, Е.П. Ильина, Х. Хекхаузена, Дж. Аткинсона и др. [9]. Объективные же факторы мотивации саморазвития личности, его социальные детерминанты остаются малоисследованными.

Недостаточная научная разработанность проблемы использования социальных детерминант как инструментов управления саморазвитием сотрудников, а также ее высокая практическая значимость обуславливают актуальность темы исследования.

Целью данной статьи является определение важнейших социальных детерминант саморазвития персонала и их значимости для управления этим процессом.

Опираясь на научные исследования по проблемам мотивации и управления организационным поведением [9, 12], можно выделить следующие важнейшие объективные социальные детерминанты саморазвития персонала: организация труда, система вознаграждения, льгот и управления карьерой, организационная культура, организационный климат, а также факторы деструктивной мотивации.

Организация труда оказывает сильное мотивационное влияние на саморазвитие персонала. Она представляет собой «порядок, способы соединения основных факторов производства, и прежде всего работников, финансов, техники, сырья, рабочего пространства и др., для реализации целей предприятия» [10. С. 176]. Хорошая организация труда обеспечивает персоналу необходимые для саморазвития психофизиологические условия, что позволяет сотрудникам сконцентрироваться на выполнении своих должностных обязанностей, получать удовлетворение от выполняемой работы, побуждает к самореализации и саморазвитию своей компетентности [4]. На саморазвитие личности в организации воздействуют в первую очередь следующие элементы организации труда: организационная структура, благоприятные условия труда, разделение и кооперация труда [7].

Организационная структура характеризуется, прежде всего, распределением функций, полномочий и ответственности между членами трудового коллектива, организационным порядком по горизонтали и вертикали, координацией и взаимодействием связанных между собой подразделений компании [10. С. 175]. Организационная структура мотивирует саморазвитие персонала посредством предоставления работникам автономии, делегирования им заданий, прав и ответственности, необходимых для принятия самостоятельных управленческих решений [15]. Это способствует изменению поведения работников от исполнительского к инициативному, позволяет сотрудникам почувствовать себя квалифицированными профессионалами, сопричастными к общему делу. Все это создает у них стремление добиваться поставленных предприятием целей с помощью развития и реализации собственного потенциала, применения новых методов и технологий. Регулярные усовершенствования процедур, процессов и технологий построения рабочего процесса также требуют от персонала готовности и способности к саморазвитию.

Благоприятные условия труда включают в себя правильную планировку и оснащение помещений, комфортную освещенность, влажность и температуру, необходимую техническую и эргономическую оснащенность рабочих мест сотрудников, наличие рекреационных зон и перерывов для полноценного отдыха работников и т.д. Работая в благоприятных условиях, сотрудники имеют возможность сосредоточиться на качественном выполнении своих трудовых обязанностей и удовлетворении своих потребностей в саморазви-

тии. Так например, введение различного рода АСУ на предприятиях увеличивает производительность труда и перенаправляет действия работников на саморазвитие новых для них навыков, знаний и умений. Своевременное улучшение условий труда также стимулирует желание сотрудников развиваться и получать новые полезные для организации компетенции.

При *рациональном разделении и кооперации труда* персонал ясно осведомлен о сфере своих обязанностей, возможностях для их реализации, ожиданиях и реакциях руководства. Разделение труда накладывает на сотрудников определенную ответственность за проделанную работу, что стимулирует персонал саморазвиваться в определенной области и выполнять задания более качественно и эффективно. Кооперация и сотрудничество в процессе труда развивают информированность и заинтересованность работников в делах и проблемах организации, повышают уровень их доверия к коллегам и руководству, позволяют персоналу связывать свои личные ценности и нормы с организационными. Это мотивирует организационную активность сотрудников и в том числе их стремление к саморазвитию.

Одной из важнейших социальных детерминант, влияющих на саморазвитие персонала, является система вознаграждений, льгот и управления карьерой [3. С.146]. Она включает в себя подсистемы поощрений и наказаний. Однако саморазвитие персонала является добровольно принимаемой организационной ценностью и формой поведения. Поэтому поощрения являются более действенным средством формирования стремления работников предприятия к саморазвитию, чем наказания. Поощрения сотрудников к саморазвитию могут выражаться в материальном и нематериальном стимулировании.

Материальное стимулирование включает в себя справедливую оплату труда, рациональное премирование, социальный пакет, удовлетворяющий потребности сотрудников, и т.д.

Мотивационное влияние оплаты труда на персонал зависит от того, насколько *справедливо* она оценивается работниками и как она связана с результатами труда [8. С. 120]. Однако для мотивации саморазвития в организации необходимо рассчитывать оплату труда не только исходя из результатов деятельности работника, но и исходя из усилий, затраченных им на свое саморазвитие. Такая оплата труда (конечно, внедрять ее нужно очень осторожно) будет считаться более справедливой и побуждать персонал заниматься дополнительной работой по саморазвитию, поскольку заработная плата будет учитывать соотношение уровня объема приложенных усилий и вознаграждения [13. С. 31]. В некоторых компаниях учет профессионального роста компетенций сотрудников осуществляется в форме платы за знания.

Рациональное премирование, увязанное с деятельностью по саморазвитию и, как следствие, более квалифицированным выполнением должностных обязанностей, ведет к выпуску более качественной продукции и оказанию услуг более высокого класса. Так, например, в американской компании «Мидленд-Росс» [6] применяется система премирования, при которой премии

выплачиваются исходя из динамики роста квалификации и количества освоенных знаний и умений. Такая система премирования позволяет повысить мотивацию саморазвития персонала на предприятии, так как в компании происходит рост удовлетворенности трудом, сотрудники понимают зависимость между саморазвитием и выплатой премии, снижается психологическое напряжение, связанное с системой премирования.

Стимулирование саморазвития персонала посредством *социального пакета* возможно при включении в него различных компонентов, направленных на развитие знаний и навыков сотрудников, необходимых для достижения организационных задач и целей [2. С. 169–174]. Так, сотрудники могут сами выбирать навыки и знания, которые они хотят совершенствовать, а организация может поощрять их желания и предоставлять им возможность улучшить свою компетентность.

Нематериальное стимулирование саморазвития персонала выражается в публичном одобрении руководством деятельности по самосовершенствованию (выдача похвальных грамот и благодарственных писем за самостоятельную работу по развитию своих личностных и профессиональных качеств и навыков, учет саморазвития в качестве критерия оценки лучшего работника месяца/квартала), продвижении персонала по карьерной лестнице с учетом саморазвития их компетенций в нерабочее время и т.д.

Публичное одобрение и поощрения руководства дают сотруднику ощущение своей значимости для коллектива и организации в целом. Они повышают заинтересованность персонала в саморазвитии и улучшении своих трудовых показателей. Для наибольшего мотивационного воздействия публичное одобрение и поощрение стремления персонала к саморазвитию должны становиться организационной традицией, одобряемой большинством коллектива и закрепленной организационными нормами.

Детерминация саморазвития работников с помощью *перспектив карьерного роста* строится на основе планирования карьеры. Саморазвитие является одним из основных методов приобретения компетенций, необходимых для повышения работника по служебной лестнице и удовлетворения потребностей организации. В случае саморазвития руководство может заключать с сотрудниками соглашения о приобретении и развитии ими определенных компетенций (например, в результате прохождения соответствующих тренингов, дистантного обучения и приобретения международных сертификатов и т.п.), а также организовывает помощь, хотя и не берет на себя обучающую и развивающую функции.

Одной из важнейших социальных детерминант саморазвития персонала является организационная культура. Она выполняет ряд важных функций, оказывающих непосредственное влияние на мотивацию саморазвития сотрудников, самостоятельное превращение себя в растущих высококвалифицированных специалистов. К этим функциям относятся нормативно-регулирующая,

познавательная, ценностно-образующая, коммуникационная, мотивирующая и стабилизационная [5. С. 552–553].

Нормативно-регулирующая функция задает организационные правила поведения и регулирующие нормы по выполнению этих правил. Нормы развивающей сотрудников организационной культуры должны быть направлены на создание условий и поощрение их саморазвития. Например, способствуют саморазвитию персонала на предприятии нормы, обеспечивающие участие сотрудников в принятии решений и их самостоятельность при решении проблем, входящих в поле их компетенций, предоставление возможностей для саморазвития в рабочее и нерабочее время и т.д.

Познавательная функция культуры формирует в организации атмосферу самообучения и саморазвития, побуждающую сотрудников удовлетворять свою потребность в познании и саморазвитии через обмен знаниями и опытом, взаимоподдержку и т.п. Работники повышают свою профессиональную и социальную компетентность, общаясь со своими коллегами и руководством, познавая традиции компании, получая новые знания, навыки, умения, необходимые для выполнения определенных организационных задач.

Ценностнообразующая функция формирует у персонала понимание того, какие социальные поступки и действия внутри организации будут для них правильными и приемлемыми, а от каких стоит отказаться. Распространение и принятие всеми или хотя бы большинством работников ценностей профессионального и личностного саморазвития, направленных на достижение организационных целей и задач, повышает человеческий капитал и эффективность предприятия.

Коммуникационная функция культуры повышает детерминацию саморазвития работников через выстраивание их эффективного общения друг с другом на условиях взаимопонимания и взаимной поддержки. Распространить понимание ценностей и норм саморазвития, а также облегчить процесс коммуникации помогают руководители, неформальные лидеры и все авторитетные работники, показывающие пример профессионального саморазвития.

Мотивирующая функция культуры, опираясь на авторитет коллектива, коллективное одобрение саморазвития, стимулирует желание сотрудников саморазвиваться и повышать производительность своего труда в интересах и на благо предприятия. Значительное мотивирующее воздействие на персонал оказывают принятые в рамках организационной культуры цели и ценности саморазвития, влияние коллег, пропагандирующих самосовершенствование, и др.

Стабилизационная функция позволяет коллективу компании накапливать, закреплять и воспроизводить желательные традиции, нормы и образцы поведения. Массовое саморазвитие персонала основано на одобрении и укреплении традиций неформальных встреч сотрудников для обсуждения проделанной ими работы по саморазвитию, привлечения внимания персонала к важной роли саморазвития в продвижении по карьерной лестнице и т.д.

Организационный климат выступает одной из социальных детерминант саморазвития персонала. Он представляет собой набор социальных связей между членами организации, влияющий на их эмоциональное состояние и поведение на рабочем месте. Согласно концепции организационного роста Литвина-Стрингера [14] к объективным факторам формирования положительного организационного климата относятся самостоятельность и свобода работников при принятии решений, ответственное отношение сотрудников к компании, в которой они работают, понимание и принятие персоналом организационных ценностей и задач предприятия, осознание и признание организационных правил и стандартов.

Самостоятельность и свобода работников при принятии решений, входящих в зону их ответственности, позволяет сотрудникам удовлетворять потребности в самоактуализации и признании. Например, для саморазвития личности, чувствующей себя способной на самостоятельное создание технологических и административных улучшений в организации, очень важно иметь свободу для принятия решений и воплощения в жизнь предполагаемых инноваций.

Ответственное отношение сотрудников к компании, в которой они работают, мотивирует персонал иметь хорошие отношения со своими коллегами, прислушиваться к рекомендациям и просьбам руководства, а также осуществлять поощряемые на предприятии виды деятельности, которые не относятся к их основной работе и не являются обязательными для исполнения (в том числе заниматься саморазвитием).

Понимание и принятие персоналом ценностей и задач предприятия обеспечивает осознание сотрудниками смысла своего труда и конечного результата общей работы коллектива, что увеличивает их преданность компании и положительно влияет на организационный климат и мотивацию саморазвития персонала на предприятии.

Осознание и признание организационных правил и стандартов способствует поддержанию на предприятии здорового организационного климата и актуализируют мотивацию саморазвития качеств, необходимых компании, посредством понимания сотрудниками результатов, которых от них ожидает работодатель, и перечня ситуаций, где их инициатива и инновации будут поддержаны.

На управление саморазвитием влияют не только положительные, но и негативные детерминанты – факторы деструктивной мотивации саморазвития. Они могут блокировать желание сотрудников саморазвиваться или вовсе отбивать его. Человек, подверженный деструктивной мотивации, либо полностью отказывается от деятельности по саморазвитию, либо занимается саморазвитием исключительно в личных целях, например, для подготовки перехода в другую организацию.

Негативное влияние данных факторов на управление саморазвитием персонала можно проиллюстрировать рядом примеров. Так, *излишне строгая си-*

стема регламентации труда и организационного поведения на предприятии, уменьшающая креативность персонала и стремление к творчеству, будет негативно сказываться на желании саморазвития даже при его общем одобрении и поощрении руководством. В таких случаях персонал механически выполняет задания руководства и концентрируется на осуществлении своих личных стремлений, не связанных с целями и задачами организации.

Негативное воздействие на мотивацию сотрудников могут оказывать также *правила, обязывающие работников принудительно заниматься саморазвитием*. Саморазвитие является в первую очередь *индивидуальной* деятельностью, основанной на добровольности и свободе выбора личности. Управление саморазвитием основано на косвенных методах стимулирования, которые не должны восприниматься как принуждение, обязательство. Отсутствующие в трудовых договорах и должностных инструкциях прямые требования саморазвиваться оказывают демотивирующее воздействие на сотрудников, которые могут воспринимать их как противозаконные и даже прибегнуть к протестному поведению: судебным искам, забастовкам, внутреннему увольнению и т.п.

Нередко в качестве фактора деструктивной мотивации, негативно сказывающегося на трудовой деятельности работника и его стремлении к самосовершенствованию, выступают *личные проблемы* (отношения в семье, необходимость дополнительных заработков, бытовые трудности и т. п.). В таких случаях деятельность организации по мотивации саморазвития персонала и управлению им практически не оказывает влияние на сотрудников, т.к. их личные трудности отодвигают потребности в самореализации и саморазвитии на второй план.

