

**ГОСУДАРСТВЕННОЕ  
И МУНИЦИПАЛЬНОЕ  
УПРАВЛЕНИЕ**

**СЕВЕРО-КАВКАЗСКАЯ  
АКАДЕМИЯ  
ГОСУДАРСТВЕННОЙ  
СЛУЖБЫ**

**НАУЧНЫЙ И ОБЩЕСТВЕННО-  
ТЕОРЕТИЧЕСКИЙ ЖУРНАЛ**

**УЧЕНЫЕ ЗАПИСКИ  
СКАГС**

*Издается с 2000 г.*

*Периодичность - 4 номера в год.*

*№2. 2008.*

## **I. ОТ РЕДАКЦИИ**

---

Вступление в начале мая с.г. Д.А. Медведева в должность Президента Российской Федерации и последовавшее вслед за ним назначение В.В. Путина Председателем Правительства РФ обозначило начало нового этапа реализации курса на внедрение модели инновационного развития страны, разработанной в предшествующие восемь лет.

Незадолго до вступления в новую должность (5 мая 2008 г.) В.В. Путин на совещании с членами кабинета министров в числе новых и серьезных задач назвал «построение инновационной экономики, повышение эффективности государственного управления, укрепление пенсионной системы, становление новой политики социального развития». Редакционная коллегия и авторский коллектив нашего журнала постоянно держат в центре внимания названные проблемы. Материалы этого номера продолжают сложившуюся традицию.

Учитывая, что все экономические и социальные проблемы упираются в качество государственного управления, профессор И.Н. Барциц (РАГС) в своей статье подверг анализу ситуацию в кадровом обеспечении органов государственного управления профессионально подготовленными кадрами и высказал аргумен-

тированное мнение о путях совершенствования реформирования гражданской службы Российской Федерации.

Результатом научного осмысления профессором А.М. Старостиным (СКАГС) концептуальных подходов к проблеме эффективности государственного управления, адекватных методов ее измерения явилась публикуемая в этом номере его статья о моделях эффективности государственного управления в контексте современных социально-политических процессов.

Вопросы становления новой политики социального развития государства, факторы и условия, способствующие и сдерживающие этот процесс, рассмотрены в материале доктора экономических наук В.В.Келарева.

Для регионов Северного Кавказа одной из самых сложных проблем продолжает оставаться регулирование миграционных процессов. На состоявшейся в мае с.г. в Северо-Кавказской академии государственной службы международной научно-практической конференции многие ее участники отмечали, что фактором, затрудняющим позитивное развитие проблем миграции в южнороссийских регионах, является недостаточное правовое обеспечение их разрешения. Профессора П.П.Баранов и А.А.Контарев (РЮИ МВД РФ) в своей статье рассматривают кодификацию, систематизацию миграционного законодательства как способ устранения противоречивости законодательства, регулирующего данную сферу общественных отношений, а следовательно, и фактор повышения эффективности реализации миграционной политики государства.

Значительное место в журнале занимают материалы о реформировании местного самоуправления, в которых рассматриваются различные аспекты совершенствования функционирования органов местной власти. Проблема реализации реформы местного самоуправления посвящена статья кандидата социологических наук С.Л. Нужновой, профессор А.К.Дегтярев видит в местном самоуправлении регулятор этнополитических взаимоотношений. Таким образом, на страницах журнала нашли отражение как теоретические, так и практические вопросы развития местного самоуправления в современных условиях, оценка состояния и путей его совершенствования.

## II. АКТУАЛЬНО

---

*Барциц Н. И., проректор по научной работе  
Российской академии государственной службы  
при Президенте Российской Федерации,  
д. юр. н., проф.*

### **КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЯ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Усиление внимания к проблемам развития государственной службы как системы, действенного института и механизма реализации функций государства обусловлено тем, что в ходе социальных преобразований российского общества, проведения административной реформы выявились существенные недостатки и трудности в работе государственного аппарата, в модернизации государственной службы.

В ходе первого этапа реформирования государственной службы (2003–2005 гг.) были законодательно определены основы ее организации и функционирования; сформирована гражданская служба как вид государственной службы; определена структура федеральной государственной службы; разработаны и внедрены новые подходы к формированию кадрового состава гражданской службы и содержанию их профессиональной деятельности.

Насущной потребностью стала проблема дальнейшего развития системы государственной службы, всех ее видов в комплексе. Необходимо создание системы управления государственной службой во главе с федеральным органом. В связи с этим предпосылкой разработки программы дальнейшего реформирования и развития государственной службы Российской Федерации является осознание с позиций современной науки ряда базовых теоретических позиций о сущности и назначении государственной службы, системе ее организации и функционирования, о формах и механизмах взаимодействия ее компонентов (видов): гражданской, военной и правоохранительной службы.

Следует акцентировать следующие концептуальные положения, которые должны найти отражение в Программе дальнейшего развития государственной службы Российской Федерации, проект которой на период 2008–2013 гг. уже подготовлен.

1. В разработке Программы важен учет правильного толкования самого понятия «развитие системы государственной службы».

Системный подход к характеристике государственной службы позволяет утверждать, что это – определенное устойчивое социальное образование, призванное обеспечить реализацию функций государства, компетенций и полномочий государственных органов, содержащее в себе системы различных видов профессиональной служебной деятельности, совокупность многих связей, отношений. Теоретическое обоснование государственной службы как системы постоянно функционирующих компонентов позволяет раскрыть назначение каждого из них, содержание деятельности субъектов профессиональной деятельности, их взаимоотношения с органами власти, выявить единство и специфику действий каждого вида и условия государственной службы.

Государственную службу можно рассматривать как:

- определенный порядок, структуру организации государственной службы;
- систему функционирования службы, управленческий процесс, систему действий каждого субъекта как компонента государственной службы, привлечения граждан к государственному управлению;
- социальный институт (государственно-правовой, социальный, организационный), т.е. исторически сложившуюся форму организации совместной деятельности людей с регламентированным поведением их во имя достижения общей цели, что требует нормативно-правового закрепления регламентов, стандартов, статусов и др.

Система государственной службы выступает как социальное явление по своей природе (она направлена на привлечение граждан к участию в государственном управлении), по целям (она создается и функционирует во имя и на благо людей, улучшение качества их жизни), по роли в системе государственного управления (она реализует профессионально-личностные способности

людей на службе государству, регулирует процессы их взаимодействия).

Государственной службе как административно-управленческой части единого и полновластного государства должен быть присущ принцип системности, согласно которому все структуры службы, процесс ее прохождения, организации профессиональной деятельности рассматривается как подсистемы определенной целостности и сложности.

Однако пока у государственной службы Российской Федерации в полной мере этого качества нет, но базовые основы уже заложены. Хотя в Федеральном законе «О системе государственной службы Российской Федерации» используется понятие «система», но из чего (из каких компонентов, взаимозависимостей, отношений) она складывается, пока ясно только в организационно-структурном плане: эта система включает виды и уровни (гражданская – федеральная гражданская и гражданская служба субъектов РФ, военная, правоохранительная). Но они реально почти не связаны между собой; нет единого органа управления; весьма общи единые нормативно-правовые основания. Поэтому одна из важнейших текущих задач – разработка концептуальных оснований становления и развития системы государственной службы как единого и целостного государственно-правового и социального института.

В определении содержания государственной службы важен учет того, что во всех ее видах, во всех подвидах (с учетом специальных задач и особенностей организации службы в органах законодательной (представительной), исполнительной и судебной ветвях власти) государственная служба является структурой единого и целостного государства. Она должна подчинять свою деятельность, прежде всего, выражению и реализации общенационального интереса, защите конституционных прав и свобод граждан, находя рациональный баланс с региональными, корпоративными, ведомственными и индивидуальными интересами и потребностями.

Учет этого особенно важен в современных условиях, когда не до конца преодолены трудности укрепления единого и целостного государства, когда отдельные субъекты Российской Федерации и ведомства на первый план нередко выдвигают местные потребности, преследуют только ведомственные интересы. Этот

аспект особенно важен при современном развитии правовой основы государственной службы, который характеризуется разделением ее на виды и ветви власти по вертикали и горизонтали, а организация государственной службы является предметом ведения или совместного ведения многих государственных органов. Нередко только единое конституционно-правовое пространство выступает стабилизирующим фактором укрепления ее целостности и единства, стабильности и устойчивости функционирования.

2. Развитие системы государственной службы включает в себя изменение, обновление и обогащение всех ее компонентов, и прежде всего двух составляющих: правовой (т. е. системы правовых норм, предписаний, правовых отношений) и социально-кадровой (т.е. людей, граждан России, реализующих эти правовые нормы и установления, обеспечивающих на практике реализацию функций государства, компетенций и полномочий его органов). Ведь государственная служба в широком смысле – это исполнение гражданином государственной должности.

Государственная служба не может развиваться автоматически в силу лишь реализации законом установленных принципов, правил, технологий, на основе самоорганизации. Для успешного функционирования этой системы необходимо целеустремленное организационное управление, что придаст государственной службе единство действий, организованность, целостность. В этом плане важно заложить в Программу развития государственной службы на 2008–2013 гг. мероприятия, развивающие и обогащающие ее социальный, творческий потенциал.

Упорядочение организации государственной службы предусматривает работу по классификации должностей, званий и чинов, дальнейшему развитию нормативно-правовой базы современной государственной службы, установлению порядка продвижения по службе на принципах карьеры, нормализации процесса повышения профессионализма кадров и т. д. Базовые основы этой упорядоченности заложены в законодательных актах государства.

3. В разработке Программы развития государственной службы исключительно важно определение не только стратегии развития, но и **конкретных задач и приоритетов, чтобы цель и задачи были определяющим содержательным фактором развития этой системы**, мобилизирующим и организующим слу-

жащих на высокопрофессиональную эффективную служебную деятельность, целенаправленную систему действий.

Ныне существенно активизировалось развитие гражданской службы (в нормативно-правовом отношении, деятельностном плане, кадровом обеспечении и др.) и заметно отставание в развитии военной и правоохранительной службы. Неодинаков в последние годы темп становления гражданской службы в различных ветвях власти (законодательной, исполнительной и судебной), на федеральном и региональном уровнях.

Государственная служба в органах государственной власти (на федеральном уровне и уровне субъектов Федерации), согласно законодательству, должна осуществляться в необходимой взаимосвязи и координации всех ее видов и уровней. Однако существующая нормативная правовая база государственной службы представляет собой комплекс актов различной юридической силы и отраслевой принадлежности: одни из них распространяются на всех государственных служащих, другие – на отдельные группы лиц, чаще всего занятые в конкретной отрасли, на конкретном уровне государственного управления. Создание единства системы государственной службы – одна из основных проблем, которая должна быть решена в ходе ее развития. Общие принципы построения и ключевые правовые институты государственной службы, связанные с ее прохождением и статусом государственных служащих, должны быть едиными для государственных федеральных служащих и гражданских служащих субъектов Федерации.

Государственная служба при демократии, когда различные уровни и территории управления обладают относительной самостоятельностью, а в принятии ряда решений даже автономны, служит важным организующим началом, связующим звеном для этих уровней и территорий. Государственная служба, вне зависимости от того, в каком именно государстве она действует – унитарном или федеративном, устанавливается законом как единая система, которая регулируется на основании общих законов, преследует цель обеспечить эффективность управления в стране во всех ее регионах и отраслях социальной жизни. Поэтому положения о том, как работает центральный аппарат управления, как устроена власть в административно-территориальных образованиях (штатах, землях, провинциях и т. д.) в разных странах, сопоставимы и даже аналогичны друг другу. Различия содержатся

прежде всего в том, какие именно категории служащих отнесены к государственным. Так, во Франции государственными служащими являются также и работники больниц, в Германии к этой категории отнесены университетская профессура, библиотекари, лесничие и др.

Несомненно, что в федеративном государстве государственная служба должна представлять собой единый социально-правовой институт, объединяющий как федеральную государственную службу, так и государственную службу субъектов Федерации.

4. Одним из важнейших вопросов развития государственной службы является **разграничение компетенции Российской Федерации и ее субъектов в сфере правового регулирования государственно-служебных отношений**. Принятие нормативных правовых актов в сфере государственной службы как на федеральном, так и на региональном уровне в соответствии с конституционными принципами разграничения компетенции должно обеспечивать единство системы федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Федерации, а также соответствующий им принцип единства системы государственной службы, закрепленный федеральным законом.

Исключительно значима в обеспечении единства системы государственной службы реализация утвержденных законом основных принципов ее организации и функционирования. Необходима последовательная реализация этих принципов на всех этапах организации системы государственной службы, в процессе целостного и видового функционирования ее звеньев, в служебной деятельности государственных служащих.

В ходе административной реформы в субъектах Федерации принимались меры по реализации Федеральной программы реформирования государственной службы Российской Федерации: проводились анализ и оценка реального состояния государственной службы в регионах, утверждались нормативные правовые акты, региональные программы, в которых раскрывались основные мероприятия по реформированию гражданской службы.

Почти в каждом субъекте Федерации ведется работа по формированию методики реформирования гражданской службы субъекта, осуществляется поиск рациональных методов и способов управления гражданской службой и внедрения их на практическом уровне. Однако в большинстве случаев наблюдается



практика копирования положений Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» без видимых попыток более детального раскрытия этих положений с учетом местных условий и потребностей.

При принятии в дальнейшем того или иного нормативного правового акта субъектом Федерации законодатель должен понимать, что унификация правового регулирования гражданской службы заключается не в прямом заимствовании федеральных правовых норм субъектом, а в отражении особенных норм субъекта и их соответствии общим нормам и принципам федерального законодательства, чтобы законы были более конкретными и практически значительными.

5. Становление и развитие единой системы государственной службы Российской Федерации **зависит от реформирования военной и правоохранительной службы**. Укрепление взаимосвязи гражданской службы и государственной службы Российской Федерации иных видов, а также государственной и муниципальной служб – одна из важнейших задач развития государственной службы.

За истекшие годы были предприняты шаги по укреплению законодательной и нормативно-правовой базы военной и правоохранительной службы в соответствии с требованиями федеральных законов о государственной службе, по вопросам обороны, военной и правоохранительной службы. Осуществляется ряд практических мероприятий. Однако одним из существенных недостатков организации этой работы является то, что она пока, в основном, проводится на ведомственном уровне, без законодательного закрепления новых стратегий и крупных организационных мероприятий. В большей степени совершенствование законодательной базы направлено лишь на приведение ее в соответствие с новым законодательством. Не приняты Федеральные законы «О военной службе Российской Федерации», «О правоохранительной службе Российской Федерации».

Необходим учет специфики военной и правоохранительной службы как особых видов государственной службы, что связано с их назначением в системе государственного управления, их правовым статусом. Это порождает существенные различия в организации и функционировании военной и правоохранительной службы, в требованиях к кадрам, в организации процесса прохождения службы и других моментах.

Становление военной и правоохранительной службы идет значительно медленнее, чем гражданской; недостаточно законодательных актов, регулирующих этот процесс. В связи с возникновением во многих правоохранительных органах различных видов государственной службы необходимо более четко определить принципы и механизмы их взаимодействия, правовую характеристику разных категорий работников (военнослужащих, сотрудников, гражданских служащих, гражданского персонала, обслуживающих работников и др.), специфику их правового и социального статуса.

Неотложным является принятие ряда федеральных законов по военной и правоохранительной службе.

Соотношение должностей федеральной государственной гражданской службы, воинских должностей и должностей правоохранительной службы подлежит определению Указом Президента Российской Федерации. Установлен единый порядок присвоения государственным гражданским служащим классов чин. Взаимосвязь видов государственной службы поддерживается правовыми положениями, касающимися основных условий и размеров оплаты труда, основных государственных социальных гарантий, системой ограничений и обязательств при прохождении государственной службы Российской Федерации, общих для всех видов государственной службы. Взаимосвязь гражданской службы и государственной службы иных видов устанавливается также и посредством учета стажа государственной службы Российской Федерации.

Важное значение для развития системы государственной службы имеет взаимосвязь муниципальной и государственной службы, которая обеспечивается посредством единства основных квалификационных требований для замещения должностей муниципальной службы и должностей государственной службы; единства ограничений и обязательств при прохождении муниципальной службы и государственной службы; единства требований к профессиональной подготовке, переподготовке и повышению квалификации государственных и муниципальных служащих; учета стажа муниципальной службы при исчислении стажа государственной службы и стажа государственной службы при исчислении стажа муниципальной службы.

**6. Формирование системы управления государственной службой.** Важную роль в обогащении взаимоотношений и сотрудничества государственных и муниципальных органов, их служебной деятельности играет координация их практических действий (через определение единых целей, планирование совместной деятельности, финансовой помощи муниципалитетам в организации их практической работы). Свою роль в организации взаимодействия всех видов государственной службы Российской Федерации призвана сыграть ныне складывающаяся система управления государственной службой с федеральным органом во главе этой системы. Ведь речь идет о деятельности в рамках единой и неделимой системы государственной власти.

Заслуживает поддержки практика создания при аппарате Полномочных Представителей Президента РФ в федеральных округах, при главах субъектов РФ специальных Советов по государственному и муниципальному управлению, Советов/Комиссий по вопросам местного самоуправления при Правительстве РФ, при палатах Федерального Собрания РФ.

Очевидно, что показатели общественного престижа государственных служащих остаются низкими, люди не доверяют чиновникам. Да и сами государственные служащие, по их собственным оценкам, выявляемым в социологических опросах, не очень-то радуют о повышении престижа государственной службы. Лишь для половины государственных служащих большое значение имеет честность, для четверых из каждых десяти опрошенных – принципиальность, для четверти опрошенных – неподкупность, и только один из каждых семи опрошенных отметил необходимость уважения прав и свобод граждан в своей деятельности.

В чем же россияне видят выход из сложившейся ситуации? Тремя «основными факторами», которые, по оценкам опрошенных, должны стать залогом улучшения работы бюрократии, являются усиление общественного контроля за работой чиновников (60,5%), введение запрета на занятие государственных должностей тем, кто был уличен в коррупции (50,1%), более тщательный отбор чиновников с учетом образования и квалификации (44,8%).

Однако следует констатировать, что пока ни системности, ни управляемости этим важнейшим механизмом российской государственности нет. В федеральном законе даже не используется понятие «государственный служащий Российской Федера-

ции», а употребляются только понятия «федеральный государственный служащий» и «государственный служащий субъекта Российской Федерации». Закон тем самым не только не способствует единству, а, напротив, подчеркивает оторванность уровней государственной службы друг от друга. Это детерминирует состояние всей системы.

Итак, важнейшим условием эффективного функционирования государственной службы в федеративном государстве является создание внутренней структуры, обеспечивающей ее унификацию и управляемость. Государственная служба должна постоянно испытывать регулирующее и стимулирующее воздействие со стороны государства на основе продуманной стратегии управления. Современная постсоветская история России, вопреки распространенному мнению о необходимости максимального ограничения влияния государства, свидетельствует, что важным фактором устойчивого и динамичного развития российского общества остается государственное управление как организующее и регулирующее воздействие государства.

Безусловно, формирование эффективной системы управления государственной службой представляет собой ключевое и первоочередное звено в комплексе мер по реформированию государственной службы Российской Федерации и совершенствованию этого института в соответствии с современными требованиями государственного управления.

Как решить эту задачу? При помощи новейших теоретических разработок, экспертной оценки механизма воздействия на систему государственной службы, избирательного использования зарубежной управленческой практики и одновременно творческого учета отечественного исторического опыта.

Международный опыт проведения масштабных административных реформ, прежде всего в США, Японии, свидетельствует о том, что их проведение осуществляется на законодательной основе и под контролем законодательных органов и институтов гражданского общества. Это дает возможность формировать относительно независимые государственные структуры, которые действуют в ходе реформы не в интересах отдельных групп или кланов, а в общегосударственных интересах. Кроме того, они наделяются полномочиями, которые дают им необходимую само-

стоятельность, благодаря чему нет нужды «испрашивать разрешение» у того, кого будут реформировать.

В ходе административных трансформаций в России не создано таких правовых основ, нет и институциональных средств, которые бы образовывали единую систему управления реформами. Практика проведения административных реформ в странах с развитой демократией убедительно показывает, что успех преобразований приходит тогда, когда они находятся под патронажем конкретного органа, входящего в систему государственной власти и наделенного соответствующими четко очерченными полномочиями. Причем в российской системе власти этот орган не может быть встроенным в систему исполнительной власти, которую предстоит реформировать. Он должен носить межведомственный характер с учетом принципа разделения властей.

Реформирование управления государственной службы в России исходит из предпосылки, что существующая бюрократическая кадровая модель не в состоянии решать новые проблемы социально-экономической жизни общества, не отвечает требованиям демократии. Система управления государственной службой Российской Федерации предполагает создание федерального государственного органа управления государственной службой Российской Федерации. Пока для этого нет достаточных правовых основ, хотя идея создания подобного органа была законодательно закреплена еще в 1995 г. в Федеральном законе «Об основах государственной службы Российской Федерации» (ст. 26). Эта идея нашла свое подтверждение и в пришедшем на смену названному закону Федеральном законе от 27 мая 2003 г. № 58 «О системе государственной службы Российской Федерации», который в ст. 16 утвердил целесообразность создания системы управления государственной службой Российской Федерации. Правда, закон представил только один принцип формирования этого органа – принцип равного представительства от органов государственной власти, которого явно недостаточно для формирования системы управления государственной службой. Необходимо выработать группу принципов, которые бы определяли:

- характер взаимодействия системы управления государственной службой с федеральными органами государственной вла-

сти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации;

- место федерального государственного органа управления государственной службой в системе государственного управления Российской Федерации;

- порядок его формирования и функционирования, обеспечения деятельности;

- модель взаимодействия с институтами гражданского общества.

