

# Общественный регулятор

новая калуга: структурно-институциональный фактор модернизации

Аннотация

Очередное исследование проблем интеграции органов власти, общества и бизнеса. На примере Калужской области демонстрируется необходимость формирования единой эффективной системы власти, сплочения гражданского общества, конструктивного использования структурных и институциональных аспектов экономического роста.

**Ключевые слова:** интеграция власти, бизнеса и общества, инновационная система Калужской области, структурно-институциональный фактор, экономический рост, малое и среднее предпринимательство, инфраструктура, социальная политика, рыночная среда

**Крутиков Валерий  
Константинович**

д-р экон. наук,  
профессор  
nir@universitys.ru

**Федорова**

**Оксана Витальевна**  
канд. экон. наук, доцент  
кафедры финансов и  
кредита

**Зайцев**

**Юрий Викторович**  
канд. экон. наук, доцент  
кафедры менеджмента

Институт управления,  
бизнеса и технологий,  
г. Калуга

Президент РФ В.В. Путин отметил: «Пример Калужской области убедительно показывает, как можно практически с нуля создавать новые индустриальные центры, активно привлекать передовые технологии» [4]. И это закономерно, т.к. на протяжении ряда лет область демонстрирует новые качественные показатели, являясь одним из лидеров процесса индустриализации страны.

## Осторожный оптимизм

Следует отметить, что и в развитии малого и среднего бизнеса региона имеется положительная динамика. В 2013 г. на территории Калужской области работало более 12,5 тыс. малых и средних предприятий, а также около 32 тыс. индивидуальных предпринимателей. Оборот субъектов малого и среднего предпринимательства по итогам 2012 г. составил 30,2% от общего объема оборота товаров всех предприятий и организаций области [5–7].

Чтобы не портить картину, не будем проводить широкое сравнение с регионами ведущих стран мира. Приведем только несколько цифр для понимания ситуации. В США 2/3 ВВП дает малый и средний бизнес, а реализация инновационных идей и проектов составляет более 60%, а в России – около 10% [15].

В Калужской области принят и реализуется целый ряд программ, предусматривающих стимулирование субъектов инновационной деятельности. Малые и средние инновационные компании получают поддержку в виде субсидий. Правда, в конечном итоге, доля инновационных товаров, работ, услуг в общем объеме отгруженных товаров составила по итогам 2012 г. всего 4,54%, и только к 2020 г. ее планируется довести до 12,5% [5, 7].

Казалось бы, вот нарабатывается алгоритм региональной инновационной практики по социально-экономической интеграции власти, бизнеса и общества. Но, к сожалению, не так все безоблачно.

### ***Созидательные идеи и конфликтные ситуации***

В конце января 2014 г. губернатор Калужской области А.Д. Артамонов обратился непосредственно к предпринимателям. Он признал, что малое предпринимательство региона является динамично развивающимся сектором экономики, серьезной налогооблагаемой базой и реальным источником создания новых рабочих мест. Губернатор, отметив, что малые и средние предприятия способны генерировать наиболее эффективные проекты и технологические решения, призвал к плодотворному и взаимовыгодному сотрудничеству, гарантировав всестороннюю поддержку со стороны региональных органов власти и себя лично [5]. Достойный и конструктивный поступок!

Но фактически на протяжении всего 2013 г. во взаимоотношениях властных структур и определенной части предпринимательского сообщества области имело место нагнетание обстановки. Почвой для начала конфликта послужили непродуманные решения федеральных органов об увеличении фиксированных страховых взносов для малого бизнеса, принятые в начале 2013 г. Прокатившаяся по всем регионам, не исключая

***в 2013 году  
на территории  
Калужской области  
работало более  
12,5 тыс. малых  
и средних  
предприятий,  
а также около  
32 тысяч  
индивидуальных  
предпринимателей***

**почвой для начала  
конфликта  
послужили  
непродуманные  
решения федеральных  
органов об увеличении  
фиксированных  
страховых взносов  
для малого бизнеса,  
принятые в начале  
2013 года**

Калужскую область, «взрывная волна» смела из реальной финансово-хозяйственной деятельности десятки тысяч предпринимателей, в основном ушедших в латентную зону и ставших, таким образом, легкой добычей криминалитета.