Резко снижают восприимчивость персонала к организационным стимулам саморазвития работников такие их *негативные личные качества*, как лень, отсутствие внутренней дисциплины, безответственность, конфликтность, безынициативность, отсутствие склонности к познанию и др. В большинстве случаев практически невозможно снизить неблагоприятное воздействие негативных личных качеств на мотивацию саморазвития. Поэтому на наличие таких качеств следует обращать особое внимание при отборе персонала. Особенно это касается должностей, требующих креативности и непрерывного самосовершенствования.

На основе анализа социальных детерминант саморазвития персонала в организации можно сделать следующий вывод.

Хотя саморазвитие персонала является индивидуальным процессом, предполагающим добровольность и свободу личностного выбора, оно во многом управляемо и может быть использовано как эффективный метод развития сотрудников. Управляющее воздействие руководства на персонал должно осуществляться преимущественно косвенно, через использование организационных детерминант поведения сотрудников.

Негативно воздействуют на детерминацию саморазвития персонала факторы деструктивной мотивации. Руководству организаций необходимо своев-

ременно выявлять, нейтрализовывать и устранять их, что, несомненно, положительно скажется на желании сотрудников саморазвиваться и их реальных действиях в этом направлении.

© Снисаренко И.М., 2017

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

- [1] *Гительман Л.Д.* Условия совершенствования и профессионального саморазвития. URL: http://www.elitarium.ru/uslovija_samorazvitija.
- [2] *Гущина И.* Трудовая мотивация как фактор повышения эффективности труда // *Общество и экономика*. 2007. № 1. С. 2–7.
- [3] *Зайцева Т.В., Зуб А.Т.* Управление персоналом. М.: ИНФРА-М, 2009.
- [4] *Здравомыслов А.Г., Ядов В.А.* Человек и его работа в СССР и после. 2-е изд., испр. и доп. М.: Аспект Пресс, 2003.
- [5] *Кибанов А.Я.* Управление персоналом организации. М.: ИНФРА-М, 2010.
- [6] *Козаченко А.В.* Зарубежный опыт мотивации труда. URL: <http://www.elitarium.ru/trud-stimulirovanie-motivacija-zarabotnaja-plata-premija-stazh-rabota-kvalifikacija-rezultativnost>.
- [7] *Копылова О.В.* Факторы трудовой мотивации. *Вестник КарГУ*, 2007. URL: <http://articlekz.com/article/6001>.
- [8] *Кнышова Е.Н., Панфилова Е.Е.* Экономика организации: Учебник. М.: ФОРУМ: ИНФРА-М, 2004.
- [9] *Куликов, Д.С.* Саморазвитие банковского служащего как акмеологический фактор его личностно-профессионального развития: автореф. дис. канд. психолог. наук: 19.00.13. М., 2011.
- [10] Мотивация трудовой деятельности / Под ред. проф. В.П. Пугачева. М.: ИНФРА-М, 2011.
- [11] *Мухтарова З.Ш.* Проблема самореализации личности в трудах отечественных и зарубежных ученых // *Вестник АГТУ*. 2007. №5. URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/problema-samorealizatsii-lichnosti-v-trudah-otechestvennyh-i-zarubezhnyh-uchenyh>.
- [12] *Низовских Н.А.* Жизненные принципы в личностном саморазвитии человека: автореф. дис. доктора психолог. наук: 19.00.01. М., 2010.
- [13] *Румянцева З.П.* Менеджмент организаций. М.: ИНФРА-М, 1996.
- [14] *Свергун, О.* Организационный климат как часть корпоративной культуры. URL: <http://www.pro-personal.ru/article/111532-organizatsionnyy-klimat-kak-chast-korporativnoy-kultury>.
- [15] Семенова, И.В. Организационная структура предприятия как фактор мотивации саморазвития работника // *Экономика и менеджмент инновационных технологий*. 2015. № 9. URL: <http://ekonomika.snauka.ru/2015/09/9681>.

REFERENCES

- [1] *Gitel'man L.D.* Uslovija sovershenstvovaniya i professional'nogo samorazvitija. URL: http://www.elitarium.ru/uslovija_samorazvitija.

- [2] *Gushhina I.* Trudovaja motivacija kak faktor povyshenija jeffektivnosti truda // *Obshestvo i jekonomika*. 2007. № 1. C. 2–7.
- [3] *Zajceva T.V., Zub A.T.* Upravlenie personalom. M.: INFRA-M, 2009.
- [4] *Zdravomyslov A.G., Jadov V.A.* Chelovek i ego rabota v SSSR i posle. 2-e izd., ispr. i dop. M.: Aspekt Press, 2003.
- [5] *Kibanov A.Ja.* Upravlenie personalom organizacii. M.: INFRA-M, 2010.
- [6] *Kozachenko A.V.* Zarubezhnyj opyt motivacii truda. URL: <http://www.elitarium.ru/trud-stimulirovanie-motivacija-zarabotnaja-plata-premija-stazh-rabota-kvalifikacija-rezultativnost>.
- [7] *Kopylova O.V.* Faktory trudovoj motivacii. *Vestnik KarGU*, 2007. URL: <http://articlekz.com/article/6001>.
- [8] *Knyslova E.N., Panfilova E.E.* Jekonomika organizacii: Uchebnik. M.: FORUM: INFRA-M, 2004.
- [9] *Kulikov D.S.* Samorazvitie bankovskogo sluzhashhego kak akmeologicheskij faktor ego lichnostno-professional'nogo razvitija: avtoref. dis. kand. psiholog. nauk: 19.00.13. M., 2011.
- [10] *Motivacija trudovoj dejatel'nosti / Pod red. prof. V.P. Pugacheva.* M.: INFRA-M, 2011.
- [11] *Muhtarova Z.Sh.* Problema samorealizacii lichnosti v trudah otechestvennyh i zarubezhnyh uchenyh // *Vestnik AGTU*. 2007. № 5. URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/problema-samorealizatsii-lichnosti-v-trudah-otechestvennyh-i-zarubezhnyh-uchenyh>.
- [12] *Nizovskih N.A.* Zhiznennye principy v lichnostnom samorazvitii cheloveka: avtoref. dis. doktora psiholog. nauk: 19.00.01. M., 2010.
- [13] *Rumjanceva Z.P.* Menedzhment organizacij. M.: INFRA-M, 1996.
- [14] *Svergun O.* Organizacionnyj klimat kak chast' korporativnoj kul'tury. URL: <http://www.pro-personal.ru/article/111532-organizatsionnyy-klimat-kak-chast-korporativnoy-kul'tury>.
- [15] *Semenova I.V.* Organizacionnaja struktura predpriyatija kak faktor motivacii samorazvitija rabotnika // *Jekonomika i menedzhment innovacionnyh tehnologij*. 2015. № 9. URL: <http://ekonomika.snauka.ru/2015/09/9681>.

SOCIAL DETERMINANTS OF PERSONNEL'S SELF-DEVELOPMENT IN THE ORGANIZATION

Irina M. Snisarenko

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

A new understanding of the term “personnel’s self-development” as a complex phenomenon that includes social and individual characteristics and managed by different tools is developed in many ways in this article. The feasibility of using self-development process by the organization as a method of enhancing the creative and labor potential of workers is substantiated, it is shown that it significantly increases the social provisions and the human capital of the organization, meet personnel needs of self-realization, status and career development, etc., increases

the level of professional and personal competence of employees. The paper also discusses the most important social determinants of personnel's self-development in the enterprise: the organization of labor, material and career incentives, organizational culture, organizational climate, as well as the destructive factors of motivation.

Key words: personnel's self-development, social determinants, organizational culture, motivation, destructive motivation, financial and non-financial incentives, labor organization, organizational climate

Сведения об авторах:

Снисаренко Ирина Михайловна – аспирант 3-го года обучения кафедры управления персоналом факультета государственного управления Московского государственного университета им. М.В. Ломоносова.

E-mail: snisarenkoim@gmail.com



DOI: 10.22363/2312-8313-2017-4-2-164-171

**СОЦИАЛЬНЫЕ МЕХАНИЗМЫ РАЗВИТИЯ
ГОСУДАРСТВЕННОГО АВТОНОМНОГО УЧРЕЖДЕНИЯ КУЛЬТУРЫ
ГОРОДА МОСКВЫ «КУЛЬТУРНЫЙ ЦЕНТР ЗИЛ»****И.К. Черкасова**

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

В статье рассматриваются социальные механизмы и инструменты развития, реализуемые в Культурном центре ЗИЛ. Они выступают как формирующееся начало, как управляющая сила для решения поставленных первостепенных задач. Социальные управленческие действия призваны обеспечить реструктуризацию систем управления Культурного центра, стимулировать нестандартные решения и оптимизацию культурных благ. В центре внимания автора формирование социальных изменений, новые стратегии развития Культурного центра ЗИЛ, различные методы и формы культурного взаимодействия между администрацией и гражданами.

Сегодня для России крайне важна поддержка государства в сфере культуры и творческого предпринимательства. Многообразие социального взаимодействия решает важнейшие проблемы и приобретает особую актуальность в связи переменами в культурной жизни города, с ее новым направлением реорганизации культурных центров.

Ключевые слова: социальные механизмы, управление, культурная политика, мотивация, культурное взаимодействие

В последние десятилетия вопрос развития городских общественных пространств является приоритетным для властей во многих городах РФ. Если горожане почувствуют связь со своим городом, будут проводить время комфортно, то публичные пространства станут связывающим звеном для полноценной социализации личности и формирования городской идентичности. Социальные механизмы в данном случае – это совершенствование общественных пространств, реструктуризация систем управления, выработка динамичности, и, несомненно, взаимодействие культуры и иных сфер общественной жизни. Развитие территорий и создание культурных брендов невозможно без анализа социокультурного состояния пространства и учета актуальных тенденций, как в сфере культуры, так и в сфере экономики и управления [5.С. 88].

Актуальность работы состоит в поиске новых концепций управления в сфере культуры, в создании благоприятной социокультурной среды в Куль-

турном центре ЗИЛ. Предполагается, что именно социальные механизмы управления усиливают динамику среды и становятся конструктивным фактором работы организации.

Основные теоретические положения и проблемы взаимодействия в системе управления рассматривались в работах Заславской Т.И., Рывкиной Р.В. (Социология экономической жизни); Овчинникова М.А. (Корпоративная культура в системе социального управления); Романовой В.Г. (Социальный механизм управленческих инноваций); Лабейкина А.А. (Теоретико-методологические основы деятельности учреждений культуры в социальной защите личности); Ахинова Г.А.; Казакова В.Н.; Бабича А.М., Глазычева В.Л., а также в трудах Т. Парсонса и др.

В статье проанализированы проведенные ранее исследования по теме городского пространства и социокультурной среды, а также привлечены работы по менеджменту в сфере социальной работы и социологии и экономике городов. Интернет-сайты Культурного центра ЗИЛ и Департамента культуры города Москвы помогли обобщить и сделать выводы по теме исследования.

Предметом исследования Культурный центр ЗИЛ выбран не случайно. Из обычного дворца культуры он трансформировался в крупный творческий кластер и является ярчайшим примером успешного проекта, который стал основой программы «Московские культурные центры».

Базовым элементом развития в Культурном центре ЗИЛ выступает культура в контексте социально-экономического развития. Основными направлениями можно назвать следующие:

- обеспечение максимальной доступности для граждан культурных благ и образования в сфере культуры и искусства;
- создание условий для повышения качества и разнообразия услуг;
- активное взаимодействие с образовательными учреждениями;
- открытая коммуникация с гражданами;
- совершенствование организационных, экономических и правовых механизмов развития культурной деятельности;
- выявление социальных запросов населения;
- выработка позитивного образа КЦ ЗИЛ;
- проведение конкурсов, ярмарок, презентаций, выставок, фестивалей, открытие «лабораторий» для разработки социальных проектов, направленных на улучшение жизни населения;
- направленность на стратегические решения;
- проведение опросов населения по результатам деятельности с анализом положительного и отрицательного опыта;
- взаимодействие с общественными организациями для решения социальных проблем и проблем развития территории;
- оказание различных социальных услуг населению.

Формирование социальных изменений и социальных механизмов работы любой организации невозможно без коллективного видения данного действия.

Остро стоит вопрос не в том, какие нужны изменения, а для чего? Для каких целей и потребностей постоянно нужно развиваться и совершенствоваться?

Прежде всего руководству Культурного центра необходимо донести до каждого сотрудника следующие правила, которые приведут к качественному изменению работы:

- повышение качества обслуживания населения;
- изменение мышления, направленного на результат;
- генерирование новых помыслов;
- переворот в сознании – поиски согласия;
- дальновидность руководства в отношении стратегического планирования;
- применение индуктивных методик.

На дальнейшем этапе должна создаваться такая социальная атмосфера, в которой граждане будут уверены, что их инициативы, предложения и запросы будут рассмотрены. Ведь в наш непростой век глобальной конкуренции, технологических инноваций, неожиданных прорывов – изменения в ту или иную сторону неизбежны. Эффективная деятельность и положительные результаты будут только тогда, когда будет организован конструктивный диалог «власть–население». Из этого следует, что при грамотной работе учреждения:

- 1) повышается качество услуг;
- 2) расширяется кругозор граждан;
- 3) с помощью внедрения социальных механизмов взаимодействия расширяется круг потребностей людей.

Но чтобы достичь качественного результата, сотрудников непременно надо мотивировать.

Мотивация – одна из основных функций управления людьми. Любой стимул определенным образом проходит через сознание человека и может как побуждать, так и не побуждать человека к действиям [6. С. 135]. Руководители учреждения обязаны поощрять сотрудников, мотивировать и стимулировать их для реализации задуманных планов, а также способствовать преодолению антимотивации.

Для налаживания работы организации необходимо развитие социальных механизмов ее работы, причем такое развитие должно быть направлено не только вовне, но и на внутреннюю среду организации. Т.И. Заславская и Р.В. Рывкина в своей монографии «Социология экономической жизни» определяют понятие «социальный механизм» как «устойчивую систему экономического поведения социальных групп, а также взаимодействий этих групп друг с другом и с государством по поводу производства, распределения, обме-

на и потребления материальных благ и услуг; систему, регулируемую, с одной стороны, социальными институтами данного общества, с другой – социально-экономическим положением и сознанием этих групп» [4. С. 59].

