



В НОМЕРЕ:

СЛОВО ГУБЕРНАТОРУ

Тулльская область: «Народные проекты»
объединяют3

ИЗ ГОСДУМЫ РФ

Фермерство – ресурс
муниципального развития5

ФОРУМ

Власть и самоуправление:
элиты против населения?7

ФИНАНСЫ И КОНТРОЛЬ

Алгоритм реализации финансового контроля
в сфере государственных и муниципальных
закупок в современных условиях11

МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ

Управление отходами в развитых
странах мира15

МСУ: СЛОВО МОЛОДЫМ

Об опыте снижения административных
барьеров в строительстве18

ВОПРОСЫ И ОТВЕТЫ21

ВЕСТИ ИЗ РЕГИОНОВ

Муниципальная молодёжная политика
в городе Москве:
опыт и пути совершенствования26

О практиках взаимодействия молодёжных
общественных объединений
с региональной властью30

ПОЗНАЙ РОССИЮ

О культурно-исторических пространствах
Ленинградской области34

Санаторий «Озеро Белое»36

СТРАНИЦЫ ИСТОРИИ

Земская реформа Ивана Грозного:
«исправление по старине»40

ЭТО ИНТЕРЕСНО

О пенсионной реформе в России44

Колонка ГЛАВНОГО РЕДАКТОРА



Как бы в насмешку над антироссийскими санкциями, природа нынешним летом так

насытила цветом и спелостью наши сады, поля и огороды, что даже человеку, весьма далёкому от сельского хозяйства, очевидно – нас ждёт большой урожай.

Тут же вспоминается недоброй памяти присказка советского, да и российского крестьянина: у нас две беды, одна – недород, другая – урожай. И действительно, всем нам знакома картина: в яблочный год едешь на электричке по Подмоскovie – слева и справа от путей горы гниющих яблок. Подобные картины у иностранных фермеров вызовут инфаркт, а мы лишь посмеиваемся, да слегка сожалеем. Вот уж, что имеем – не храним... а яблоки потом закупаем чуть не в Антарктиде.

Сегодня, пожалуй, у нас самое модное слово – импортозамещение. В переводе на русский это означает, что хватит покупать яблоки, клубнику да картошку с капустой у них, а давайте спокойно выращивать это у нас и продавать им, тем более, что многие наши овощи да фрукты куда вкуснее, чем у них.

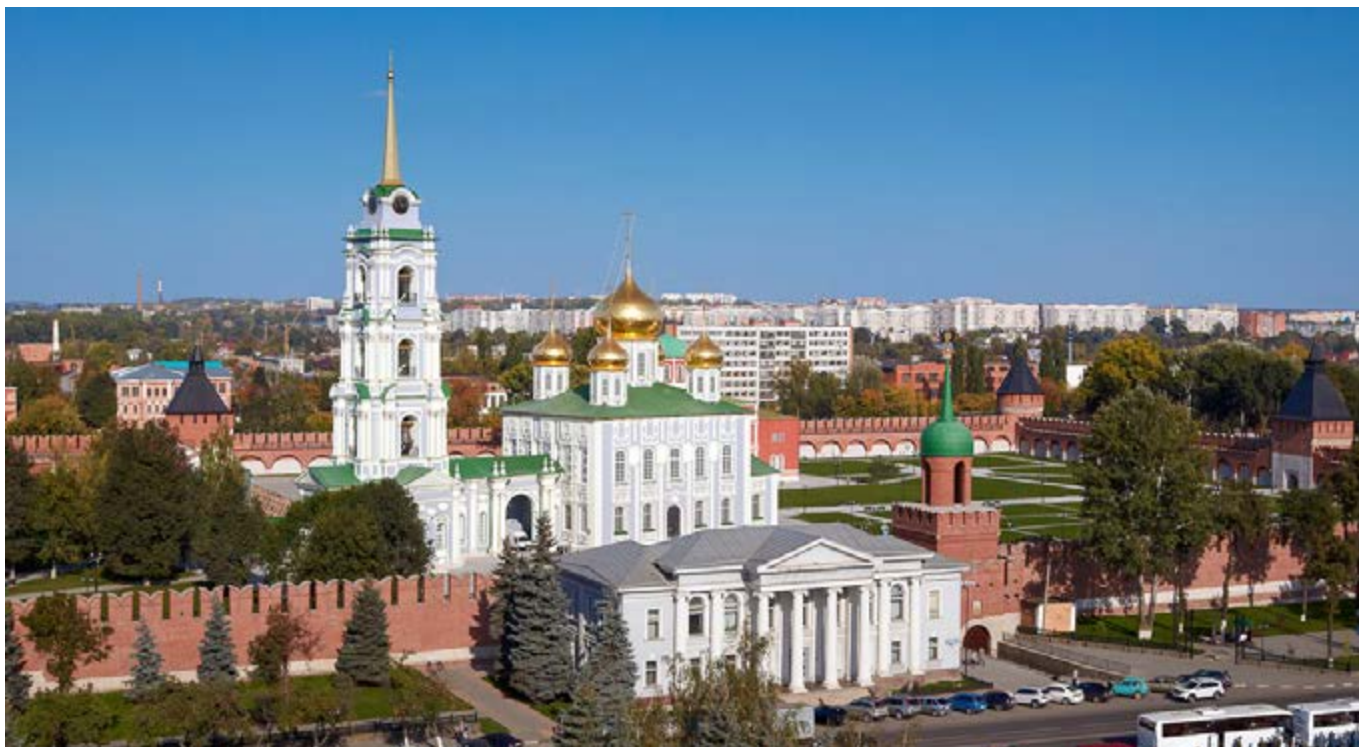
Не имеет смысла сейчас судить о достоинствах и недостатках колхозов, их больше нет. Фермерские хозяйства в России тоже не прижились, ибо русская крестьянская община объединяет единоличников, а не разделяет их.

Ответ лежит на поверхности, причём уже много лет: только развитое самоуправление способно решить эти проблемы. Хватит говорить о его реформировании, пора дать этому самому самоуправлению встать на ноги и позволить работать на благо всех нас.

Как говорил один, опять же недоброй памяти политик, надо начать и углубить.

С наилучшими пожеланиями,
Главный редактор

Геннадий ЛЕОНОВ



ТУЛЬСКАЯ ОБЛАСТЬ: «НАРОДНЫЕ ПРОЕКТЫ» ОБЪЕДИНЯЮТ



Опытom выстраивания эффективного взаимодействия власти и населения на региональном уровне с нами поделился губернатор Тульской области Владимир ГРУЗДЕВ.

В большинстве районов области ещё в 2014 году, после проведения сентябрьских выборов, полномочия администраций поселений, являющихся административными центрами, переданы администрациям районов, при этом администрации поселений ликвидированы.

Такие преобразования позволили нам во многом уйти от дублирования функций, сократить затраты на содержание органов местного самоуправления и создать условия для аккумуляции финансовых средств.