Ожидание реакции от тех, кто в средствах массовой информации неустанно переживает за развитие цивилизованных рыночных отношений как основы экономики, поддерживает предпринимательство, частную инициативу, оказалось пустыми хлопотами. Структуры федерального и регионального уровней в лице Торгово-промышленной палаты (ТПП), Опоры России, Ассоциации крестьянских (фермерских) хозяйств и сельскохозяйственных кооперативов России (АККОР), Российского союза промышленников и предпринимателей (РСПП) и других представителей некоммерческого сектора безмолвствовали. А вслед за ними и депутаты всех уровней и рангов не спешили с обращениями, инициативами в защиту малого бизнеса, который в России, по сравнению с развитыми странами, до сих пор не получил развития, адекватного современным требованиям [15]. На «благодатную» почву конфликтной ситуации в регионе упало высказанное губернатором мнение о необходимости наведения порядка на центральном рынке, расположенном в центре областной столицы и явно не украшающем город, а также нелестное высказывание о представителях торгового бизнеса. «Масла в огонь» подлил и федеральный закон, запрещающий на улицах городов торговлю в нестационарных торговых павильонах [5, 13]. В позиции А.Д. Артамонова сложно найти что-либо обидное, она была недалеко от классической формулировки К. Маркса о том, что чем сильнее развит торговый и ростовщический капитал, тем слабее развитие промышленного капитала, и в этом его никто не опроверг до сих пор [11]. Губернатор же говорил о необходимости поддержки имеющихся предприятий и создании условий для развития новых современных производств и оказания услуг на селе, в медицине, в инновационном секторе, в конечном итоге влияющих на развитие региона в целом. Явно кому-то не по вкусу пришелся и его призыв «побороть такое уродливое явление, как теневые или «серые» способы получения зарплат».

А.Д. Артамонов высказал следующую мысль: «Мы не ждем команды «фас» от президента, который уже не знает куда бежать – то пожары, то наводнения. Мы надеемся, что в этом вопросе нам удастся показать пример другим регионам – как надо блюсти законодательство» [5, 13].

Но за эмоциями рассуждения А.Д. Артамонова услышаны уже не были. Предприниматели обращаются к прокурору области с просьбой привлечь губернатора к административной ответственности за унижение чести и достоинства калужских предпринимателей. Звучат даже высказывания о необходимости отставки руководителя области.

Дальше – больше. За принятие правового акта, выходящего за рамки полномочий органов власти региона и противоречащего требованиям федерального законодательства, что повлекло нарушение прав граждан на использование пиротехники в дни новогодних праздников, прокурор области официально предостерег главу региона о недопустимости нарушения закона [9].

Губернатор встречался с предпринимательским сообществом, разъяснял свою позицию, убеждал, демонстрировал стремление к совместной работе. Но депутатов разных уровней, представителей различных партий, некоммерческих организаций рядом с ним видно не было. Как не было слышно четкой и внятной позиции региональных ТПП, АККОР, РСПП и других.

К сожалению, конфликтная ситуация не исчерпана, и 25 февраля 2014 г. предприниматели вновь провели митинг в центре города в защиту своих прав [13]. Может быть, для понимания происходящего следует вспомнить, что это не представители маргинальных структур, а бывшие учителя, инженеры, медицинские работники, квалифицированные рабочие, которые в «лихие девяностые» были поставлены на грань выживания. Люди, находившиеся в униженном положении, месяцами сидевшие без заработной платы, не пошли в бандитские группировки, проститутки, не стали резать провода на цветные металлы. Чтобы содержать семью, одевать, обувать, учить своих детей, они подались в «челноки». Торговали в сопредельных государствах чем угодно: мышеловками, отвертками, лампочками и т.д. Закупали товар, привозили и реализовывали