Основными компонентами развития социальных механизмов следует считать: стимулирование нестандартных решений, выработка концепции для каждой заслуживающей внимания идеи, коммуникация с представителями разных слоев населения, масштабирование сообщений, а также моделирование – риски и возможности. Рентабельность и эффективность поставленных задач будет зависеть от исполнения надлежащим образом поставленных целей и перспективных решений.

Совокупность многочисленных факторов приводит к пониманию того, что недостаточно вкладываться только в инфраструктуру Культурного центра ЗИЛ. Необходимо консолидировать усилия для успешного взаимодействия различных секторов культуры, повысить эффективность использования ресурсов, ввести в практику инновационные модели развития. В основе разработки социальных механизмов содержатся два определяющих принципа.

1. Обоснованность – расчетное обеспечение целей, услуг, направлений, задач, методов и мероприятий необходимыми ресурсами.

2. Реалистичность – ориентация социальных механизмов действия не на все социальные проблемы одновременно, а на первостепенное решение наиболее значимых [6. С. 81].

Поддержка социально ориентированных учреждений направлена на систему долгосрочного социально-экономического развития на период до 2020 г. и относится к приоритетному направлению государственной политики РФ.

Механизмы социального развития любой организации не работают в полной мере без поддержки государства. Для понимания специфики социальных механизмов творческой площадки ЗИЛ обратимся к вопросам культурной политики РФ.

Концепция культурной политики – явление сложное и в зависимости от направления деятельности весьма подвижна. В последние годы в нашей стране остро встал вопрос о кризисном состоянии культурной сферы, которая особым способом влияет на формирование личности человека.

Культурная политика – деятельность государства, направленная на сферу культуры и искусства. Современная культурная политика – научно обоснованная деятельность государства, способствующая поддержанию и развитию культуры [12. С. 2].

Управление текущими культурными и творческими процессами – это огромный комплекс различных действий. Они решают важнейшие проблемы существующих культурных институций, которые призваны обеспечивать расширенное воспроизводство актуальных культурных форм.

Исследуя характеристики инструментария культуры, можно сделать вывод о том, что список достаточно велик. К нему относятся: просвещение, образование, воспитание; гуманитарное знание, общественное и философское; религию; книжное, библиотечное и музейное дело; художественное творчество; идеологию и пропаганду; оперативные информационные потоки; нормотворчество, политическое и юридическое; обряды и ритуалы; шаблоны поведения (этические, этнические, социальные и религиозные мифы и слухи); нравственность и мораль; эстетические предпочтения – все, что связано с красотой миропонимания, и иные формы социальной престижности. В целом можно говорить о том, что к таким инструментариям относят все, что формирует «картину мира и образ жизни (точней, совокупность социально дифференцированных образов жизни) определенных народов в определенную эпоху [7. С. 131].

В соответствии с вышесказанным культурная политика должна [7. С. 108]:

1) выступать как неотъемлемая часть любых направлений в целом государственной политики, быть отражением ее духовно-ценностных и нравственно-нормативных аспектов;

2) представлять собой важнейшую составляющую социальной политики, выступать как комплексная социально-культурно-образовательная отрасль;

3) образовывать политику собственно культурную (в узком смысле) в качестве особенного направления общегосударственной и тщательно регулируемой органами власти общественной деятельности по стимулированию социальных норм и, что особо важно, духовно-ценностных и социально-нормативных проявлений человека.

В России важнейшими приоритетными целями культурной политики могут выступать следующие [2. С. 27–28]:

– развитие социально-культурных ценностей, выстраивание новой аксиологии бытия, которая творчески соотносит социальный исторический опыт с национальным культурным наследием, где он выражен;

– выработка концепции и формирование социально значимых направлений развития культуры;

– изменение мировоззрения у граждан, вовлеченность в социальную жизнь;

– приобщение проживающих в городе людей к мировой культуре, к многообразию человеческих культур, духовное и интеллектуальное обогащение путем этого знания, воспитания уважительного отношения ко всему непривычному, незнакомому, иному, преодоление конфессиональной, национальной, а также социальной отчужденности [3. С. 50].

Департамент культуры города Москвы выделяет следующие направления развития территорий и новых творческих площадок города.

1. Выявление особенностей территории и поиск ее «культурного лица».

2. Обеспечение доступности культурных институций, услуг и событий для жителей территории.

Поддержка культуры на уровне города предполагает не только развитие творческих инициатив и предоставление качественных услуг в сфере культуры. Политика поддержки – это достаточно хорошо отлаженная и работающая система сбора, изучения и реализации проектов по перспективным и текущим изменениям. Основа концепции Культурного центра ЗИЛ – это стимулирование социокультурных событий, посредством которых изменится организация пространства. Динамичная работа культурного центра должна стать рычагом действия для вовлечения все большего количества граждан в культурную жизнь города, продуктивного диалога и реализации новых проектов.

Все сказанное актуализирует значение социальных механизмов развития. Взаимодействие Культурного центра ЗИЛ и властей города в области культурной политики должно привести к выявлению новых творческих инициатив, реализации творческих проектов и концептуальному обновлению устаревших механизмов социального развития.

© Черкасова И.К., 2017

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

- [1] *Ахаинов Г.А., Бабич А.М., Казаков В.Н.* Инновационное развитие сферы услуг. М., 2009.
- [2] *Быстрицкий А.Ю.* Городская цивилизация в России // Город как самоорганизующая система. Обнинск, 2013. С. 27–28.
- [3] *Глазычев В.Л.* Культурный потенциал городской среды. М., 2011. С. 50.
- [4] *Заславская Т.И., Рывкина Р.В.* Социология экономической жизни. Очерки теории. Новосибирск: «Наука» сибирское отделение, 1991. С. 59.
- [5] *Кирсанова Ю.А., Антонова В.Н.* Особенности ребрендинга учреждений культуры: социальные факторы и креативные тенденции // Вестник РУДН: Серия Социология. 2014. № 4. С. 88.
- [6] *Комаров Е.И., Войтенко А.И.* Менеджмент социальной работы. М., 2001. С. 81–135.
- [7] *Культура города: проблемы инноваций.* М.: ИНИОМ, 2013. С. 108–131.
- [8] *Лабейкин А.А.* Теоретико-методологические основы деятельности учреждений культуры в социальной защите личности. М., 2001.
- [9] *Овчинников М.А.* Корпоративная культура в системе социального управления. М., 2004.
- [10] *Парсонс Т.* Социальная структура и личность. 1964.
- [11] *Романова В.Г.* Социальный механизм управленческих инноваций. М., 2007.
- [12] *Хангельдиева И.Г.* Культурная политика. URL: <http://www.lomonosov-fund.ru/enc/ru/encyclopedia:01302:article>.

REFERENCES

- [1] *Ahainov G.A., Babich A.M., Kazakov V.N.* Innovacionnoe razvitie sfery uslug. M., 2009.
- [2] *Bystrickij A.Ju.* Gorodskaja civilizacija v Rossii // Gorod kak samoorganizujushhaja sistema. Obninsk, 2013. S. 27–28.
- [3] *Glazychev V.L.* Kul'turnyj potencial gorodskoj sredy. M., 2011. S. 50.
- [4] *Zaslavskaja T.I., Ryvkina R.V.* Sociologija jekonomicheskoy zhizni. Oчерki teorii. Novosibirsk: "Nauka" sibirskoe otdelenie, 1991. S. 59.
- [5] *Kirsanova Ju.A., Antonova V.N.* Osobennosti rebrendinga uchrezhdenij kul'tury: social'nye faktory i kreativnye tendencii // Vestnik RUDN. Serija Sociologija. 2014. № 4. S. 88.
- [6] *Komarov E.I., Vojtenko A.I.* Menedzhment social'noj raboty. M., 2001. S. 81–135.
- [7] Kul'tura goroda: problemy innovacij. M.: INIOM, 2013. S. 108–131.
- [8] *Labejkin A.A.* Teoretiko-metodologicheskie osnovy dejatel'nosti uchrezhdenij kul'tury v social'noj zashhite lichnosti. M., 2001.
- [9] *Ovchinnikov M.A.* Korporativnaja kul'tura v sisteme social'nogo upravlenija. M., 2004.
- [10] *Parsons T.* Social'naja struktura i lichnost'. 1964.
- [11] *Romanova V.G.* Social'nyj mehanizm upravlencheskih innovacij. M., 2007.
- [12] *Hangel'dieva I.G.* Kul'turnaja politika. URL: <http://www.lomonosov-fund.ru/enc/ru/encyclopedia:01302:article>.

SOCIAL MECHANISMS OF DEVELOPMENT OF MOSCOW CULTURAL CENTER "ZIL"

Irina K. Cherkasova

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

The article deals with social mechanisms and development tools implemented in the ZIL Cultural Center. They act as an emerging beginning, as a controlling force for solving the assigned primary tasks. Social management actions are designed to ensure the restructuring of management systems of the Cultural Center, to stimulate non-standard solutions and the optimization of cultural goods. The author focuses on the formation of social changes, new strategies for the development of the ZIL Cultural Center, various methods and forms of cultural interaction between the administration and citizens. Today, the cultural policy of Russia is very actual and the support of the state in the sphere of culture and creative entrepreneurship is extremely important.

The goal in action is the determining principle, the controlling force, which, like the law, determines the way and nature of its actions and which it must subordinate to its will. To set goals, any managerial impact at different levels is reduced. Plan, normative act, current disposition, etc. Ensure consistency in the functioning of certain elements of the social management mechanism.

The transition from the essence of social management to its content, i.e. From goal to function, means differentiation and systematization of goals. In accordance with this provision,

the basic functions of management (coordination planning, organization, regulation, etc.) are elements of the social control mechanism.

The variety of social interaction solves the most important problems and acquires special relevance in connection with changes in the cultural life of the city, with its new direction of reorganizing cultural centers.

Key words: social mechanisms, management, cultural policy, motivation, cultural interaction

Сведения об авторах:

Черкасова Ирина Константиновна – старший преподаватель кафедры теории и истории культуры факультета гуманитарных и социальных наук Российского университета дружбы народов.

E-mail: cherkasova_ik@rudn.university



DOI: 10.22363/2312-8313-2017-4-2-172-179

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНАЯ ОСНОВА БОРЬБЫ С ТЕРРОРИЗМОМ ВО ФРАНЦИИ. ЭФФЕКТИВНОСТЬ И МЕТОДЫ ЕЕ ПОВЫШЕНИЯ

Я.О. Крутиков

Нижегородский государственный университет
имени Н.И Лобачевского
ул. Ульянова, 2, Нижний Новгород, Россия, 603005

В статье анализируется опыт противостояния на институциональном уровне Франции одному из основных вызовов современности – терроризму. В результате автор приходит к выводу, что плюрализм, лежащий в основе обеспечения национальной безопасности во Франции, в определенный момент стал фактором, сдерживающим ее развитие.

Тем не менее, Франция получила существенный опыт реализации стратегии взаимодействия в сфере правоохранительной деятельности и противостояния терроризму, опираясь на который встала на путь интеграции правоохранительных органов. Кроме того, особое внимание уделено анализу причин распространения терроризма на территории страны, превентивным мерам по борьбе с ним и методам повышения эффективности антитеррористической политики.

Ключевые слова: Франция, терроризм, правоохранительные органы, антитеррористическая политика, национальная жандармерия

Обеспечение национальной безопасности является ключевой составляющей в политике всех стран. Именно данной способностью в большей степени обусловлены положения государств в системе международных отношений.

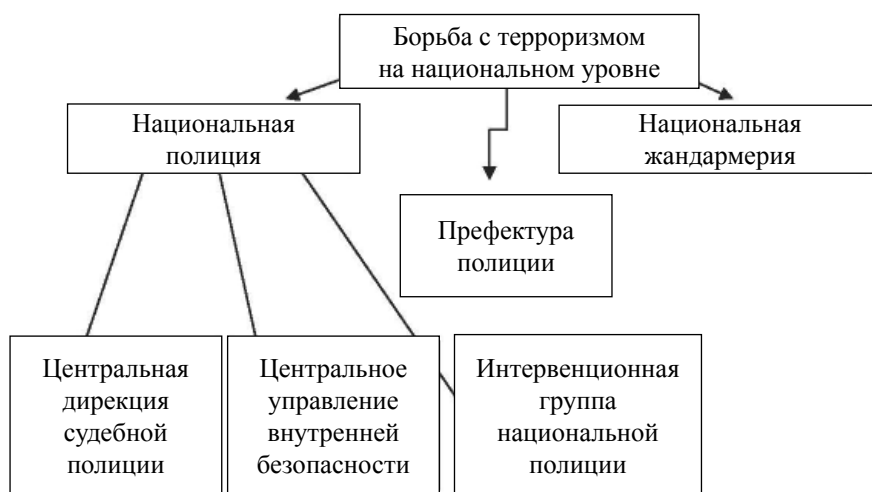
Одним из основных вызовов современности для национальной безопасности является терроризм, ставший одной из острейших глобальных проблем наших дней, связанных со сферой международных отношений. Его причины многоаспектны и разнообразны. Они детерминированы существованием противоречий в различных областях социальной жизни. От террористических атак не застрахованы ни процветающие, ни менее развитые в экономическом и социальном плане государства, и страны ЕС в данном случае не являются исключением. Споры относительно того, каким образом необходимо противостоять данному феномену, ведутся в течение длительного времени. В данном случае может быть полезен опыт Франции.

Франция является примером демократического государства в решении вопросов, представляющих угрозу обществу, одним из которых является терроризм. Государство располагает значительным опытом борьбы с данным феноменом, начиная с событий, последовавших вследствие военных действий в Алжире, и заканчивая террористическим актом в Ницце летом 2016 г.

Противостояние терроризму во Франции проводится на нескольких уровнях: национальном, европейском и международном. Рассмотрим более подробно обеспечение безопасности на первом из них.

На национальном уровне в борьбу с терроризмом вовлечены следующие институты:

- национальная полиция;
- национальная жандармерия;



В национальной полиции за борьбу с терроризмом ответственны Центральная дирекция судебной полиции, Центральное управление внутренней безопасности и Интервенционная группа национальной полиции.