Это большой шаг к бюджетной самостоятельности, к решению первоочередных задач территорий. Но всё же главное здесь – это участие жителей, поэтому мы начали пробовать проекты по программе «Народный бюджет», вовлекая население в процесс повышения качества жизни в своём поселке, районе, городе.

КЛЮЧЕВОЕ СЛОВО – НАРОДНЫЙ

«Народный бюджет» стартовал в Тульской области в 2011 году. Он позволил решать проблемы городских и сельских поселений, объединив ресурсы областного бюджета, бюджетов муниципаль-

ных образований, средства населения и спонсоров.

Ключевое слово здесь – «народный». Именно жители, а не чиновники администраций, решают, какой проект будет реализовываться, сколько собственных средств они готовы на этот проект затратить. То есть проблемы поселения, городского округа и района от первого до последнего звена цепочки решаются не извне, как происходит во многих централизованных программах, а непосредственно самими гражданами.

В результате мы видим по-настоящему хозяйский, рачительный подход к делу. Так, зачастую при выборе проекта предпочтение отдаётся не высокобюджетному долгострою, а недорогой, но очень нужной спортивной площадке во дворе. Используются все возможные варианты софинансирования, есть предельно внимательное отношение к процедуре закупок и выбору подрядчика, контроль на каждом этапе выполнения работ.

Тесная совместная работа муниципальных чиновников, инициативной группы жителей и спонсоров формирует доверие населения к власти, а ресурс доверия очень ценен, особенно, когда речь идёт о развитии области.

Сегодня в Тульской области действуют 103 муниципалитета разного уровня: 7 городских округов, 19 муниципальных районов, 23 городских и 54 сельских поселения. Такой состав муниципальных образований стал результатом длительной работы по выстраиванию оптимальной структуры муниципального управления в регионе.

Объединялись отдельные городские и сельские поселения. Так, в 2014 году поселения Ленинского района стали частью муниципального образования город Тула, образовав вместе «Большую Тулу». Были созданы крупные городские округа город Алексин и город Ефремов.

ФЕРМЕРСТВО – РЕСУРС МУНИЦИПАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ

На протяжении десятилетий муниципальные образования России испытывают недостаток финансирования собственных бюджетов, необходимого им для организации достойной жизни населения и полноценного развития территорий. Об одном из возможных путей решения этой хронической проблемы читайте в статье депутата Государственной Думы ФС РФ (фракция ЛДПР), члена думского Комитета по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления Маргариты СВЕРГУНОВОЙ.



Проблематика всем понятна и нет, наверное, смысла более широко раскрывать необходимость принятия срочных мер для нормализации существующей ситуации. Но давайте вместе обратимся к Бюджетному кодексу РФ, в соответствии с которыми основными налоговыми доходами городских и сельских поселений муниципальных районов являются земельный налог, налог на имущество физических лиц и единый сельскохозяйственный налог. Вывод напрашивается сам по себе. Для того чтобы муниципальные образования динамично развивались, необходимо, во-первых, правильно организовать работу по целевому использованию земельных ресурсов и, во-вторых, создать благоприятные условия для вовлечения частных лиц в сельскохозяйственное производство. И прежде всего к работе должны активно подключиться исполнительные органы субъекта РФ, которые совместно с Министерством сельского хозяйства РФ разрабатывают целевые программы по развитию села и влияют на непосредственное исполнение таковых. Очень важно, чтобы программы не оставались на бумаге, а в кратчайшие сроки находили своё применение на практике. Многие субъекты РФ активно реализуют возложенные на них полномочия по данному вопросу, но есть и те

регионы, которые либо не хотят, либо не могут заниматься реализацией программных установок.

Министерство сельского хозяйства РФ разрабатывает основные программы по развитию сел на территории РФ, в которых указываются основные цели и методики реализации подведомственных программ. А вот основная задача по их реализации возлагается на субъекты РФ и муниципальные районы.

Почему же в некоторых субъектах реализация программ проходит в минимальных, я бы сказала, в смешных объёмах? Есть области, где на реализацию, к примеру, программы по поддержке начинающих фермеров закладывается сумма пять миллионов рублей, заметьте, на год и на всю область. О каком развитии может идти речь? А ведь именно малые формы хозяйственной деятельности, фермерские хозяйства способны наиболее гибко и окупаемо исправить сложившуюся ситуацию в сельском производстве и импорте замещения в частности и вывести данную отрасль на новый уровень, что позволит в целом по стране развиваться муниципальным образованиям.

Вкладывать значительные финансовые ресурсы в действующие крупные сельхозпредприятия, наверное, тоже необходимо, но, на мой взгляд, развитие малых фермерских хозяйств наиболее значимо для нашей экономики. Необходимо предоставить возможность начинающим фермерам производить сельхозпродукцию, оказывать финансовую помощь, прежде всего, тем, у кого в настоящее время имеются в собственности или в долгосрочной аренде земельные участки, достаточной площади для развития своих предприятий.

Необходимо в кратчайшие сроки «отвести» собственников земельных участков от мысли использовать сельхозугодья под коммерческую застройку и направить их потенциал на реализацию сельскохозяйственных программ путем предоставления необходимой информации о более выгодном использовании имеющихся у них земельных ресурсов.

Почему реализация сельскохозяйственных программ на территориях некоторых субъектов РФ крайне слаба, можно сказать, практически отсутствует? Я даже провела определённый эксперимент, внедрив «своего человека» в реальный процесс получения гранта по программе «Поддержка начинающих фермеров». Основной целью эксперимента было выяснение вопроса: «Возможно ли получить грант начинающему фермеру?» Ответ был таков – практически невозможно, во всяком случае, «наш» человек вылетел из программы на первом же этапе.

На мой взгляд, основные проблемы реализации программы поддержки фермерства заключаются в следующем:

- настоящей информационной политики в данной сфере не проводится (или она крайне слаба): многие из наших граждан не владеют информацией о существующих программах и возможности участия в них;
- конкурсный отбор проходит в очень сжатые сроки, в связи с чем не все желающие успевают подготовить соответствующие документы, которых предостаточно;
- присутствуют излишние бюрократические требования;
- отсутствуют консультации при приёме документов, не проводится первичная проверка документов, что приводит к быстрому дальнейшему отказу соискателю;
- к заявителям предъявляются излишние требования;
- заметна ограниченность в финансовых ресурсах в связи с недостатком бюджетного планирования при утверждении бюджетов субъектов РФ;
- для участия в программе (не говоря уже о получении помощи от государства) заявителю необходимо обладать знаниями налогового законодательства, иметь профильное сельскохозяйственное образование, желательно иметь активы (сооружения и земельный участок), иметь денежные средства на расчётном счёте, обладать знаниями по составлению бизнес-плана, проживать именно в границах того муниципально-

ди для осуществления сельскохозяйственного производства, желание субъекта осуществлять сельскохозяйственное производство и ответственность перед взятыми обязательствами. Применяя данный подход, субъекты РФ в значительной степени смогут расширить производственную базу и достичь требуемых на сегодняшний день показателей в данной сфере.