Таким образом, необходимо законодательно определить характер взаимодействия системы управления государственной службой с федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, а главное, найти место федеральному государственному органу управления государственной службой в системе государственного управления Российской Федерации. Поэтому надлежит разработать и утвердить Концепцию управления государственной службой Российской Федерации, представить на обсуждение проект федерального закона «О системе управления государственной службой Российской Федерации». Определение места федерального государственного органа управления государственной службой в системе государственного управления Российской Федерации – также является актуальной проблемой. В силу особенностей его формирования на существующей правовой основе он не может быть в составе Администрации Президента Российской Федерации, но его деятельность обеспечивается ею. Прообразом подобного органа управления государственной службой можно считать агентство «Роскадры».

Предложение о создании федерального полномочного органа управления государственной службой Российской Федерации встречает поддержку и ученых, и практических работников, дискуссионными остаются проблемы содержания деятельности, подчинения. Какому должностному лицу должен подчиняться федеральный полномочный орган управления государственной службой Российской Федерации:

- непосредственно Президенту Российской Федерации,

- Председателю Правительства Российской Федерации и т. д.?

Вызывают вопросы функции подобного органа. В других странах уже стало практикой, что орган по управлению государ-

ственной службой обычно создается при той власти, которая реально доминирует в обществе. Бесспорно, что в России такой властью располагает лишь Президент Российской Федерации. И именно при нем может и должна создаваться структура по управлению государственной службой.

Среди проектов управляющих органов: создание Государственной квалификационной комиссии и Государственной конкурсной комиссии, создание Комитета по государственной службе, формирование Федерального агентства государственной службы Российской Федерации<sup>1</sup>. Сегодня очевидно, что государственная служба не может быть закрытым государственным институтом, следовательно, и формирование этого органа не может проходить без участия представителей общественных организаций, в том числе научной общественности, предпринимателей, политических партий и др. Кроме того, не может формироваться этот орган и без участия представителей субъектов Российской Федерации.

7. Успех реформирования государственной службы в значительной степени зависит от **кадрового обеспечения развития государственной гражданской службы**. Государственные служащие реализуют или обеспечивают реализацию полномочий государственных органов. Кадры, особенно стоящие во главе государственных органов, являются реальными носителями власти, ее авторитета. В активизации реформирования государственной службы важно учитывать состояние ее кадрового состава, его количественные и качественные параметры, основные тенденции развития, использовать невостребованные способности государственных служащих.

Нельзя оценивать состояние кадров гражданской службы, их качества на основе только формализованных показателей (возраст, образование, стаж работы, пол). Необходимо соотносить эти качества с назначением кадров в реализации компетенции и полномочий государственных органов, выявлять способность работников эффективно выполнять возложенные на них функции, права

---

<sup>1</sup> См., напр.: *Барабашев А.Г., Штатаина М.А.* Формирование системы управления государственной службой Российской Федерации // Содействие реформе государственного управления в России. М., 2005. С. 70–88.

и обязанности. Следовательно, когда речь идет о формировании кадрового состава гражданской службы, имеется в виду прежде всего прием на службу, профессиональное развитие, карьерный рост, обновление работников аппарата, занимающих государственные должности гражданской службы.

К настоящему времени в России в основном сложился костяк, ядро нового кадрового состава гражданских служащих. Общие статистические пропорции по уровням и структурам управления органов государственной власти и субъектов Российской Федерации на 1 января 2007 г. выглядят следующим образом. Общая численность лиц, замещающих государственные должности и должности гражданской службы, составляла 791 820 чел., в том числе в федеральных органах государственной власти – 586 885 чел., в органах государственной власти субъектов Российской Федерации – 204 935 чел.<sup>1</sup> На 1 января 2007 г. среди государственных гражданских служащих было: руководителей – 123 335, помощников (советников) – 24 052, специалистов – 425 470, обеспечивающих специалистов – 161 455<sup>2</sup>. Среди лиц, занимающих государственные должности гражданской службы, 82,1 % имели высшее профессиональное образование, 14,9 % – среднее профессиональное образование. Число работников, не имеющих профессионального образования, крайне незначительно и составляет всего 3,0 %. При этом почти каждый десятый гражданских служащих (8,8 %) имеет два и более высших образования, 1,6 % работников имеют степень кандидата наук<sup>3</sup>. Средний возраст этих работников – 39 лет, 78,9 % находятся в наиболее дееспособном возрасте (до 50 лет). Более 75% имели стаж работы в государственных органах до 15 лет. Весьма положительно, что к началу 2007 г. среди гражданских служащих существенно возросла доля молодежи в возрасте до 30 лет, составив 29,3% (в

---

<sup>1</sup> См.: Состав работников, замещавших государственные должности и должности государственной гражданской службы по полу, возрасту, стажу работы, уровню образования и направлениям подготовки базового высшего профессионального образования на 1 января 2007 г. Т.1. М., 2007. С. 11.

<sup>2</sup> Там же. С. 13.

<sup>3</sup> Там же. С. 195.



2002 г. – 25,2%), удельный вес лиц пенсионного возраста (свыше 60 лет) составляет 1,5%<sup>1</sup>.

Эти данные свидетельствуют о том, что кадровый корпус гражданской службы в значительной степени сформировался в последние 10–15 лет, в условиях рыночно-демократических преобразований. Ныне он вступил в стадию позитивной стабилизации, более качественного, эффективного развития, особенно повышения профессиональной переподготовки и квалификации.

В современных условиях особенно важно повысить качество обучения кадров государственной службы, актуализировать содержание и активизировать учебный процесс. Если экономика бизнеса воспитывает футболиста, то экономика государственной службы воспитывает судью на поле, который должен обеспечить соблюдение правил игры и аргументированно использовать применение красной карточки при нарушении правил. Правила игры должны знать и игроки, и судьи, но использовать эти знания они должны по-разному. И этому надо учить. Сегодня, к сожалению, подобная специфика не учитывается.

В кадровом обеспечении реформирования государственной службы, повышении ее профессионализма все более возрастает роль дополнительного профессионального образования гражданских служащих. В Федеральном законе о гражданской службе в числе приоритетных направлений формирования ее кадрового состава наряду с профессиональной подготовкой гражданских служащих определена их переподготовка, повышение квалификации и стажировка. Закон определяет компоненты дополнительного профессионального образования, их назначение, цели и процедуры реализации. Однако, при имеющейся системе государственных образовательных учреждений, недостаточности государственного финансирования (в том числе и в реализации государственного заказа, особенно в субъектах Федерации и муниципальных органах), пока нет реальной возможности обеспечить повышение профессиональной квалификации гражданских служащих не реже одного раза в три года, что требуется по закону.

Необходим и более требовательный подход к определению содержания образовательных программ, к концентрации внимания на изучении действительно актуальных общетеоретических и

---

<sup>1</sup> Там же. С. 35.

профессионально значимых тем, на еще большей служебно-практической направленности обучения, ориентируя слушателей на необходимость изучения других тем самостоятельно (особенно законов и других нормативных актов).

Нельзя игнорировать и вопросы этического плана. Как-то постепенно прекратились дискуссии о целесообразности принятия Этического кодекса государственного служащего. Многие положения проектов Этического кодекса вошли в Указ Президента Российской Федерации от 12 августа 2002 г. № 885 «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих» и в несколько измененном виде в ст. 18 «Требования к служебному поведению гражданского служащего» Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Очевидно, что нормативным образом утвердить профессионализм и корректность поведения государственных служащих невозможно. Стиль изложения нормативного материала, примером которого в настоящей работе выступила французская Хартия Марианны, вряд ли приемлем для российского чиновника. В то же время нашедшие отражение в Указе Президента РФ и в федеральном законе № 79-ФЗ общие принципы поведения государственных служащих и требования к служебному поведению не получили существенной информационной поддержки даже среди самих государственных служащих, тем более в целом в российском обществе.

Указ призывает государственных служащих соблюдать политическую нейтральность, исключая возможность какого-либо влияния на свою служебную деятельность решений политических партий или иных общественных объединений; исключать действия, связанные с влиянием каких-либо личных, имущественных (финансовых) и иных интересов, препятствующих добросовестному исполнению должностных (служебных) обязанностей; уважать гражданские права и права человека; воздерживаться от публичной оценки должностных лиц, если только такая оценка не является частью их служебных обязанностей; при угрозе возникновения конфликта интересов – ситуации, когда личная заинтересованность влияет или может повлиять на объективное исполнение должностных (служебных) обязанностей, – сообщать об этом непосредственному руководителю и выполнять его решение, направленное на предотвращение или урегулирова-

ние данного конфликта интересов; уважительно относиться к деятельности представителей средств массовой информации по информированию общества о работе государственного органа, а также оказывать им в установленных законами случаях и порядке содействие в получении достоверной информации; проявлять терпимость и уважение к обычаям и традициям народов России, учитывать культурные и иные особенности различных этнических, социальных групп и конфессий, способствовать межнациональному и межконфессиональному согласию. В указе содержится лишь перечень правил поведения государственных служащих, при этом он не дает перечня мер ответственности государственных служащих за несоблюдение названных принципов служебного поведения. Это обстоятельство обуславливает потребность разработки проекта документа, регламентирующего ответственность государственных служащих за несоблюдение поименованных принципов, а также дающего модели разрешения конфликта интересов. Этот документ может быть подготовлен с учетом требований Международного кодекса поведения государственных должностных лиц, принятого в декабре 1996 г. Генеральной ассамблеей ООН, и Типового кодекса поведения должностных лиц, который дан в качестве приложения к Рекомендации № R (2000) 10 Комитета министров Совета Европы от 11 мая 2000 г.

**8. Информационная поддержка реформы государственной службы.** Существует множество определений современного общества. Наибольшее распространение получила его трактовка как общества информационного. В этом контексте особое внимание экспертного сообщества должно быть уделено вопросам поддержки государственной службы и государственных служащих в средствах массовой информации. Общеизвестно, что сами государственные служащие в силу своего должностного положения ограничены в использовании этого ресурса. Поэтому если им и удастся стать предметом обсуждения на телеэкранах и страницах газет, то, как правило, это связано с производством тех или иных следственных действий. Мы понимаем интерес журналистов: по меткому выражению классика «желтой» прессы У. Херста, «Если собака укусила человека – это никому не интересно. А вот если человек укусил собаку – это сенсация». Но есть и интерес общества, государства. Воспроизводство негатива о деятельности государственной службы средствами массовой информации стано-

вится все более и более опасным для стабильности государственного управления. Полагаем, что в программе развития государственной службы должно быть найдено место и пропаганде ценностей административной реформы.

Понимая значимость этого аспекта, в марте 2001 г. в Казахстане было создано Республиканское общественное объединение – Ассоциация содействия государственной службе Казахстана. Подобные общественные объединения функционируют во многих странах. Так, среди целей казахстанской ассоциации заявлены: содействие справедливому карьерному росту чиновников, установление конструктивного диалога между населением и государственными органами, осуществление общественного мониторинга и оценки выполнения законодательства о государственной службе, содействие совершенствованию работы государственного аппарата и предупреждение коррупции.

Небезынтересен опыт Канады, парламент которой в 1992 г. объявил третью неделю июня Национальной неделей государственной службы. В течение этой недели проводится целый ряд мероприятий, призванных подчеркнуть профессионализм государственных служб, их инициативность и положительную роль, которую они играют в жизни своих сограждан. Среди мероприятий национальной недели государственной службы – 2003 можно отметить конкурс поэзии «Любовь к государственной службе» на английском и французском языках (кроме всеобщего признания и подарков, лучший поэт из числа государственных служащих получает денежный приз 1000 канадских долларов), конкурс лучшего интернет-сайта государственного учреждения (в различных номинациях в зависимости от численности организации). Обязательными критериями для участия является содержание на двух языках и соответствие выработанным правительством нормам; присуждение наград и отличий государственным служащим, признанных лучшими по итогам года или проявившие особые заслуги (например, в 2000 г. специальными наградами были награждены государственные служащие, участвовавшие в ликвидации последствий катастрофы самолета Swissair).

Вряд ли одними одами государственных служащих России о своем служении Отечеству можно будет изменить негативное восприятие гражданами российской бюрократии. Но граждане должны знать о проводимых реформах и о тех задачах, которые

стоят перед государственной службой. Меры по пропаганде ценностей административной реформы, не отрицая поэтических потуг чиновников, должны включать программы, подобные: а) рекламной кампании «Правительство Канады предоставляет Вам услуги...(2001)» (кампания проходила в ноябре 2001 г., целью акции, как и в первом случае, стало информирование граждан о приоритетах государственной политики и реализовываемых социальных программах. В рамках данной кампании был выпущен десятистраничный рекламный проспект в 11 версиях (каждая версия для конкретного региона), в котором рассказывалось как о специфических государственных программах, реализуемых на территории региона, так и об общенациональных программах) или б) рекламной кампании телефонной линии «1 800 O-Canada» (проводится регулярно с мая 2003 г.). Целью рекламной акции стало информирование граждан Канады о том, что по специальному телефонному номеру находится центр информации, где можно получить любую информацию о деятельности государственных служащих и конкретных программах, реализуемых правительством.

Таким образом, развитие единой и целостной, гибкой и эффективной системы государственной службы с ее ориентацией на приоритеты развития Российской Федерации с учетом интересов гражданского общества, повышение эффективности государственной службы и профессиональной служебной деятельности государственных гражданских служащих является насущной общественной потребностью.

Дальнейшее совершенствование системы государственной службы Российской Федерации зависит от разработки и реализации мероприятий, направленных на развитие государственной службы как единой системы, а также на практическое применение новых технологий государственного управления. Эти мероприятия должны быть объединены единой целью, реализовываться в соответствии с концептуальными направлениями развития государственной службы и быть подчиненными основным стратегическим приоритетам в сфере развития государственного управления.

### III. ОРИЕНТИРЫ

---

*Старостин А.М., д. полит. н., проф. (СКАГС)*

#### **МОДЕЛИ ЭФФЕКТИВНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В КОНТЕКСТЕ СОВРЕМЕННЫХ СОЦИАЛЬНО-ПОЛИТИЧЕСКИХ ПРОЦЕССОВ**

Проблема эффективности государственной власти и управления уже долгие годы остается в центре внимания политической теории и практики. Она имеет и свою идеологическую проекцию, связанную с дискуссиями о сравнительной эффективности тех или иных социально-политических систем или политических программ. Есть здесь и обширный инструментальный аспект, обусловленный как потребностями сравнительно-международной оценки деятельности правительств (в этом весьма заинтересованы в прикладном плане влиятельные международные организации: ООН, ВТО, ВБ и др.), так и необходимостью адекватной оценки национально-государственных и местных администраций. В частности, данный аспект остается остро актуальным для современной России, где в рамках административной и муниципальной реформы, продолжающихся мероприятий по совершенствованию государственного администрирования, вводятся и апробируются различные методики оценки эффективности деятельности губернаторов и руководителей муниципальных образований.

В этом плане особого внимания заслуживает обсуждение прежде всего концептуальных подходов к проблеме эффективности государственного управления, которые пока не привели к созданию адекватной теории, несмотря на наличие весьма немало числа обстоятельных работ, вышедших в последние годы и за рубежом, и в России<sup>1</sup>. Более осторожные ученые высказыва-

---

<sup>1</sup> См.: Эффективность государственного управления (Пер. с англ.). М., 1998; Атаманчук Г.В. Государственное управление (организационно-функциональные вопросы). М., 2000; Шамхалов Ф.И. Теория госу-

ются в том духе, что такую теорию весьма сложно построить, поскольку государственное управление зависит не только от множества факторов, но и связано с рядом крупных групп интересов и их политическими проявлениями. А в такой системе координат оценочные суждения могут существенно расходиться. Поэтому можно понять известного американского исследователя Х.Дж. Рэйни<sup>1</sup>, утверждающего после 30 страниц аргументированных суждений: «Хотя концепции, теории и идеи, изложенные в настоящей книге, не дают научного решения проблем, они способны помочь определить целенаправленную ориентацию на эффективность в работе государственных организаций и менеджмента... Должное понимание и эффективный менеджмент государственных организаций не поддаются суммированию в виде нескольких броских афоризмов»<sup>2</sup>.

Сходных позиций придерживается и Ханс де Брюйн, полагающий, что поиски «формулы эффективности» государственного управления не могут ограничиваться изучением роли лишь формальных показателей, а должны облекаться в некую процедуру оценки, основывающуюся как на формальных, так и неформальных аспектах. Последние включают создание атмосферы доверия между управляющими и управляемыми, проведение консультаций и переговоров между руководством и работниками, перекрестную оценку на основе различных критериев и, наконец, просто профессиональный и доверительный подход к результатам формальных оценок<sup>3</sup>.

---

дарственного управления. М., 2002; Зеркин Д.П., Игнатов В.Г. Основы теории государственного управления. М.-Ростов н/Д, 2000; Старостин А.М. Эффективность деятельности государственной власти и управления: критерии оценки, анализ состояния, пути повышения (элитологический аспект). Ростов н/Д, 2005; Государственная политика и управление. Концепции государственной политики и управления (Под ред. Л.В. Сморгунова). М., 2006; Охотский Е.В. Государственное управление в современной России. М., 2008. Гл. 12.

<sup>1</sup> Рэйни Х.Дж. Анализ и управление в государственных организациях. М., 2004.

<sup>2</sup> Там же. С. 376.

<sup>3</sup> Ханс де Брюйн. Управление по результатам в государственном секторе. М., 2005.

Думается, что одним из основных посылов авторов проекта «Политический атлас современности», реализованного под руководством проф. А.Ю. Мельвиля, также можно считать поиск адекватных методов измерения эффективности государственного управления в ракурсе современных мировых политических процессов.

Тем не менее, несмотря на известное продвижение по обозначенным азимутам, проблема эффективности государственного управления пока далека от оптимальных решений и остается дискуссионной.

Продолжая дискуссию, следует прежде всего подчеркнуть, что сущность и особенности деятельности государственной власти обуславливают рассматривать ее проявления в политико-управленческом и в политико-аксиологическом аспекте. В политико-аксиологическом отношении проблема оценки эффективности государственной власти связана прежде всего с разработкой методов измерения факторов, оказывающих существенное влияние на легитимность власти.

Если ценностный аспект эффективности власти в значительной мере вытекает из субъектно-средовых факторов ее функционирования, то управленческий аспект связан с объектно-функциональными ее проявлениями. Политико-управленческая эффективность зависит от уровня и полноты реализации таких основных функций, как защита государственного строя; предотвращение и устранение социально-опасных конфликтов и социальной напряженности; регулирование экономических и социальных отношений; осуществление общенациональных программ экономико-финансового, культурного, научного, образовательного развития; решение проблем социальной защиты и безопасности граждан; осуществление внешнеполитических и оборонных функций.

Следует заметить, что данный аспект эффективности в современном обществе складывается в качестве результирующей организованного взаимодействия различных уровней и ветвей политической и государственной власти. На эффективность влияет баланс власти на общенациональном, региональном и местном уровнях. В государствах, где этот баланс складывается в пользу общенационального уровня при недостаточной развитости самоуправления, наблюдается «перегрев» властей на этом уровне и



постепенное увязание в нарастающем объеме социальных и экономических проблем. К тому же нарастает и объем патерналистски-эгалитаристских ожиданий. С другой стороны, передача значительных властных полномочий на региональный и местный уровень при недостаточности кадрового обеспечения и управленческих навыков и слабой проработанности правовой базы создает эффект бессилия власти в осуществлении социально-экономических функций и обеспечении внутренней безопасности. И то, и другое мы наблюдаем в процессе становления новой системы политической власти в России.

Что касается другого ракурса, оказывающего существенное воздействие на эффективность власти, то он связан с горизонтальным распределением властных полномочий между различными ветвями государственной власти: законодательной, исполнительной, судебной. Основные проблемы неэффективности в этом ракурсе связаны с недостаточным уровнем организации каждой из ветвей и их взаимодействием между собой. Между тем, функционирование каждой из ветвей власти может быть оценено относительно автономно с точки зрения уровня ее эффективности и согласно исполнения основных ее функций.

К сказанному следует добавить еще и то, что представление об эффективности государственного управления связано во многом с контекстуальными, зачастую не оговариваемыми специально, аспектами функционирования государственного управления. Ибо государственный аппарат, как мельница перерабатывает тот продукт, который «засыпает» власть в ее жернова. А сам властный контекст во многом зависит от понимаемого элитой, политическим классом своей миссии. Между тем, сама концепция «властной миссии» может существенно меняться. С нашей точки зрения возможно выделить несколько вариантов «властной миссии», обозначив их термином «кратические модели» (см. табл. 1).

Анализ деятельности государств современного мира показывает, что одновременная разновекторная (ориентированная на разные кратические модели) нацеленность на государственную эффективность, практически недостижима. Преобладающими в современном мире выступают модели экономической и социальной эффективности. В этом контекстуальном русле и происходит, как правило, обсуждение проблем государственной эффективности (Мейнстрим) и, видимо, это разумно, ибо обсуждение этих

проблем в других контекстах выводит нас на более специфическую проблематику (авторитаризм, тоталитаризм, модели мобилизационного развития, проблематика взаимодействия и столкновения цивилизаций, геополитика).