Центральная дирекция судебной полиции отвечает за расследование и борьбу с тяжкими преступлениями и включает в себя несколько подразделений, одно из которых – отдел управления по борьбе с терроризмом. В его функции входит обнаружение и пресечение террористической деятельности, как на национальном, так и на международном уровне [5].

Отделу управления по борьбе с терроризмом удалось обезвредить многочисленные террористические группировки. В частности его представители были задействованы в ликвидации братьев Куаши.

Однако эффективность функционирования данного отдела не раз становилась объектом критики из-за методов расследования и допроса, в частности со стороны Французской лиги защиты прав человека и гражданина и Международной федерации за права человека. Ими подчеркивается некорректное об-

ращение полицейских по отношению к задержанным и нарушение ими прав человека.

Благодаря успешному функционированию *Центрального управления внутренней безопасности* были задержаны активисты террористических организаций и предотвращены террористические акты на территории Франции. К тому же его представителями был произведен арест Адлена Ишора – французского физика-ядерщика алжирского происхождения, обвиненного в связях с «Аль-Кайдой» и подготовке терактов.

Тем не менее, несмотря на проведение Центральным управлением внутренней безопасности ряда успешных операций, существуют определенные недостатки в эффективности его функционирования. В частности, в деле Тарнака защитой были подчеркнуты расхождения в протоколе Центрального управления [7]. К тому же его обвиняли в нарушении прав человека путем слежки за гражданами через персональные компьютеры без имеющегося на то разрешения.

Таким образом, потребность в повышении общего уровня эффективности функционирования Центрального управления внутренней безопасности становилась очевидной. Вследствие этого в 2014 г. оно было реформировано в Генеральную дирекцию внутренней безопасности, которая в отличие от своего предшественника принимает участие в борьбе с терроризмом, сочетая при этом функции разведывательной службы и судебной полиции.

Что касается *Интервенционной группы национальной полиции*, то она предназначена для координирования различных подразделений интервенционных сил национальной полиции. Данные подразделения были задействованы при аресте Ивана Колонна, освобождении заложников в Нейи-сюр-Сен и ряде других операций.

В антитеррористическую структуру на национальном уровне также вовлечена национальная жандармерия. Основываясь на ее опыте и подобию, были созданы и в целом успешно функционируют аналогичные формирования в ряде стран (в Италии – Корпус карабинеров и Корпус финансовой гвардии, в Испании – Гражданская гвардия) [4]. С национальной полицией их объединяет Координационная группа по борьбе с терроризмом, основанная с целью координации данных правоохранительных структур и имеющая свою собственную антитеррористическую бригаду – BLAT.

Национальная жандармерия представляет собой уникальный институт, формирующий общественную безопасность, равноудаленный от всех ветвей государственной власти и независимый от какого-либо политического влияния [4], который трансформировался и совершенствовался в течение продолжительного времени. Функции национальной жандармерии детерминированы Военным кодексом республики и включают кроме всего прочего борьбу с терроризмом. В рамках борьбы с данным феноменом значимую роль играет Группа вмешательства – элитное антитеррористическое подразделение национальной жандармерии, подчиняющееся напрямую Генеральному ди-

ректору. Помимо борьбы с терроризмом Группа вмешательства задействована в борьбе с преступностью, она гарантирует безопасность и обеспечивает национальные интересы государства. Непосредственно группой управляет старший офицер, под руководством которого находятся две штаб-квартиры, одна из которых «готовит операции и играет важную роль в кризисных ситуациях; вторая оказывает административную и финансовую поддержку, а также управляет человеческими ресурсами» [2. С. 116]. Представители Группы вмешательства были задействованы при ликвидации террористов в пригороде Парижа и освобождении заложников в кошерном магазине.

Национальная жандармерия, в отличие от национальной полиции, подчиняющейся МВД, при осуществлении военных функций ответственна еще и перед министерством обороны. Кроме того, реализация ее уголовно-процессуальной деятельности регулируется министерством юстиции.

Тем не менее, основные усилия национальной жандармерии направлены на обеспечение безопасности внутри страны. К тому же ее деятельность в большей степени сосредоточена на пригородных и сельских районах, а также в сфере путей сообщения. При этом разделение территорий ответственности между двумя структурами, имеющими одинаковый статус реализации судебно-полицейской деятельности, обусловлено введением на конкретной территории режима государственной полиции, условия которого закреплены в Кодексе внутренней безопасности страны.

В соответствии с Национальным институтом статистики Франции на территории ответственности жандармерии, которая составляет 95% территории страны, проживает 55.6% человек, в то время как в начале 90-х данный показатель составлял 47%. При сохранении подобной тенденции в ближайшем будущем жандармерия станет основной структурой в обеспечении общественной безопасности страны.

Несмотря на это, взаимодействие Национальной жандармерии и Национальной полиции никогда не сводилось к модели «война полиций», сотрудничество двух правоохранительных структур традиционно рассматривалось их руководителями в качестве необходимого условия реализации успешной деятельности [1. С. 125].

Рассматривая дальнейшие перспективы развития национальной жандармерии, необходимо отметить, что в действиях государственных руководителей и в принимаемых на законодательном уровне инициативах наблюдаются следующие тенденции:

- повышение уровня взаимодействия с национальной полицией;
- увеличение территории ответственности жандармерии;
- совершенствование нормативно-правовых актов, регулирующих ее функционирование;
- усиление взаимодействия с правоохранительными органами других государств.

При рассмотрении перспектив целесообразно упомянуть и об имеющихся предпосылках развития жандармерии. К ним относятся объективно имеющиеся тенденции, как внутри французского социума, так и в общем в рамках ЕС, принимая во внимание складывающуюся в последнее время криминогенную обстановку и задействованность в операциях представителей жандармерии вместе с представителями спецслужб страны и других государств ЕС по борьбе с международным терроризмом.

И наконец, в борьбе с терроризмом на национальном уровне задействована Префектура полиции, ответственная перед Министерством внутренних дел. Ее основные функции включают обеспечение общественного порядка, безопасности людей и имущества, а также противостояние нелегальной иммиграции и терроризму. Значимая роль в противостоянии данному феномену отведена одной из шести дирекций, входящих в состав Префектуры полиции – Дирекции информации, которая является важным механизмом обеспечения безопасности на фоне появления новых форм политического экстремизма и сохранения террористической угрозы. Приоритетом дирекции является борьба с экстремизмом и терроризмом, в особенности с исламским радикализмом [6].

В отличие от национальной полиции, компетентной на территории всей страны за исключением Парижа, в сферу ответственности Префектуры полиции входит территория французской столицы и ее пригородов. Кроме того, при рассмотрении соотношения Префектуры и национальной полиции, а также жандармерии Франции необходимо понимать, что при обеспечении общественного порядка и реализации функций административной полиции префект регулирует функционирование данных служб.

Рассмотрев область обеспечения национальной безопасности во Франции на институциональном уровне, приходим к выводу, что плюрализм, лежащий в ее основе, в определенный момент стал фактором, сдерживающим ее развитие. Однако с середины 1990-х гг. вопрос регулирования деятельности органов охраны правопорядка решался наиболее действенно. В результате этого Франция получила существенный опыт реализации стратегии взаимодействия в сфере правоохранительной деятельности и противостояния терроризму, встав на путь интеграции правоохранительных органов.

Последующее эффективное функционирование правоохранительных органов Франции, в том числе в сфере борьбы с терроризмом, возможно при условии сокращения угрозы терроризма и устранения его предпосылок, отражающихся в непродуктивных социально-экономических моделях стран, представители которых прибегают к исламизму как к методу установления социальной справедливости.

Кроме того, необходимо повышение взаимного сотрудничества, наблюдения за лицами, вызывающими подозрение, усиление международного взаимодействия в сфере борьбы с преступностью, прежде всего с терроризмом,

и пересмотр миграционной политики. В частности, правительству необходимо выдворить со своей территории репрезентантов радикального ислама и усилить контроль на внешних границах для минимизации проникновения незаконных иммигрантов, вместе с которыми на территории страны могут оказаться и экстремистски настроенные лица. Что касается мигрантов, уже ставших гражданами Франции, необходимо не допустить их геттоизации. Для этого необходима их максимальная интеграция в принимаемое общество.

Ключевым критерием эффективности функционирования правоохранительных органов Франции является твердая законодательная база, формирующаяся с акцентом на преемственность, соответствующая политическим и социально-экономическим явлениям в жизни государства. Нормативно-правовые акты Франции в данной области восполняют друг друга, формируя в целом прочный законодательный фундамент функционирования правоохранительных органов страны.

В заключение следует отметить, что правоохранительные органы Франции – это перманентно развивающиеся институты, стремящиеся своевременно адаптироваться к возникающим в государстве изменениям социально-экономического, политического и правового характера, что, однако, им не всегда удается. Ряд экспертов подвергают критике эффективность их ответа на вызовы терроризма, заявляя о необходимости реформирования системы правоохранительных органов. Основанием для этого послужили факты радикализации тысяч европейцев, в том числе французов, ежегодной гибели на территории ЕС большого количества людей вследствие деятельности террористических организаций.

Тем не менее, утверждать о провале органов охраны правопорядка в предотвращении подобного рода террористических актов было бы некорректным. Для оценки действий правоохранительных органов необходимо иметь более детальные сведения и принимать во внимание обстоятельства, с которыми они столкнулись, – фактически в одно и то же время был произведен ряд «разноплановых» террористических атак. Кроме того, в современных мегаполисах практически невозможно контролировать столь значительное число людей, вследствие чего они становятся крайне уязвимыми к совершению подобного рода атак [3]. К тому же следует понимать, что довольно непросто трансформировать принимаемые Францией меры по борьбе с терроризмом в действенные антитеррористические инструменты. В решении данного вопроса крайне необходимо содействие не только правоохранительных органов Франции, но и всех стран-членов. В противном же случае эффективность принимаемых мер по противодействию терроризму будет недостаточна.

© Крутиков Я.О., 2017

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

- [1] *Андреева И.А.* Закон о национальной жандармерии Франции от 3 августа 2009 г.: новая веха в истории полиции Франции // *Российский юридический журнал*. 2013. № 3.
- [2] *Бирюков П.Н.* Полиция Франции. Жандармерия // *Евразийский юридический журнал*. 2009. № 10.
- [3] Парижские уроки. URL: <http://m.fontanka.ru/2015/11/14/080/?feed>.
- [4] *Смирнов Л.Л.* Организационно-правовые основы формирования и функционирования национальной жандармерии Франции // Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. URL: <http://www.dissercat.com/content/organizatsionno-pravovye-osnovy-formirovaniya-i-funktsionirovaniya-natsionalnoi-zhandarmerii>.
- [5] L'organisation et les structures de la direction centrale de la police judiciaire. URL: <http://www.police-nationale.interieur.gouv.fr/Organisation/Direction-Centrale-de-la-Police-Judiciaire/L-organisation-et-les-structures>.
- [6] La direction du renseignement. URL: <http://www.prefecturedepolice.interieur.gouv.fr/Nous-connaitre/Services-et-missions/Missions-de-police/La-direction-du-renseignement>.
- [7] Tarnac: l'histoire sans fin. URL: <http://moreas.blog.lemonde.fr/2009/11/03/tarnac-lhistoire-sans-fin>.

REFERENCES

- [1] *Andreeva I.A.* The national gendarmerie of France act, dd. 2009: new milestone in the history of the police of France // *Rossiiskij juridicheskij zhurnal*. 2013. No. 3.
- [2] *Birjukov P.N.* The police of France. Gendarmerie // *Evrazijskij juridicheskij zhurnal*. 2009. No. 10.
- [3] L'organisation et les structures de la direction centrale de la police judiciaire. URL: <http://www.police-nationale.interieur.gouv.fr/Organisation/Direction-Centrale-de-la-Police-Judiciaire/L-organisation-et-les-structures>.
- [4] La direction du renseignement. URL: <http://www.prefecturedepolice.interieur.gouv.fr/Nous-connaitre/Services-et-missions/Missions-de-police/La-direction-du-renseignement>.
- [5] Tarnac: l'histoire sans fin. URL: <http://moreas.blog.lemonde.fr/2009/11/03/tarnac-lhistoire-sans-fin>.
- [6] Lessons of Paris. URL: <http://m.fontanka.ru/2015/11/14/080/?feed>.
- [7] *Smirnov L. L.* Procedural and institutional basis of formation and functioning of the French National Gendarmerie // *Avtoreferat dissertacii na soiskanie uchenoj stepeni kandidata juridicheskikh nauk*. URL: <http://www.dissercat.com/content/organizatsionno-pravovye-osnovy-formirovaniya-i-funktsionirovaniya-natsionalnoi-zhandarmerii>.

INSTITUTIONAL BASIS OF FIGHTING TERRORISM IN FRANCE: IT'S EFFECTIVENESS AND METHODS OF EFFICIENCY IMPROVEMENT

Yuri O. Krutikov

Lobachevsky State University of Nizhni Novgorod
Ulyanov St., 2, Nizhni Novgorod, Russia, 603005

French experience of fighting on institutional level one of the main challenges of contemporaneity – terrorism is analysed in the article. As a consequence, the author comes to conclusion that pluralism underlies national security protection in France, in a certain moment became a factor that retards development.

Nevertheless, France got considerable experience during realization of the interaction strategy in the sphere of law enforcement activities and fighting terrorism, relying on which, it settled down to a course of integration of law-enforcement authorities.

Aside from that, special attention is paid to analyse of the reasons of terrorism expansion on the territory of France, preventive measures on fighting them and to the methods of efficient improvement of antiterrorist policy.

Key words: France, terrorism, law enforcement forces, anti-terrorism policy, national gendarmerie

Сведения об авторах:

Крутиков Ю.О. – аспирант кафедры зарубежного регионоведения и локальной истории Института международных отношений и мировой истории Национального исследовательского Нижегородского государственного университета им. Н.И. Лобачевского.