Необходимо указать на такой недостаток программы, как невозможность

использования средств гранта на приобретение семян (это разрешено только для многолетних растений), что в свою очередь создаёт дополнительные трудности начинающим фермерам для реализации своих бизнес-планов.

В качестве примера: для посадки картофеля на 10 гектарах потребуется 20 тонн семенного картофеля, а это, как минимум, 200-400 тысяч рублей, в зависимости от сорта. Вот и получается, что купив на грантовые денежные средства

сельхозтехнику, нужно ещё взять кредит в банке на семена, получить который начинающему фермеру практически невозможно.

Подводя итог, хотелось бы надеяться, что органы исполнительной власти всех уровней совместными усилиями создадут для наших граждан благоприятные условия для развития мини-сельхозпредприятий, обеспечив тем самым развитие муниципальных районов по всей стране. **С**

ВЛАСТЬ И САМОУПРАВЛЕНИЕ: ЭЛИТЫ ПРОТИВ НАСЕЛЕНИЯ?

Носителем власти являются элиты, которые характеризуются неоднородностью и различными ценностями. Интересы ряда элит не совпадают с интересами населения и государства, а результаты их деятельности зачастую ведут к социальной напряжённости, угрожают конкурентоспособности и безопасности государства. Поэтому необходимы меры по совершенствованию и сменяемости элит.



Владимир ВОРОЖИХИН,
Советник Президента Вольного
экономического общества Москвы
ведущий научный сотрудник
Финансового университета
при Правительстве РФ
кандидат экономических наук
vorozhikhin@mail.ru

Статья посвящена роли социальных элит в мире и в России. Автором обозначены основные противоречия в деятельности элит, их взаимодействии с населением. Сделан вывод о том, что основные политические риски для России связаны с несостоятельностью правящих элит.

Ключевые слова: власть, элита, население, самоуправление, противостояние.

Vladimir Vorozhikhin. POWER AND SELF-GOVERNMENT: ELITES AGAINST THE POPULATION?

The article focuses on the role of the social elite of the world and Russia. The author describes the basic contradictions in the activities of the elites, their interaction with the population. He concludes that the main political risks for Russia related to the inability of the ruling elites.

Keywords: power, elite, population, self-government, opposition.

УДК 323.396/323.38

Успехи США впечатляют – 50 лет инновационного развития, лидерство во многих ключевых (критических) технологиях, мощнейшая военная машина, присутствие на всех континентах, морях и океанах, в космосе и информационном пространстве. Эти достижения появились как следствие успешной деятельности системы стратегического управления и элит страны.

Меняются критерии оценки ситуации, стратегий, программ и проектов – оценка становится многокритериальной, включая не только экономическую эффективность, результативность, затраты, но и целый ряд других критериев, значимость которых зависит от вида реализуемых проектов – например, это время для оборонных технологий. В соответствии со сменой основного вида капитала, роль которого начинают играть знания, изменяется роль человека и, соответственно, меняются критерии оценки развития. Трансформационная оценка определена как новая – четвёртая – парадигма оценки, концентрирующаяся на интегральных последствиях трансформации социума.

Сегодня стратегии развития многих развитых стран включают как важнейший пункт развития социальное единство и настройку общества на совместные действия и проекты, бизнес становится социально ответственным.

Трансформация мироустройства привела к формированию полицентрического мира. Появились новые лидеры по скорости развития – страны БРИКС. Меняются процессы международной организации – происходит становление МЕРКОСУР, ШОС, ЕАЭС, деградирует ЕС.

На современном этапе глобализации гиперконкуренция стала принимать отчётливые формы противостояния не только крупнейших транснациональных корпораций, но и государств [1]. События на Украине, санкции стран западного мира против России, смена политики на важнейшем из рынков глобальной экономики – нефтяном, который является приводом всего рыночного механизма общественной координации, борьба за посты в МВФ и ФИФА – этот список быстро растёт. Лидер процесса, США, разжигает конфликты

Мир погружается в новый этап научно-технологической революции 2015-2020 гг., предсказанный специалистами RAND в 2009 г. Технологическое развитие сменяется когнитивным – сегодня мир переходит к развитию на основе научного видения благоприятного будущего и своего места в нём, определяя, какие группы технологий должны развиваться для достижения этого будущего. Растёт роль стратегического управления.

АЛГОРИТМ РЕАЛИЗАЦИИ ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ЗАКУПОК В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ

На сегодняшний день нарушения в сфере государственных и муниципальных закупок в Российской Федерации носят локальный характер, однако, как показывает практика, данная сфера становится наиболее коррумпированной нишей для незаконного и нецелевого использования государственных средств.



Вера ГЛАДКОВА,
Государственный советник
юстиции РФ 1 класса
доктор экономических наук, доктор
юриспруденции, профессор
gladkovave@mail.ru



Мария ПОНКРАТОВА,
аспирантка АНО ВПО «Российская
академия предпринимательства»

Эффективно функционирующая система государственного финансового контроля должна одновременно предотвращать коррупцию и создавать условия для прозрачного

В статье рассматриваются вопросы финансового контроля в сфере государственных и муниципальных закупок с точки зрения аудиторской процедуры. Авторами выделяется ряд конструктивных особенностей, которые не регламентированы в финансовом законодательстве. Используя основу риск-ориентированной модели финансового контроля, предложен алгоритм финансового контроля при проверке государственных и муниципальных закупок, включая коррупционную составляющую.

Ключевые слова: государственные (муниципальные) закупки; тендер; муниципальные заказчики; муниципальные органы; процедура проверки; алгоритм финансового контроля.

Vera Gladkova, Maria Ponkratova. THE ALGORITHM OF REALIZATION OF FINANCIAL CONTROL IN THE SPHERE OF STATE AND MUNICIPAL PROCUREMENT IN MODERN CONDITIONS

In the article looking at the financial control in the sphere of public procurement from the point of view of audit procedures. The authors identify a number of design features that are not regulated by the financial legislation. Using the basis of risk-oriented model of financial control algorithm is proposed that financial control of public procurement, including corruption.

Keywords: state (municipal) procurement; tender; municipal customers; municipalities; procedure check; financial control algorithm.

УДК: 340.1

обеспечения процесса закупок, иными словами, обеспечивать её подотчётность и целостность. Сегмент государственных и муниципальных закупок не может функционировать вне правовых и институциональных рамок, а значит, процедура его проведения должна быть понятна общественности и бизнесу, содержать положения по борьбе с коррупцией (например, чёрные списки компаний, ранее замешанных в коррупции), способствовать повышению прозрачности и целостности государственного и муниципального управления в целом.

В отличие от других направлений государственного финансового контроля, сфера государственных и муниципальных закупок должна иметь единую систему оповещения всех участников процесса и эффективные системы санкций за нарушение действующего законодательства, включая коррупционную составляющую.