Таблица 1

### Основные кратические модели

Вид модели	Содержание кратической миссии
1. Политическая эффективность	Нацеленность на удержание государственной власти в руках политической элиты, подбор средств, максимально способствующих этому
2. Экономическая эффективность	Приумножение общественного богатства, расширение сферы элитного и массового потребления. Миссия аккумулируется в идее общества массового потребления
3. Социальная эффективность	Нацеленность на гармоничное развитие (материальное, духовное, витальное) всех слоев общества. Миссия аккумулируется в идее социального государства
4. Геополитическая эффективность	Нацеленность на сохранение и возможное наращивание геополитического положения государства в регионе и в мире. В максималистском варианте миссия аккумулируется в идее сверхдержавы
5. Цивилизационная эффективность	Нацеленность на сохранение и воспроизводство цивилизационных кодов и ценностных матриц. Миссия аккумулируется в идее государства-цивилизации (Россия, Китай, Индия) или цивилизации, представленной ассоциацией, кластером государств (запад, исламский мир).

Тем не менее, о проблемах государственной эффективности в рамках кратической модели политической эффективности чаще всего начинают говорить в периоды дестабилизации и даже смены политических систем и представляющих их элит. Для совре-

менной России такой аспект пока актуален, ибо процесс выстраивания новой политической системы не завершен, что демонстрирует даже казалось бы рутинная ситуация смены президентов. В наших условиях она все еще воспринимается как форс-мажор и заставляет выстраивать весьма необычные конфигурации во взаимодействии

Незавершенность постсоветского российского элитогенеза обращает внимание как на основные условия, способствующие продвижению в сторону большей политической эффективности государственной власти, так и на ключевые девиации, снижающие эту эффективность.

Что касается эффективности деятельности элит с точки зрения их влияния на политические процессы, то во многом оно зависит от внутриэлитной диспозиции, от внутриэлитных взаимоотношений. Как никогда для российских условий актуальны слова известного итальянского политика Аминторе Фанфани: «Для правящего большинства наибольшую опасность представляют меньшинство в собственном лагере».

Иначе говоря, конфликты в элитной среде, наличие неконсолидированных и конфронтирующих между собой элитных групп представляют основную причину нестабильности власти, чреватую ее потерей. И зависят от уровня совместных управленческо-консолидирующих действий.

Общей или цивилизационной тенденцией, проявляющейся в деятельности элит относительно управленческо-консолидирующего фактора, выступает усложнение его форм, социальная технологизация и инструментализация воздействий, что в итоге проявляется в используемом элитами арсенале технологий политического (и консолидирующего) управления.

К числу основных технологий политического управления, суммируя имеющиеся в литературе подходы, следует отнести следующие:

- 1) технологии индуцирования новых политических ценностей;
- 2) технологии выработки политических целей и стратегий;
- 3) технологии консолидации единого субъекта политического управления;
- 4) технологии поиска референтного объекта политического управления и легитимации его субъекта;

- 5) технологии мотивирования и будирования объекта политического управления;
- 6) технологии опосредования политического управления;
- 7) технологии блокирования дисфункций в субъекте и объекте политического управления;
- 8) технологии реабилитации управленческих затрат;
- 9) технологии оценки эффективности управления и сопутствующей деятельности и их коррекция<sup>1</sup>.

Прокомментируем основные свойства и смысловую нагрузку перечисленных технологий. Более детальная их характеристика требует специальной работы.

Итак, с первой технологией связан процесс критики и ревизии прежних политических ценностей и выдвижения новых. Любому крупному политическому действию, требующему мобилизации усилий больших групп людей, помимо практической подготовки и, прежде нее, предшествует фаза идейной подготовки. Именно здесь выдвигается и совершенствуется система новых политических ценностей. Эта система в последующем облачается в формы идеологических платформ и политических программ, способствующих консолидации общественных сил в общественно-политическое движение, партию или контрэлитное образование.

Масштабы и глубины обновления политических ценностей могут иметь самый широкий диапазон: от радикального и тотального пересмотра и буквального «переворачивания», как в эпохи подготовки политических революций, до обновления политических программ, подготавливающих коррекцию или изменение политического курса правящей партии, накануне очередных выборов. Степень отображения интересов широких кругов населения, различных социальных групп и слоев в новой или обновленной системе ценностей, искренность и последовательность в их последующей реализации обуславливают успешность и эффективность управленческого действия. Расхождение политических ценностей с последующей деятельностью приводит к бло-

---

<sup>1</sup> См.: Технологии политической власти. Киев, 1994; Профессионализм в системе государственной службы. Ростов н/Д., 1997. С. 212-213; Соловьев А.И. Политология. Политическая теория и политические технологии. М., 2000. С. 414-429.

кированию управленческого действия. Отличие целенаправленного управленческого действия от импульсивного как раз обеспечивается системой политических ценностей, а не только эмоциональными состояниями, настроениями. Конечно и эмоциональные состояния могут симптоматизировать некоторое, пока невыраженное, неосмысленное состояние дисбаланса интересов. Однако оно должно пройти этап осмысления, концептуализации, прежде чем воплотиться в долговременные и целенаправленные действия, отличающие цивилизационное развитие от стихии адаптивного социально-природного сосуществования.

Вторая технология позволяет облечь новую систему политических ценностей в форму плана практически-политических действий и довести до уровня политических решений. В литературе по проблемам теории организаций и управления выработаны алгоритмы, рационализирующие процесс выработки решения от постановки практической проблемы до ее разрешения<sup>1</sup>. Они предусматривают организацию дискуссий, очерчивание альтернатив, согласование интересов, выбор одной из альтернатив действий. Английский ученый К. Киллен советует не ограничиваться принятием одного решения и на случай непредвиденных или существенно изменившихся обстоятельств подготовить дополнительные (запасные) варианты решений, с тем, чтобы, с одной стороны, ввести в принятое решение фактор надежности, а, с другой, смягчить противоборство сторон, чьи варианты решений не стали основными.

В современной теории и практике принятия политических решений в качестве основных методов постановки целей и принятия решений используется «метод ветвей» (или инкрементальный метод) и смешанно-сканирующий метод, предложенный А. Этциони. Он сочетает рациональный анализ одних элементов проблемы и поступательный, менее детализированный анализ других.

Третья технология нацелена на создание субъектно-исполнительской части достижения политических целей и вы-

---

<sup>1</sup> См., например: Василенко И.А. Принятие решений в административно-государственном управлении // Власть. 1994. № 10; Иванов В.Н., Матвиенко В.Я., Патрушев В.И., Молодых И.В. Технологии политической власти. Зарубежный опыт. Киев, 1994. С. 228-240.

полнения политических решений. В центре исполнительской части политического управленческого действия стоит лидер и группа его единомышленников, даже если речь идет о совместных действиях многих государств. Консолидирующие процедуры предусматривают выработку однозначно понимаемых норм и правил взаимодействия, распределение обязанностей и ответственности в совместных действиях; принятие мер, предупреждающих конфликтные ситуации и позволяющие их разрешать; взаимомотивацию в ходе совместных действий и возможную подстраховку и взаимопомощь. Кроме того, необходимо указать также на взаимопринимаемую возможность вынесения санкций тем, кто отстывает от взятых обязательств.

Четвертая технология предусматривает, что в процессе осуществления шагов политического управления имеется разделение на субъект (активное начало) и объект. Эта схема также имеет воплощение на разных уровнях субъектности: «лидер – группа», «элита – население», «государство – население», «государство – лидеры – регионы», «регионы – человечество». Схемы взаимодействия могут развиваться по разным сценариям – более механистичным или более органичным: насильственного диктата; оседланного интереса; манипулирования или сотрудничества. Они также поддерживаются такими средствами, как эмоционально-мотивационные (харизма), нормативно-ценностные (традиция, правовые системы) или личностно-ценностные (личная значимость и интерес, личные связи). В результате образуется единое политическое пространство со своим центром и периферией, управляющей и исполнительской частью. Без создания такого пространства или овладения уже существующим (перехват власти) не состоится расширение масштаба деятельности субъекта политического управления.

Пятая технология предусматривает долговременные действия в субъектно-объектном политическом пространстве. Пассивность и отчужденность объекта политического управления способны «загасить» управленческий импульс политического субъекта или привести к перехвату влияния и власти со стороны другого субъекта. В случае равноконкурентных отношений субъектов и равноиндифферентном отношении к ним объекта возможно вообще разрушение единого политического пространства и возникновение «смутного времени». Тактика субъекта, направлен-

ная на дезориентацию и разобщение политического объекта также легко приводит к потере управления и воцарению «слепой воли».

Шестая технология предполагает развитие политико-властных отношений в сложно организованной политической среде с несколькими уровнями управления, как это имеет место на государственном или трансгосударственном уровне. Если здесь нет отлаженной системы передачи решений, их исполнения и контроля за исполнением, если опосредующие звенья неадекватно выполняют или вовсе не исполняют решения, то такая система переходит из регулируемого, управляемого состояния в хаотическое. Исполнительские, опосредующие звенья не обязательно выстроены в иерархическую систему. Управление может основываться и на ценностных импульсах, однако их действия должны быть адекватны и скоординированы. В теории управления известны организационные структуры, действующие по принципу так называемой организованной анархии<sup>1</sup>. Здесь нет четких приоритетов, изменчивы технологии, случайно участие, цели находят путем эмпирического поиска. Однако и в случае таких организаций (научно-исследовательские учреждения, мозговые центры) всегда имеются опосредующие звенья, скажем в виде коммуникационных линий с прямой и обратной связью.

Седьмая и восьмая технологии тесно связаны друг с другом, ибо одна из наиболее сложных проблем реализации актов политического управления – это блокирование противодействий и поддержание устойчивости управленческих импульсов. А они могут быть ослаблены дезорганизацией объекта и субъекта, потерей смысла управленческих действий и угасанием интереса к действию, эмоциональной и физической усталостью. Здесь-то как раз и проявляются в полной мере коллективно-волевые качества. Что касается внешних дисфункциональных действий, то, как правило, они развиваются в конфликтные ситуации, методы разрешения которых предусматривают использование средств переговоров, прямого или косвенного взаимодействия и взаимных компромиссов, принуждения и психологического давления, пониже-

---

<sup>1</sup> См.: Дункан У.Д. Основополагающие идеи в менеджменте. М., 1996. С. 245.

ния социального статуса или угроза им и т.п.<sup>1</sup> Важно, чтобы принимаемые меры не носили избыточного характера, каковыми, например, были сталинские репрессии в СССР в 30-е гг., приведшие не только к блокированию инакомыслящих, но и к уничтожению значительной части творческой интеллигенции, политической и военной элиты.

Оценка эффективности политической деятельности, составляющая ядро девятой технологии, – относительно новая и, как уже говорилось выше, не так давно начавшая разрабатываться проблема<sup>2</sup>. Хотя в теории организации и управления она находится в центре внимания<sup>3</sup>. В политических действиях эффективность, как мы уже подчеркивали, не вполне может оцениваться по формуле: «ресурсы – затраты – результат». Особенно это относится к деятельности политических лидеров и партий. Результаты политической деятельности, помимо их соответствия поставленным целям, имеют еще то свойство, что их нелегко «удержать», они историчны и нередко их оценки пересматриваются кардинальным образом. Поэтому политическое управление необходимо оценивать по многофакторным критериям и по масштабности последствий.

Многофакторные критерии позволяют учесть и уровень организационной культуры субъекта политического управления, и его влияние на объект, и масштабность и глубину социальных последствий действий. Лишь многофакторный подход позволяет избежать опасностей идеологизации, апологетизации и успокоенности в оценке эффективности управления политического субъекта и внести своевременные коррективы в его последующие действия.

Рассматривая и кратко характеризуя основные технологии политического управления, необходимо подчеркнуть, что нарушение каждой из них или запаздывание (или вовсе задержка) при переходе от одной к другой приводят к дисфункциональным про-

---

<sup>1</sup> См.: Гозман Л.В., Шестопад Е.Б. Политическая психология. Ростов н/Д, 1996. С. 250-268.

<sup>2</sup> См.: Атаманчук Г.В. Управление – социальная ценность и эффективность. М., 1995.

<sup>3</sup> См.: Саймон Г., Смитбург Д., Томпсон В. Менеджмент в организациях. М., 1995. С. 249-272.



явлениям в политическом управлении.

В целом же, анализируя деятельность бюрократической элиты современной России, используя соотнесение основных ее параметров с основными технологиями и патологиями политического управления, мы видим незадействованность или нарушение значительной части из них. Следовательно, важнейший ресурс в повышении эффективности деятельности российских элит – это освоение технологий политического управления.

Другим важнейшим ресурсом, с точки зрения эффективности политического управления, выступает улучшение качественного состава и профессионализма элит.

Коль скоро контекст модели политической эффективности все еще актуален для развития современной российской государственности, нельзя не затронуть в рамках этого контекста вопросы повышения эффективности представительной власти.

Детализируя подходы к оценке парламентской эффективности, следует подчеркнуть, что первым шагом на этом пути выступает проблема создания соответствующей политико-организационной среды. Парламент не сможет быть вполне эффективным, если в нем не нашли места партии, представляющие интересы основной части общества. И, далее, трудно создать эффективный парламент, если у него не будет рычагов влияния на другие ветви власти и принятие стратегических политических решений. Рассмотрим обозначенные аспекты более подробно. Прежде всего, коснемся проблемы представительства политических и социальных интересов в новой политико-партийной системе России.

Поскольку современное законодательство переориентировало процесс формирования парламентов федерального и регионального уровней на основе только пропорциональной избирательной системы, к числу наиболее значимых проблем и партийного строительства, и развития парламентаризма в современной России ныне следует отнести формирование партийной системы *когерентной* интересам гражданского общества.

В порядке уточнения отметим, что термином «когерентность» обозначается степень соответствия, согласованности политических интересов и предпочтений основной части гражданского общества и представляющих эти интересы партий.

Оценивая существующее положение дел в российской политической действительности, можно констатировать, что сложившаяся на сегодняшний день партийная система некоррентна интересам гражданского общества.

Одновременно заметим, что в качестве таковой она и задумывалась творцами Российской Конституции 1993 г. и конструкторами современной российской политической системы. Очевидно, что к этому привели опасения потерять власть.

Дело в том, что основные политические предпочтения гражданского общества и основной части населения, как это сложилось в течение 90-х гг. XX в., находятся в левой и левоцентристской части политического спектра, а доминирует в системе партийного представительства правая и правоцентристская части политического спектра. По имеющимся оценкам в отношении политических ориентации российское население разделено на три крупные группы: так называемую либералистскую (20-25 %), почвенническую (св. 40 %) и конформистскую (35-40 %), которая в свою очередь имеет в качестве «полюсов притяжения» первые две<sup>1</sup>. При этом такая асимметрия удерживалась продолжительное время. Однако, начиная с 2003-2004 гг., произошло внезапное быстрое смещение политических предпочтений электората в сторону представителей «партии власти» и ныне действующей элиты, что в левой и правой печати было прокомментировано как последствия перехода к «управляемой демократии» со стороны власти. Это означает переход к более интенсивному использованию политической рекламы и административных ресурсов для продвижения в выборные органы власти своих представителей. Поскольку ресурсами такого рода с подавляющим перевесом обладает ныне действующая власть, то у нее, следовательно, имеется значительная фора, и она может планировать вполне предсказуемые результаты любых выборных кампаний.

По существу в российских условиях элитные группы выделились и из состава протогражданского общества, и из состава политического общества, встав «над схваткой». В связи с этим приходится иначе рассматривать и соотносить структуру социально-политических интересов с механизмами политического

---

<sup>1</sup> Тихонова Н.Е. Динамика социальной стратификации в постсоветском обществе // Общественные науки и современность. 1997. № 5.

общества. Сюда необходимо вносить отклоняющее и деформирующее действие элитных групп. В частности, именно этим элитократическим воздействием мы можем объяснить сложившуюся в современной России деформирующую систему представительства социально-политических интересов.

В истории России, прежде всего в рамках XX в., когда неоднократно предпринимались попытки формирования демократической политической системы, уже произошло несколько трагических ситуаций, связанных с партийной непубличностью и некогерентностью. В итоге они привели к навязыванию обществу долговременных программ социально-политического развития, которые были неадекватны интересам основной массы населения и привели к огромным потерям и трагическим последствиям. Уроки прошлого и недавней истории необходимо учитывать. В истории общества есть свои законы-тенденции, которые не удастся обойти или перехитрить. К их числу относятся и законы партийного строительства. Партийная система должна, с этой точки зрения, в условиях демократии соответствовать по меньшей мере трем основным требованиям: публичности, когерентности основным политическим интересам и адекватности партийной системы структуре государственного управления.

Что касается подходов к оценке эффективности собственно сформированной парламентской власти, то они связаны как с выделением специфических целевых и результатных критериев ее деятельности, так и с контекстуальным подходом, рассматривающим действенность влияния парламентской власти на функционирование всей системы государственной власти. В этом плане весьма полезен сравнительно-политологический анализ функционирования парламентов в различных государствах.

Всем ветвям государственной власти, включая и законодательную, свойственны общие функции, зафиксированные в основных законах многих государств мира. Специальные функции, в которых отражается порядок работы законодательных органов и учреждений, сформулированы во внутренних нормативно-правовых актах: регламентах, уставах, уложениях, положениях, распоряжках и т.д.

Анализ конституций ряда стран (США, 1787 г., Японии, 1947 г., Германии, 1949 г. с поправками, Польши, 1997 г., Рос-

сийской Федерации, 1993 г. и др.) показал<sup>1</sup>, что общие функции законодательной власти в разных государствах одни и те же, хотя имеют место и существенные редакционные различия в их описании. Так, согласно конституционного права Великобритании «основными функциями парламента является представительство нации, законодательство, принятие бюджета и контроль за деятельностью правительства»<sup>2</sup>.

Функциями представительства, законодательства и контроля за деятельностью исполнительной власти наделены и парламент (Бундестаг) Федеративной республики Германии<sup>3</sup>.

Центральным моментом конституции 1949 г., в которую в октябре 1990 г. были внесены поправки, является создание крепкой парламентской демократии, основывающейся на принципе взаимозависимости и взаимоограничения трех ветвей власти. Законодательная власть должна быть представлена двухпалатным законодательным собранием, нижняя палата которого, бундестаг (Федеральный парламент, или собрание), состоит из непосредственно избираемых депутатов, которых должно быть не менее 656 (в настоящее время – 669), а верхняя, бундесрат (Совет Федерации), избирается косвенным способом и включает 69 членов.

Члены бундестага выбираются путем всеобщего голосования на четырехлетний срок посредством сложной системы пропорционального личного представительства, получившей название системы добавочного участия. Согласно ей, избирателям дается два голоса: один, «первый голос», необходим для голосования на выборах в местных избирательных округах, а другой, «второй голос» – для голосования по партийным спискам, предоставляемым землей. Половину законодательного собрания составляют депутаты от избирательных округов, а вторая проходит

---

<sup>1</sup> Дербишайр Дж. Д., Дербишайр Я. Политические системы мира. Т. 2. М., 2004. С. 218-231

<sup>2</sup> Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Особенная часть. Страны Европы. М., 1997. С. 51.

<sup>3</sup> Основной закон Федеративной Республики Германии (1949 г., с последующими поправками) // Антология мировой политической мысли в 5-ти т. Т.5. С. 429-432; Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Особенная часть. Страны Европы. С. 337 (Правоведы считают, что Бундесрат, будучи фактически верхней палатой Парламента ФРГ, юридически таковой не считается).

по партийным спискам. Решающим при определении числа членов той или иной партии в собрании становится «второй голос». Голоса подсчитываются таким образом, чтобы можно было узнать процент избирателей, поддерживающих данную партию, и пропорционально этому распределить места<sup>1</sup>.

Сопоставление функций парламента Германии и Российской Федерации обнаруживает прежде всего контекстуальную ограниченность Российского парламента.

Существуют три возможных направления, по которым можно исследовать отношения между органами законодательной и исполнительной власти. Первое – обладает ли законодательное собрание правом законодательной инициативы или нет. Второе – может ли законодательное собрание решать политические вопросы или не может. Третье – способно ли законодательное собрание критиковать органы исполнительной власти, препятствовать проведению их политики и в крайних случаях распускать их.

Конституция Российской Федерации (1993 г.) предоставляет Федеральному Собранию (парламенту) России лишь функции представительства и законодательства (ст. 94 Конституции). Из всего объёма контролирующей функции российскому парламенту представляется право лишь заслушать отчёт Правительства РФ об исполнении бюджета (ст. 114 Конституции). Государственная Дума (нижняя палата Российского парламента) может принять решение об отставке Правительства (ст. 103, п.б Конституции РФ), которое не является законом и не подлежит рассмотрению в верхней палате парламента – Совете Федерации. Правительство также неподотчётно верхней палате, которая в силу этого не может ни поддержать решение нижней палаты об отставке Правительства, ни принять самостоятельно идентичное решение. Вопрос об отставке Правительства, таким образом, всецело находится в руках Президента, который согласно Конституции, рассматривает его в увязке с роспуском Государственной Думы (или отправляет в отставку Правительство или распускает нижнюю палату парламента – ст. III, ст. 117 Конституции РФ).

---

<sup>1</sup> Дербишайр Дж. Д., Дербишайр Я. Политические системы мира. С. 220.

Такое существенное функциональное ограничение деятельности Российского парламента противоречит и практике ведущих держав мира и мировой политической мысли.

Оно фактически выводит исполнительную власть из-под контроля народного представительства, превращает в пустую фразу конституционное положение о народе как носителе суверенитета и единственном источнике власти в государстве. И, естественно, существенно снижает потенциал управленческой эффективности Российского парламента.