*если родители  
разуверились  
в светлом  
коммунистическом  
будущем,  
то не требуйте  
от детей веры  
в светлое  
капиталистическое  
завтра*

**местами наибольшей  
покупательной  
способности  
населения  
на продукты  
питания и товары  
повседневного  
спроса являются  
не территории,  
примыкающие  
к административным  
зданиям, а жилые  
микрорайоны**

вали, поддерживая брэнное существование. Тогда власти не спрашивали, как они выживают. Сегодня зачастую их дети продолжают этот, может быть, для кого-то не очень благородный бизнес. Но если родители разуверились в светлом коммунистическом будущем, то не требуйте от детей веры в светлое капиталистическое завтра. Они верят только в себя, в свои силы. И думается, это содержит конструктивное начало.

Следовало бы выяснить мнения людей без раздувания конфликта. Максимально уважительно и деликатно провести мониторинг, сформулировать позиции. Определиться, где торговцам и жителям областного центра необходимы рынки и какие. Даже студенты, обучающиеся по специальности «Маркетинг», подскажут, что местами наибольшей покупательной способности населения на продукты питания и товары повседневного спроса являются не территории, примыкающие к административным зданиям, а жилые микрорайоны. Проявить добрую волю и построить рынки с учетом пожеланий и современных требований, помня, что инновации в широком смысле – это новые технологии, системы управления, инфраструктура и мышление с определенным уровнем культурологического знания.

Следовало бы пересмотреть практику проведения на площади перед областной администрацией ярмарок Областного потребительского союза (ОПС) в духе показного изобилия из фильма «Кубанские казаки». Демонстрировать высокую конкурентоспособность своих товаров и услуг представители ОПС, отдельные фермеры и их объединения, владельцы личных подворий и другие участники рынка могли бы на современных торговых площадях. Это, в конечном итоге, обеспечило бы конкуренцию промышленных образцов, наименований мест производства товаров, фирменных наименований и знаков обслуживания, а не конфронтацию с органами власти.

Давайте вспомним одну из конструктивных идей гениального предпринимателя современности С. Джобса: «Чаще всего люди не понимают, что им на самом деле нужно, пока сам им этого не покажешь» [12].

Представители властных структур по завершении строительства торговых площадей могли бы

помочь перебраться, разместиться, освоиться на новых рабочих местах, радуя горожан и реализуя на практике лозунг «Калуга – город комфортный для жизни и занятия бизнесом». И тогда, без сомнения, они бы услышали в свой адрес слова благодарности, а не упреки, звучащие на митингах второй год подряд.

### ***Региональная практика по улучшению состояния законности***

Вынося официальное предостережение губернатору, прокурор области подчеркнул, что поддерживает инициативы представительного органа региона по внесению изменений в федеральное законодательство. Наверное, это связано с видением реальной ситуации. А она такова, что только по итогам работы за первое полугодие 2013 г. органами прокуратуры в муниципальных органах власти выявлены 293 нормативных правовых акта, в органах государственной власти – 8 актов, содержащих коррупциогенные факторы, из которых 254 акта, содержащих подобные факторы, одновременно противоречили федеральному законодательству. В указанных правовых актах и проектах содержалось 356 коррупциогенных факторов.

В целях исключения этих факторов органами прокуратуры области принесено 234 протеста, внесено 29 требований на изменение проектов нормативных правовых актов, предъявлено 17 заявлений в суд. По результатам рассмотрения актов прокурорского реагирования, 231 нормативный правовой акт приведен в соответствие требованиям законодательства.

Прокурорами выявлено 38 правовых актов, содержащих подобные факторы в сфере бюджетного законодательства, 16 – при использовании государственной и муниципальной собственности, 37 – в сфере землепользования, 38 – в сфере законодательства о государственной и муниципальной службе и так далее.

Органы прокуратуры были вынуждены обращаться с заявлением в суд в связи с отказом органа государственной власти в удовлетворении требований прокурора об исключении коррупциогенных факторов из нормативных правовых актов.