На сегодняшний день в развитых странах мира сфера государственных и муниципальных закупок представляет собой виртуальный рынок предложений, где покупатель товара или услуги публично участвует в процессе их приобретения. Создание интернет-пространства для данного сегмента позволяет не только увеличить конкуренцию между поставщиками, но и осуществить последующий контроль реальности совершенной операции или сделки, тем самым снижая возможности

использования личного контакта чиновников и продавцов, а также возможности их сговора.

Прежде чем переходить к возможному алгоритму реализации контроля в этой области, рассмотрим основные законодательные новации последних лет в данной сфере. С 1 января 2014 г. вступил в силу новый Федеральный закон от 05.04.2013 №44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» [1], заменив ранее действовавший Федеральный закон от 21 июля 2005 г. №94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» [2], действовавший с 2006 г. по 2013 г., получивший всестороннюю критику, так как, с одной стороны, был призван снизить рост социальной напряженности, вызванный большим количеством коррупционных фактов, а также фактов нерационального и нецелевого использования бюджетных средств, а с другой стороны, породил новые прецеденты нарушения правил свободной конкуренции [3].

Основные новеллы Федерального закона от 05.04.2013 №44-ФЗ касаются обобщения российского и зарубежного опыта по организации закупочной деятельности на организованной контрактной основе. В отличие от старого, в новом законе чётко определены основные

УПРАВЛЕНИЕ ОТХОДАМИ В РАЗВИТЫХ СТРАНАХ МИРА

Проблема утилизации отходов существует в любой стране, но в развитых странах мира её научились успешно и эффективно решать.



Вячеслав ВОЛКОВ,
член Правления ВЭО Москвы,
профессор Российского экономического
университета им. Г.В. Плеханова
доктор экономических наук
volkov_vi@veb.ru



Виктория ШИНГАРКИНА,
аспирант Российского экономического
университета им. Г.В. Плеханова

Более 30 лет назад в развитых странах мира, сильнее всего страдавших от большого количества отходов, связанного с ростом производства и потребления, осознали бесперспективность их утилизации путём увеличения масштабов захоронения. Сегодня в большинстве таких стран эта проблема решается путём потребительского использования отходов или же их пере-

В статье анализируется зарубежный опыт управления отходами. Приведены основные инструменты государственного регулирования в области обращения с отходами. Анализируется роль органов местного самоуправления в обеспечении процесса утилизации отходов.

Ключевые слова: управление твердыми бытовыми отходами, инструменты государственного регулирования, органы местного самоуправления, система раздельного сбора мусора.

Vyacheslav Volkov, Victoria Shingarkina. MANAGEMENT WASTE IN THE DEVELOPED WORLD

The present article considers international experience of waste management. Main instruments of waste management state regulation are determined. It analyzes the role of the local government in the provision of the recycling process.

Keywords: hard waste management, instruments of state regulation, the local government, system of separate waste collection.

УДК 338.012

работки с возвращением полученных материалов в товарный оборот. Отходы, не представляющие интереса в качестве материального ресурса, сжигаются, с попутным извлечением и использованием тепловой энергии. И только окончательные остатки отходов, лишённые коммерческого потенциала, захораниваются.

Такова, в общем виде, концепция решения проблемы обращения с твёрдыми коммунальными отходами (ТКО) в передовых странах мира. Для поэтапной реализации данной концепции потребовалось формирование комплекса нормативных документов. В них утверждается система иерархических принципов управления отходами производства и потребления, подлежащих выводу из экономического оборота. Основопологающие среди них:

- минимизация образующегося мусора (совершенствование производственных процессов, моделирование новых упаковочных материалов и т.д.);
- обязательная глубокая переработка твёрдых бытовых отходов;
- внедрение инновационных технологий переработки отходов в целях сокращения вреда, наносимого окружающей среде.

В настоящее время более чем в 50 странах мира, с различными управленческими подходами: от свободного рынка до централизованного (государственного) планирования, приняты законы о рециклинге. Установленные в них жёсткие требования к производителям продукции и услуг, в свою очередь, послужили хорошим стимулом к развитию бизнеса по переработке ТКО, развитию новых экологичных технологий, производству экологически чистой упаковки и т.д.. Полученный при этом опыт показал, что утилизация отходов, их вторичное использование – сложный,

но очень перспективный вид предпринимательской деятельности, для развития которого на определённом этапе обязательно необходима государственная поддержка. Более того, практика организации работы с ТКО в развитых странах выявила – наиболее активно и успешно системы обращения с отходами развиваются там, где главная роль в управлении отходами принадлежит государству и муниципалитетам.

Основными инструментами государственного регулирования утилизации ТКО (наряду с традиционными механизмами экономического регулирования предпринимательства – льготным кредитованием и налогообложением, ускоренным списанием амортизационных затрат, предоставлением льготных транспортных тарифов) являются:

- целевые субсидии на переработку (или на поддержку переработки) трудно перерабатываемых опасных отходов;
- залогово-возвратные механизмы в целях организации сбора и переработки некоторых видов продукции после использования (например, изношенные шины, автомобильная техника);
- практика государственных (муниципальных) заказов;
- государственное нормирование уровня сбора и переработки отдельных видов отходов (для чего разрабатываются национальные программы с выделением для их реализации значительных средств);
- практика «ответственности производителей ряда видов продукции» (автотранспортные средства, электро-техническая и радиоэлектронная продукция).

Таким образом, можно утверждать, что за последние 30 лет в развитых странах произошли кардинальные изменения в управлении ТКО. К примеру, в США доля перерабатываемых ТКО

ОБ ОПЫТЕ СНИЖЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНЫХ БАРЬЕРОВ В СТРОИТЕЛЬСТВЕ

Развитие страны влечёт за собой административные реформы в различных сферах государственного управления. Благодаря утверждённому недавно Исчерпывающему перечню административных процедур в строительстве, жилые дома в России будут строиться намного быстрее.



Карина МОИСЕЙ,
студентка 4 курса Российского государственного социального университета направления подготовки «Государственное и муниципальное управление»
karina.moisey@mail.ru

Один из первых шагов по реформированию исполнительной власти был связан с аудитом государственных функций, которым в 2003 году занималась Комиссия по административной реформе при Правительстве РФ. Впервые в российской истории были проанализированы установленные в нормативных правовых актах функции государства и подготовлены рекомендации по сокращению «избыточных и дублирующих» функций.

С целью создания конкурентоспособного, социально-ориентированного государства руководством страны были поставлены следующие приоритетные задачи: ограничить вмешательство государства в экономическую деятельность, исключить чрезмерное регулирование, снизить административные барьеры для бизнеса, повысить качество и доступность государственных и муниципальных услуг населению, уровень открытости деятельности органов власти и степень участия граждан в выработке государственной политики. Стержневые направления совершенствования системы государственного управления были обозначены в программных документах – «Концепции снижения административных барьеров и повышения доступности государственных услуг на 2011-2013 годы» и последующих изменениях к Концепции и Указе Президента Россий-

В статье представлен актуальный анализ действий государственных органов власти Российской Федерации, направленных на снижение административных барьеров в строительстве.