Всестороннее обоснование верховенства законодательной власти, подчинённости и подконтрольности ей власти исполнительной дал английский теоретик политики конца XVIII века Дж. Локк. Он многократно подчёркивал, что законодательная власть избирается народом «в интересах мира, безопасности и общественного блага»<sup>1</sup>, законодательная власть потому имеет верховенство над исполнительной, что она представляет собой «доверенную власть»<sup>2</sup>. Это доверие оказывает ей народ. Если законодатели не оправдывают оказанного доверия, граждане имеют высшую власть отказать власти в доверии и избрать новую власть, которую сочтут «лучше для их безопасности и благополучия»<sup>3</sup>.

Конституция Российской Федерации (1993 г.) таких полномочий парламенту не предоставляет, что значительно снижает эффективность парламентской власти.

Наиболее верным ориентиром для определения направленности и существа назревших поправок является, на наш взгляд, опыт всемирной истории и мировая политическая мысль.

Оптимальность наделения парламента базовыми функциями вполне ощутимо влияет на полноту их реализации. Здесь показательна следующая тенденция. В феврале 2005 г. парламентарии РФ впервые в истории подготовили доклад о состоянии законодательства в России. Выводы оказались неутешительными. Фактически парламентарии всех уровней оказались не в лидерах законодательной работы. Основная масса законопроектов, принимаемых парламентом, исходит от правительства, а не от депутатов

---

<sup>1</sup> Локк Дж. О гражданском правлении // Избр. философские произведения. В 2-х т. М., 1960. Т. 2. С. 75.

<sup>2</sup> Там же. С. 85.

<sup>3</sup> Там же.

или сенаторов. Стоит задача найти наиболее успешные пути выхода из такой сложившейся в стране негативной ситуации.

Эффективная деятельность законодательных (представительных) органов власти регионов предполагает профессиональный, согласованный, синхронный труд заинтересованных людей и всех структур законодательного конвейера. В качестве основных показателей, свидетельствующих о дееспособности представительной власти, можно выделить:

- адекватность прав, обязанностей, функций и способность служащих выполнить поставленные перед ними задачи, т.е. качественно реализовать данные полномочия;

- наличие профессиональных знаний, умений, навыков, необходимых и достаточных для квалифицированного исполнения служебных обязанностей;

- согласованность и синхронность действий различных структурных элементов аппарата, обеспечивающих работу с текстами законов и сопровождающими их документами в необходимом режиме, без нарушения установленных прав и норм;

- глубокий и всесторонний анализ деятельности всех участников законотворчества, а не эпизодичность, поверхностность и односторонность при его оценке;

- оптимизация порядка принятия повесток дня пленарных заседаний. Речь идёт о необходимости упорядочения до малейших деталей всей системы прохождения документов, связанных с подготовкой и проведением советов, собраний, комитетов и депутатских объединений.

Велик вклад в эффективность деятельности парламента высокопрофессионального функционирования его аппарата и обеспечивающих служб.

На наш взгляд, справедливо утверждение, что важнейшим фактором, обуславливающим высокоэффективное функционирование аппарата законодательной власти, является удовлетворённость сотрудников своей работой. Мониторинговые исследования становления парламентаризма в России, проведенные коллективом кафедры госуправления и права МГИМО (У), показали, что  $\frac{3}{4}$  респондентов (79 % опрошенных по репрезентативной выборке сотрудников) в основном удовлетворены работой в аппаратах парламента, 22 % даже вполне удовлетворены. Эти показатели практически не меняются на протяжении уже нескольких лет.

Неудовлетворённых работой более 18 %. Но это показатель имеет тенденцию в последнее время к снижению<sup>1</sup>.

Основные причины неудовлетворённости службой: мало перспектив карьерного продвижения; уровень квалификации выше того, что требуется по должности; нет уверенности в завтрашнем дне; низкая результативность личного труда; мало полномочий для качественной работы; высокая интенсивность работы.

Несомненно, эффективность законодательной (представительной) власти определяется не только состоянием внутриаппаратных отношений, но и опытом и традициями парламентской деятельности. Определяющую роль играют социально-экономические показатели региона, обычаи и культура народа, уровень демократичности государственной власти. Это хорошо понимают и учитывают в парламентах западных стран. В Канаде, Италии, Германии созданы специальные структурные подразделения, которые занимаются проблемами эффективности государственной службы.

Резюмируя сказанное о проблеме эффективности парламентской власти, подчеркнем значимость тех направлений и подходов, которые способствуют повышению эффективности:

- углубление демократических принципов в формировании парламентской власти и осуществлении базовых (оправдавших себя в мировой практике) ее функций;

- необходимость смещения акцентов в основных направлениях деятельности: с политической целесообразности – к управленческой эффективности, оцениваемой по целевым и функциональным показателям;

- развитие контекстуального подхода к эффективности, связанного с оптимизацией сопряжения основных ветвей власти при сохранении их независимости;

- согласованность и скоординированность парламентской деятельности по вертикали (федеральный, региональный, местный уровни) и по горизонтали (межпарламентское взаимодействие на региональном и местном уровнях);

---

<sup>1</sup> Охотский Е.В. Государственная служба в парламенте. М., 2002. С. 285-287.



- превалирование человекообразных показателей и гуманистических ценностей в целевых и функциональных показателях, стандартах и критериях эффективности парламентской деятельности;

- оптимальное сочетание представительных и профессиональных подходов в формировании структур парламента. Усиление профессионализма аппарата и научно-экспертных начал в оценке эффективности парламентской деятельности;

- развитие взаимодействий с избирателями и информационной открытости парламентских структур.

Отдельного обсуждения в контексте политической эффективности заслуживают проблемы реформирования судебной ветви власти в современной России.

Вне такого реформирования не могут быть полноценно решены и проблемы политической эффективности исполнительной и представительной власти<sup>1</sup>.

Таковы контекстуальные подходы к анализу проблемы эффективности государственной власти. Что касается обозначенного выше Мейнстрима, то наиболее разработанным блоком проблем в этой части следует полагать вопросы повышения эффективности исполнительной ветви власти. Именно к этому уровню апеллируют основные разработки в области «public administration» на Западе и в России<sup>2</sup>. Именно здесь достигнута определенная ясность в плане повышения эффективности управления.

Для российской власти, в системе которой исполнительная власть традиционно доминирует, все более актуальными в качестве контекстуальных моделей эффективности становятся экономическая и социальная.

Хотя, казалось бы, социальная модель и прописана даже в Конституции 1993 г., но иначе, чем декларативной ее не назовешь. Ни возможности современного российского государства и общества, ни намерения элиты, пока не позволяют приступить к ее реализации в должной мере.

---

<sup>1</sup> См.: Романов Р.М. Российский парламентаризм. М., 2001.

<sup>2</sup> Эффективность государственного управления (Пер. с англ.). М., 1998; Рэйни Хэл Дж. Анализ и управление в государственных организациях. М., 2004. С. 126-143.

В отечественной практике при оценке эффективности и результативности власти все еще доминируют критерии, основанные на показателях потребительской динамики. Это просматривается и во многих посланиях Президента РФ Федеральному Собранию, и документах Правительства и Думы. Данные показатели рекомендуются в качестве основных оценочных и в ряде современных монографических исследований: «...показатель ВРП<sup>1</sup> на душу населения и следует принимать в качестве критериального показателя действенности макроэкономической политики. Оценка может производиться на основании данных о динамике этого показателя. В качестве дополнительных используются показатели размаха вариации в ходе процесса усиления однородности экономического пространства»<sup>2</sup>. Превалирует такой подход и в системе введенных недавно критериев оценки эффективности деятельности губернаторов.

Использование данной методики в сочетании с методикой оценки баланса используемых бюджетных средств применительно к российским условиям дает известную иерархию регионов на донорские и дотационные, «богатые» и «бедные». Вместе с тем, в современных условиях данная методика уже малоперспективна и не может претендовать на универсализм. Кроме того, учитывая контекст «устойчивого развития», она просто недостаточна. В число универсальных претендует войти методика, основанная на оценках показателей человеческого развития.

Индекс развития человеческого потенциала (ИРЧП) рассчитывается на основе трех показателей:

- 1) долголетия, измеряемого как ожидаемая продолжительность жизни при рождении;
- 2) достигнутого уровня образования, измеряемого как комбинация показателя грамотности взрослого населения и доли граждан в возрасте до 24 лет, обучающихся в начальной, средней и высшей школе;
- 3) уровня жизни, измеряемого на базе доли реального ВВП, приходящегося на душу населения.

---

<sup>1</sup> ВРП – валовой региональный продукт.

<sup>2</sup> Штульберг Б.М. Введенский В.Г. Региональная политика России. Теоретические основы, задачи и методы реализации. М., 2000 С. 32.

Применение ИРЧП к оценке не только развития страны в целом, но и ее регионов позволяет дать иную картину их ранжирования<sup>1</sup>, перспектив развития и, как следствие, эффективности управления. К примеру, анализ состояния регионов Северного Кавказа, традиционно относимых к регионам – аутсайдерам, показывает, что их «отсталость», с этой точки зрения, носит в существенной мере внешний характер и обусловлена невысокими показателями ВРП на душу населения, ввиду отсутствия здесь крупных месторождений и перерабатывающих производств. Что касается собственно показателей человеческого потенциала, то ожидаемая продолжительность жизни на Северном Кавказе наиболее высокая в России, а уровень образования в половине регионов данной группы близок к среднероссийскому или даже превышает его. К этому стоит добавить, что показатели теневой экономики здесь превышают среднероссийские. Поэтому и реальный ВРП на душу населения вряд ли соответствует официальным статистическим данным.

И еще одно принципиальное замечание, касающееся критериев оценки эффективности государственной власти и управления. Коль все большее значение здесь придается комплексным и многофакторным подходам, необходимо учитывать не только, так сказать показатели «сверху», ориентирующие на лучшие результаты, достигаемые в развитых странах, но и показатели «снизу», свидетельствующие о среднемировой, международной оценке эффективности госуправления.

Здесь обращает на себя внимание методика предельно-критических показателей развития (ПКПР), разработанная под руководством академика Г.В. Осипова<sup>2</sup>.

Оценочные значения ПКПР на уровне 2001 г. представлены в табл. 2.

---

<sup>1</sup> См.: Балашова Е.Л. и др. Российские регионы в контексте концепции человеческого развития // Регионоведение. 2000. № 2.

<sup>2</sup> Осипов Г.В. Социальное мифотворчество и социальная практика. М., 2000. С. 445-446; Бородин П.П., Осипов Г.В. Стратегия и тактика развития Российского государства. 2002-2012 гг. М., 2002. С. 7-9.

Таблица 2

№ п/п	Название показателя	Предельно-критическое значение в мировой практике	Величина показателя в 2001 г. в РФ	Вероятные социально-политические и экономические последствия
<b>ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ОТНОШЕНИЯ</b>				
1.	Уровень падения промышленного производства	30-40%	50%	Разрушение промышленного потенциала
2.	Доля импортных продуктов питания	30%	35%	Стратегическая зависимость страны от импорта
3.	Доля в экспорте продукции обрабатывающей промышленности	45%	12%	Колониально-сырьевая структура экономики
4.	Доля в экспорте высокотехнологичной продукции	10-15%	1%	Технологическое отставание экономики
5.	Доля от ВВП от государственных ассигнований на науку	2%	0,4%	Разрушение научно-технического потенциала
6.	Доля студентов (на 100 тыс. населения)	180	278	
<b>СОЦИАЛЬНАЯ СФЕРА</b>				
7.	Соотношение доходов 10% самых богатых и 10% самых бедных граждан	10 : 1	14 : 1	Антагонизация социальной структуры
8.	Доля населения, живущего за чертой бедности	10%	34%	Люмпенизация населения
9.	Соотношение минимальной и средней заработной платы	1 : 3	1 : 18	Деквалификация и пауперизация рабочей силы
10.	Уровень безработицы	8-10%	12% (с учетом скрытой безработицы)	Рост социально обездоленных категорий населения

<b>ДЕМОГРАФИЧЕСКАЯ СИТУАЦИЯ</b>				
11.	Условный коэффициент депопуляции (отношение числа умерших к числу родившихся)	1	1,63	Интенсивная депопуляция: смертность превышает рождаемость
12.	Суммарный коэффициент рождаемости (среднее число детей, рожденных женщиной в фертильном возрасте)	2,14-2,15	1,19	Отсутствие простого замещения поколений
13.	Средняя продолжительности жизни населения в 1998 г.	США, Великобритания – 75 лет, Швеция – 78, Япония – 79	Россия – 67 лет (60 – у мужчин, 72 – у женщин)	Снижение жизнеспособности страны
14.	Доля лиц старше 65 лет к общей численности населения (коэффициент старения населения)	7%	11%	Старение населения

<b>ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ СИТУАЦИЯ</b>				
15.	Суммарные поступления для экологической безопасности (% от ВВП)	5% (Германия)	0,1%	Угроза экологической безопасности
Девиантное поведение				
16.	Уровень преступно-	5-6 тыс.	6-6,5 тыс. (с учетом ла-	Криминализация общест-

	сти (количество преступлений на 100 тыс. населения)		тентной преступности)	венных отношений
17.	Уровень потребления алкоголя	8 л. абс. алкоголя на чел. в год	14-15 л. абс. алкоголя на чел. в год	Физическая деградация населения
18.	Число суицидов на 100 тыс. населения	20	40	Фрустрация массового сознания
19.	Уровень распространенности психической патологии на 1000 чел.	284 (1992 г.) 360 (2010 г.) оценка, выборочные исследования по 25 странам мира	280 (1992 г.)  354 (2010 г.) оценка	Разрушение личности

#### ПОЛИТИЧЕСКИЕ ОТНОШЕНИЯ

20.	Доля граждан, выступающих за кардинальное изменение политической системы	40%	42%	Делигитимация власти
21.	Уровень доверия населения к центральным органам власти	25%	14%	Отторжение власти народом

#### ДУХОВНАЯ СФЕРА

22.	Доля затрат на культуру в государственных расходах	2,5%	1,5%	Потеря культурного наследия
-----	--	------	------	-----------------------------

Анализируя данные показатели и сопоставляя данную методику оценки с показателями ИРЧП, мы приходим к выводу о существовании своеобразного «коридора эффективности». Его границы «снизу» образуют для современных государств показатели ПКПР, а границы «сверху» – дифференцированные показатели ИРЧП, присущие группе наиболее развитых государств. Привязка реалий российского развития к границам данного коридора и рассмотрение их в динамике позволяют, с одной стороны вычленивать значимость управленческих воздействий, а, с другой, оценить их эффективность.

Опора на описанные выше интегративные подходы к анализу и оценке эффективности госуправления позволяет перейти от оперирования данными, касающимися так называемой **отраслевой эффективности** (показатели действий лишь исполнительной ветви власти и ее отдельных структур, а также итоги развития, характеризующиеся показателями отдельных сфер жизни общества) к оценке **интегративной эффективности**, связанной с результатами взаимодействия различных ветвей и уровней государственной власти.

Вместе с тем, ориентация на «коридор эффективности» в достаточной мере, с нашей точки зрения, позволяет учитывать требования и подходы «устойчивого развития». С одной стороны, здесь нет педалирования на чисто потребительские и затратные ориентиры и учитываются показатели состояния окружающей среды и ресурсов.

С другой стороны – конкретно с точки зрения «нижних границ», управленческая система должна оперативно устранять дисфункции и аномалии, грозящие привести к потере эффективности и неустойчивому (а то и кризисному) состоянию социальной системы (глобальной или национальной).

Оценивая эффективность взаимодействия федеральных, региональных и местных органов власти в современных условиях значительной децентрализации государственной власти, следует констатировать существенно снизившееся влияние государства на протекание политических и социально-экономических процессов. Нынешняя модель госуправления пока не учитывает в должной степени цивилизационное своеобразие и исторический опыт России. Это показала и практика последних лет, когда попытки

усилить властную вертикаль достаточно быстро привели к положительным сдвигам во всех сферах общественной жизни.

Наряду с действием новых экономических факторов, требующих усиления государственного влияния, следует отметить негативно сказывающееся на государственной целостности развитие автономизации регионов и снижение межрегиональных связей, быстрое развитие региональных диспропорций.

Угрозы государству связаны также с низким уровнем межрегионального взаимодействия в борьбе с организованной преступностью, контрабандой и теневой экономикой, религиозным экстремизмом и терроризмом. Криминальные структуры и террористические организации более умело, чем органы государственного и регионального управления пользуются растянутостью российских коммуникаций, наличием межрегиональных и ведомственных барьеров, слабым контролем за финансовыми и товарными потоками, перемещениями людей и транспорта.

Следует также отметить развитие процессов культурно-национальной и культурно-территориальной автономизации (зачастую стихийной, связанной с различными материально-техническими и экономическими возможностями), угрожающими целостности единого информационного, культурно-образовательного, языкового пространства страны.

Подытоживая проделанный анализ концептуальных подходов к проблеме эффективности государственной власти и управления, в заключение подчеркнем следующие моменты:

Как показывает анализ, критерии эффективности власти достаточно сложны и зависят не только от функциональных и нормативных требований к ней. В случае государственной власти ее эффективность выступает, с одной стороны, в качестве результирующей удовлетворения интересов населения и элит, а с другой, как соотношение целей и результатов с используемыми средствами (ресурсами). И, вместе с тем, на оценке эффективности всегда сказывается тот властный контекст, задаваемый элитным сообществом, которое так или иначе обозначает свою политическую миссию.



#### IV. ПРОБЛЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ

---

*Сергеев В.Н., проф., д. ист. н. СКАГС*

### **«ПРЕЕМНИКИ» ПЕТРА I В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ: ШАГ ВПЕРЕД, ДВА ШАГА НАЗАД (1725–1762 гг.)**

В современной учебной литературе мало внимания уделяется периоду дворцовых переворотов 1725 – 1762 гг. А между тем этот период требует специального изучения, он показывает, к чему привели страну ее слабые руководители. После смерти Елизаветы в стране осталась полупустая казна и 15 тыс. платьев в гардеробе царицы.

28 января 1725 г. умер Петр I. Он оставил России тяжелое наследие разоренной от бесконечных войн страны, проявившиеся при этом величие его преобразований и ропот подданных против гнета и произвола правления одного человека, европейская оппозиция во главе с царевичем Алексеем была уничтожена Петром, но ее идеи остались. Цивилизационное отставание России беспокоило мыслящие слои общества, в стране возникло конституционное движение, появились первые конституционные проекты. Реформы политической системы России были инициированы в новом высшем управленческом учреждении, Верховном тайном<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Голицын Дмитрий Михайлович (1665–1737 гг.), князь, русский государственный деятель. В 1701 г. чрезвычайный посол в Турции, 1711–1721 гг. – киевский губернатор, с 1718 г. – президент камер-коллегии и сенатора (с 1722 г. – только сенатор). После смерти Петра II (1730 г.) как представитель старинной родовитой аристократии выступал за ограничение самодержавия во главе верховников (т.е. членов ВТС). При его руководящем участии составлены «Кондиции». В 1736 г. подвергся репрессиям, умер в Шлиссельбургской крепости. В 1730 г. английский консул К. Рондо уважительно отозвался о князе: «Это человек духа деятельного, глубоко предусмотрительный, проницатель-

совете, где активную роль сыграл князь Д.М. Голицын – один из деятелей европейской оппозиции, чудом спасшийся от преследований Петра I.

Верховный тайный совет (сокращенно ВТС) формально был совещательным органом при императрице Екатерине I, но на деле решал все важнейшие дела: внешне- и внутривластные, финансовые, важнейшие судебные. По закону от 4 августа 1726 г. акты, написанные членами ВТС, имели законодательную силу. После смерти в 1727 г. Екатерины I ВТС стал исполнять регентские функции при малолетнем императоре Петре II (1727–1730 гг.). В состав ВТС входили А.Д. Меншиков, П.А. Толстой, Д.М. Голицын, Г.И. Головкин, Ф.М. Апраксин, А.И. Остерман. При Петре II после опалы А.Д. Меншикова, кроме Г.И. Головкина и А.И. Остермана, остальные 6 мест были заняты Голицыными и Долгорукими.

Роль ВТС в обществе возросла. Ему подчинялись Сенат, который лишился названия «правительствующий», Синод, коллегии: Военная, Адмиралтейская и иностранных дел, Главная полицейская канцелярия. После ликвидации 4 апреля 1729 г. Преображенского приказа<sup>1</sup> в ВТС перешло расследование дел по важнейшим политическим преступлениям («О злом умысле против персоны его царского величества или измены и возмущении и бунте»). После смерти имп. Петра II (1730 г.) члены ВТС («верховники») отказались признать законность завещания Екатерины I и права дочерей Петра I на российский престол. ВТС сделал попытку ограничения самодержавия и установления власти олигархии, предложил престол племяннице Петра I Анне Ивановне, но выдвинул определенные ограничительные для нее условия

---

ный, разума основательного, превосходящий всех знанием русских законов и мужественным красноречием. Он обладает характером живым, предприимчивым; исполнен честолюбия и хитрости, замечательно умерен в привычках, но высокомерен, жесток и неумолим». Такое примечательное сочетание делало князя способным начать большое дело реформ и взять на себя ответственность. См.: Курукин И.В. «Время, чтоб самодержавию не быть»? (Генералитет, дворянство и гвардия в 1730 г. //Отечественная история. 2001. № 5. С. 12).

<sup>1</sup> Преображенский приказ, госучреждение, ведавшее в 1625–1729 гг. делами по политическим преступлениям. Подчинялся лично Петру I.

(«кондиции»). Анна Ивановна 25 января 1730 г. подписала эти условия и 15 февраля 1730 г. была призвана на царство.