***по результатам  
рассмотрения актов  
прокурорского  
реагирования,  
231 нормативный  
правовой акт  
приведен  
в соответствие  
требованиям  
законодательства***

Так, прокурор области 30 января 2013 г. обратился в Калужский областной суд о признании противоречащими федеральному законодательству и недействующими отдельных положений закона Калужской области «Об административных правонарушениях в Калужской области». Поводом для обращения в суд с заявлением послужили результаты проведенной облпрокуратурой антикоррупционной экспертизы. Выявлено наличие коррупционных факторов в шести статьях закона, затрудняющих их единообразное понимание и применение на территории Калужской области. Ранее на данный нормативный правовой акт прокурором области вносился протест, который в части изложенных статей был отклонен Законодательным собранием Калужской области. Решением Калужского областного суда от 25.03.2013 требования прокурора удовлетворены.

Прокуратурой на плановой основе проводятся проверки по вопросам организации надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции, в том числе работы по реализации полномочий по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов.

Наиболее распространенными нарушениями, по мнению работников прокуратуры, являются низкое качество проводимых экспертиз; изучение не всех нормативных правовых актов, принимаемых органами местного самоуправления; несвоевременное их изучение и, как следствие, внесение актов реагирования спустя длительное время [9].

В свете приведенных фактов отличается своеобразием мнение председателя Законодательного собрания Калужской области В. Бабурина об итогах работы областного парламента в 2013 г. и в целом по ситуации в регионе и стране: «Жизнь бесконечно меняется, и в Госдуме за всем просто не могут успеть. Кроме того, на мой взгляд, у нас на федеральном уровне сохраняется большая централизация. Регионы и особенно местное самоуправление ограничены в своих правах, в возможности оперативно реагировать на ситуацию» [14].

Значит, председатель знает из реальной практики то, что было озвучено на Общероссийском

гражданском форуме (2013 г.). Это так называемые «болевые точки» муниципальной реформы: отсутствие реальной политики по созданию устойчивых местных сообществ и реальных механизмов участия обычных граждан в местном самоуправлении; непринятие региональных законов о государственных гарантиях права на осуществление местного самоуправления; пассивность депутатов, избранных прямым голосованием, при исполнении воли избирателей и многое другое [3].

Хотелось бы понять, в чем вина «федерального уровня», если:

- в 2013 г. в областном центре преступность увеличилась на 12,3%. 50% преступлений остаются нераскрытыми правоохранительными органами, что нарушило конституционные права более чем 3 тыс. потерпевших калужан. Возросло количество не только краж, но и хулиганств, изнасилований. Наблюдается опасный рост преступлений, совершенных в состоянии алкогольного опьянения и на бытовой почве;
- серьезно настораживают и показатели совершения преступлений должностными лицами органов местного самоуправления. В 2013 г. к уголовной ответственности привлечено 16 должностных лиц органов местного самоуправления, в том числе главы администраций районов – 2; сотрудники администраций – 3; главы администраций прочих муниципалитетов – 11. Осуждена, в частности, за совершение преступлений, предусмотренных ч.1 ст.285, ч.3 ст.159 УК РФ бывший депутат Государственной думы, глава администрации МР «Ульяновский район» О.Ю. Селиверстова.

Руководство УВД особое внимание уделяет выявлению фактов взяточничества. За прошедший год выявлено 26 фактов получения взяток, в суд направлены уголовные дела по 22 фактам. Выявлено 9 лиц, совершивших преступления указанной категории, в том числе 2 должностных лица органов местного самоуправления, которыми совершено 5 преступлений. Проводится работа и по выявлению фактов дачи взяток должностным лицам. В текущем году выявлены 19 фактов дачи взятки. По фактам получения взяток уголовные

**соответствующие  
структуры всех  
уровней проявляют  
непонятную  
пассивность**

**современная  
ситуация,  
складывающаяся  
в регионах,  
настоятельно  
требует  
усиления влияния  
институциональных  
факторов  
на экономический  
рост**

дела возбуждены в отношении заместителя главы администрации МО «Людиновский район и город Людиново» и главы администрации МО СП «Село Некрасово» Тарусского района [10].