E-mail: nando_9@mail.ru



DOI: 10.22363/2312-8313-2017-4-2-180-201

**REGIONAL DISPARITIES IN ECONOMIC DEVELOPMENT:
LESSONS LEARNED FROM THE UNITED STATES OF AMERICA****D. Schultz**

Hamline University
St. Paul, Minnesota, USA, 55105

Economic development is not geo-politically uniform. There is a geographic component that leaves some regions within the world or some parts of a country, including the Russian Federation, more economically developed than others. This article examines uneven economic development in the USA as a case study. Specifically, this article defines what is meant by uneven development, as well as documents the pattern of uneven development in the United States. The article also looks at the causes and consequences of uneven development and discusses some possible remedies. Overall the conclusion is that the USA experiences a significant geographic component to its economic development and it is not clear that the policies it has undertaken, if at all, have been successful to abating, slowing down, or reversing uneven development.

Key words: uneven economic development; United States; spatial inequality; poverty; income inequality

Introduction

Economic development is not geo-politically uniform. There is a geographic component that leaves some regions within the world more economically developed than others. World systems analysis that emphasizes core-periphery development since the sixteenth century has documented this reality [9, 54]. Some nation-states can extract through colonies or trade regional if not outright dominate positions in the world. At one time this regional disparity was also known as the North-South divide, or during the Cold War it referred to the First (and Second) versus Third world economies.

But there also a geographic or spatial pattern to economic development within countries. China, for example, displays a significant disparity in income between many of its coastal areas and its western provinces, for example [4]. The same is true for the Russian Federation as well as for many other states of the world.

Often that geographic disparity is split between richer urban versus rural areas, with the former benefitting from better industrialization or now post-industrial high technology service economies [47].

At one time modernization theory described uneven development as a sign or indication of a backward economy. Yet that it not the case, as even advanced capitalist economies such as the United States of America face this problem.

This article examines uneven economic development in the USA. Specifically, it defines what is meant by uneven development, as well as documents the pattern of uneven development in the USA. The article also looks at causes and consequences of uneven economic development and discusses some possible remedies. Overall the conclusion is that the USA experiences a significant geographic component to its economic development and it is not clear that the policies it has undertaken, if at all, have been successful to abating, slowing down, or reversing uneven development. The United States thus serves as a case study for the Russian Federation and other countries in terms of the challenges in addressing uneven economic development.

Defining Uneven Economic Development

There is no one set definition or measurement of uneven economic development. Also, known or referred to a spatial inequality, Kim describes it as geographic or regional differences in health, education, and poverty [22, 23, 25, 25, 26, 27 28]. Wu and Gopinath contend it is regional differences as determined by standard measures such as income and employment [59]. Harris defines it as “persistent differences in levels and rates of economic development between different sectors of the economy” [15] Lobao specifies spatial inequality as “place stratification or inequality within and between territorial units” [38].

Kyrylych [34] argues that uneven economic development is a consequence of capitalist development. He states that capitalism has *a tendency to focus growth and investment in certain regions. The advantages of these regions can be defined with the help of specific set of factors: geographical location, resource potential and the potential of labour force, availability of capital and so on. Concentration of growth in a certain region leads to increased investment, labour and resources from the surrounding regions, which subsequently act as a secondary supply of resources and labour force in the area of economic prosperity.*

Central to these definitions is a contention or recognition that within a region, whether it be nationally, domestically, or even within subregions of a country, economic development is not geographically or spatially uniform. Instead it clumps or bunches together in groups or clusters. These disparities may play out in terms of urban versus rural areas for example, or within parts of urban areas [57, 58]. The point is that some areas exhibit more advanced or concentrated economic development than others.

This concentration or clumping of economic development leads to two important questions: How is spatial inequality measured and what are the causes of it? Both questions are in dispute.

One typical measure of uneven development is the GINI Coefficient. GINI is a standard measure of economic inequality used widely by economists and entities such as the World Bank and the Organization of Economic Cooperation and Development (OECD). GINI is a statistical measure of the dispersion of income. Calculation of GINI usefully describes one important measure but certainly income is not a sole determinant regarding uneven development. Additionally, while one can compare GINI coefficients across units of analysis such as regions, in and of itself it is not a spatial measure. Instead, there are several possible variables that could be measures of spatial inequality. For example, in addition to income dispersion, poverty rates, median income, or per capita GDP would be measures of uneven economic development. Other perhaps indirect but still valid measures could consider health measures such as life expectancy, percentage of the population with health insurance, per capita daily calorie count, or even some measure of new industrial investment or individual consumption, held constant on a per capita basis that would perhaps serve as evidence of uneven development. The measure would have to be comparative, examining the differences in any of these variables along some scale in terms of how they vary from a median in terms of dispersal.

The second question is why and what causes spatial inequalities? Wu and Gopiniath argue that “from the perspective of theory, spatial inequality is fundamentally determined by the location decisions of firms and households” [59]. By that, both make decisions regarding where they wish to invest or locate. What factors affect those decisions? Classical economic theory indicates that three factors, natural amenities, infrastructure, and remoteness all affect economic development [33]. Natural amenities are factors such as proximity to water supply, natural resources, hospitable or appropriate weather. Central place or other regional theories of growth indicate that natural amenities might be related to simply natural factors such as a city developing on a navigable river, or at a portage point, or at an intersection of some other geographical features [39]. If energy costs are an issue, for example, warmer climates that do not require a much heat would have an advantage over colder climate areas [30, 31].

A second factor is remoteness. All things being equal, a place considered more remote or difficult to reach will be less likely to be developed as those which are more proximate. Central place theory contends that businesses are more likely to develop in places that are more centrally to consumers or markets. Other studies point to how business investment location decisions are influenced by proximity to markets and suppliers. If transportation costs are an issue, being located closer to either of these will be a factor affecting investment. Michael Porter has additionally trumpeted a cluster theory, contending that like-minded businesses will develop

near one another so that they can draw upon similar workforce skill sets [48, 49]. In fact, many theories of economic location contend that the number one factor affecting business decisions to locate and invest are related to workforce skills – can the company find suitably skilled employees at an affordable wage. Remote may also refer to not simply distance but the difficulty of getting to a location. How difficult or arduous is it to reach a place to do business? Conversely, how difficult would it be for consumers or suppliers to reach a firm? On balance, the more remote a location the less likely it is to benefit from economic investments and face spatial inequality.

The third factor affecting uneven development is infrastructure. Infrastructure backs to the days on Adam Smith and the *Wealth of Nations* referred to the building of roads, canals, and bridges. Increasing and improving transportation would reduce problems in terms of proximity, socializing these costs in ways that would relieve the burden from a business (or externalities or transaction costs) to have to make outlays for them. But infrastructure investment is even more broad than that now. Education or work force training is one modern example. Government programs that subsidize these costs might make an area more enticing for business investment than it was before. Other infrastructure investments could include building airports, railroads, telecommunications and internet, and even such non-economic things such as quality of life amenities such as support for art, sport, and cultural programs. The goal of infrastructure investment is to offset both natural amenities and remoteness as variables affecting uneven investment or development.

The core argument with these three factors (or at least the first two) is that in a free market system businesses and consumers act rationally to make location decisions based on costs or returns on investment. Some areas receive more investment because they are economically more efficient, productive, or cost efficient than others. Thus, along with income or wealth inequality, spatial inequality is one of the externalities of capitalism which is more concerned with efficiency as opposed to equity or equality. But critics of capitalism have also argued that other factors come to play that augment or exacerbate market forces. For example, historic trade routes or patterns might produce uneven development. Wallerstein [54], Plant [47], and Harvey [16] all see within capitalism the power of core or dominant players to use their positions and power to exploit peripheral or colonial areas. Piketty argues that inequality (including spatially) is a product of $\alpha=r\beta$, where α is the share of capital income and it is equal to the “product of the return on capital and the capital/income ratio” [46].

Racism is also offered as reasons affecting uneven development or choices about where to invest, and still others have contended that globalization can impact development. Hanley notes that regional differences in economic inequality between the south and southwest US compared to the Northeast and Midwest is a consequence of businesses seeking to escape labor unions [14]. Tomaskovic-

Devey and Roscigno note the North-South regional differences in poverty and economic development have a racial dimension in that areas which appear to be poorer or less developed have greater concentrations of the population which are African-American [53]. Lichtner and Johnson [36], Lichtner, Parisi, and Taquino [37], Kucheva [32], Wilson [57, 58], and Jargowsky [21] have documented how concentrated poverty is spatially situated in rural, urban, and now inner ring suburbs, with this poverty interconnected with race.

Institutional or neo-institutional analysis posits that governmental agencies or structures can impact development. For example, a choice of governmental structure such as a federal system breaking up an area into regions may produce uneven development because of fragmented governmental policies or costs of working with governments. Tiebout has contended that within metropolitan areas, local governments compete for businesses and residents by offering a varying package of local services and taxes. In theory, this competition yields the most efficient sorting of investment location decisions, but there is no guarantee that it will be uniform. But an institutional analysis indicates also that governments can affect location decisions via a host of public policy initiatives ranging from infrastructure investments and tax subsidies. Even factors such as corruption or clean government can be a factor, with generally the best studies indicating that economically better performing regions have less political corruption than others

Finally, even if capitalism produces unequal development, economists such as Kuznets argue that investment and development is initially a large “U” curve. By that, initial development may start off uneven but over time those differences are ameliorated and leveled as underdevelopment areas catch up. Classical theories of international economic development made these arguments that spatial theories of economic development are a product of underdevelopment or have a temporal component. Specifically, given enough time development will even out.

The last issue when it comes to understanding or studying uneven development is the unit of analysis. One unit of analysis would perhaps in the United States look at develop across regions such as the different states, or even broader regions such as northern, Midwestern, or southern states. This might be a macro analysis. A meso analysis might bring the examination down to the level of counties or cities, with a micro analysis perhaps going so far as to looking at rural, urban, versus suburban, or even down to the level of US Census track. Other possibilities might include what the US Census Bureau refers to as Metropolitan Statistical Areas (MSAs). SMSAs are integrated geo-political areas with at least one city with a population of 50,000 individuals. Currently there are 382 SMAs in the United States. Often economic analysis is done drawing upon comparisons of the SMAs across one another or looking at regions within them.

Overall, there is no consensus regarding the correct unit of analysis to study uneven economic development in the United States. Varying levels of analysis along with often overlapping criteria are employed to study this phenomenon.

Uneven Economic Development in the USA

The US like most countries in the world experiences uneven economic development. This uneven development can be depicted across several units of analysis, measuring varying variables to describe or depict it.

Consider first a series of US Census Bureau maps that depict four measures of uneven economic development. The first map examines the changes in population density in the United States from 1930 to 2000. Note especially a pattern along the central part of the US from Texas north to North Dakota. This is the area that used to be known as the high plains. It is mostly agricultural and it has lost a significant percentage of its population. The same is true for rural areas of the South from Georgia west to Oklahoma. The second map looks at median household income in 2014, finding, at least in the south, a visual overlay in terms of population loss and it. The third map depicts poverty rates, again demonstrating some overlay with population loss and income. The fourth map looks at recent unemployment rates across counties. Overall, the four maps clearly reveal distinct patterns in terms of development. Now contrast this last map on unemployment rates to a fifth map which looks at how unemployment rates in MSAs vary from the United States mean. We would find in looking at this fifth map that some MSAs having higher versus lower unemployment rates, indicating varying levels of economic development that spatially vary across major urban areas.