Приведем текст «кондиций». Этот документ был одним из первых в истории страны, который предполагал ограничить самодержавную власть. В нем государыня «наикратчайше обещалась» охранять православную веру, «также по принятии короны российской в супружестве не выступать и наследника ни при себе, ни по себе никого не определять; еще обещаемся ... ныне учрежденный Верховный тайный совет в восьми персонах всегда содержать и без одного согласия: 1) ни с кем войны не всчинать; 2) миру не заключать; 3) верных наших подданных никакими податями не отягощать; 4) в знатные чины как и в стацкие так и в военные сухопутные и морские высшие полковничья ранга не жаловать, ниже к знатным делам никого не определять, а гвардии и прочим войскам быть под ведением Верховного тайного совета; 5) у шляхетства живота, имени и чести без суда не отнимать; 6) вотчин и деревень не жаловать; 7) в придворные чины, как русских, так и иноземцев не производить; 8) государственные доходы в расход не употреблять, и всех верных своих подданных в неотменной своей личности содержать; а буде чего по сему обещанию не исполнено, то лишена буду короны Российской»<sup>1</sup>. Таким образом, «кондиции» существенно ограничивали власть государя. Управление государством – назначение верховных должностных лиц, командующих армией, решение вопросов о войне и мире, распоряжение государственными финансами и казенным имуществом – все это должно было находиться в руках Верховного тайного совета. Кондиции дали толчок развитию конституционного движения, которое нарастало. Сторонники ограничения самодержавия разработали собственные проекты (таких проектов было 13): Д.М. Голицына, В.Н. Татищева, «проект 361», проект 15, а также абсолютно лояльные власти проекты П.И. Шувалова, Н.И. Панина и др. Однако все упомянутые и многие другие конституционные проекты начинали свой отсчет от «кондиций», предъявленных Верховным тайным советом» Анне Ивановне в январе 1730 г.

---

<sup>1</sup> Соловьев С.М. История России с древнейших времен //Соч. Кн. X. Т. 19. С. 197–198.

Представляет интерес видение реформы государственного управления России дворянством 1730 годов. 23 января 1730 г. Д.М. Голицын подал в Верховный тайный совет проект, который В.О. Ключевский назвал «настоящей конституцией». Согласно этому проекту, императрица могла распоряжаться только своим двором. Должна быть сформирована трехуровневая система управления.

Первый уровень. Верховная власть должна была принадлежать Верховному тайному совету в составе 10 или 12 человек из знатнейших фамилий. В этом совете императрице принадлежало бы два голоса. Данному совету подчинялись бы все войска.

Второй уровень. Ниже Верховного тайного совета стоял Сенат из 36 человек. Его задача предварительно обсуждать все дела, поступающие в совет.

Третий уровень. Еще ниже должны были находиться 2 выборные палаты: Шляхетская из 200 человек, которая охраняла бы права дворян от посягательства со стороны Верховного тайного совета, и Палата городских представителей (по 2 от каждого города), которая заведовала бы торговыми и промышленными делами и облегчала бы интересы простого народа.

Таким образом, Д.М. Голицын предлагал формирование выборного двухпалатного собрания, что в современной историографии рассматривается как «реальный шаг на пути к конституционной монархии»<sup>1</sup>.

Дворянские проекты ограничения самодержавия совпадают в своих важнейших требованиях: 1) увеличить состав Верховного тайного совета (или «Вышнего правительства») до 12–21 человек, Сената – до 11–21 человек; 2) предоставить собранию дворянского «общества» в составе 70–100 человек право составлять и утверждать законы, решать важнейшие государственные вопросы и избирать состав высших правительственных учреждений. «Наиболее разработанным считается проект В.Н. Татищева, который предусматривал существование двух палат. Верховная палата состояла из 21 человека – это были сановники из числа врагов «верховников», нижняя – из 100 человек. В нее должны были

---

<sup>1</sup> Данилов А.Г. Альтернативы в истории России: миф или реальность (XIV–XIX вв.). Ростов н/Д., 2007. С. 188.

войти сенаторы, генералы, высшие чиновники и т.д. Простому шляхетству и купечеству, в отличие от Д.М. Голицына, В.Н. Татищев представительства в палатах не отводил, полагая, что оно им не нужно. Он предлагал предоставить им определенные льготы. Среди других пунктов проект В.Н. Татищева предусматривал запрет родственникам участвовать в управлении страной»<sup>1</sup>.

«Проект 361» также исходил из фактов ограничения самодержавия, предлагал создание «вышнего представительства» из 21 персоны, причем **такое правительство, а также Сенат, губернаторы и президенты коллегий становились выборными**. Проект перечислял и требования дворянства: отмены закона о единонаследии 1714 г., четкого определения сроков дворянской службы и отказа от практики назначения дворян в качестве рядовых солдат и матросов<sup>2</sup>.

25 февраля 1730 г. императрица Анна подписала прошение, составленное В.Н. Татищевым, в котором правительнице предлагалось «соизволить собраться всему генералитету, офицером и шляхетству по одному или два от фамилии, рассмотреть и все обстоятельства исследовать, согласно мнениям по большим голосам форму правления государственного сочинить». Однако среди дворянства произошел раскол, в тот же день была составлена вторая челобитная теперь уже с просьбой «принять самодержавство таково, каково ваши славные и достохвальные предки имели». В последний день заседания ВТС 28 февраля 1730 г., «верховники поставили точку и дали оценку своему правлению и сами подготовили манифест о «принятии самодержавства» и лично отнесли его на подпись к императрице. Научный анализ подписей по новой челобитной, произведенный И.В. Курукиным, показывает, что судьбу «кондиций» и прочих преобразованных планов решили подписи лиц, которые ранее вовсе не участвовали в движении, но требовали «принятия самодержавства»<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Данилов А.Г. Указ. соч. С. 183–184.

<sup>2</sup> Курукин И.В. Время, чтоб самодержавию не быть? (Генералитет, дворянство и гвардия в 1730 г. и т.д.) //Отечественная история. 2001. № 4. С. 6.

<sup>3</sup> Курукин И.В. Там же. № 5. С. 17.

Несколько тезисов к итогам рассмотрения проблемы поисков перестройки государственного управления «верховниками». В современной историографии признано, что если бы этот план удался, царская власть в России, как и в Англии, Швеции, Голландии превратилась бы в формальный, традиционный институт, реальная власть переходила в руки аристократии. Россия пошла бы по пути ряда западных стран без революции и потрясений. Не случайно во главе верховников стоял умный, просвещенный, хорошо знающий политические порядки в Швеции и Англии Д.М. Голицын. Однако в России не все было так просто. Самодержавие глубоко вошло в сознание страны. Сторонникам самодержавной власти были большинство среднего и мелкого дворянства, гвардии, бюрократии, значительной части живых и сильных сподвижников Петра I (А.Д. Сахаров). Современные исследователи оценивают действия реформаторов 1730 г. с позиций долговременного влияния их исходных требований на освободительное движение XIX – начала XX вв., указывают и на причины поражения «верховников»: узость социальной базы реформаторов, раскол дворянства на сторонников и противников ограничения самодержавия и др. При этом исследователи подчеркивают гласность и открытость выступлений «верховников», их достижения видится в том, что Россия на короткое время с 25 января по 25 февраля стала конституционной монархией (И.В. Курукин, А.Г. Данилов и др.).

Период от воцарения Екатерины I до прихода к управлению Елизаветы Петровны в 1741 г. вошел в историю как эпоха правления временщиков. Словарь русского языка С.М. Ожегова переводит слово временщик как «человек, который по воле сильного покровителя оказался на время у власти». Такими временщиками при Екатерине (1725–1727 гг.), Петре II (1727–1730 гг.) был неизвестный А.Д. Меншиков, а при царствовании Анны Ивановны (1730–1740 гг.) и Ивана VI (1740–1741 гг.) им стал Э.И. Бирон. Этот период правления безвластных дам и детей в основном вызывал у наших соотечественников неудовлетворение от упущенных возможностей дальнейшего успешного развития нашей страны.

Кем же были выше названные действительные правители России? Меншиков Александр Данилович (1673–1729 гг.) – русский государственный и военный деятель, генералиссимус (с 1727 г.). С 1686 г. – денщик Петра I, но как «человек большого ума, редкой энергии и трудоспособности» выдвинулся в число ближайших сотрудников Петра I. В годы Северной войны 1700–1721 гг. вырос в крупного военачальника, отличился тактическим мастерством, инициативой и личным мужеством. В 1718–1724 гг., 1726–1727 гг. – президент военной коллегии. Успешному продвижению А.Д. Меншикова по государственной службе способствовал его административный талант, поддержка первых лиц государства. После смерти Петра I А.Д. Меншиков, опираясь на гвардию, воззвал на престол Екатерину I (28 января 1725 г.) и стал фактическим правителем России. На вершине своего могущества в борьбе за укрепление личной власти А.Д. Меншиков допускал злоупотребления и ошибки, чем воспользовались его противники из среды старой аристократии. Меншикову были предъявлены обвинения в государственной измене и хищении казны. По решению Верховного тайного совета А.Д. Меншиков с семьей был сослан в Березов с конфискацией имущества, где умер в 1729 г.

Высшее государственное учреждение России – Верховный тайный совет в 1726–1730 гг. был ареной борьбы различных слоев дворянства – хранителей петровских преобразований и сторонников ограничения самодержавия. В начале ВТС провел политику Петра I и в этой борьбе перевеса добился А.Д. Меншиков: поощрялась частная инициатива в области промышленности, были отменены некоторые казенные монополии и внутренние торговые сборы, владельцам частных предприятий запрещалось приобретать земли с крестьянами, были снижены в интересах верхушки дворянства таможенные ставки на ряд импортных товаров и на экспорт некоторых видов сырья. Екатерина I согласилась на брак наследника царевича Петра с дочерью А.Д. Меншикова Марией. Попытка старой аристократии во главе с П.А. Толстым и В. Девьером (май 1727 г.) организовать заговор против А.Д. Меншикова кончилась для них ссылкой. При Петре II (1727–1730 гг.) в ВТС верх взяла родовая знать – князя Голицыны и Долго-

рукие (6 членов из 8). А.Д. Меншиков не сумел найти поддержки в гвардии, к тому же он озлобил Петра II деспотическим поведением, что ускорило падение А.Д. Меншикова и его сторонников в ВТС<sup>1</sup>.

При другом временщике немце Э.И. Бироне на полную мощь заработал такой орган верховной власти, как Канцелярия тайных розыскных дел (1731–1762 гг.). Она была органом политического сыска, разбирала придворные конфликты, чинила расправу над политическими противниками государственной власти.

Тайная розыскных дел канцелярия восприняла политическую компетенцию от Тайной канцелярии Петра I, созданной в 1718 г. для ведения следствия по делу царевича Алексея Петровича<sup>2</sup>. Все крупные политические процессы 30-х – 50-х годов XVIII в. проходили через Канцелярию тайных розыскных дел. Она действовала в Москве (в селе Преображенском), подчинялась непосредственно императрице (непосредственно ее рук были А.И. Ушаков, а с 1741 г. – А.И. Шувалов). В августе 1732 г. Канцелярия была переведена в Петербург, а в Москве оставлена ее контора во главе с С.А. Салтыковым. Э.М. Бирон был фаворитом императрицы Анны Ивановны и фактически правил Россией. По завещанию этой императрицы Э.М. Бирон стал (после ее смерти 17 октября 1740 г.) регентом до совершеннолетия императора Ивана VI Антоновича. Режим правления в России в 1730-х гг. именовался «бироновщиной» и характеризовался слепым преклонением перед иностранцами, главным образом немцами, стремление использовать их во всех областях государственной и общественной жизни. Это было время хищнической эксплуатации народа, разграбления богатств страны, репрессий против не-

---

<sup>1</sup> См.: Советская историческая энциклопедия. Т. 3. С. 387-388; Т. 9. С. 354-355.

<sup>2</sup> В мае 1726 г. Тайная канцелярия была ликвидирована с передачей всех дел Преображенскому приказу (упразднен в 1729 г.), Верховному тайному совету. В марте 1731 г. Тайная канцелярия была восстановлена под названием Канцелярия тайных розыскных дел. Позднее политическим сыском стали ведать Тайная экспедиция при Сенате, Третье отделение собственной его величества канцелярии, жандармы, Департамент полиции МВД, охранное отделение и другие государственные структуры.



довольных, шпионажа и доносов. Господство иностранцев вызвало недовольство мелкого и среднего русского дворянства. Конец засилью иностранцев в высшем государственном аппарате положило царствование Елизаветы Петровны (1741–1761 гг.).

Придворным хозяйством (главным образом заготовкой продуктов для двора) заведовала Главная дворцовая канцелярия (1712–1786 гг.). На нужды двора в 1725 г. было выделено 4,6% бюджета, в 1767 – 10,7%. В названной канцелярии числились от нескольких человек до нескольких десятков управителей и приказчиков, формировавших дворцовую администрацию губерний, провинций и уездов. Для исполнения своих обязанностей Главная дворцовая канцелярия всегда получала из казны и прямо из дворцовых имений денежные суммы, передавая часть их в другие дворцовые учреждения и выдавая жалование разным группам служащих, в том числе и не состоявшим в штате (упразднена именным указом Сенату от 2 ноября 1786 г. с передачей функций Придворной конторе)<sup>1</sup>.

При Петре I в центральном управлении, как известно, вместо приказов были введены коллегии, но отдельные приказы продолжали существовать и при временщиках. Так, патриарший казенный приказ был с 1726 г. соединен с коллегией экономии, а конюшенный был ликвидирован в 1728 г., Преображенский – в 1729 г. Сибирский же приказ существовал до 1763 г., чем подчеркивалось особое положение сибирского региона, а управление им окончательно замыкалось на Сенате.

В центральных органах управления (коллегиях) при временщиках имели место определенные изменения. Реальная практика работы коллегий тогда была далекой от идеалов царя-преобразователя, хотя бы уже потому, что для работы в коллегиях не хватало людей, достаточно компетентных. Проявились и кризисные явления в деятельности коллегий, которые «преемники» Петра I пытались преодолеть усилением единоначалия, перестройкой их работы посредством упорядочения структуры. Согласно указу 1726 г. было проведено сокращение штатов: предписывалось оставить в каждой коллегии лишь по президенту,

---

<sup>1</sup> Государственность России. Государственные и церковные учреждения: Словарь-справочник. Кн. 1. М., 1996. С. 152–155.

1 вице президенту, 2 советника и 2 ассессора. Им было велено присутствовать в коллегиях не одновременно, а только в половине из них, сменяясь ежегодно. Политика предшественников Екатерины II (1762–1796 гг.) носила менее системный, продуманный и последовательный характер, отдельные центральные ведомства в течение нескольких десятилетий то исчезали, когда вставала проблема экономии средств на содержание аппарата, или же начиналась приватизация промышленности, то возникали, когда нужно было продемонстрировать верность петровским идеалам<sup>1</sup>. Прослеживается процесс укрепления некоторых из коллегий (например, создание в 1726 г. коллегии экономии и синодального правления, а в 1738 г. коллегии экономии, а в 1739 г. – коллегии лифляндских и эстляндских дел, в 1763 – коллегии экономии и духовных изменений и др.). Имело место и разукрупнение и даже ликвидация коллегий<sup>2</sup>. Большинство же коллегий все таки было упразднено Екатериной в ходе губернской реформы 1775 г., а вопросы, которыми они занимались перешли в сферу компетенции сенатских структур. С введением в 1802 г. министерств оставшиеся коллегии вошли в их состав.

Местные органы, созданные при Петре I оказались нежизненными. Россия не была готова к отделению суда от администрации, надзора – от исполнения, финансового управления от полиции и т.д. Вновь созданные учреждения требовали огромных средств, уже в 30-е гг. от многого пришлось отказаться. Вернулись к прежней системе уездного деления. К 1727 г. Россия подразделялась на 14 губерний, 47 провинций и 250 уездов. Единственным органом управления и юстиции в губернии остался губернатор, в провинциях и уездах – воевода (глава администрации провинции). Новая система местного управления была закреплена инструкцией 12 сентября 1728 г. Она установила иерархию воевод и губернаторов: уездный воевода подчинялся провинциальному, а тот губернатору, который сносился с центральными учреждениями. Губернаторы и воеводы осуществляли свои функ-

---

<sup>1</sup> Российская государственность в терминах IX – начала XX вв. М., 2001. С. 217–221.

<sup>2</sup> Государственность России. Государственные и церковные учреждения. Кн. 2. М., 1999. С. 248–253.

ции через канцелярии, а с 1763 г. каждому губернатору для содействия в исполнении законов была дана воинская команда. Восстановленные в 1743 г. магистраты и ратуши тоже подчинялись губернаторам и воеводам.

В данный период впервые появляются общегосударственные органы полиции. 23 апреля 1733 г. в 23-х губернских, провинциальных и уездных городах были введены полицмейстерские конторы<sup>1</sup>. они подчинялись Главной полицмейстерской канцелярии в Петербурге. К компетенции полиции, имевшей свои вооруженные формирования, были отнесены: охрана порядка, борьба с преступностью, предварительное следствие, городское благоустройство противопожарные мероприятия<sup>2</sup>.

В годы правления дочери Петра I возросло значение Сената, который с развитием государственного аппарата (коллегий) превратился в главный орган надзора за деятельностью всех правительственных учреждений в центре и на местах. С 1741 г. Сенат активно занимался упорядочением законодательных актов за 1725–1741 гг. Были отменены устаревшие указы, которые стали «противные государственной пользе». Должности сенаторов становились выборными из сотрудников Юстиц-коллегии и из дворян. По именному указу от 27 апреля 1732 г. «О должности Сената» сенаторы являлись действительными тайными советниками и тайными советниками, решали в Сенате дела государственные и затем заверяли журнал заседаний. Сенаторы обязаны были докладывать Сенату об имевшем место вреде государству, о нарушениях законодательства, им известных (по именному указу 16 августа 1760 г.), докладывали о нарушениях порядка и в самом

---

<sup>1</sup> Полицмейстер – начальник городской полиции губернского города в России. Впервые должность создана в 1718 г. в Петербурге. Полицмейстеру подчинялись все полицейские чины и учреждения города.

<sup>2</sup> См.: Быстренко. История государственного управления в России. Учебное пособие. Новосибирск – М., 1997. С. 48–49; Мизь А.Б. История государственного управления и самоуправления в России. Саратов, 2004; и др.

Сенате. С 1742 г. назначался определенный день подачи императрице челобитных<sup>1</sup>.

При Елизавете Петровне в 1741 г. был восстановлен «Кабинет ее величества»<sup>2</sup>, который решал большинство государственных дел. Вместе с тем, в 1756–1762 гг. действовала и Конференция при высочайшем дворе как совет при императрице. Первоначально конференция была создана для решения вопросов внешней политики и руководства военными действиями во время семилетней войны (1757–1762 гг.), но вскоре фактически подчинила себе Сенат, коллегии и другие центральные учреждения, ведавшие внутренним управлением. Конференц-министрами стали С.Ф. Апраксин, А.П. Бестужев-Рюмин, М.П. Бестужев-Рюмин, А.Б. Бутурлин, М.И. Воронцов, Р.И. Воронцов, М.М. Голицын, И.И. Неплюев, Н.Ю. Трубецкой, Я.П. Шаховский, А.М. Шувалов, П.И. Шувалов, великий князь Петр Федорович.

При императрице Елизавете (в 1747 г.) было восстановлено гетманство в Малороссии (гетманом был утвержден граф К.Г. Разумовский). Была реорганизована и Малороссийская коллегия – центральный орган управления Украиной (1722–1727 гг., 1764–1786 гг.). Членами Малороссийской коллегии назначались поровну русские и украинцы. В 1753 г. на Украину, на территорию между Бахмутом и Луганском, были переселены сербы – шесть полков для государственной службы (с семьями), с правом «свободных поездок для торговых целей в Польшу, Крым, Молдавию».

Выдвинулась деятельность Военной коллегии по укреплению регулярной рекрутской армии созданной Петром I. Главным способом восполнения военных сил были рекрутские наборы. В 1757 г. по представлению П. Шувалова был введен новый порядок отправления рекрутской повинности. Все губернии страны были разделены на пять частей и эти части по очереди должны были укомплектовывать войско, а губернии Архангельская с провинциями Вологодской, Устюжской и Галицкой – флот и адми-

---

<sup>1</sup> Государственность России: Словарь-справочник. Должности, чины, звания, титулы и церковные саны России. Конец XV в. – февраль 1917 г. Ч. II. М., 2005. С. 312.

<sup>2</sup> Учрежден в 1704 г. Петром и являлся канцелярией царя, закрыт в 1727 г. Кабинет министров Анны Ивановны существовал 10 лет.

ралтейство. Для раненых вместо прежней отсылки в монастыри, в 1758 г. в Казани был устроен инвалидный дом, а в 1760 г. учреждены богадельни в губерниях Казанской, Воронежской, Нижегородской и Белгородской, т.к. в этих губерниях было изобилие мяса и рыбы. В богадельнях помещались отставные и раненые с их женами и детьми в особых избах, по десять человек в избе. Надзирали за ними назначенные надежные обер-офицеры.

Укреплялось и положение губернаторов, а также правителей провинций воевод. В 1749 г. был издан указ о строительстве для губернаторов за казенный счет домов «о восьми покоях с хозяйственными пристройками и, кроме того, губернскую канцелярию с конторой для сбора подушных». Для воевод «также строились в провинциальных городах дома о пяти покоях с хозяйственными пристройками и, кроме того, дом для провинциальной канцелярии».

В 1744 г. (указ – 14 января) учреждены две новые губернии «Финляндская из завоеванных у Швеции земель, и Оренбургская, которая делилась на провинции: Исетскую, Уфимскую и Зауральскую землю башкиров»<sup>1</sup>.