Можно только приветствовать сотрудников полиции, активизировавших свою деятельность, но возникают следующие вопросы. Насколько совершенна структурно-институциональная избирательная база региона, способствующая проникновению подобных кадров в органы муниципальной власти? В полной ли мере население может осуществить свои избирательные и защитить конституционные права?

В Калуге изношено 90% водопроводных сетей, а качество воды не всегда соответствует стандартам. Для того чтобы привести в порядок сети, водоканал регулярно разрывает дороги, а работы по их восстановлению проводятся на крайне низком уровне, и это при том, что в регионе около 55% дорог не соответствует нормативным требованиям. А в целом по всей области система водопровода изношена на 78,7%, канализация почти на 80%, тепловые сети на 72%, котельные на 67% [7, 13].

На фоне цифр, живописующих ситуацию, показательно обращение членов Общественного совета по надзору за тарифами, направленное руководству области, с требованием навести порядок в тарифах ЖКХ и ценообразовании региональных энергетических монополий. В обращении говорится: «Предлагаем расценивать это обращение как публичный общественный приговор тарифной политике, проводимой в Калужской области в течение 2000–2013 гг., в рамках которой игнорируются основные принципы государственного регулирования тарифов, установленные федеральным законодательством: публичность, прозрачность, экономическая обоснованность, соблюдение баланса интересов поставщика и потребителя, создание экономических стимулов для энергоэффективности и т.д. [13].

Даже если в работе федеральных органов имеются упущения, закономерен вопрос: «А что мешает представительному органу субъекта РФ разработать предложения по преодолению централизации на федеральном уровне и расшире-

нию прав регионов и местного самоуправления, а также выступить с законодательными инициативами?».

От кого зависит скоординированная работа представителей Калужской области в Совете Федерации и Государственной думе с депутатами областного парламента и представительных органов местного самоуправления? Если даже «царево око» – надзирающий прокурор, считает необходимым поддерживать инициативы.

Для наглядности приведем только один показательный пример.

### ***Качество туристических услуг и «черная законодательная дыра»***

В Калужской области, по сравнению с 2009 г., поток туристов увеличился практически в два раза. По итогам 2013 г. область вышла на показатель свыше одного миллиона прибытия туристов [5, 7]. Одним из наиболее любимых мест посещения является город Таруса. Но в доме отдыха «Серебряный век», чудесном месте на берегу Оки в заповедном лесном массиве, где ранее была дача семьи Цветаевых, в одну из августовских ночей 2013 г. группа местных жителей ворвалась в два коттеджа и жестоко избивала всех, кто в них находился. 12 человек обратились за медицинской помощью. Один из них получил тяжелую травму челюсти. Спланированный заранее московскими гостями уик-энд превратился в кошмар. При этом зачинщиком избиения явился один из руководителей базы отдыха. Тот, кто должен был выступать организатором и гарантом предоставления высококачественных туристических услуг. Калужская полиция возбудила уголовное дело по факту избиения [10].

Важной причиной происшедшего являются отсутствие нормативно-правовой базы, регламентирующей осуществление деятельности в этом перспективном направлении туриндустрии. Не разработана и не принята единая классификационная система сельских домов приема туристов. Не определены критерии для системы классификации, а также не выделены единые стандарты для объектов туризма.

Все это мешает устойчивому развитию сельского туризма и порождает новые проблемы, такие как

**инновационная  
деятельность  
в региональном  
государственном  
управлении  
представляет собой  
открытый процесс  
поиска эффективных  
творческих решений**

низкое качество сервиса и уровня гостеприимства на местах; ненадлежащее обеспечение безопасности туристов, слабое регулирование ценовой политики в сфере сельского туризма; недостаточное обеспечение продвижения туристических продуктов и многое другое. Дикое происшествие в тарусском доме отдыха дискредитирует саму идею гостеприимства.