Ключевые слова: административная реформа, строительство, совершенствование системы, перечень административных процедур.

Karina Moisey. ABOUT THE EXPERIENCE OF REDUCTION OF ADMINISTRATIVE BARRIERS IN CONSTRUCTION

The article presents an actual analysis of the actions of the state authorities of the Russian Federation aimed at reducing administrative barriers in construction.

Keywords: Administrative reform, construction, system improving, exhaustive list.

УДК 351/354/69.009

ской Федерации от 07.05.2012 №601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» [1].

Для достижения поставленных целей были решены и решаются задачи по следующим направлениям:

- регламентация административных процедур (утверждение административных регламентов);
- сокращение сроков осуществления административных процедур, исключение излишних согласований;
- перевод государственных услуг в электронный вид;
- организация межведомственного электронного взаимодействия органов исполнительной власти при предоставлении государственных услуг;
- применение принципа «одного окна» при предоставлении государственных услуг.

При принятии управленческих решений любому органу власти необходимо учитывать интересы общества [2]. Особый интерес у населения всегда вызывала и вызывает сфера строительства.

В любой административной реформе, равно как и в принятии исчерпывающего перечня административных процедур в строительстве, ключевое значение принадлежит идентификации и упразднению избыточных функций. В рамках этих задач были сопоставлены все процедуры из перечня согласований в жилищном строительстве, которые необходимо было пройти застройщику при получении разрешения на строительство дома для определения избыточности функции, её дублирования на разных уровнях власти. Так, в утверждённом Правительством Российской Федерации Постановлении от 30.04.2014 №403 «Об исчерпывающем перечне административных процедур в сфере жилищного строительства» [3] утверждены:

- исчерпывающий перечень процедур в сфере жилищного строительства;
- порядок внесения изменений в исчерпывающий перечень процедур в сфере жилищного строительства;
- порядок ведения реестра описаний процедур, указанных в исчерпывающем перечне процедур в сфере жилищного строительства.

Исчерпывающий Перечень процедур в сфере жилищного строительства состоит из двух разделов: Процедуры, предусмотренные нормативными правовыми актами Российской Федерации и Процедуры, связанные с особенностями осуществления градостроительной деятельности на территориях субъектов Российской Федерации и территориях муниципальных образований (применяются в случае, если такие процедуры установлены нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации или муниципальным правовым актом представительного органа местного самоуправления).

Так, на территориях муниципальных образований (городских округов) и субъектов Российской Федерации подготовлены реестры описаний процедур, связанных с особенностями осуществления градостроительной деятельности на их территориях, включённых в раздел II Исчерпывающего перечня процедур в сфере жилищного строительства.

Исчерпывающий перечень распространяется на проекты строительства многоквартирного дома, комплексного освоения земельного участка в целях жилищного строительства, индивидуального жилищного строительства, развития застроенной территории и включает в себя процедуры, необходимые на всех этапах реализации проекта жилищного строительства, в том числе:

- процедуры, связанные с получением прав на земельный участок

МУНИЦИПАЛЬНАЯ МОЛОДЁЖНАЯ ПОЛИТИКА В ГОРОДЕ МОСКВЕ: ОПЫТ И ПУТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ

Молодёжь – самоорганизующаяся, социально активная и наиболее перспективная часть населения, способная обеспечить реализацию ключевых направлений общественного развития. Именно поэтому работа с данной категорией граждан должна занимать особое место в деятельности органов местного самоуправления.



Любовь АДАМСКАЯ,
доцент кафедры семейной,
гендерной политики и ювенологии
Российского государственного
социального университета
кандидат социологических наук
adamskaia@yandex.ru

Реализация государственной молодёжной политики занимает особое место в деятельности местной власти. Дело в том, что молодёжь в большей степени, чем другие, нацелена на повышение своего социального статуса и освоение новых социальных ролей. Её можно рассматривать, с одной стороны, как наиболее адаптирующуюся, а с другой – как наиболее инициативную и инновационную часть социума, составляющую в индустриальных странах примерно 20-35% населения, и при этом до 40% трудоспособной его части.

Москва, как столица нашей Родины и город федерального значения, занимает особенное место в развитии Российской Федерации. Она является экономическим, политическим, культурно-историческим и научным центром государства. В Москву приезжают сотни тысяч молодых людей со всей страны для поступления в вузы. Большинство из них остается здесь и продолжает работать. По данным Федерального агентства по делам молодёжи «Росмолодёжь», ко-

Статья посвящена государственной и муниципальной молодёжной политике в городе Москве. Автором определены основные задачи развития этой политики и предложена система организации этого процесса.

Ключевые слова: Москва, система молодёжной политики, развитие, эффективность.
Lyubov Adamskaya. YOUTH MUNICIPAL POLICY IN MOSCOW: EXPERIENCES AND WAYS OF IMPROVING

The article is devoted to the state and municipal youth policy in Moscow. The author defines the main objectives of this policy and the system of organization of this process.

Keywords: Moscow, the system of youth policy, development, efficiency.

УДК 323.213/37.04.053

личество молодых людей составляет 2 миллиона 50 тысяч человек (около 23% от всего населения мегаполиса) [7].

На данный момент в Москве функционирует только 14 государственных учреждений для молодёжи. Каждый молодёжный центр имеет свою специфику и выполняет определённые функции в развитии государственной молодёжной политики г. Москвы в целом. Нами был проведён анализ особенностей деятельности данных учреждений, их расположенность и применяемые формы работы с молодёжью (см. Таблица 1).

Исходя из приведённой выше таблицы, можно сделать следующие выводы. Во-первых, в г. Москве наблюдается значимое неравномерное распределение молодёжных центров, реализующих государственную молодёжную политику. Так, в Северном административном округе не представлено ни одной организации для молодёжи, в то время как в Восточном и Западном округе их две. Во-вторых, сопоставив представленные направления деятельности данных учреждений с законом г. Москвы о молодёжи можно заметить существенные несоответствия: в данном нормативно-правовом акте (статья 6), следующие направления деятельности остались неохваченными:

- 1) обеспечение прав молодёжи в сфере экономики, образования и культуры;
- 2) государственная поддержка молодых семей;
- 3) интеграция молодых граждан, оказавшихся в трудной ситуации, в жизнь общества;
- 4) профилактика негативных явлений в молодёжной среде.

В то же время активно реализуются те направления работы с молодёжью, которые никак не регулируются вышеупомянутым законом – социальная адаптация молодых инвалидов, волонёрское движение, а так же развитие экстремальных видов спорта и исторических клубов реконструкции.

На сегодняшний день изменения и основные вызовы, происходящие в обществе и прямо (или косвенно) касающиеся молодёжи, проявляются гораздо быстрее, чем раньше. Поэтому принимаемые управленческие решения на муниципальном уровне крайне актуальны, так как обеспечивают соответствие запросов молодёжи и направлений её развития, обозначенных на государственном уровне, а так же позволяют внедрить и апробировать новые подходы в организации работы с молодёжью.