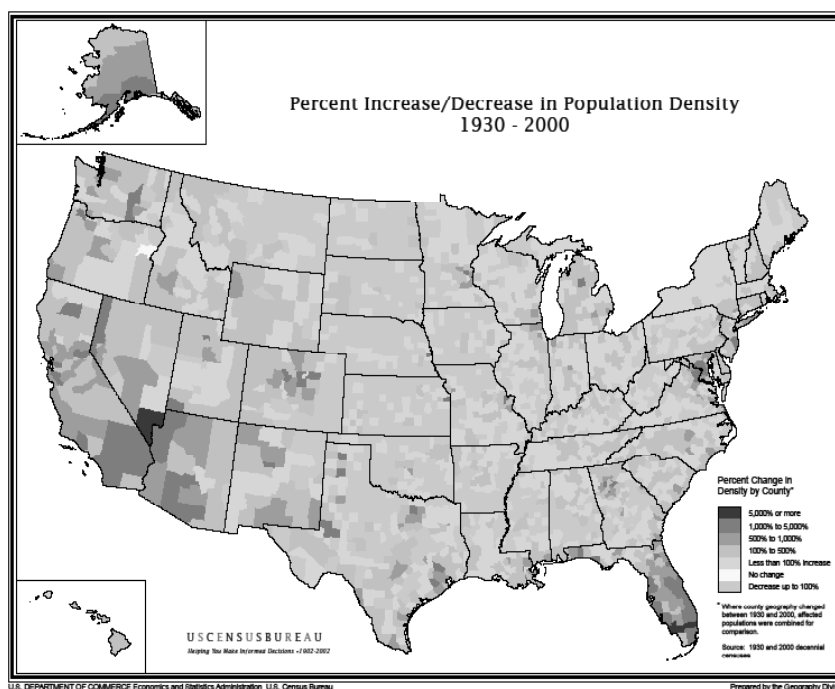


Figure 1. Percent increase/decrease in population density, 1930–2000

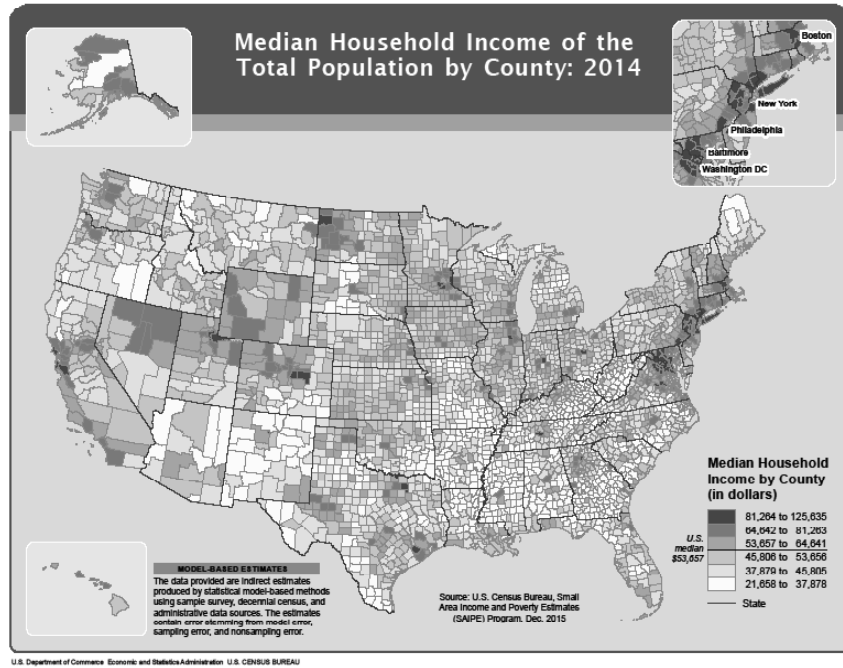


Figure 2. Median household income of the total population by county: 2014

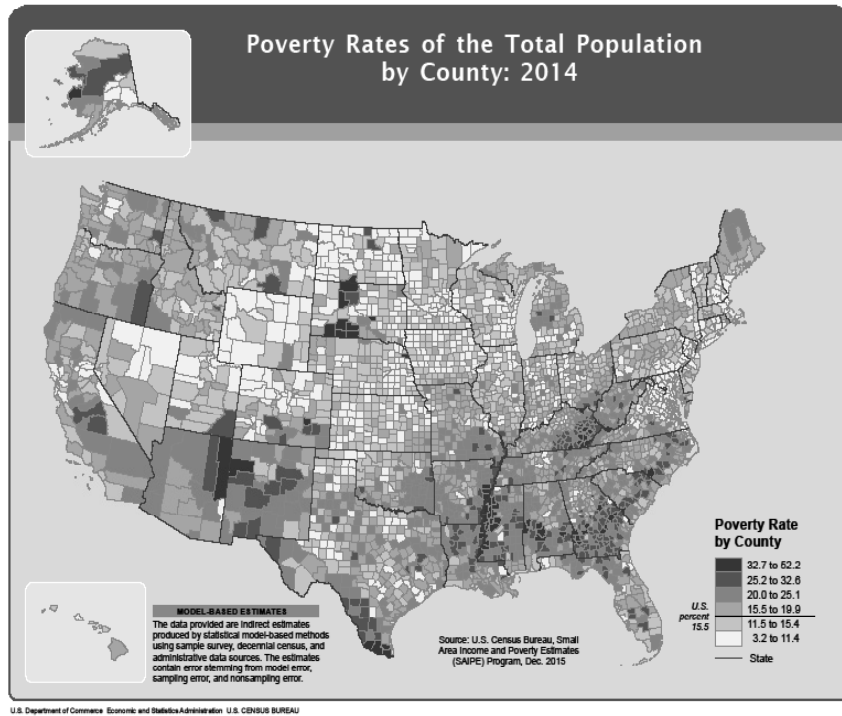
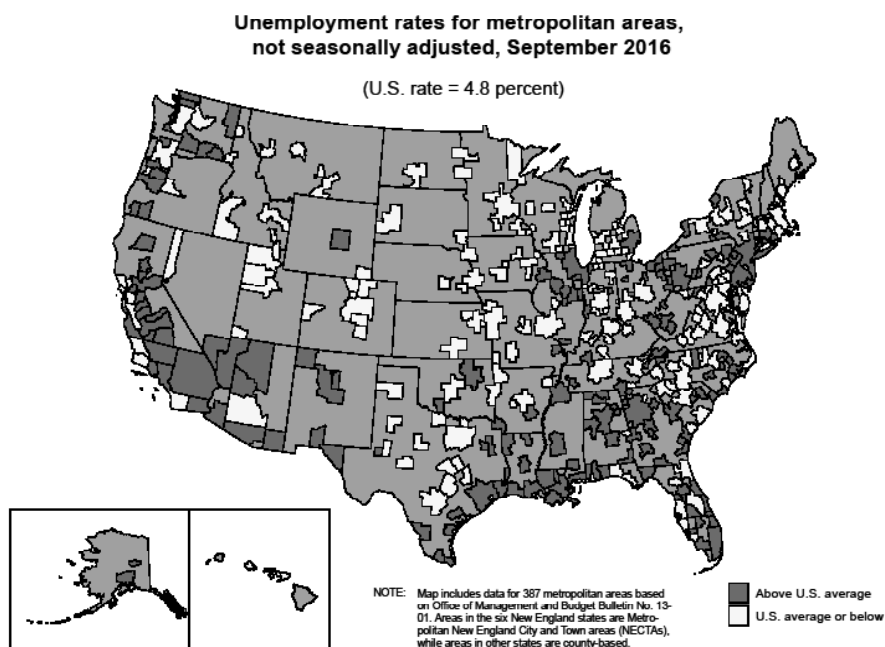


Figure 3. Poverty rates of the total population by county: 2014



Figure 4. Unemployment rates by county, 2015 annual averages



**Figure 5. Unemployment rates for metropolitan areas,
not seasonally adjusted, September 2016**

Another way to examine uneven economic development is by region or state. The US Census bureau groups the 50 states into four regions: Northeast, Midwest, South, and West. Consider just poverty for example, and drawing upon 2014 data, the rates for each of the regions is 12.6%, 13.7%, 17.2%, and 14.5%, respectively. At the state level, New Hampshire has the lowest poverty rate at 9.2%, whereas Mississippi is the highest at 21.9%. Mississippi also has the lowest median family income at \$ 39,738, whereas Maryland has the highest at \$ 73,851. Again, these statistics reveal regional and state-based differences in inequality.

Now consider another way to think about uneven economic development. In this case, level of educational achievement. Here one is looking to see if there is any connection between level of educational achievement and poverty. The hypothesis would be that in general the better educated individuals are the less likely they would be in poverty. Looking at a correlation between the two would test whether providing more education or perhaps workforce training would facilitate investment in an area (because there are better trained workers). The US Census Bureau gathers down to the county level educational statistics asking individuals whether their highest educational achievement was a high school degree, some college, or receiving a bachelor's degree or something beyond that. One can correlate these statistics at several levels of analysis. Here, correlations were calculated at the state and county level.

At the state level, there is a 0.208 correlation between the percentage of the population receiving a high school degree (as their highest educational achievement) and poverty rates. It changes to -0.145 for some college, and to -0.468 for a BA or beyond. Clearly as a percentage of a state's population becomes better educated the poverty rate decreases, suggesting that more education or training more help abate or address one measure of spatial inequality. When the same correlations are performed computing county level data, the results are 0.180, -0.364, and -0.169. There is still a correlation between educational achievement and poverty, with the latter generally declining as a percentage of the population becomes better educated, but unlike at the state level where graduating from a four-year school or beyond had the most robust results, at the county level it was some college that was most robust.

Overall, whatever unit of analysis one uses, there is no question that the US is characterized by spatial inequalities.

Causes and Consequences

The United States faces a serious problem of uneven economic development. Whether at a macro, meso, or micro level, regions, states, counties, MSAs, and even areas such as different communities experience variations in income, unemployment, poverty, and other measures used to calculate or signify uneven development. The question now is why?

Wu and Gopinath argue that the three classic variables that explain disparate development and they are natural amenities, infrastructure, and remoteness all affect economic development [59]. They conclude that of the three, remoteness is the most significant. *Remoteness is the primary cause of spatial disparities in economic development across counties in the United States. It accounts for 76%, 85%, and 87% of the predicted differences in average wage, employment density, and land development density between the top and bottom 20% of counties, respectively. Natural amenities make a large contribution to spatial variations in housing prices, accounting for 37% of the predicted difference between the average median housing prices for the top 20% of high housing-price counties and the bottom 20% of low-housing-price counties (405).*

Remoteness is an important but not unsurprising factor for several reasons. Remoteness refers to distance from suppliers or customer markets and with there being transportation costs to move good or services, remoteness may implicate energy and other costs that drive-up development costs. Central place theory would argue that the placement or location of businesses is situated in places centrally proximate to customers and that it takes a specific density of population to create sufficient demand for products. Even those this type of theory is best suited for direct to customer products such as grocery stores, even manufacturing or other types of business to business (B2B) entities may find that it does not make sense to be in a remote location distant from other firms.

Second, remoteness might refer to places lacking suitable workforces or amenities to attract the types of workers or employers desired for a particular industry. This observation is consistent with many theories of business location decisions which see workforce issues (employee skills and compensation) as perhaps one of the main factors influencing where companies chose to locate. While certainly areas with less development often have lower wages, they too often have workers with less education or skill sets and therefore are unable to attract certain types of employers. Additionally, because areas undeveloped often are in areas lacking certain amenities such as cultural or other attractions, that may contribute to an inability of an area to keep or attract employees and therefore that makes it hard to encourage business development.

Third, remoteness might refer to a lack of similar businesses in an area. Michael Porter has described what is called a cluster theory of development [48, 49]. Clusters are groupings of similar industries located near one another. These clusters form because companies share similarly trained workforces, or because there are efficiencies of collaboration and learning. In effect, similarly related companies want to locate near one another. The most famous example in the US is Silicon Valley in California. The concept of cluster development is important because it points to reasons why some types of businesses want to be located near one another, or why investment tends to cluster in certain areas. It would be difficult simply to tell some businesses to move and invest in a specific area when it would not make much sense to be so distant from other businesses that are related to it.

Overall, the remoteness provides a major clue to uneven development in the USA. But there are other factors that may important too. For example, historical patterns or legacies can explain uneven development. Krugman [30, 31], Acemoglu et al. [1], (Kim [28], and Mitchner and McLean [42] all locate North-South uneven economic development back to colonial America. Specifically, the latter trace the patterns back to slavery and the political institutions that created and sustained it until the US Civil War. These institutions, as Moore argued, sustained a slave economy that was slow to industrialize compared to the North and then the industrial capacity that the south had was destroyed during the Civil War [43]. Post-Civil War and even to this day the South developed with first sharecropper or near slave labor, and then eventually operated in an anti-union economy that organized around in-expensive, low technology, extractive work and businesses that persist to influence regional differences in the South to this day.

Finally, remoteness, as noted above, is closely connected to patterns in the US where one finds differentials in education, income, and poverty levels, for example. Whether it is a lack of education causes poverty and therefore uneven development, or the reverse, is difficult to determine because of the problem of ascertaining the lines of causality here. It might also be the multicollinearity among many of the variables, making it nearly impossible to sort one out as the cause. Yet as the next section points out, at least in the United States, the causes of uneven development are treated through a variety of strategies, the dominant two of which are economic incentives to encourage investment and the other is to provide worker training.

Solutions

One can describe uneven economic development as a market failure. In the US, government intervention may be called upon to address this problem. But formulating a viable policy response to uneven economic development first means properly identifying the cause or causes of uneven economic development. As noted above, there is no consensus on the causes. Classical theory sees the causes in variations among natural amenities, infrastructure, and remoteness. Other theories locate it in racism and even in the logic of capitalism itself. Additionally, there may be no one cause and instead multiple problems causing spatial economic inequality. But even acknowledging all this, the US has not made uneven economic development a major policy issue. At best, US economic policy vacillates between helping individuals versus helping regions, with a mixture of the two being employed. The former involves social welfare programs. These programs will not be discussed in this article.

For the most part solutions to address uneven economic development involve public tax breaks to encourage private business development or workforce training programs. In addition, some programs aim at worker education or training and infrastructure investments. Unfortunately, there seems to be little evidence that

any of these policies or approaches has had much success in addressing uneven economic development.

One of the most frequently employed techniques in the United States to offset uneven economic development and encourage business investment is the use of tax breaks [51]. At the core of this belief is the idea that businesses make decisions about where to locate a facility based primarily, or perhaps even exclusively, upon taxes. Because of this belief, state and local governments have engaged in dramatic tax wars against one another to lure businesses to their community. What do we know about the impact of taxes upon business relocation decisions?

The literature is clear – tax breaks to encourage economic relocation are economically inefficient and wasteful. Hundreds of studies, including a bevy of them cataloged in *State Tax Notes* [55] reach this conclusion [3, 5, 12]. Michael Kieschnick [21] reviews numerous studies and methodologies examining the role of tax incentives on business location decisions. He concludes: “Even though there were considerable variations in the specific questions asked, the types of firms in the sample, and the areas in the country, taxes and financial inducements were consistently ranked in the bottom one-fifth or one-tenth of factors mentioned by respondents” (53). According to Michael Wasylenko [55] in his *State Tax Notes* survey of the economic literature and studies on the impact of taxes on business location decisions:

Two recent literature reviews ...find little evidence that the level of state and local taxation figures prominently in business location decisions. Lynch, in particular, notes that there is no evidence that state and local tax cuts, when paid for by reducing public services, stimulate economic activity or create jobs. Moreover, state and local tax incentives and financial inducements are not the only or even the primary influences on business location decisions. (1889)

Still other studies reach a similar conclusion. Roger Schmenner [50] notes how economists see taxes as having minimal impact on business location decisions, even though economic development practitioners and elected officials disregard his evidence. Bartik [5] reviewed 84 econometric studies undertaken since 1979 examining the role of tax incentives, generally finding that that taxes were inelastic – that is, relative changes in taxes across regions had little impact on location decisions.

Kieschnick [21] updates his earlier research and that by Bartik [5]. He performs a meta-regression analysis that examines the empirical results found in other studies. In effect, he combines the results from numerous previous studies on tax incentives, controlling for some inconsistencies in methodologies. Kieschnick concludes by stating that his results generally confirm Bartik’s results.

When businesses are surveyed regarding factors important to their economic [re]location, taxes often come in way behind proximity to markets, suppliers, and the quality of the labor force [21, 55]. Quality of life and the arts are also critical factors driving economic development [40]. None of this should come as a surprise. Many of these other factors occupy a larger percentage of a business’

budget than do taxes, and all of them are far more critical to the long-term success of a business than are taxes.