Но соответствующие структуры всех уровней проявляют непонятную пассивность. И это в то время, когда Калужская область по научно-образовательному потенциалу на ведущих позициях не только в Центральном федеральном округе, но и в стране. Это подтверждается опытом совместной работы с ведущими учеными Москвы, позволившей принять в 2009 г. перспективную Стратегию развития Калужской области до 2030 г. Она стала научно-практическим фундаментом политики создания новых индустриальных центров, активного привлечения передовых технологий в область, результаты которой столь высоко оценены В.В. Путиным.

Современная ситуация, складывающаяся в регионах, настоятельно требует усиления влияния институциональных факторов на экономический рост, т.к. управление происходящими процессами позволяет нейтрализовать негативные последствия несовершенства отдельных элементов инновационной системы.

Эффективное использование институциональных факторов, в первую очередь, государственной социально-экономической политики, включающей деятельность по совершенствованию организационных структур и законодательно-нормативной базы, становится приоритетом роста субъектов РФ, обеспечивающим инновационную активность населения, предприятий, организаций и всех органов власти и управления.

### **Вывод**

Инновационная деятельность в региональном государственном управлении представляет собой открытый процесс поиска эффективных творческих решений, исключающих стереотипы мышления и позволяющих максимально задействовать потенциалы территорий. По

итогах этой работы и следует делать выводы о подготовленности и компетентности кадров, а также их способности решать актуальные проблемы.

Необходимо понимать, что институциональные изменения являются результатом целенаправленной человеческой деятельности, учитывающей степень экономической, социальной и политической стабильности, зрелость рыночных институтов, определяющих, в конечном итоге, перспективы историко-экономического развития страны.

### ***Литература***

1. Крутиков В.К., Кузьмина Ю.В. Стратегия развития сети сельскохозяйственных потребительских кооперативов. – М.: Ноосфера, 2010.
2. Папцов А.Г. Экономика аграрного сектора развитых стран в условиях мирового продовольственного кризиса. – М.: Гриф и К, 2009.
3. Экономика и жизнь // Муниципальный форум. – 2013. – № 48.
4. Сайт Президента РФ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://президент.рф>.
5. Портал органов власти Калужской области [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.admoblkaluga.ru/main/>.
6. Официальный сайт Росстата [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.gks.ru/free\\_doc/](http://www.gks.ru/free_doc/).
7. Официальный сайт Территориального органа федеральной службы государственной статистики по Калужской области. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.kalugastat.ru/default.aspx>.
8. Официальный сайт МСХ РФ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.mcx.ru/>.
9. Официальный сайт Прокуратуры Калужской области [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://prokuror.kaluga.ru/>.
10. Официальный сайт УМВД Калужской области. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://40.mvd.ru/>.
11. Официальный сайт Электронной библиотеки Карл Маркс. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://bookz.ru>.

12. Официальный сайт русского перевода книги «Стив Джобс». [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://stevejobsthebio.com>.
13. Официальный сайт газеты [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://ikaluga.com/>.
14. Официальный сайт Законодательного собрания Калужской области [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.zskaluga.ru/>.
15. Официальный сайт научно-практического журнала «Эффективное антикризисное управление». – 2013. – №4. – <http://www.e-c-m.ru>.

КЭ

**Valery K. Krutikov**

*Doctor of Science, Economics, Professor, Institute of Management, Business and Technologies, Kaluga*

**Oksana V. Fedorova**

*Candidate of Science, Economics, Teaching Assistant of the Chair of Credit and Finance, Institute of Management, Business and Technologies, Kaluga*

**Yuri V. Zaitsev**

*Candidate of Science, Economics, Teaching Assistant of the Chair of Management, Institute of Management, Business and Technologies, Kaluga*

**New Kaluga: Structural-institutional factor of modernization**

Abstract

**T**he article provides a new study of the problems of integration of public authorities, society and business. Through the example of the Kaluga region, the authors demonstrate the need to form an integrated effective governmental system, to draw the civil society together, to use structural and institutional aspects of the economic growth more rationally.

**Keywords:** integration of public authorities, business and society, innovation system of the Kaluga region, structural-institutional factor, economic growth, small and medium business, infrastructure, social policy, market environment