На первое место в сфере управления молодёжной политикой на муниципальном уровне сегодня выходят:

- Продуктивное использование инновационного потенциала, основным носителем которого является молодёжь
- Мобильность молодёжи, которая позволяет использовать при взаимодействии с ней механизмы социального партнерства, где молодёжь может выступать как полноправный партнер;
- Опыт московского правительства, ориентированного на максимальное включение молодёжи в социальную практику, а так же на создание условий и возможностей для самостоятельного решения молодёжным сообществом собственных проблем и полноценное участие молодёжи в жизни общества;
- Общественное признание потребно-

О ПРАКТИКЕ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ МОЛОДЁЖНЫХ ОБЩЕСТВЕННЫХ ОБЪЕДИНЕНИЙ С РЕГИОНАЛЬНОЙ ВЛАСТЬЮ

Опыт последних десятилетий убедительно показал, что в быстро меняющемся мире стратегическое преимущество будет у тех государств, которые смогут эффективно развивать и продуктивно использовать инновационный потенциал развития, основным носителем которого является молодёжь.



Людмила СЕНИЧЕВА,
преподаватель кафедры
государственного, муниципального
управления и социальной инженерии
Российского государственного
социального университета, аспирант
ludmilasenicheva@yandex.ru

Сегодня четвертую часть населения Российской Федерации составляет молодёжь. Молодёжь определяет характер социальной динамики общества в ближайшем будущем – она интегрируется в общественную систему, реализуя свои социальные интересы, цели и идеалы, и, обновляя существующие социальные структуры, способствует её динамичному развитию. Молодёжная общественность чаще всего проявляет свою социальную активность в общественных объединениях, реализуя в них свой интеллектуальный и творческий потенциал. Учитывая данную тенденцию, в фокусе внимания органов власти всегда должны быть вопросы обеспечения взаимодействия с молодёжными общественными объединениями, информированность о содержании их деятельности, разумная поддержка и координация.

История молодёжных общественных объединений в нашей стране включает в себя несколько этапов. Начальный этап приходится на вторую половину XIX века, когда молодёжные организации и движения существовали в форме кружков, землячеств, региональных групп и союзов. Второй этап был ознаменован

Статья затрагивает актуальную тему для современного российского общества: взаимодействие органов государственной власти и молодёжных объединений. Автором рассмотрены современные формы взаимодействия и на основе исследования выявлены ключевые проблемы сотрудничества власти и молодёжной общественности в Республике Мордовия

Ключевые слова: молодёжная общественность, взаимодействие общества и власти.

Ludmila Senicheva. ABOUT THE PRACTICE OF INTERACTION BETWEEN YOUTH PUBLIC ASSOCIATIONS WITH THE REGIONAL AUTHORITIES

Article touches upon a hot topic for modern Russian society: interaction of public authorities and public youth associations. The author considered modern forms of interaction and on the basis of research key problems cooperation of the power and the youth public in the Republic of Mordovia are revealed.

Keywords: youth public, interaction of society and power.

УДК 316.35

появлением первых молодёжных структур в масштабах страны. На третьем, «накопительном», этапе происходил синтез уже имевшегося опыта и дальнейшее развитие организационно-правовых форм молодёжных общественных объединений: с 90-х гг. прошлого века в России отмечалось значительное увеличение количества молодёжных формальных организаций, и формирование устойчивой системы их функционирования [1].

В соответствии с Федеральным законом «О государственной поддержке молодёжных и детских общественных объединений», молодёжным общественным объединением принято считать зарегистрированное в установленном законодательством порядке объединение граждан в возрасте от 14 до 30 лет, созданное на основе общих интересов для осуществления совместной деятельности, направленной на удовлетворение нематериальных потребностей, социального становления и развития членов объединения, а также в целях защиты их прав и свобод. Согласно организационно-правовым формам, молодёжным общественным объединениям могут являться: общественная организация, общественное движение, общественный фонд, общественное учреждение, орган общественной самостоятельности, политическая партия [2].

Интерес к вопросам функционирования общественных объединений и актуализации отношений общественных объединений и органов власти в современном обществе не случаен. В последнее время происходит значительное увеличение количества искусственно созданных, «конъюнктурных» общественных объединений. Создаваемые

«сверху» (государством) или «со стороны» (экстремистскими организациями, международными фондами, коммерческими структурами), молодёжные объединения уже не выполняют свою изначальную функцию, а рассматриваются как объект для манипуляции. В ряде случаев развитие подобных молодёжных объединений приобретает деструктивный характер, когда основным мотивом консолидации молодых людей становится ненависть – нацистские настроения, религиозная нетерпимость и т.д. Поэтому деятельность молодёжных общественных объединений всегда необходимо рассматривать с учётом основных приоритетов государственной молодёжной политики, реализация которой происходит в условиях взаимодействия между органами власти и общественными молодёжными объединениями.

По уровню взаимодействия с государственными органами власти специалисты выделяют несколько типов молодёжных общественных организаций:

1) организации, включённые в реестры и пользующиеся поддержкой государства в виде частичного финансирования их программ;

2) не включённые в реестры, но зарегистрированные в органах юстиции РФ;

3) не зарегистрированные в органах юстиции РФ, но осуществляющие свою деятельность на основании учредительных документов. Таковыми на сегодня остается большая часть молодёжных организаций (73%), что, по-видимому, обусловлено и сложностью прохождения регистрации, и отсутствием деятельной государственной поддержки.

Для выявления особенностей и текущих проблем взаимодействия органов власти и молодёжной общественности

О КУЛЬТУРНО-ИСТОРИЧЕСКИХ ПРОСТРАНСТВАХ ЛЕНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ

Соединение материальных памятников прошлого и нашего знания о них формирует особую среду – культурно-историческое пространство. Именно оно во многом определяет основы нашего мировоззрения, формирует отношение к «малой» и «большой» Родине.



Сергей КУЗЬМИН,
старший научный сотрудник
Санкт-Петербургского
государственного университета
nwa@mail.ru

Одним из методов ряда гуманитарных дисциплин является выявление и изучение историко-культурных зон [1]. Территория Ленинградской области в разные эпохи находилась на пограничье нескольких ареалов подобного характера [2]. Это определяет богатство спектра объектов культурного наследия, в том числе археологических. К настоящему моменту известно не менее 2000 археологических памятников от мезолита до позднего средневековья. Печально, что часть из них уже утрачена, но количество вновь выявленных непрерывно растёт. Памятники неравномерно распределены по территории, имеют разную степень сохранности и изученности.

В пределах области можно выделить три ареала их повышенной концентрации, тяготеющие к разным историко-культурным зонам на определённых временных срезах и отделённые пространством, где они встречаются значительно реже. Условно обозначим их как Северную, Западную и Восточную «провинции» и приведём самую общую характеристику*.