Правительство провело ряд важных управленческих акций.

#### **В области экономической:**

1. Отмена внутренних таможен по указу 20 декабря 1753 г. Значение этой меры велико, ибо Русское государство политически объединилось в XV–XVII вв., а в экономическом отношении продолжало быть раздробленным на множество областей, в каждой из которых взимались пошлины с привозимых для продажи товаров. Отмена внутренних таможен была осуществлена по инициативе конференц-министра графа П.И. Шувалова в 1753–1754 гг. Вместо внутренних отмененных таможен была введена единая таможенная пошлина на границах государства. Мера эта была удачной и выгодной для России.

2. Императрица Елизавета стремилась продолжать дело Петра I по сбережению лесов, ею был издан ряд распоряжений. «В видах сбережения лесов, – отмечал Н.И. Костомаров, – запрещено было в 1744 г. в Москве строить вновь деревянные дома, а в 1748 и 1755 гг. около Москвы на двести верст кругом изгонят

---

<sup>1</sup> Костомаров Н.И. Русская история в жизнеописаниях ее главных деятелей. М., 2003. С. 985.

стеклянные и железные заводы и даже винокурни, содействующие уменьшению лесов. Выделка смолы, хотя издавна приносила немалый доход казне, но признаваемая вредной для лесов, допускалась только в Малороссии, около Чернигова и Стародуба, и в северной земле, в брянских лесах. Она составляла исключительно казенное достояние». Для сбережения лесов уничтожили соляные промыслы в Блахне и Соль-Галиче, оставили только тотемскую, элтонскую соль и разработку соли вблизи Саратова и др. В г. Саратове было учреждено соляное правление.

**В области культуры.** В 1755 г. благодаря трудам М.В. Ломоносова и покровительству министра И.И. Шувалова был учрежден Московский университет в составе трех факультетов (юридического, медицинского и философского); в 1756 г. – последовал указ императрицы об открытии русского театра в Санкт-Петербурге; в 1757 г. последовал указ об учреждении в столице Академии художеств. Время правления Елизаветы характеризовалось сменой немецкого влияния, господствовавшего в предшествующую эпоху, французским культурным влиянием.

Укреплялось привилегированное положение дворянства как правящего сословия России. Монопольным правом дворянства было объявлено владение населенными землями и крепостными людьми (указы 1730 г., 1740 г., 1758 г.). Для оформления дворянства как привилегированного сословия и его учета в 1761 г. велено было составить «родословную книгу о дворянах». Указ 1761 г. предоставил помещикам право ссылать своих крестьян «за дерзости» в Сибирь на поселение. Для улучшения экономического положения помещиков в 1751 г. был открыт государственный заемный банк, с правом выдавать льготные ссуды (6% годовых).<sup>1</sup> Однако главная реформа последовала при Петре III (1761–1762 гг.) – был издан Манифест о вольности дворянства, который освободил дворян от обязательной 25-летней службы, введенной Петром I. Дворянство ликовало, теперь значительная его часть занялась своими хозяйствами, что положительно повлияло на развитие экономики страны. Настроенный на европеизацию России, Петр III имел оппозицию из лиц гвардии, духовенства и в

---

<sup>1</sup> См.: Ключевский В.О. Курс русской истории. М., 1989. С. 298; Пушкарев С.Г. Обзор русской истории. Ставрополь, 1993 и др.

первую очередь своей жены немки Екатерины Алексеевны (Августа София Фредерика являлась дочерью немецкого мелкого принца Ангальт-Цербстского, генерала прусской службы). 28 июня 1762 г. Екатерина II, опираясь на гвардию, произвела дворцовый переворот – свергла с престола Петра III и приняла титул самодержавной императрицы. Так дворцовые перевороты в России 1725–1762 гг. завершились окончательной потерей Романовыми престола (ни Екатерина I – литовка Марта Скавронская, ни Екатерина II – немка, принцесса Ангальт-Цербстская) не являлись Романовыми. На престоле России укрепилась немецкая династия Голштейн-Готторпов, правившая Россией до отречения последнего императора Николая II 2 марта 1917 г.

В чем же причины потери русскими царями Романовыми престола? Прежде всего в связи с незавершенностью формирования весьма важного для нашего отечества механизма передачи верховной власти. Утрата престола была прямым следствием самовластия в России, ибо абсолютный монарх, даже очень подготовленный и умный, мог оказаться неспособным (как это было в случае со смертельно заболевшим Петром I) решить лишь один вопрос – сам вопрос о передаче престола. В современной историографии на этот счет отмечается: «Устав Петра I о престолонаследии создал предпосылки для политической нестабильности в стране, для пресечения династии Романовых... Именно Петру все его преемники были обязаны возможностью занять российский трон»<sup>1</sup>.

Гвардия была движущей силой и «дворцовых революций» 1725–1762 гг. Однако поведение гвардии было трудно предсказуемо, прежде всего, в связи с неоднородным социальным составом. Комплектовалась гвардия из дворян, многие из которых, однако, не имели крепостных и свое участие в переворотах обусловливали надеждой обогащения, получения офицерского чина и «деревнишки».

Потеря Романовыми престола была прямым следствием появления в верховном управлении слабых руководителей, которые, хотя и провели ряд важных акций в управлении, но зачастую

---

<sup>1</sup> См.: Чашков В.Н. Романовы: Кто они? //Отечественная история. 1998. № 1. С. 172.

направляли государство в личных интересах, слепо преклонялись перед иностранцами. Именно в эпоху дворцовых переворотов и произошло угасание династии Романовых. По свидетельству академика С.Ф. Платонова, «период временщиков, тянувшийся 17 лет (1725–1741 гг.), оставил по себе самую печальную память у русских людей».

В 1725–1762 гг. была подтверждена такая закономерность истории государственного управления России, как смена реформ контрреформами аппарата государственной власти. Попытка же ограничения самодержавия (1730 г.), появление более десятка проектов с обоснованием таких преобразований внесли в освободительное достижение XIX – начала XX вв. важный аргумент формирования программы общественных движений, а затем и партий.

Обращаясь к историческому опыту государственного управления России с 1725–1762 гг., В.О. Ключевский констатировал: «После Петра I государственные связи, юридические и нравственные, одна за другой порываются, и среди этого разрыва меркнет идея государства, оставляя по себе пустое слово в правительственных актах»<sup>1</sup>.

*Нужнова С.Л., к. полит. н. (СКАГС)*

## **РЕФОРМА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ: НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ**

Очередной этап реформы местного самоуправления берет свое начало в 2003 г. с момента принятия ФЗ № 131-ФЗ. Обладая одновременно признаками общественного и государственного институтов, являясь важнейшим элементом механизма управления, местное самоуправление призвано оптимально сочетать в себе, с одной стороны, интересы человека, жителя данной территории, а с другой - интересы государства, региона и местного сообщества. Основная цель любой административной реформы (реформа местного самоуправления является ее частью) заключается в повышении эффективности власти и управления. Особое значение это приобретает на местном уровне, где власть максимально приближена к населению. Власть должна эффективно решать вопросы местного значения в соответствии со своей компетенци-

---

<sup>1</sup> Ключевский В.О. Курс русской истории. Т. IV. М. 1989. С. 305.



ей, исходя из действительных интересов населения. Население также должно быть реально, а не номинально вовлечено в решение местных вопросов. Таким образом, в качестве конечного результата реформы можно назвать формирование местного самоорганизующегося сообщества, принимающего активное участие в жизни своей территории вместе с соответствующими местными органами власти и управления. Отсюда - повышение эффективности местной власти, рост доверия к ней со стороны населения. Исходя из этого, можно круг вопросов, которые должны быть решены в процессе реализации реформы местного самоуправления.

Первая группа вопросов непосредственно связана с реализацией положений ФЗ № 131-ФЗ. Прежде всего, это формирование территориальной основы местного самоуправления, а также организационной структуры местных органов власти, формулирование вопросов местного значения, разграничение полномочий местного самоуправления с органами государственной власти, финансово-экономическое обеспечение функций и полномочий местной власти и некоторые другие.

Вторая группа вопросов вытекает из природы местного самоуправления и связана с вовлечением населения в решение местных проблем, развитием гражданской инициативы, формированием различных структур самоорганизации населения и т.п.

Рассмотрим подробнее некоторые проблемы, возникшие в ходе реализации муниципальной реформы.

За время реализации реформы местного самоуправления сделано немало. В частности, по официальным данным Минрегион России,<sup>1</sup> в области территориальной организации местного самоуправления на конец 2007 г. были утверждены границы 24154 муниципальных образований (на начало реформы их было 11733).

Согласно результатам муниципальных выборов, имевших место в муниципальных образованиях за реформенный период, было избрано 247 тыс. депутатов представительных органов, что составляет почти 100 % (если быть точными - 98,2 %) от определенной уставами муниципальных образований численности представительных органов. Также было избрано более 15 тыс. глав муниципальных образований, около 9 тыс. глав - из числа депутатов представительных органов муниципальных образований. В 3826 муниципальных образованиях (16% от общего количества) главы местных администраций были назначены по контракту. В 20092 муниципальных образованиях главой местной администрации является глава муниципального образования.

---

<sup>1</sup> Официальный интернет-сайт Министерства регионального развития РФ: [www.minregion.ru](http://www.minregion.ru)

В ходе формирования новой территориальной организации местного самоуправления возник ряд проблем, проистекающих во многом из особенностей той или иной территории. Например, в европейской части России многие вновь созданные поселения объединяют территории нескольких населенных пунктов, расположенных на расстоянии нескольких километров друг от друга, что в определенной степени осложняет организацию управленческой, финансовой и хозяйственной деятельности муниципальных образований.<sup>1</sup>

Как показала практика, федеральный закон № 131-ФЗ в части требований к территориальной организации местного самоуправления мало эффективен для отдаленных, мало заселенных территорий Сибири, Дальнего Востока и Севера. В ходе реализации выше названных положений выяснилось, что нецелесообразно создавать на таких территориях несколько отдельных муниципалитетов взамен существующей одной административной единицы. В качестве примера здесь можно привести г. Усть-Камчатск на Дальнем Востоке, где на территории данного района необходимо создать три отдельных муниципалитета. Проблема заключается в том, что промышленно развитым, создающим рабочие места является только Усть-Камчатск, за счет которого и живет на сегодня единый Усть-Камчатский район. Когда будут созданы из одного района три, число чиновников возрастет втрое, то есть получится, что из трех вновь созданных муниципальных образований нормально жить и развиваться будет только один, а за счет чего жить двум другим – вопрос.

В Дагестане вопрос возник в связи с так называемыми отгонными землями, куда горцы гоняют в сезон скот и которые составляют около половины территории республики. Их статус закреплён даже в Земельном кодексе. Но при реформировании органов местного самоуправления этот особый статус законодательством никак не учитывается.<sup>2</sup>

Может показаться, что это отдельные точечные проблемы и они в целом не влияют на позитивные достижения в области организационно-территориальной организации местного самоуправления, однако не учитывать их нельзя, в противном случае такое положение вещей будет противоречить самой природе местного самоуправления.

В области кадрового обеспечения органов местной власти в цифровом выражении ситуация выглядит вполне благоприятно: по данным субъектов Российской Федерации на 1 ноября 2007 года к кате-

---

<sup>1</sup> Сотникова О. Муниципальные образования в условиях реформирования // Государственная служба. 2007. № 2. С. 88

<sup>2</sup> Сайт межрегионального фонда информационных технологий: [www.mfit.ru/local/smi/16-05-04-2.html](http://www.mfit.ru/local/smi/16-05-04-2.html)

гории муниципальных служащих относятся 328,3 тысячи человек. Это на 8200 человек больше, чем на начало 2007 года, что, в свою очередь, свидетельствует о более активной позиции органов местного самоуправления в реализации целей и задач, стоящих перед ними, решении вопросов местного значения.

Несмотря на это, одной из основных проблем реализации реформы местного самоуправления является нехватка квалифицированных кадров, способных и желающих (что тоже немаловажно) решать поставленные задачи, эффективно работать в новых условиях. Если увеличение количества муниципальных служащих позволяет делать выводы о позитивном движении в направлении реализации целей и задач реформы местного самоуправления, с одной стороны, то, с другой, это не значит, что качество вновь поступивших на службу будет соответствовать требуемому.

Проблема низкого уровня профессиональной подготовки муниципальных служащих и лиц, замещающих выборные муниципальные должности, стала уже дежурной, но от этого ее значимость и острота не уменьшились.

Проблема во многих случаях низкого общеобразовательного и в целом общекультурного уровня муниципальных кадров, неспособных к принятию эффективных управленческих решений, отмечается не только учеными, экспертами, аналитиками, но и теми, кто знает об этом изнутри, сталкивается с этим ежедневно в процессе своей трудовой деятельности. Например, И.Воронин – глава администрации городского округа – г. Волжский Волгоградской области – прямо говорит, что «руководители и служащие вследствие низкого уровня своего общекультурного и профессионального развития оказываются неспособными к продуктивной умственной деятельности, без которой невозможно эффективное управление. Более того, низкий уровень саморефлексии не позволяет им критически оценить ограниченность своих способностей».<sup>1</sup>

Жесткое высказывание, однако очень точно отражающее положение вещей. Проблема низкого уровня образования и, как следствие, общекультурного уровня в целом, особенно когда это касается руководителей, тормозит восприятие новых идей, внедрение новых технологий ведения дел, работы с кадрами и т.д., а все это в конечном итоге сказывается на эффективности осуществляемой деятельности в целом. Такая ситуация во многом проистекает из того, что в небольших муниципальных образованиях порой просто неоткуда взять нужного спе-

---

<sup>1</sup> Воронин И. Инновационные технологии в управлении муниципальной службой: проблемы реализации // Государственная служба. 2007. № 3. С.40

циалиста. Это связано с неблагоприятной демографической ситуацией во многих муниципальных районах, оттоком наиболее перспективного и трудоспособного населения и, как следствие этого, «старение» кадров, дефицит квалифицированных руководителей и специалистов.

Какой же выход из сложившейся ситуации? Первое и основное – это, конечно же, обучение муниципальных служащих, их профессиональная подготовка, переподготовка и повышение квалификации. Вопрос повышения эффективности системы подготовки и переподготовки муниципальных служащих, переподготовки депутатов представительных органов и выборных должностных лиц местного самоуправления является приоритетным направлением развития местного самоуправления. В связи с этим разрабатываются соответствующие программы обучения, выделяются средства как на федеральном, так и на региональном уровнях. Многие субъекты Федерации вплотную занимаются вопросом обучения своих муниципальных служащих, не жалея на это ни времени, ни средств. Это один аспект проблемы. С другой стороны, проблема часто кроется в том, что многие руководители, на словах признавая необходимость обучения работников, повышения их профессионализма и квалификации, на деле всячески препятствуют этому по различным причинам: нет денег на оплату обучения или командировочные расходы; нет замены работнику на время его отсутствия, в конце концов его устраивает и такой работник, и т.п. Существует и третья сторона проблемы, решение которой найти наиболее проблематично. Она кроется в нежелании самого муниципального служащего, в отсутствии у него потребности учиться, повышать свой профессиональный уровень, повышать эффективность своей деятельности. Можно разработать суперноваторские учебные программы, пригласить самых крупных специалистов – теоретиков и практиков – по данному вопросу, наилучшим образом организовать учебный процесс, но если сам человек в этом не заинтересован, вряд ли от всех этих мероприятий можно ожидать большого эффекта. Важен сам настрой человека и его окружения на познавательную деятельность, а следовательно, в самих органах местной власти должна быть соответствующая обстановка, ориентированная на постоянный профессиональный рост.

Местное самоуправление – это право населения на самостоятельное решение вопросов местного значения, это форма осуществления гражданами своей власти на местном уровне. Поэтому следующая проблема – это проблема реальной реализации данного права, участия населения в осуществлении местного самоуправления. Из самой природы местного самоуправления вытекает положение об активном участии населения в решении местных вопросов. С точки зрения законодательного оформления все обстоит вполне благополучно. Федеральный

закон 2003 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» в отличие от закона 1995 года с аналогичным названием описывает формы участия населения в осуществлении своего конституционного права на участие в местном самоуправлении. На деле население достаточно слабо вовлечено в решение местных вопросов. Такая низкая гражданская активность связана во многом с традиционным в российской политической культуре недоверием к власти, с отсутствием веры в саму возможность оказания влияния на власть, а также с низким уровнем правовой и политической культуры в целом. Также граждане в своем большинстве видят в местном самоуправлении скорее институт муниципального управления, а не орган народовластия, создаваемый населением для решения своих проблем. А также у людей «нет знания о том, в каких формах и на каком уровне возможно участие в местном самоуправлении».<sup>1</sup> Например, социологические исследования, проводившиеся в муниципальном образовании «г. Нижнекамск» в Республике Татарстан на предмет знания горожанами форм самоуправления и готовности принимать в них участие показали, что граждане знают, готовы участвовать в пассивных формах, таких как местный референдум, муниципальные выборы, собрание граждан. Что же касается активных форм (публичные слушания, правотворческая инициатива, опрос граждан, территориальное общественное самоуправление и др.), знают и готовы принимать в них участие от 10 до 30%.<sup>2</sup> Данные, полученные в ходе этого «местного» исследования, напрямую пересекаются с данными масштабного мониторингового социологического исследования, проводившегося РАГС с 2003 по 2006 гг., по изучению поддержки обществом административной реформы в целом. В частности, исследования показали, что граждане предпочитают пассивные формы взаимодействия с властью: например, признавая полезность контроля за властью со стороны рядовых граждан (63,5 %), реально контролировать власть согласны только 6 % опрошенных.<sup>3</sup>

Чтобы преодолеть сложившуюся ситуацию, вовлечь население в решение местных вопросов, потребуется время, значительные организационные и пропагандистские ресурсы, изменение характера ведения дел самими местными властями. В 2005 г. президент конгресса муни-

---

<sup>1</sup> Андрушина Е. Местное самоуправление в современной России: драматизм становления // *Власть*. 2006. № 1. С. 23

<sup>2</sup> См. подробно: Хайдаров Р. Проблемы становления местного самоуправления в монопромышленном городе // *Власть*. 2007. № 8. С. 43-47

<sup>3</sup> См. подробно: Комаровский В. Административная реформа: ожидания и требования к государственной службе. // *Государственная служба*. 2007. № 1. С. 35-42

ципальных образований РФ Э.Шереметьева, выступая на совете законодателей «О ходе реформы местного самоуправления в РФ и первоочередных задач по ее законодательному обеспечению», говорила о необходимости проведения большой разъяснительной работы, чтобы граждане восприняли идеи местного самоуправления. «И без помощи СМИ нам не достичь народного понимания. А понимание – это уже начало согласия. На федеральном телевидении есть программы «Парламентский час» и «Клуб сенаторов», - но нет программы, которая бы рассказывала о примерах состоявшихся гражданских инициатив, о том, как эффективно организовать жизнь на местах. Необходимо популяризировать Закон, воспитывать в обществе позитивное отношение к местному самоуправлению»<sup>1</sup>.

Но это одна сторона вопроса. А есть и другая: а хочет ли, готово ли само население принимать активное участие в решении вопросов местного значения, а значит и нести ответственность за них. Упомянутые выше исследования показывают, что не очень. Один из выводов, который делается в ходе мониторинга РАГС, заключается в том, что, «дозрев» до требования «быть услышанными», наши граждане еще не готовы включиться в соответствующей форме в работу государственных или общественных организаций, считая, что реформирование государства, в том числе такого института, как госслужба, – это дело главным образом самого государства».<sup>2</sup> Все это справедливо и для реформы местного самоуправления, тем более, что она является частью административной.

Это с одной стороны. С другой стороны, возникает вопрос, а нужно ли местным властям, чтобы население было активно. Не секрет, что многие из местных глав, особенно это наглядно на уровне муниципальных районов, чувствуют и ведут себя как мелкие удельные князьки: делают кадровые назначения по родственному принципу и принципу личной преданности, свободно, на сколько это возможно, распоряжаются местным бюджетом, решают многие местные вопросы, исходя из собственных представлений и умозаключений и т.п. И даже когда общественность активно выражает свое несогласие, свою активную гражданскую позицию по тому или иному вопросу, на это мало обращается внимания. Ярким примером подобной ситуации является деятельность главы городского округа – г. Урюпинска в Волгоградской области. Его решением была открыта для проезда машин всегда бывшая пешеходной дорога к городскому пляжу. Это привело к тому, что пешие отдыхающие вынуждены идти по обочине дороги в клубах пы-

---

<sup>1</sup> [www.uglich.ru](http://www.uglich.ru)

<sup>2</sup> Комаровский В. Указ.соч. С. 42

ли, дыша выхлопными газами, не говоря уже об экологических минусах данного решения. Неоднократные обращения через местную газету (которая в конечном итоге заняла сторону администрации, что неудивительно) граждан к властям с просьбой восстановить пешеходную зону и непосредственно в органы местного самоуправления не привели к положительному решению вопроса. На все обращения и протесты граждан власти отвечали, что рядом с дорогой есть пешеходная тропинка, по которой и следует ходить всем «безлошадным». Об экологической составляющей данного вопроса, судя по риторике местных властей, вообще никто не задумывался.