When pressed, businesses will admit to this in public. For example, nearly 62% of those interviewed in a California study on hiring tax credits indicated that they had never or rarely affected their decision to hire individuals [10]. In the same study, nearly half of those interviewed stated that tax incentives for relocation did not affect their decisions [10, 17]. Overall, the economic development literature states that tax incentives and levels of taxation are not major determinants of relocation, but instead might have some marginal influence when there is some tax elasticity and where the incidence is significant compared to other contiguous jurisdictions.

The argument here is not that taxes do not matter. Instead they matter but at a lower order or in more subtle ways than chambers of commerce types of arguments would suggest. First, when decisions regarding location are being made, other factors rank higher, such as labor costs or access to markets and suppliers. This is what businesses will first consider when making more macro or first cut decisions regarding where to locate. Once these major factors are considered then taxes become a secondary or tertiary level factor to narrow down more specific locations or jurisdictions in which to settle. At this point the question is perhaps settling within a specific city or a nearby one. Wasylenko makes this point about the marginal role of taxes at a more meso or micro level when he concludes that “This review of the literature suggests that taxes have a small, statistically significant effect on interregional location behavior” [55]. Once other factors are considered, it is here then that taxes may be a factor to determine or finalize a location choice. This makes sense. Labor for example constitutes a much greater percentage of doing business than do many other expenses. This means wages and workforce quality might be more significant factors in affecting business location decisions than are other variables.

Thus, when a business adds up all the costs and factors affecting where it should do business there may be only a handful of locations that make sense of a business to relocate to. Here is the point where businesses then pit communities against one another (LeRoy 2005). It is like the classic prisoners’ dilemma. If two accomplices are separately questioned by the police, the best scenario would be for both to remain silent. If that were to occur perhaps both walk free. If one talks and confesses he goes free or gets a lesser sentence and the other gets a worse sentence. If both confess they both go to jail. No community wants to be the one taking the economic high ground and not do something. Moreover, no public official wants to look passive as neighbor rolls out the tax red carpet for a business. Thus, bidding war ensues and businesses are only too happy to encourage and take advantage of it [35].

But communities cannot resist the temptation to act, even if they conclude that it is wrong; instead political considerations often intrude into economic development decisions [39: 257–259]. Consider two recent studies. The first study entitled

An Evaluation of the Keystone Opportunity Zone (KOZ) Program was prepared for the Pennsylvania Legislative Budget and Finance Committee in 2007 [18]. The report examined the role of tax incentives for individuals and businesses in the creation of special economic regions (enterprise zones) to induce economic development. While much of the report criticized inadequate data and recordkeeping that complicated accountability and appropriate analysis, it also noted that many of the claims about job creation and capital investment by the private sector were vastly overstated. The report concluded: “On an individual project basis, numerous KOZ projects appear to be working as intended and are rated as ‘success stories,’ although KOZ status alone is generally not the sole contributing factor in a business’ decision to locate or relocate in a KOZ” (S-8). What the Pennsylvania report found was that claims about the efficacy and impact of tax cuts alone as a major factor encouraging business location decisions were exaggerated. They might have had some impact but it was more muted than its supporters contended.

A second study entitled *Money for Something: Job Creation and Job Quality Standards in State Economic Development Subsidy Programs* was prepared for the Good Jobs First organization in 2011 by Philip Mattera and three other authors [41]. They examined 238 state economic development programs across the 50 states and the District of Columbia. The analysis looked at a range of economic incentives that included tax cuts, subsidies, tax incentives, loans, and several other inducements. It is arguably one of, if not, the single most comprehensive examination of state-level economic development tools to date.

The authors document \$70 billion annually for economic development, with \$11 billion deployed in terms of a variety of tax incentives or programs as noted above [41: i]. Significant variation among state programs is noted, with only four states giving B or better grades in terms of how the programs are administered in terms of documenting results or making sure that the money is spent on jobs with good pay and health care coverage. Over half of the states earned grades of C- or worse. What the authors of the study found, as was like that with the Pennsylvania study, were that data gathering was often poor, performance exaggerated, and proof of real efficacy of the incentives questionable. But beyond these points, the authors describe how the types of jobs created – in terms of wages and benefits – often were poor. Thus, even if jobs or economic development occurred because of the incentive programs offered, the impact in terms of quality jobs was debatable. As the authors state in their executive summary:

At a time when unemployment remains high and states and cities are spending an estimated \$70 billion a year in the name of economic development, taxpayers are right to ask if such expenditures are creating a substantial number of good jobs. An analysis of major state economic development programs finds that many subsidy programs require little if any job creation. Fewer than half provide any kind of wage standard for the workers at subsidized companies, and fewer than a fourth require any sort of healthcare coverage [41: i].

The Good Jobs First argument is slightly different from the argument asserting that taxes are not a significant factor in economic development decisions. Yes, this assertion is implied in their report. With 238 programs in place across the country, the collective net effect of them is to cancel one another out. But the authors shift gears to question also about what types of jobs are being produced with taxes. They find that good jobs – those with living wages and benefits – are often wanting. Even if relocation occurred because of the tax incentives, the type of jobs and economic development that is produced is not very good.

Enterprise zones are a second and related way to encourage business investment. In the United States, they were developed as an economic development tool to revitalize depressed areas that were lacking in investment or job production. Often these areas were urban communities which, since the Model Cities programs of the 1960s, had been the focus of redevelopment. These were communities which some scholars had seen as creating cultures of poverty or were areas where work and jobs had disappeared [57, 58]. Unfortunately, Model Cities did not work, or at least was perceived not to working or was abandoned in the Nixon administration, and instead replaced by the Community Development Block Grant Program and Urban Development Assistance Grants. But by the 1980s even these programs were not viewed favorably and during the Reagan Administration enterprise zones became a popular idea for economic development. These zones came to be development tools not just for urban cores, but for any depressed community needing an influx of capital investment.

Much of the logic of enterprise zones relies upon the assumptions of using tax abatements as incentives for business relocations or development or to encourage employment decisions. But in the case of enterprise zones, there is an identified geographic region that is deemed to be economically disadvantaged or needing special help. Within this zone, a state or local government would provide financial incentives, such as abated or reduced income, property, sales, or other types of taxes. In some cases, a region would be eligible for all the above. These tax incentives, along with perhaps infrastructure assistance, are supposed to induce businesses to relocate into the enterprise zone, and thereby bring with it jobs and all the benefits associated with their move.

While elegant in theory, how have enterprise zones worked? Bottom line: They are generally a cost ineffective failure in encouraging economic development and in producing meaningful employment opportunities. As summarized by Peters and Fischer:

Enterprise zone incentive programs do not seem to provide enough benefit to firms to materially alter their investment and locational habits; as a result, they do not induce much, if any new growth. Moreover, although enterprise zones are justified by politicians and academics alike as helping economically disadvantaged areas, zones do not appear to provide much in the way of employment opportunities to zone inhabitants. Furthermore, they tend to be very costly for government [44: 128].

Enterprise zones suffer from three defects. First, the financial benefits (tax abatements) are too little to induce relocation decisions. Second, the jobs they produce are not meaningful or are too costly given the public investments. Third, the overall programs are costly. Add to these three a fourth criticism: Enterprise zones merely move investment from one community to another at public expense, thereby creating no new economic gains while at the same time subsidizing relocation decisions that probably would have already occurred.

The logic of enterprise zones rests upon the same premises as the overall strategy of using taxes as a driver to induce development or relocation. This means enterprise zones are subject to the same criticisms as were described earlier in the chapter when it comes to taxes as a factor affecting business investment decisions. To repeat, as Bartik [5], Wasylenko [55], and others have shown, taxes are far down on the list of factors that influence economic location decisions. They are far less important than the quality of the workforce, access to supplies and markets, and a host of other factors. Thus, for taxes to be a major factor to induce relocation they would have to be of such magnitude beyond what any government offers.

Second the job production associated with enterprise zones is spotty at best. One study in California found, for example, that nearly half of the businesses involved in an enterprise zone program stated that the tax credits had little impact on their decisions to hire individuals [10]. A 2009 report from the Public Policy Institute of California found that enterprise zones had “no statistically significant effect on job creation” [10]. Even a 2001 HUD study on the federal Empowerment Zones and Enterprise Communities Program could not substantiate that the job growth in these areas was statistically better from the areas outside them during the hot economic binge of the 1990s [20]. The quality and cost of the jobs produced were also of concern in the report on these zones. The Pennsylvania Legislative Budget and Finance Committee’s *An Evaluation of the Keystone Opportunity Zone (KOZ) Program* (2007) reported that “KOZ Program had resulted in the creation of 63,966 new jobs and the retention of over 48,158 jobs since the program began in 1999” (S-3). The report, once it dug into the claims, found that “KOZ jobs data was substantially overstated and not supportable” (S-3).

Overall several studies, such as by Boarnet et al. [7], Greenbaum and Engberg [13], and Bondonio and Engberg [8] reach similar conclusions: job and economic growth were not necessarily enhanced by enterprise zones. Even beyond their use for enterprise zones, tax breaks often fail to create the conditions for companies to hire individuals. For example, Berenson [6] reported that even with the billions of dollars in tax breaks given to drug companies, those incentives failed to yield the jobs promised.

In addition to tax cuts another approach used has involved workforce training or education training programs. Here the focus would be to provide education or skills training to workers. There is a significant body of literature that correlates worker productivity and wages to education. Business location studies, as noted above,

are influenced by workforce skills. The conclusion here would be that providing more education and job training skills in economically undeveloped area would perhaps then induce more businesses to invest in an area. Education thus would offset regional economic imbalances.

There are at least four reasons why workforce investments have not succeeded in offsetting regional disparities. First, the primary focus of workforce development has had less of a geographic and more of an individual strategy. By that, while educational programs may be offered in a specific locality, the programs are directed to individuals who often take that training and emigrate to a different location or region. Workforce training and education are mobile and the benefits individual and they travel with individuals.

Second, the research suggests that many of the workforce training programs have produced mixed results. Basic primary and secondary education programs do help in improving worker skills, but studies of retraining programs raise questions regarding their efficacy. In some cases, they improve wages for some populations but their overall ability to transform the economic advantages of a region are in dispute.

Third, Holzer has indicated that the amount of money available for workforce training has gone down dramatically since the 1960s and 1970s [19]. There is simply too little invested in such programs now to make a difference. This decrease in public investment reinforces the point made above that addressing regional disparities is not a major policy issue in the United States.

Given the little investment made in workforce development it is not clear that it is sufficient to offset other factors that may cause regional disparities. For example, some regionals still enjoy advantages in natural or artificial amenities, or some regions or places may still be too remote. These factors may still make it too costly or not profitable enough to invest in a specific region. Thus, it may be however much is invested in worker training or education it may not benefit the region because workers move or because this investment cannot offset other variables that produce regional differences.

A third traditional strategy to addressing uneven economic development is through infrastructure investments. Such investments would be undertaken to upgrade roads or bridges in some areas, perhaps also investing in programs to address some of the problems related to remoteness. While the American Civil Engineering society has noted the deficiencies in infrastructure investment in the United States [2], the focus of their concern has been on maintenance of existing dilapidated roads and bridges and less if at all on investments in remote communities to offset economic disadvantages. Moreover, while money will be invested in infrastructure projects to link expanding suburban communities to the rest of a region, or in urban areas slated for redevelopment, there is no overall national, state, or local investment strategy that uses infrastructure as an explicit tool to offset uneven development. At best, some states, such as Minnesota, have

sought to increase investments in Internet or broadband access to offset a digital divide across parts of the United States, but again there is no consensus or strategic policy to do this as a specific strategy to address uneven economic development.

Conclusions

The United States is like many if not every country in the world in that it experiences uneven economic development. There are many reasons for this spatial pattern. Classical theory would describe regions as varying in natural amenities, infrastructure, and remoteness, but other theories can also point to factors such as education and historical forces as contributing if not primary causes of uneven development. While the US has sought to address some aspects of uneven development, it either has not done so in a place-based (as opposed to an individual-based strategy), or with a consistent and intentional strategy. Instead, the problem of uneven development has either be explicitly ignored by US policy makers, or left as a problem for the market place to solve.

If any lessons can be taken from the US and applied elsewhere to countries such as the Russian Federation, there are three. The first that uneven development may be a problem which is impossible to eliminate. Some regions may be so remote or lacking in amenities that they will always lag in terms of development compared to other regions. Income or business subsidies may offset the worst of the problems, but they may not be sufficient to actually addressing what appears to be a structural problem. The second is that there does not appear to be any easy or simple solution to the problem of uneven development. There is no one strategy to addressing the problem, with perhaps a multi-pronged approach necessary to address the many factors that have caused a region to lag economically. Finally, if a country or government does wish to address uneven development then it needs to develop a strategy and investment policy, simply assuming that the free market will fix the problem is not a sufficient strategy.

© Schultz D., 2017

REFERENCES

- [1] Acemoglu, Daron, Simon Johnson, and James A. Robinson. 2001. A The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation. @ *American Economic Review*. 91: 1369–1401.
- [2] American Civil Engineering Association. 2017. Infrastructure Report Card. URL: <http://www.infrastructurereportcard.org/> (site last visited on April 15, 2017).
- [3] Anderson, John E. and Robert W. Wassmer. 2000. *Bidding for Business: The Efficacy of Local Economic Development Incentives in a Metropolitan Area*. Kalamazoo, MI: W.E. Upjohn Institute for Employment Research.
- [4] Anon. 2016. ARich Province, Poor Province. @ *Economist*. October 1, pp. 41–42.