Стоянки и отдельные находки каменного века, а также эпохи раннего металла известны повсеместно. Пока можно

В статье рассмотрены актуальные вопросы включения археологических памятников в современную культурную среду – их охрана, музеефикация, включение в экскурсионные маршруты, использование в просветительской и педагогической деятельности. Автор отметил, что Ленинградская область в этом отношении имеет территориальную специфику в регионе – так называемое «Волховское Троеградие» (Старая Ладога, Новая Ладога, Волхов).

Ключевые слова: Ленинградская область, Волховское Троеградие, культурно-историческое пространство, объекты культурного наследия, Серебряное кольцо России.

Sergey Kuzmin. ABOUT CULTURAL AND HISTORICAL SPACES OF Leningrad REGION

The article deals with topical issues of the inclusion of archaeological sites in the modern cultural environment – their protection, museumification inclusion in sightseeing tours, the use of educational and pedagogical activity. The author noted that the Leningrad region in this regard have the territorial specificity within the region – the so-called «Volkhov Troegradie» (Staraya Ladoga, Novaya Ladoga, Volkhov).

Keywords: Leningrad region, Volkhov Troegradie, cultural and historical space, cultural heritage, Silver Ring of Russia.

УДК 908/904

только констатировать определённые культурные отличия «провинций», связанные с разными путями проникновения населения на эти территории. Наименее изучены поселения раннего железного века, и только недавно стали выявляться могильники римского времени. Наиболее многочисленной категорией остаются средневековые курганные и грунтовые могильники [3]. Именно они рельефно отражают культурную специфику «провинций». Это насыпи культуры псковских длинных курганов, известные в основном в Западной «провинции» и только единичные в Восточной; сопки, которые отсутствуют в Северной; могильники приладожской курганной культуры и «домики мертвых», представленные исключительно в восточных районах; древнерусские курганы и жальники (запад, частично восток); грунтовые погребения средневековых финно-угорских народностей окраин Новгородской земли – корелы, води, ижоры. Синхронные им городища и селища исследованы преимущественно в Верхнем Полужье и Нижнем Поволховье. Особую группу составляют каменные кресты, как правило, перенесённые с изначального местоположения, и культовые камни (каменные кучи), слабо поддающиеся датировке. Наконец, следует отметить объекты архитектуры (крепости, церкви, монастырские и др. сооружения) и связанный с ними культурный слой исторических поселений. Многие из них сами археологизировались, и их остатки можно выявить

только при раскопках. Уникальным памятником является культурный слой Староладожского поселения, сохранивший органические остатки VIII-X вв. – Ладоги эпохи рождения Древнерусского государства [4].

Нельзя забывать, что археологические памятники составляют неотъемлемую часть исторического ландшафта. Ландшафт и археологические памятники, в нем локализованные, составляют материальный фон культурно-исторического пространства, а информационное поле – его интеллектуальное наполнение.

Если рассматривать археологическую составляющую культурно-исторического пространства не с точки зрения научных моделей исторической географии, а как часть общего потенциала культурного наследия, то необходимо понять её соотношение с современными реалиями – административными, демографическими, коммуникационными и т.д., чтобы сформулировать, каким образом оптимально совместить задачи изучения и охраны памятников и использования их в просветительской и педагогической деятельности.

Насущной задачей является координация усилий всех заинтересованных сторон по исследованию, охране и развитию культурно-исторического пространства. Разумеется, что за короткий период времени невозможно наладить перечисленные направления работ повсеместно. Но выделить определённые участки, где культурно-историческое

ЗЕМСКАЯ РЕФОРМА ИВАНА ГРОЗНОГО: «ИСПРАВЛЕНИЕ ПО СТАРИНЕ»

Продолжаем публикацию статей петербургского историка Владимира Бовыкина, автора книги «Русская земля и государство в эпоху Ивана Грозного», объединённых темой поиска исторических корней местного самоуправления в нашей стране.



«Так называемая реформа земского самоуправления, – писал С.Б. Веселовский о событиях середины XVI в., – не казалась бы ни столь резкой, ни столь значительной, т. е. получила бы более правильную оценку, если бы надлежащим образом была установлена ее связь с предшествующими явлениями» [1]. В настоящей статье автор, следуя подсказке авторитетного историка, задался целью представить новые доказательства того, что реформаторский настрой центральной власти Русского государства в деле «земского устройства» был в немалой степени обусловлен опытом и практикой традиционного общественного местного самоуправления.

Делегирование права самостоятельного суда-управления было достаточно широко распространено в юридической практике средневековой Руси. Не только частные лица и корпорации, светские и духовные землевладельцы, но и целые местные сообщества получали от имени великого князя по его жалованной грамоте подобные права-обязанности, с условием «ведать и судить» сами себя, избрав для руководства этим процессом ответственных исполнителей из своей же среды.

В нашем распоряжении есть несколько документов, не избалованных вниманием исследователей периода царствования Ивана Грозного. Анализ этих источников позволяет в некоторой степени, как и предсказывал С.Б. Веселовский, навести «резкость» во взгляде на

Статья посвящена земской реформе в России середины XVI в. В фокусе авторского внимания – фактическое состояние местного общественного самоуправления и реформаторские намерения центральной власти. Анализ исторических материалов позволяет представить доказательства того, что решения о нововведениях были в немалой степени обусловлены опытом и практикой локальных сообществ в деле «земского устройства».

Ключевые слова: центральная власть, местное население, традиция, управление, самоуправление, суд.

Vladimir Bovykin. ZEMSKAYA REFORM OF IVAN THE TERRIBLE: FIXING OLDEN TIME

The article is devoted to the zemskaya reform in Russia of the mid-XVI century. In focus the author's attention is the actual state of local public self-government and the reformist intentions of the central power. Analysis of historical materials allows to present evidence that decisions about innovations were largely due to the experience and practice of local communities in the zemskoe dispensation.

Keywords: central power, local community, tradition, administration, self-government, trial.

УДК 94(470)“16”

историю земской реформы середины XVI в.

В 1549 г. по просьбе жителей Рыльского уезда им была выдана жалованная грамота взамен утраченной – «была де у них отца нашего великого князя Василия Ивановича... жалованная грамота уставная от наших наместников и от... насильства и продажи и та де у них грамота сторела». Как уверял составитель новой грамоты, она вполне соответствовала не только старой («такова ж, какова у них наша старая грамота жалованная была»), но и другим, имеющим на тот момент законную силу («такова ж... каковы наши жалованные грамоты уставные в иных Северских городах»).

Получается, что в течение уже довольно длительного времени (Басилий III умер в 1533 г.) на обширной территории государства действовали унифицированные правила, можно сказать, местный закон с известной преамбулой: «Кто у них... наши наместники будут, и они ходят по сей нашей грамоте». Другие установления-пожалования в акте настолько замечательны, что придётся прибегнуть к их обширному цитированию. «Держать у них наместнику в городе и в уезде... городников и целовальников, кого выберут всей землей. А записывать у наместника или у его тиуна на суде всякие дела дьяку земскому, кого всей землей выберут. А без старост и без целовальников наместнику и его тиуну суда не судить и списков судных у наместника и у его тиуна мимо земского дьяка не писать никому. А к спискам судным старостам и целовальникам руки свои прикладывать, а у себя им держать списков судных противни слово в слово».