Казалось бы, в такой ситуации мог свою роль сыграть представительный орган местного самоуправления, который призван выражать (представлять) интересы избравшего его населения и от его имени должен контролировать деятельность исполнительной власти. Именно через представительный орган население муниципального образования прежде всего реализует свое право на участие в решении вопросов местного значения. Но здесь мы сталкиваемся еще с одной проблемой, выявившейся в ходе становления института местного самоуправления. Как известно, никакой официально установленной иерархии ветвей власти не существует. Исходя из принципа разделения властей, они равны между собой и независимы друг от друга, хотя в теории формулируется положение о существовании определенной субординации между ними, а именно, что «первой среди равных» на всех уровнях является законодательная, представительная ветвь власти, так как она устанавливает предмет деятельности исполнительной и судебной ветвей. Принятая структура описания ветвей власти как бы подтверждает данный тезис, где первой всегда идет законодательная, представительная ветвь. В реальной жизни на всех уровнях наблюдается прямо обратная зависимость, где исполнительная власть формирует предмет деятельности власти законодательной, представительной. А на местном уровне, как показывает практика и отмечают специалисты, роль представительного органа весьма и весьма ограничена. Связано это во многом с тем, что полномочия главы муниципального образования, председателя представительного органа и главы местной администрации фактически сосредоточены в одном лице. Формально они разделены. Согласно п. 4 ст. 36 ФЗ № 131-ФЗ одно лицо не может одновременно исполнять полномочия председателя представительного органа муниципального образования и полномочия главы местной администрации, но очевидно, что практически все решения принимаются при непосредственном участии главы муниципального образования. Такое положение вещей сводит роль представительного органа к нулю. Последнее связано еще и с тем, что среди депутатов большинство мест заняты людьми прямо или

косвенно зависящими от главы местного самоуправления: предприниматели, директора муниципальных предприятий, школ, главврачи больниц и т.п. А в таком положении зависимости сложно вступать в конфликт с человеком, от которого фактически завит не только сам человек, но и дело, которое он делает.

Решение данной проблемы представляется наиболее сложным. Даже если законодательно отменить возможность исполнять главой муниципального образования полномочия председателя представительного органа, то проблема решится только частично. Выше мы уже отмечали сложившуюся практику доминирования исполнительной ветви власти. Следовательно, пути ее решения лежат в другой плоскости, а именно в росте гражданской активности, гражданского самосознания, в повышении правовой и политической культуры населения.

Итак, в ходе реализации реформы местного самоуправления возник целый ряд проблем, от решения которых во многом зависит успешность реформы в целом. Даже точечная проблема какого-то маленького населенного пункта не должна оставаться без внимания, так как она влияет на эффективность решения местных вопросов и, как следствие, на жизнь населения в целом.

Пока граждане будут считать, что реформирование государственной и местной власти – это дело только государства, будут продолжать постоянно возникать проблемы на пути внедрения положений реформы в жизнь. Привлечение населения к активному участию в жизни местного сообщества является залогом достижения целей и задач реформы местного самоуправления.

*Беклемищев Е.П., доц. СКАГС  
Панкратова И.А., асс. ЮФУ*

## **ОБ ОБРАЗЕ КАРЬЕРЫ И ЕГО РОЛИ В ПРОФЕССИОНАЛЬНОМ СТАНОВЛЕНИИ ЧИНОВНИКОВ**

В психологической науке проблема образа принадлежит к числу фундаментальных и является центральной категорией. В.П. Зинченко и Б.Г. Мещерякова определяют образ как «чувственную форму психического явления, имеющую в идеальном плане пространственную организацию и временную динамику».

В многочисленных экспериментальных и теоретических исследованиях была вскрыта отражательная сущность образа и выявлены его основные особенности (Б.Г. Ананьев, 1961, 1980;



С.В. Кравков, 1948; А.Н. Леонтьев, 1979, 1988 и др.).

Различные характеристики образа являются базой конкретных действий и построения своего жизненного пути, поэтому уделяется такое большое внимание изучению таких понятий как «образ мира» (Д.Б. Даненова, 2001; Н.Н. Колмогорцева, 2003; А.П. Наминач, В.В. Столин, 1999 и т.д.) и «образ будущего» (Ф.Е. Василюк, 1993; Е.Б. Быкова, 2002; А.Л. Коробкин, 2002).

С.Д. Смирнов, напротив, пишет о том, что «построение образа есть прежде всего актуализация деятельности человека, той или иной части уже имеющегося образа мира и лишь во вторых есть процесс уточнения образа мира». С.Д. Смирнов раскрывает сущность образа мира в том, что не мир образов, а образ мира регулирует деятельность человека.

Область будущего, наличие или отсутствие его позитивного образа, имеет особый смысл для процессов существования человека уже на общебиологическом и физиологическом уровне, что убедительно доказано в работах П.К.Анохина, Н.А.Бернштейна и др. В общей психологии интерес к образу будущего как феномену опережающего отражения воплотился в работе Б.Ф.Ломова и Е.Н.Суркова по исследованию механизма антиципации. Б.Ф.Ломов определяет антиципацию как «психический процесс, обеспечивающий возможность принимать те или иные решения с определенным временно-пространственным упреждением событий».

С образом будущего связано понятие «жизненные планы». Жизненные планы представляют собой целостную картину намеченного жизненного пути, идеальный и желаемый образ целей и результатов жизнедеятельности плюс способы решения задач и достижения целей. Жизненные планы содержательно представляют собой совокупность решений личности об организации своей жизнедеятельности в определённых сферах, конкретизирующуюся в целях, средствах, оценочных элементах и мобилизационных приёмах. Многие авторы (И.С.Кон, М.М.Растова, М.Х.Титма и др.) сходятся в том, что жизненный план содержит намеченные для осуществления цели, а также средства, очерёдность, сроки их реализации, ресурсы, для этого необходимые.

Категория «жизненный план» как регулятор развития личности обладает следующими чертами: направленность на са-

мого себя; влияние на характер деятельности; отражение активности субъекта; детерминация социального поведения. Различие же их состоит в большей конкретности жизненных планов и определении в них сроков достижения фундаментальных и промежуточных целей. В жизненных планах проявляется жизненная стратегия личности (способность соединить свои индивидуальные особенности и возможности, притязания с требованиями общества, окружающих, приведение в соответствие своей личности и способа своей жизни). Через стратегию жизни увязываются жизненная программа и жизненная перспектива. Жизненные планы включают себя ряд сфер деятельности человека: социальная, интимно-личностная, профессиональная и т.д. Нам представляется интересным изучение профессиональной сферы. В современной психологической науке для описания процесса формирования личности в профессиональной деятельности используются разнообразные термины, одним из которых является «образ карьеры».

При изучении понятия образа карьеры мы проанализировали семантическое поле данного понятия. Зарубежные исследования в основном являются эмпирическими. Дж.Холланд исследовал типы личности и их влияние на формирование представлений о карьере. Д.Сьюпер выделяет как основной фактор формирования представлений о карьере Я-концепцию.

Глубокий методологический анализ встречается в работах отечественных авторов. Термин «образ карьеры» и сопряженные с ним понятия широко исследуются последние десять лет. С данным термином соотносятся такие понятия как: «профессиональная составляющая образа мира» (Е.А. Климов, 1995; И.Б. Ханина, 1999), «планирование своей карьеры» (Е.Г. Молл, 1998), «идеалы профессиональной карьеры» (А.М. Шевелева, 2000), «динамика представлений о профессиональной карьере» (Н.Л. Кирт, 2000), «образ карьерного пути» (И.П. Лотова, 2004). Различные управленческие аспекты карьеры (виды и типологизация, этапы развития, планирование и реализация) анализируются в монографиях ученых (В.А. Пызин, 1996; М.И. Магура, 1997; Службная карьера, М.: РАГС-Экономика, 1998; В.А. Поляков, 2001 и др.).

Наиболее полным в сфере представлений о профессиональной карьере является исследование И.П. Лотовой образа карьеры. В своем исследовании, анализируя образ карьерного

пути, автор пишет о том, что образ карьеры - это «интеграл наличного состояния личности, способа его изменения и его финального состояния». Однако такие понятия как «образ карьеры» и «образ карьерного пути» в ее работе являются синонимами.

*Нам представляется, образ карьеры является более широким и интегральным понятием и включает в себя образ карьерного пути.*

На управленческом языке эти исходные понятия ассоциируются с (индивидуальными) моделями карьеры (карьерного пути) личности, которые могут сопоставляться в динамике, на разных этапах жизненного пути с фактической карьерой (профессиональным, карьерным путем).

И.П. Лотова выделяет следующие характеристики образа карьерного пути: основные (пространственная, временная, уровневая, последовательность стадий, длительность); дополнительные (разнообразие, точность, адекватность, гибкость, ближайшая зона развития, целостность, включенность в профессиональную деятельность). Также выделяет этапы развития профессиональной карьеры и формирования образа карьеры.

В результате исследования И.П. Лотовой были получены психологические описания профессионального пути и планы карьеры, отражающие образы будущего карьерного пути, сформировавшиеся у госслужащих. Исходя из результатов исследования И.П. Лотовой можно выделить различные варианты соотношения профессионального и карьерного пути.

1. Образ карьерного пути предвдваряет профессиональный путь. Представление о будущей карьере формируется еще до начала профессионального самоопределения и получения профессионального образования.

*Такой образ эмоционально насыщен, но слабо структурирован. Он может служить толчком для начала успешной карьеры (например, образ юриста является эмоционально привлекательным, ассоциируется с быстрым карьерным ростом, материальным достатком, высоким социальным статусом).*

2. Формирование образа карьерного пути практически совпадает с началом профессионального пути. В начале профессионального пути человек не ставит карьерных целей, но достигнув определенного уровня профессионализма он начинает их ставить.

*В этом случае образ карьерного пути является толчком к самообразованию и повышению своей квалификации. Он является более структурированным и более эффективным для осуществления карьерных планов (например, образ карьеры госслужащего, сформировавшийся на начальном этапе обучения по специальности «государственное и муниципальное управление», ассоциируется со стабильным карьерным продвижением, социальными гарантиями, низкой профессиональной нагрузкой, служебными связями).*

3. Человек, достигнув определенной степени мастерства, приходит к решению делать не горизонтальную карьеру, а вертикальную карьеру. У него формируется образ карьеры, когда выступает как конечный результат.

*В данном случае образ карьеры может являться тормозом в иерархическом продвижении по службе (например, у госслужащих, проработавших более десяти - пятнадцати лет, формируется образ конечной желаемой должности по достижении которой человек перестает стремиться к дальнейшему продвижению и часто отказывается от более высокой должности).*

В силу специфики соотношений профессионального и карьерного путей будут различны и механизмы формирования образа карьеры. Для изучения образа карьеры и механизмов его формирования в психологии применялись акмеологический (И.П. Лотова) и программно-целевой подход к планированию карьеры (Е.Г. Молл).

С точки зрения акмеологического подхода, системообразующим фактором образа будущей карьеры является конечная должность, цель личностно-профессионального развития. Она определяется возрастом госслужащего, скоростью продвижения, занимаемой должностью, количеством пройденных за управленческий путь ступеней. Конечная цель определяет пространственно-временные характеристики образа будущего карьерного пути. Более высокий планируемый конечный уровень иерархии системы государственной службы предполагает большее количество плани-

руемых ступеней, более поздний возраст вступления в последнюю должность – увеличение планируемого интервала времени<sup>1</sup>.

Программно-целевой подход к планированию карьеры (Е.Молл) предполагает формулирование системы целей и определение конкретных мероприятий, обеспечивающих достижение этих целей наиболее эффективными путями. Функция такого планирования - оптимизация карьеры и интенсификация личностного развития. Продуктом планирования карьеры является образ будущей карьеры и средства её построения<sup>2</sup> (4). Образ будущей карьеры выполняет функцию регуляции построения карьеры. В его содержание входят ступени карьеры, средства и сроки их реализации. Исходя из положения С.Л. Рубинштейна о том, что «внешние причины действуют через внутренние условия» можно предположить, что «внутренним условием» эффективного карьерного роста является планирование собственной карьеры.

Ряд исследователей (И.П. Лотова, 2004; Е.Г. Молл, 1998) выделяют факторы, влияющие на образ карьеры: возрастные, пол-ролевые, профессиональные представления и др. В качестве содержания образа карьеры может выступать представление о наиболее подходящей профессии. В этом случае факторами, влияющими на характеристики и содержание образа, будут осознание индивидом своих интересов, склонностей, способностей, других психологических и физических особенностей. Для этого требуются развитая способность к самоанализу, а так же информированность о требованиях профессий.

*Анализ научной литературы показывает, что особенностям образа будущего, образа мира и профессиональной составляющей образа мира, идеалу карьеры, образу карьерного пути, их структуре и функциям уделяется достаточно внимания, однако исследователи мало учитывают ту роль, которую играет целостный образ в процессе принятия карьерных решений.*

По нашему мнению, представляет интерес и исследование типовой карьеры, проведенное Е.П. Беклемищевым и В.М. Кон-

---

<sup>1</sup> Лотова И.П. Развитие профессиональной карьеры кадров государственной службы. Дис. ... докт. психол. наук. М., 2004.

<sup>2</sup> Молл Е.Г. Психология управленческой карьеры. Дис.... докт. психол. наук. СПб., 1994.

стантиновым<sup>1</sup>. Предложенная ими «типовая карьера» - это усредненный по контингенту фактически сложившийся наиболее частый путь (цепочка последовательно замещаемых должностей) достижения вышестоящей должности с отражением средней продолжительности (в годах) пребывания на каждой из предшествующих должностей.

«Типовые карьеры» можно исчислять в зависимости от целей для различных уровней и ветвей власти, профилей образования, квалификационных групп должностей и т.п.; они могут исчисляться с даты поступления на работу, на государственную (муниципальную) службу, получения образования и др.

Представляют интерес результаты анализа карьерного роста, выполненного ими по материалам справок-объективов кандидатов на должности судей арбитражных судов субъектов РФ, находящихся в ведении ЮФО (101 справка-объективка с примерно равномерным распределением по субъектам РФ)<sup>2</sup>. Приведем выявленную «типовую карьеру» в виде цепочки карьерного развития (с указанием средней продолжительности пребывания на каждом должностном уровне): стажер прокуратуры (1г.) → следователь (2г.) → помощник прокурора (6 лет) → прокурор (4г.) → судья арбитражного суда (7 лет).

В этой выборке «типовая карьера» встречалась чаще, чем в половине случаев (51%). Исходя из промежуточных должностей Е.П. Беклемищев и В.М. Константинов назвали эту «типовую карьеру» условно «прокурорским» путем достижения должности судьи арбитражного суда. Был выявлен и еще один путь (он встречался чаще, чем в четверти случаев – 31%): стажер районного суда (1г.) → судья районного суда (5 лет) → судья арбитражного суда (7 лет). Он был именован «довольно распространенной карьерой»; содержательно этот путь можно условно называть «судебным».

---

<sup>1</sup> Беклемищев Е.П., Константинов В.М. Типовая карьера как один из индикаторов работы по формированию кадров (на материалах судей арбитражных судов в пределах ЮФУ) // Материалы научно-практич. конф. «Государственная и муниципальная служба в системе управления регионом». Тверь, 2002. С.271 – 273.

<sup>2</sup> Там же.

Остальные, редко встречающиеся, нетипичные, можно именовать «малораспространенными карьерами», они носят порой эпизодически-индивидуальный характер.

*Нам представляется, что создание банков таких множественных «типовых карьер» («типовых карьерных путей») для самых разных видов профессионально-должностной деятельности позволяет:*

- каждой личности построение образа карьеры (плана карьеры) сделать более обоснованным, опирающимся на сложившиеся в данной области деятельности условия карьерного продвижения;

- вместе с тем образ карьеры должен быть сугубо индивидуальным, опирающимся на имеющиеся у личности предпосылки, способности, склонности и другие личностные особенности;

- избегать случаев постановки нереальных (опережающих) карьерных целей, поскольку их недостижение может приводить к потере мотивации, снижению профессиональной активности, к фрустрации личности;

- не ставить легкодостижимые, маломобилизующие цели.

*Под образом карьеры мы понимаем результат мыслительной деятельности, продуктом которой является представление личности о собственной карьере. При этом он содержит в себе карьерную цель и пути ее достижения, имеет яркую эмоциональную окрашенность. Он включает в себя три компонента: предметное содержание карьеры и карьерные цели (когнитивно-предметный компонент); средства и способы построения карьеры (поведенческий компонент) и эмоциональная оценка содержания (эмоциональный компонент).*

Образ карьеры у студента, государственного (муниципального) служащего играет важную роль в профессиональном становлении.

*Тимченко В.А., к. ист. н., доц.  
(Пятигорский филиал СКАГС)*

## **Интернет-пространство как инструмент повышения эффективности взаимодействия власти и общества в России**

Качественные изменения экономической, социально-политической и духовной сфер общественной жизни, обусловленные интенсивным развитием и использованием современных информационно-коммуникационных технологий (далее - ИКТ), ознаменовали переход человечества к новой, постиндустриальной фазе развития – информационному обществу. Серьезное внимание проблемам перехода к информационному обществу государственные органы власти и управления РФ начали уделять после подписания Президентом В. В. Путиным Окинавской хартии глобального информационного общества, принятой в июле 2000 года лидерами стран «большой восьмерки»<sup>1</sup>.

В настоящее время государственная политика России в области развития современных информационных и коммуникационных технологий получает все более конкретные очертания. В России основным шагом в направлении информатизации органов государственной власти стало принятие Постановления Правительства РФ от 28 января 2002 г. № 65 о федеральной целевой программе «Электронная Россия (2002-2010 гг.)». Основной целью этой ФЦП является повышение эффективности государственного управления за счет внедрения и массового распространения информационных и коммуникационных технологий, в том числе обеспечение прав на свободный доступ и распространение информации. Одной из поставленных задач перед ФЦП «Электронная Россия (2002-2010 гг.)» выступает обеспечение открытости в деятельности органов государственной власти и общедоступности государственных информационных ресурсов, создание условий для эффективного взаимодействия между органами государственной власти и гражданами на основе использования информационных и коммуникационных технологий. Это выразилось в создании в рамках ФЦП «Электронная Россия (2002-2010 гг.)» концепции электронного правительства, предполагающей

---

<sup>1</sup> <http://www.pravo.1net.ru/okinava.htm>



кардинальное изменение принципа взаимоотношений государства с населением для обеспечения более эффективного взаимодействия. Это взаимодействие, прежде всего, основано на повышении открытости общегосударственных информационных ресурсов, расширении объема информации, которую государственные органы обязаны размещать в своих информационных системах общего пользования, в том числе в сети Интернет<sup>1</sup>.

Не менее важным результатом распространения ИКТ и проникновения их во все сферы общественной жизни является создание технологических предпосылок для развития гражданского общества за счет реального обеспечения прав граждан на свободный и оперативный доступ к информации через глобальную сеть Интернет. Право на доступ к сети Интернет и на использование размещенных в ней информационных ресурсов должно рассматриваться как одно из прав человека, соответствующее принципам конституционного строя России и гарантированное законом. В свою очередь, использование технологического и информационного потенциала сети Интернет должно быть направлено на ускорение социально-экономического и научно-технического развития страны, повышение эффективности деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений граждан Российской Федерации.

По данным отечественных социологов, на сегодняшний день доступ к всемирной паутине имеют 28 млн. россиян, причем каждый месяц число интернет-пользователей в России увеличивается примерно на 700 тыс. человек<sup>2</sup>. Кроме того, настоящий бум наблюдается в развитии онлайн-изданий, а также интернет-телевидения. Соединение возможностей печатного издания, телевидения и Интернета способно совершить и уже совершает революцию в государственных и общественных коммуникациях. Однако, отсутствие специализированной нормативно-правовой базы, регулирующей Интернет-коммуникацию, сдерживает этот процесс.

---

<sup>1</sup> Коновченко С.В., Киселёв А.Г. Информационная политика в России. М.: РАГС, 2004.

<sup>2</sup> <http://www.fapmc.ru/material/statements/>

Совершенная система информирования граждан о деятельности органов власти и управления способствует приумножению капитала общественного доверия, необходимого для эффективного функционирования государственных структур. Для формирования устойчивой обратной связи важным является то, что Интернет предоставляет возможность интерактивного взаимодействия, ведущего к наращиванию той формы социального капитала, которую можно обозначить как «моральные ресурсы» - т.е. ресурсы, объемы которых в процессе использования не столько сокращаются, сколько нарастают, а исчерпание наступает только в том случае, если ими не пользуются»<sup>1</sup>.

Важным фактором, влияющим на востребованность электронных услуг, является доступность для населения и бизнеса интерактивных технологий. Развитие российской интернет-аудитории демонстрирует в последнее время устойчивый рост. (см. табл.).

*Таблица*

Изменение численности  
русской аудитории интернета, млн. чел.<sup>2</sup>

Год	Виды интернет-аудитории				
	суточная	недельная	месячная	3-месячная	6-месячная
2003	2,8	5,5	7,7	8,7	9,6
2004	3,8	8,2	11,6	13,3	14,6
2005	5,2	10,3	14,2	16,0	17,6
2006	8,0	15,1	20,1	22,2	23,8
2007	10,1	18,4	23,9	26,3	28,0

В настоящее время назрела необходимость в создании национальных, межнациональных (межгосударственных) и международных порталов Интернета, позволяющих отслеживать опыт разных стран по крупным социальным проблемам, включая кардинальные срезы состояния гражданского общества. Они призваны накапливать сведения, поддающиеся сравнению и позволяющие выявлять специфику отдельных стран и регионов с точки

<sup>1</sup> American Economic Review Proceedings. N.Y., 1984, p.74

<sup>2</sup> Интернет в России: Основные результаты опросов /Фонд «Общественное мнение». <http://www.fom.ru/projects/23.htm>

зрения развития и значимости для формирования институтов гражданского общества. Это необходимо в целях отслеживания роста креативности современного человека и его различных социальных ассоциаций, определяющих состояние информационного и гражданского срезов общества и оценки взаимовлияния этих феноменов<sup>1</sup>.