- [5] Bartik, Timothy J. 1991. *Who Benefits from State and Local Economic Development Policies?* Kalamazoo, MI: W.E. Upjohn Institute for Employment Research.
- [6] Berenson, Alex. 2007. "Tax Breaks Used by Drug Makers Failed to Add Jobs as Advertised." *New York Times* (July 24), A1.
- [7] Boarnet, John, David A. Jaeger, and William T. Bogart. 1996. "Enterprise Zones and Employment: Evidence from New Jersey." *Journal of Urban Economics*, vol. 40, no. 2, pp. 198–215.
- [8] Bondonio, Daniele, and John Engberg. 2000. "Enterprise Zones and Local Employment: Evidence from the States' Programs," *Regional Science & Urban Economics*, Vol. 30, No. 5, pp. 519–549.
- [9] Braudel, Fernand. 1979. *Civilization and Capitalism*, 3 vols. NY: Harper & Row.
- [10] California Budget Project. 2006. "New Study Overstates the Effectiveness of Enterprise Zones." *Budget Brief* (August).
- [11] Engberg, J., and R. Greenbaum. 1999. "State enterprise zones and local housing markets," *Journal of Housing Research* 10: 163–87.
- [12] Fisher, Peter S. and Alan Peters. 1997 "Tax and Spending Incentives and Enterprise Zones." The Effects of State and Local Public Policies on Economic Development Symposium, *New England Economic Review* (March/April), pp. 109–30.
- [13] Greenbaum, Robert, and John Engberg. 2004. "The Impact of State Enterprise Zones on Urban Manufacturing Establishments," *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 23, No. 2, pp. 315–339.
- [14] Hanley, Caroline. 2011. *International Journal of Sociology*, vol. 40, no. 4, Winter 2010–2011, pp. 6–30.
- [15] Harris, Donald J. 2007. *A Uneven Development.*@ *The New Palgrave Dictionary of Economics*, 2nd edition, London: Macmillan.
- [16] Harvey, David. 2007. *A Brief History of Neoliberalism*. New York: Oxford University Press.
- [17] Hissong, Rod. 2003. "The Efficacy of Local Economic Development Incentives." In Sammis B. White, Richard D. Bingham, and Edward W. Hill (eds), *Financing Economic Development in the 21st Century*. Armonk, NY: M.E. Sharpe, pp. 131–144.
- [18] Holoviak, Paula A. and Damian Carabello. 2008. An Evaluation of the Keystone Opportunity Zone (KOZ) and Keystone Opportunity Expansion Zone (KOEZ) Programs in Rural Pennsylvania. URL: <http://www.rural.palegislature.us/KOZ2008.pdf> (Site last visited on April 16, 2017).
- [19] Holzer, Harry. 2011. *A Very Uneven Road: US Labor Markets in the Past 30 Years*. URL: <https://s4.ad.brown.edu/projects/diversity/Data/Report/report03082012.pdf> (site last visited on April 16, 2017).
- [20] Housing and Urban Development. 2001. Interim Assessment of Empowerment Zones and Enterprise Communities (EC/EZ) Program: A Progress Report. Washington, DC: Department of Housing and Urban Development.
- [21] Jargowsky, Paul. "Ghetto Poverty among Blacks in the 1980s," *Journal of Policy Analysis and Management* 13 (Winter): 288–310.
- [22] Kieschnick, Michael. 1995. "The Effect of State and Local Taxes on Economic Development: A Meta-analysis." URL: <http://www.thefreelibrary.com/The+effect+of+state+and+local+taxes+on+economic+development%3a+a...-a017478992> (Site last visited June 12, 2012).

- [23] Kim, Sukkoo. 1995. Expansion of Markets and the Geographic Distribution of Economic Activities: The Trends in U.S. Regional Manufacturing Structure, 1860–1987. *Quarterly Journal of Economics* 110 (4): 881–908.
- [24] Kim, Sukkoo. 1999. Regions, Resources and Economic Geography: The Sources of U.S. Regional Comparative Advantage, 1880–1987. *Regional Science and Urban Economics* 29: 1–32.
- [25] Kim, Sukkoo. 2000. Urban Development in the United States, 1690–1990. *Southern Economic Journal* 66: 855–80.
- [26] Kim, Sukkoo. 2006. Division of Labor and the Rise of Cities: Evidence from U.S. Industrialization, 1850–1880. *Journal of Economic Geography* 6: 469–91.
- [27] Kim, Sukkoo. 2007. Changes in the Nature of Urban Spatial Structures in the United States, 1890–2000. *Journal of Regional Science* 47: 273–87.
- [28] Kim, Sukkoo. 1998. Economic Integration and Convergence: U.S. Regions, 1840–1990. *Journal of Economic History* 58: 659–83.
- [29] Kim, Sukoo. 2008. *Spatial Inequality and Economic Development: Theories, Facts, and Policies*. Washington, D.C. The World Bank.
- [30] Kolko, Jed and David Neumark. 2009. *Do California's Enterprise Zones Create Jobs?* San Francisco, CA: Public Policy Institute of California.
- [31] Krugman, Paul. 1991. Increasing Returns and Economic Geography. *Journal of Political Economy* 99: 483–99.
- [32] Krugman, Paul. 1991. *Geography and Trade*. Cambridge: MIT Press.
- [33] Kucheva, Yana Andreeva. 2011. Subsidized Housing and the Concentration of Poverty, 1977–2008: A Comparison between Eight US Cities Los Angeles: California Center for Population Research.
- [34] Kuznets, S. 1966. *Modern Economic Growth, Rate, Structure, and Spread*. New Haven: Yale University Press.
- [35] Kyrylych, Khrystyna. 2006. Problem of Uneven Economic Development of the World Economy: Essence and Causes. *Intelektin Ekonomika*. Vol. 7, No. 3(17), pp. 344–354.
- [36] LeRoy, Greg. 2005. *The Great American Jobs Scam: Corporate Tax Dodging and the Myth of Job Creation*. San Francisco: Berrett-Koehler.
- [37] Lichter, Daniel T., and Kenneth Johnson. 2007. Concentrated poverty in rural areas: The Changing Spatial Concentration of America's Rural Poor Population, *Rural Sociology* 72(3), pp. 331–358.
- [38] Lichter, Daniel T., Domenico Parisi, and Michael C. Taquino. 2012. The Geography of Exclusion: Race, Segregation, and Concentrated Poverty, *Social Problems*, Vol. 59, Issue 3, pp. 364–388.
- [39] Lobao, Linda M. Gregory Hooks & Ann R. Tickamyer. 2007. *Advancing the Sociology of Spatial Inequality*, in *The Sociology of Spatial Inequality* 1–3, Linda M. Lobao et al. eds., SUNY Press.
- [40] Malizia, Emil E. and Edward J. Feser. 1999. *Understanding Local Economic Development*. New Brunswick, NJ: Center for Urban Policy Research.
- [41] Markusen, Ann and Amanda Johnson. 2006. *Artists' Centers: Evolution and Impact on Careers, Neighborhoods, and Economies*. Minneapolis, MN: Project on Regional and Industrial Economics, University of Minnesota: Part I.
- [42] Mattera, Phillip, et al. 2011. *Money for Something: Job Creation and Job Quality Standards in State Economic Development Subsidy Programs*. URL: <http://www.goodjobsfirst.org/moneyforsomething> (Site last visited on April 15, 2017).

- [43] Mitchener, Kris, and Ian McLean. 2003. "The Productivity of U.S. States Since 1880." *Journal of Economic Growth* 8: 73–114.
- [44] Moore, Barrington, Jr. 1966. *Social Origins of Dictatorship and Democracy: Lord and Peasant in the Making of the Modern World*. Boston: Beacon Press.
- [45] Peters, Alan and Peter Fisher. 2003. "Enterprise Zones: How Effective Are They?" In Sammis B. White, Richard D. Bingham, and Edward W. Hill (eds), *Financing Economic Development in the 21st Century*. Armonk, NY: M.E. Sharpe, pp. 113–130.
- [46] Peters, David J. 2012. "Income Inequality across Micro and Meso Geographic Scales in the Midwestern United States, 1979–2009." *Rural Sociology* 77(2), pp. 171–202.
- [47] Piketty, Thomas. 2014. *Capital in the Twenty-First Century*. Cambridge, MA: Belknap Press.
- [48] Plant, Raymond. 2009. *The Neo-Liberal State*. NY: Oxford University Press.
- [49] Porter, Michael. 2000. "Location, Competition, and Economic Development: Local Clusters in a Global Economy," *Economic Development Quarterly*, vol 14, no.1, pp. 15–34.
- [50] Porter, M. E. 1998. "Clusters and the new economics of competition," *Harvard Business Review*, Nov/Dec98, Vol. 76 Issue 6, p. 77.
- [51] Schmenner, Roger W. 1982. *Making Business Location Decisions*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- [52] Snell, Ronald. 1998. *A Review of State Economic Development Policy*. Denver, CO: National Council of State Legislatures.
- [53] Tiebout, Charles. 1956. "A Pure Theory of Local Expenditures". *Journal of Political Economy*. 64 (5): 416–424.
- [54] Tomaskovic-Devey, Donald and Vincent J. Roscigno. 1997. "Uneven Development and Local Inequality in the U.S. South: The Role of Outside Investment, Landed Elites, and Racial Dynamics." *Sociological Forum*, vol. 12, no. 4.
- [55] Wallerstein, Immanuel. 1976. *The Modern World System: Capitalist Agriculture and the Origins of the European World-Economy in the Sixteenth Century*. New York: Academic Press.
- [56] Wallerstein, Immanuel. 1979. *The Capitalist World-Economy*. NY: Cambridge University Press.
- [57] Wasylenko, Michael. 1997. "Taxation and Economic Development: The State of the Economic Literature." *State Tax Notes* (June 23), pp. 1883–1895.
- [58] White, Sammis B., Richard D. Bingham, and Edward W. Hill. 2003. *Financing Economic Development in the 21st Century*. Armonk, NY: M.E. Sharpe.
- [59] Wilson, William Julius. 1996. *When Work Disappears: The World of the New Urban Poor*. New York: Alfred A. Knopf.
- [60] Wilson, William Julius. 2009. "The Political and Economic Forces Shaping Concentrated Poverty," *Political Science Quarterly* Volume 123 Number 4, pp. 555–571.
- [61] Wu, JunJie, and Munisamy Gopinath. 2008. "What Causes Spatial Variations in Economic Development in the United States?" *American Journal of Agricultural Economics*. 90 (2) (May 2008): 392–408.

РЕГИОНАЛЬНЫЕ ДИСПРОПОРЦИИ В ЭКОНОМИЧЕСКОМ РАЗВИТИИ: ОПЫТ СОЕДИНЕННЫХ ШТАТОВ АМЕРИКИ

Дэвид Шульц

Университет Хэмлин
Сент Пол, Миннесота, США, 55105

Экономическое развитие не является однородным в геополитическом аспекте. Есть географическая составляющая, которая оказывает сильное влияние на развитие в некоторых регионах мира и в разных частях страны, включая Российскую Федерацию, делая одни регионы более экономически развитыми, чем другие. В данной статье в качестве примера рассматривается неравномерное экономическое развитие в США. В частности, данная статья определяет, что понимается под неравномерностью развития, а также в статье описывается закономерность неравномерного развития в Соединенных Штатах. В статье также рассматриваются причины и последствия неравномерного развития и рассмотрены некоторые возможные решения выявленных проблем. Общий вывод заключается в том, что США испытывает значительное влияние географической составляющей на ее экономическое развитие. Кроме того, не до конца очевидно, насколько проводимая политика является успешной и действительно способствует ослаблению, замедлению или ликвидации неравномерности развития регионов страны.

Ключевые слова: неравномерность экономического развития; США; пространственное неравенство; бедность; неравенство доходов

Сведения об авторах:

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

E-mail: dschultz@hamline.edu



DOI: 10.22363/2312-8313-2017-4-2-202-203

ОТ ГРАЖДАНИНА К ПОДДАННОМУ
(отрывок из книги «Благосостояние для всех», главы IV
«Министр хозяйства, но не представитель отдельных групп»)

Л. Эрхард¹

Выше я говорил о «списке грехов» по отношению к рыночному хозяйству. Теперь мне хотелось бы рассмотреть под тем же углом зрения еще и другие факты. Я не буду говорить здесь о стремлении отдельных промышленных кругов к объединению в картели. Но в этом аспекте весьма характерны пожелания о специальной защите в законодательном порядке отдельных профессий. Сюда принадлежат, – чтобы начать с простейшего, – стремления защитить законом обозначения и названия профессии. По поводу этих стремлений я могу только спросить: разве только титул или ранг удостоверяют, кто чем является или кто на что способен, или же это узнается на основании работы, достижений, личных качеств? Нужно действительно быть носителем профессионального титула, чтобы иметь возможность заниматься какой-либо профессией? Я не хочу драматизировать вред, который приносят подобные регулирования. Но я считаю эти требования опасными потому, что за первым шагом определенно последуют другие.

Мне в противовес будет выставлен тот аргумент, что тот, кто претендует на определенное профессиональное наименование или титул, должен удовлетворять определенным зафиксированным предпосылкам, что он не только обязан доказать свою квалификацию, но и дать определенную моральную гарантию, чтобы иметь возможность заниматься соответствующей «защищенной» профессией. Тогда возникнут новые инстанции и учреждения, перед которыми надо будет доказывать всеобъемлющим образом свою квалификацию, – и постепенно произойдет снова превращение свободного гражданина в подданного, который будет вынужден делать поклоны, чтобы добиться своего.

И получится, как я уже раз описывал: привилегированные, «сидящие внутри», постараются отравить жизнь всем тем, кто захочет к ним войти. Следует поискать, что стоит за всеми этими попытками, и ответ будет суровый: это чистейший эгоизм, и ничего больше, пытающийся приукрасить подобные требования общественными идеалами и этическими принципами. В действительности же все это – стремление к замыканию, к возведению оград вокруг

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

профессий, это желание обороняться, защищаться, сохранять свои позиции искусственными средствами.

В результате преграждается доступ в профессию новым силам, а среди них как раз нередко немало людей с настоящим призванием. Когда же поднимается вопрос о так называемой «личной благонадежности» – и снова здесь проявляются признаки подобного фарисейства – хочется спросить: в какие же профессии доступ должен остаться открытым для признанных «неблагонадежными»? Будут ли все профессии классифицироваться по этому признаку или государство должно придумывать специальные профессии для «неблагонадежных»? Можно только ответить негодованием на подобное лицемерие.

ДЛЯ ЗАМЕТОК