Через некоторое время эти, как здесь выясняется, уже апробированные многолетней практикой положения лягут в особый раздел общерусского законодательства, посвящённый местному управлению. Нечто очень похожее можно наблюдать в статьях Судебника 1550 г., постановлениях Стоглавого собора 1551 г., уставных земских грамотах.

Замечательно, что всех перечисленных в Рыльской 1549 г. жалованной грамоте выборных от общества «должностных» лиц: старосту, целовальников и земского дьяка – можно было наблюдать в качестве членов комиссии на «разъезде», случившемся в Чудской волости Галицкого уезда примерно в то же время. Возможности к самоорганизации в территориальных пределах волостей и всего уезда позволяли населению иметь свой представительный орган для надзора, как в данном случае, над разрешением земельных споров. Вместе с тем, легитимность процесса размежевания земли великого князя от владений местных вотчинников не могла быть в полной мере обеспечена без участия галицкого старосты Мина Тарасова, целовальника Григория Драницына и выборного «всей землей» делопроизводителя – земского дьяка.

Обосновать последнее утверждение поможет правая грамота от «лета 7045 года». Изложенная в ней история свідетельствует о солидарности местного сообщества галичан, возглавляемых всё теми же городским старостой Миной Тарасовым и целовальником Гридей (Григорием) Драницыным, их способности организованно и, что важно, грамотно противостоять искушенному сопернику в затяжном судебном процессе.

О ПЕНСИОННОЙ РЕФОРМЕ В РОССИИ

Пенсионная реформа – это совокупность организационных, правовых, экономических и политических мероприятий, связанных с изменением условий пенсионного обеспечения [1].



Макка ТАКАЕВА,
студентка 4 курса Российского
государственного социального
университета направления
подготовки «Государственное и
муниципальное управление»
al-macid@mail.ru

Советская пенсионная система включала две основные компоненты: пенсионное обеспечение рабочих и служащих и пенсионное обеспечение колхозников [2]. Предоставлялись также пенсии по старости, инвалидности и потере кормильца. Пенсии финансировались из так называемых общественных фондов потребления, складывавшихся из средств государственного бюджета и отчислений предприятий. Завоеванием трудящихся при социализме считался относительно низкий возраст их выхода на пенсию – 55 лет для женщин и 60 лет для мужчин. Он оставался неизменным с начала 1930-х годов, когда обследования рабочих, выходявших на пенсию по инвалидности в связи с потерей трудоспособности, показали, что «к 55 годам большая часть женщин и к 60 годам большая часть мужчин теряют возможность продолжать работать» [3]. В законодательстве СССР не был закреплён порядок индексации пенсионных выплат в случае повышения стоимости жизни или опережающего роста зарплат. Но при этом кроме пенсий, многочисленным группам пенсионеров предоставлялись льготы и привилегии, бесплатные или частично оплачиваемые услуги (транспортные, жилищно-коммунальные и т. д.). В этих условиях

В статье рассмотрены основные этапы реформирования пенсионной системы Российской Федерации. Автором выделены характерные особенности этих этапов, проанализированы их причины и результаты.

Ключевые слова: Российская Федерация, пенсионная реформа.

Макка Такаева. ABOUT THE PENSION REFORM IN RUSSIA

The article describes the main stages of the reform of the pension system of the Russian Federation. The author distinguishes the characteristics of these stages, analyzed they causes and results.

Keywords: Russian Federation, the pension reform.

УДК 369

пенсии обеспечивали социально приемлемый уровень материального обеспечения большей части пожилых людей, что много лет спустя существенно повлияло на судьбу пенсионной реформы.

Поскольку число пенсионеров быстро увеличивалось (с 13,7 до 33,8 миллионов человек за 1961–1990 годы [4]), а тарифы отчислений для предприятий оставались практически неизменными, доля государства в финансировании пенсий росла. К 1980 году доля дотаций из союзного бюджета в бюджете государственного социального страхования достигала 60% [5]. В середине 1980-х годов ситуация обострилась в связи с падением мировых цен на нефть и газ: нарастал дефицит госбюджета, в конце 1980-х годов он приблизился к 10% валового национального продукта (ВНП) [6]. Финансовое состояние пенсионной системы также ухудшилось, учитывая её зависимость от госбюджета.

20 ноября 1990 года был принят Закон «О государственных пенсиях в РСФСР» №340-1 (был введён в действие в 1991 году – первой половине 1992 года). Были сохранены действовавшие три категории трудовых пенсий: по старости, по инвалидности, по случаю потери кормильца, а особые условия пенсионного обеспечения для определённых групп занятых были объединены в четвертую категорию – за выслугу лет.

Для управления средствами государственного пенсионного обеспечения в декабре 1991 года был создан Пенсионный фонд России (ПФР) – самостоятельная внебюджетная кредитно-финансовая система, формируемая из страховых платежей всех работодателей и работников [7].

Либерализация цен в 1992 году вызвала падение реальных доходов всех социальных групп, в том числе пенсионеров. Реальный размер пенсионных выплат упал более чем вдвое (см. Таблица 1). В 1993–1994 годах власти регулярно индексировали пенсии, из-за крайней ограниченности средств отдавая приори-

тет поддержке наименее обеспеченных пенсионеров. Для этого в ноябре 1993 года была введена фиксированная компенсационная выплата ко всем пенсиям [8], сопоставимая с минимальной пенсией по старости. В результате в 1993 году пенсии выросли в реальном выражении, а в социальном составе бедных пенсионеры уступили первые позиции неполным семьям с детьми и полным многодетным семьям [9]. В 1993–1994 годах рост пенсий опережал рост зарплаты, а средняя пенсия превышала установленный прожиточный минимум пенсионера.

Следует отметить, что в начале экономических реформ российская пенсионная система обладала запасом финансовой прочности: в 1992–1994 годах, несмотря на регулярное повышение пенсий, доходы ПФР устойчиво превышали его расходы. Это было связано с ежегодным пересмотром тарифов отчислений в ПФР исходя из прогнозируемой потребности в ресурсах на выплату пенсий. Однако такая политика увеличивала неопределённость для предприятий, которые не могли заранее прогнозировать нагрузку на фонд оплаты труда. С 1994 года от пересмотра тарифов отказались. Вместе с тем первая задолженность бюджета по возмещению расходов ПФР, связанных с финансированием пенсий на возвратной основе, появилась уже в 1991 году. Появились первые признаки пенсионного кризиса – рост задолженности предприятий и федерального бюджета по платежам в ПФР.

К середине 1990-х годов впервые остро встал вопрос о пенсионной реформе. Первым правительственным документом в этой области стала Концепция реформы пенсионного обеспечения в РФ, утверждённая 7 августа 1995 года [10]. В ней были определены основные цели реформы: достижение финансовой стабильности пенсионной системы, реализация прав граждан на пенсионное обеспечение, устойчивое её развитие на основе государственного пенсионного