В дискуссиях о выборе российского пути как в «гражданское», так и в «информационное» общество нельзя допускать преобладания иллюзий в безусловной применимости западной практики. Иногда действительно дело понимается так, что есть некая универсальная теория, уже подтвержденная практикой развития западной цивилизации, а нам достаточно эти достижения лишь применить с изменением некоторых деталей и приспособив к реалиям российской действительности<sup>2</sup>. Уровень развития информационной инфраструктуры (далее – ИИ) российского общества, использования ИКТ в государственном управлении и производственной деятельности существенно ниже, чем в ряде развивающихся стран мира. Неравенство в доступе к информации и ИКТ различных групп населения, отдельных регионов России все более превращается в фактор, тормозящий развитие экономики.

Создание равных возможностей для всех членов общества по доступу к информации, ИКТ независимо от места проживания на территории Российской Федерации, возраста и пола, должно предполагать осуществление таких мероприятий как: распространение компьютерной грамотности и культуры; создание единой, оперативной, интерактивной сети открытых государственных информационных ресурсов России и ее интеграция с сетями информационных ресурсов других стран; развитие системы российских открытых информационных ресурсов, включая научно-технические и учебно-методические материалы, и обеспечение

---

<sup>1</sup> Бачило И.Л. Гражданское общество в зеркале Интернета // Научно-практическая конференция «Массовая информация в Интернете: свобода и ответственность» Тезисы и материалы. Москва, 12-13 октября 2007 года.

<sup>2</sup> Солонин Ю.Н. Гражданское общество в российском исполнении // Гражданский Форум. Вып. 2. СПб.: Изд-во СПб филос. общества, 2002. С.82–83.

доступа к ним российских граждан; развитие ИИ субъектов Российской Федерации в составе ИИ России на базе объединения открытых информационных ресурсов территориальных представительств федеральных органов исполнительной власти, органов власти субъектов Российской Федерации, местного самоуправления и заинтересованных представителей частного сектора и гражданского общества; согласование, организация эффективного взаимодействия и координация при разработке и реализации региональных, федеральных и ведомственных программ и проектов развития, использования и распространения ИКТ на уровне регионов.

В настоящее время ИКТ широко используются во многих сферах экономической, политической, социальной и духовной сфер общественной жизни. Создание Интернет-ресурсов часто носит коммерческий характер предположительно окупаясь за счет размещаемой на сайтах «баннерной» рекламы. При этом формирование устойчивых сообществ пользователей - «комьюнити» вокруг тематически четко очерченного сайта получило наибольшее развитие в сфере маркетинга (идеальная сегментация рынка).<sup>1</sup>

Однако не меньший интерес представляет формирование комьюнити вокруг некоммерческих ресурсов – научных, образовательных, политических, правозащитных, досуговых. Фактически они уже реально стали ядрами кристаллизации и развития реально работающих институтов гражданского общества. Создание Интернет-ресурсов оказывается значительно более эффективным инструментом формирования географически распределенных организаций по сравнению с традиционными СМИ: минимальные издержки на создание и поддержку, а также рекламу, при максимальной обратной связи.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> См. например: Левенчук А. Коммунивер: от средств массовой информации к инфраструктуре массовой коммуникации. - <http://www.inter.net.ru/15/5.html>, Бессуднов А. Community building: перспективный бизнес и гражданское общество <http://internet.ru/article/articles/2000/10/03/4214.html>

<sup>2</sup> Чепов М. Третий сектор виртуальной реальности: проблемы и решения. [http://www.trainet.org/news/conference\\_report.htm](http://www.trainet.org/news/conference_report.htm), Дж. Диб-

Перспективы роста влияния и значимости некоммерческих организаций как института гражданского общества особенно возрастает, учитывая наблюдаемый переход граждан современных развитых государств к постиндустриальной системе ценностей, могущей быть рассмотренной как сдвиг вверх в иерархии потребностей. Информированность россиян о специфике функционирования некоммерческих организаций остается на очень низком уровне. По результатам опросов общественного мнения<sup>1</sup> более половины россиян (55%) ничего не знают и не слышали о деятельности некоммерческих организаций в регионе своего проживания. Более того, по данным опроса Фонда «Общественное мнение» более трети россиян (35%) заявили, что впервые услышали выражение «некоммерческая организация» в ходе интервью, и только каждый пятый респондент сообщил, что знает это словосочетание. Данные цифры также подтверждаются и результатами опроса, по которому только около четверти граждан (22%) посчитали, что в России существуют и развиты независимые организации. Большинство респондентов дали негативный ответ (49%), и еще треть затруднились с ответом<sup>2</sup>.

Анализ состояния структур гражданского общества свидетельствует о том, что статистические данные отражают только ту часть общественной активности, которая осуществляется организациями, имеющими статус юридического лица. Но даже здесь эти данные не дают полного представления о многообразии форм и видов общественной самодеятельности. Проводимые в стране исследования состояния гражданского общества носят фрагментарный, часто субъективный и разовый характер, что не позволяет отследить динамику происходящих в этой сфере процессов.

Не менее актуальной является проблема доступности для НКО информации о деятельности государственных структур. Не-

---

белл. Конец виртуального сообщества? <http://www.intellectualcapital.ru/iss3-1/icopin1-1.htm>

<sup>1</sup> АНО «Социологическая мастерская Задорина» (группа ЦИР-КОН) «Третий сектор России: оценка влияния», М., 2007.

<sup>2</sup> Репрезентативный опрос населения Российской Федерации, проведенный Государственным университетом – Высшей школой экономики (ГУ-ВШЭ) совместно с Общероссийским общественным фондом «Общественное мнение». М., 2007.

смотря на наличие значительного числа нормативных актов, регламентирующих открытость и гарантирующих право НКО на получение информации, ознакомиться на практике с проектами решений исполнительной власти, текстами законопроектов на разных стадиях их рассмотрения представляется затруднительным. Это препятствует использованию экспертного потенциала общественности, что сказывается на качестве принимаемых решений.

Существенную роль в установлении открытого информационного диалога с органами власти и управления в полиэтничной России играют этнокультурные объединения. Среди региональных национально-культурных объединений РФ большую часть составляют самостоятельные общественные организации таких типов как землячества, национально-культурные центры, ассоциации, благотворительные общества. В России в 2007 г. действовало 2,3 тыс. общественных объединений этнокультурной направленности - национальные общественные объединения граждан. Из них почти половину составляют региональные объединения и 40% - местные, общероссийских и межрегиональных объединений насчитывается несколько десятков, также имеется ряд объединений соотечественников и казачьих организаций<sup>1</sup>. Особый статус среди национальных общественных объединений имеют национально-культурные автономии (далее - НКА), численность которых на конец 2007 года достигла 560<sup>2</sup>. Их деятельность регулируется федеральным законом<sup>3</sup> и нормативными правовыми актами субъектов федерации. НКА действуют в 72 субъектах федерации, и в каждом федеральном округе действует примерно по 80 организаций данного типа. Более 50 или треть всех российских национальностей имеют свои национально-культурные автономии. Примерно треть НКА обладает региональным статусом и две трети функционируют на местном уровне. Такое соотношение отражает позитивные процессы развития гражданского общества на основе инициативы «снизу» и свидетельствует о достаточно высоком уровне организационного развития сети НКА.

---

<sup>1</sup> Доклад Общественной палаты РФ за 2007 год / [www.oprf.ru](http://www.oprf.ru)

<sup>2</sup> Там же.

<sup>3</sup> ФЗ РФ от 17 июня 1996 г. № 74 - ФЗ «О национально-культурной автономии» / [www.garant.ru](http://www.garant.ru)

Низкая информированность населения о роли, функциях, задачах, ценностях и деятельности НКО сказывается на уровне общественной активности, распространении демократической культуры и, в частности, на объективности оценки процессов взаимодействия гражданских институтов и органов власти и управления. В подобных условиях совершенствование освещения взаимодействия гражданских институтов с органами власти в печатных и электронных средствах массовой информации, а также использования современных средств телекоммуникации предполагает: создание специализированных изданий, агентств, центров, постоянных рубрик в СМИ, передач и т.д., освещающих деятельность гражданских союзов и их взаимодействие с государственными органами; государственную поддержку печатных и электронных СМИ, освещающих социальную тематику; совершенствование структуры данных, размещаемых на сайтах органов власти, с целью расширения возможностей получения информации об их деятельности; совершенствование технологии сбора и распространения информации, проведения исследований, обмена опытом на базе новых интернет-технологий; создание в интернете открытой всероссийской базы данных гражданских организаций; развитие в интернете web-ресурсов гражданских союзов, специализирующихся на освещении их деятельности и пропаганде лучшего опыта взаимодействия с органами власти и управления. В качестве подобного ресурса может выступить смоделированный интерфейс деятельности Общественного совета при Администрации города Пятигорска, представленный ниже.

Важной стороной проявления гражданской активности в интернет-пространстве является деятельность по сохранению и развитию этнокультурного многообразия российского общества. Она заслуживает поддержки со стороны органов власти и местного самоуправления и предпринимательского сообщества, ибо обеспечивает благоприятное духовное самочувствие граждан разных национальностей и межнациональное согласие.

Интернет может стать важнейшим средством сохранения и развития родного языка и культурной идентичности для соотечественников, проживающих за рубежом. Современная российская диаспора рассредоточена по всему миру. Колонии наших соотечественников можно встретить на пяти материках, в более чем 60 государствах.



www.otgolosok.ru

Общественный совет города Пятигорска

**Главная :**

- Российское законодательство об общественных объединениях
- Формирование институтов гражданского общества в Пятигорске
- Институты гражданского общества в стабилизации общественно-политических отношений в Пятигорске




Поиск:



- Взаимодействие общественных объединений с органами местного самоуправления
- Участие пятигорских институтов гражданского общества в проектной деятельности
- Обеспечение интерактивной связи

Лента новостей:

Территориальная разобщенность является мощнейшим дезинтеграционным фактором в жизни российской диаспоры, препятствующим ее консолидации. Однако появление и развитие новых информационных технологий существенно ослабили власть географических пространств и свели к минимуму налагаемые ими коммуникативные ограничения. В этих условиях можно говорить о возникновении в мире новой географии – «целостности, определяемой не столько совокупностью физических просторов, сколько возможностью синхронного мониторинга событий в различных точках планеты в режиме реального времени». В этой новой географии российская диаспора, прежде всего в дальнем зарубежье, активно осваивающая Интернет, постепенно превращается из всемирного рассеяния во всемирную систему – сетевую организацию – пока на виртуальном уровне. Интернет, с одной стороны, интегрирует зарубежных соотечественников в информационное поле стран проживания, с другой – дает им прекрасную возможность противостоять культурной ассимиляции и создавать в противовес собственное единое информационное поле, в котором они могут ежедневно пребывать и общаться.

В последней волне эмиграции из России 1990-х гг. был велик процент программистов, высококвалифицированных технических специалистов, в совершенстве владеющих компьютером.



Это во многом и предопределило столь динамичное освоение соотечественниками дальнего зарубежья Интернет-пространства за последнее время. За несколько лет они проделали путь от открытия домашних web-страниц, бытовых чатов и электронных журналов к созданию крупных порталов, охватывающих все стороны жизни русскоязычной колонии в отдельно взятой стране. Они включают в себя информацию о различных местных организациях соотечественников, Русской Православной церкви, русскоязычных СМИ и бизнесе, диппредставительствах РФ, форумы для общения, новостные страницы, а также каталоги ссылок на Интернет-ресурсы соотечественников в других странах. Интернет может предоставить зарубежным соотечественникам возможность получить дистанционное образование на родном языке. Так, по сообщению Московского Института Открытого Образования и некоммерческого образовательного учреждения «Открытая Русская Школа» (ОРШ), в 2001 г. осуществлена разработка «Программы дистанционного обучения соотечественников, проживающих за рубежом, по образовательным стандартам российской общеобразовательной средней школы с выдачей аттестата о среднем (полном) общем образовании государственного образца». Цель подобной Программы – предоставить возможность соотечественникам и ученикам русских школ государств СНГ, Балтии и дальнего зарубежья в соответствии с российским образовательным стандартом подготовиться и сдать экзамены для получения российского аттестата государственного образца. Обучение платное, осуществляется в форме экстерната и проводится посредством комплексного использования различных информационных, телекоммуникационных и образовательных технологий на базе образовательного ресурса [www.vetka.ru](http://www.vetka.ru). Для многих соотечественников в дальнем зарубежье, где число русских школ ограничено, а плата за обучение очень высока, подобный проект мог бы стать хорошей альтернативой.

Очевидно, что реальному, осуществленному в практической сфере объединению российской метрополии и диаспоры должно предшествовать объединение виртуальное – на уровне Интернета – как среди самих рассеянных по миру русскоязычных общин, так и с РФ. Создание единого портала, на котором разместилась бы информация обо всех русскоязычных общинах, имеющих свои электронные ресурсы, и который бы имел выход

через систему «ссылок» на крупнейшие российские серверы, приведет к появлению общего информационного поля и ментальному вовлечению диаспоры в орбиту российской культурной, общественной, политической жизни. Но движение к виртуальному объединению должно быть обоюдным движением навстречу: в зарубежье многочисленные русскоязычные ресурсы должны постепенно стягиваться по территориальному принципу в порталы, а в России – создаваться специализированные серверы и Интернет-проекты, предназначенные для сохранения культурной идентичности зарубежных соотечественников и их духовной связи с родиной.

В заключении необходимо отметить, что в условиях увеличения числа индивидуальных пользователей в РФ Интернет дает возможность качественно нового взаимодействия между органами власти и обществом в интерактивном пространстве. Формирование элементов такого рода системы в современной России несомненно будет способствовать повышению эффективности деятельности институтов гражданского общества и позволит РФ играть активную роль в построении европейского и мирового информационного общества. Повышение эффективности государственного и местного самоуправления, создание принципиально новых возможностей для мониторинга процессов в экономике и обществе обеспечит принятие своевременных решений по регулированию различных вопросов. Косвенным индикатором будет служить рост доли населения и организаций, использующих информационные и коммуникационные технологии во взаимоотношениях с органами управления для получения и передачи информации. На базе развития современных методов информационного обмена между органами государственной власти и обществом будут созданы принципиально новые возможности для обеспечения информационной открытости и гласности принятия решений, для повышения уровня доверия и взаимодействия между обществом и органами государственной власти.

*Мурашева Л.Е., начальник упр-я культуры г. Вогодонска*

## **ПРОБЛЕМЫ ИНТЕНСИФИКАЦИИ КУЛЬТУРНОГО РАЗВИТИЯ СЕЛЬСКИХ ПОСЕЛЕНИЙ**

Сельская культура сталкивается со значительно большим числом проблем, нежели культура городская. Деграция сферы культуры в сельских поселениях является одной из главных причин старения сельского населения и прекращения существования значительного количества сел и деревень. Тем не менее, на сегодняшний день около 27 % россиян продолжают проживать в сельской местности. Ощущение бесперспективности является преобладающим как у сельчан, так и у местных властей. Это отмечают все, кто так или иначе сталкивается с проблемами, в том числе культурными, современного сельского поселения – села, деревни, хутора...

Сравним в социологическом ключе некоторые культурные ресурсы горожан и селян и их удовлетворенность ассортиментом и качеством предоставляемых культурных благ (продуктов и услуг). По данным мониторинга Левада-центра в 2005 г. 85 % селян не имело доступа в Интернет (в среднем по России 75 %), 3 % (по России 6 %) могли воспользоваться им на работе и всего 1 % - дома (по России 5 %), а 11 % практически ничего не знают о существовании такой сети (табл. 1).

*Таблица 1.*

Есть ли у Вас или у кого-либо из членов Вашей семьи доступ к сети Интернет? Если есть, то дома или на работе?<sup>1</sup>

Варианты ответов	Всего по России	Тип поселения				
		Москва и С-Петербург	большие города	средние города	малые города	села
Нет	75	52	62	82	76	85
Только дома	5	11	11	5	2	1
Только на работе	6	17	10	5	5	3
И дома, и на работе	2	7	5	1	1	0
Практически ничего не знаю о существовании такой сети	11	13	11	7	14	11

<sup>1</sup> Вестник общественного мнения. 2005. № 5. С. 92.

Приведем и другие данные. Только 15 % сельских библиотек телефонизированы, а доступ в Интернет имеет всего 1 % сельских библиотек. В то же время именно сельское население является наиболее активными читателями (24 % всей библиотечной публики). Основную долю контингента библиотечного читателя составляют представители малоимущих слоев населения, преимущественно жители малых городов и сел (54 %)1. В то же время наибольшая доля россиян, не читающих книг, проживает в сельской местности (35 %) (табл. 2).

Таблица 2

*Поселенческая структура групп активных и рядовых читателей и не читающих книги (в % от численности групп по столбцу)<sup>2</sup>*

Тип поселения	В среднем	Активные читатели	Рядовые читатели	Не читающие книги
Москва, С-Петербург	11	19	10	6
Большие города	17	16	20	13
Средние города	20	18	26	14
Малые города	27	23	26	31
Села	26	24	19	35

С 1998 по 2003 гг. число сельских библиотек сократилось с 38 726 до 37 653, библиотечный фонд в среднем на одну сельскую библиотеку снизился с 9 585 экземпляров до 9 396. За этот период число пользователей в среднем на одну библиотеку в сельской местности увеличилось с 525 до 531 чел., несколько возрос такой показатель, как число посещений библиотеки одним пользователем (с 9,1 до 9,6)3.

Таковы данные о состоянии сельской библиотечной сети в целом по России. В ряде регионов ситуация выглядит еще более тревожной, и, по мнению самих библиотекарей, «если новый за-

<sup>1</sup> Стельмах В. Кому нужны библиотеки в современной России? // Вестник общественного мнения. 2005. № 5. С. 33, 31.

<sup>2</sup> См.: Дубин Б., Зоркая Н. Книги в современной России: выпуск, распространение, чтение // Вестник общественного мнения. 2005. № 5. С. 47.

<sup>3</sup> См.: Культура России: Аналитический справочник. М., 2004. С. 18, 19, 20.

кон о самоуправлении только закрепит тенденции последнего времени, то все неизбежно закончится культурной катастрофой в стране»<sup>1</sup>. Для столь пессимистических и категорических выводов есть весьма веские основания. К примеру, в Новгородской области, с начала 1990-х годов число библиотек сократилось на 99 единиц, а библиотечных пунктов – на 631 единицу. Основными причинами сокращения библиотечной сети стали: значительное уменьшение сельского населения (с 264 тыс. чел. в 1977 г. до 2002,9 тыс. чел. в 2003 г.), сокращение числа населенных пунктов (1977 г. – 302 сельских совета, 1982 г. – 280 сельских советов, 2002 г. – 3792 деревни, или в среднем около 11 деревень на одну библиотеку). В ряде случаев зона деятельности библиотеки достигает 55 км и даже 70 км.

Естественной воспринимается тенденция снижения традиционных количественных показателей деятельности сельских библиотек. Так, за 30 лет (1973-2003 гг.) в библиотеки стало ежегодно приходиться на 34,4 тыс. чел. меньше, а книговыдача уменьшилась на 88,5 тыс. экз. Сокращение числа читателей связано со старением населения, отъездом молодежи из сельской местности, низкой рождаемостью, с отсутствием новой литературы.

Большинство сельских библиотек Новгородской области в 2001-2003 гг. не финансировались из местного (сельского) бюджета, примерно каждая десятая библиотека расположена в аварийном или требующем капитального ремонта помещении, каждая третья – в холодном помещении. Не имеют телефонной связи 86 % библиотек. Только каждая третья библиотека имеет читальный зал. Обеспеченность техническими средствами позволяет назвать сельские библиотеки просто нищими – лишь 1 библиотека имеет копировальную технику, ни у одной нет в наличии компьютера. В октябре 2003 г. заработная плата сельских библиотекарей в зависимости от разряда составляла от 1037 до 2319 руб.

Определенное представление об изменениях в потреблении культурных благ в сельской местности можно составить по данным лонгитюдного исследования, проведенного Институтом экономики и организации промышленного производства Сибирского отделения РАН в 1975, 1986, 1993 и 1999 гг. Анализ показывает,

---

<sup>1</sup> *Петрова Л.А.* В каком состоянии перейдут сельские библиотеки под крыло местных властей? // Библиотечная столица. 2005. № 4. С. 3.

что примерно в два раза уменьшилось число селян, посещавших библиотеки, клубы и дома культуры в качестве зрителя (табл. 3).

Таблица 3

*Динамика пользования культурно-спортивными учреждениями, (% к числу ответивших сельских работников)<sup>1</sup>*

Учреждение	1975	1986	1993	1999
Библиотека	32	35	23	17
Театр, цирк*	25	43	30	17
Клуб, дом культуры как зритель	66	77	38	38
Клуб, дом культуры для занятий	8	4	5	3
Стадион, зал для занятий	3	4	5	5
Церковь, молельный дом	Нет данных		14	12

\*В том числе при выезде в другие населенные пункты

Несмотря на невысокие культурные запросы селян, данные социологического исследования, проведенного в Свердловской области, показывают, что жители села в меньшей степени удовлетворены культурным обслуживанием (табл. 4).

Таблица 4.

*Удовлетворены ли Вы культурным обслуживанием по типам поселений?» (в % к числу опрошенных)<sup>2</sup>*

Тип поселения	Варианты ответов		
	Нет	Не очень	Да
Крупный город	15	67	18
Средний город	18	62	20
Малый город	19	66	15
Село, ПГТ	24	52	24

В то же время именно жители села и малых городов высказали наименьшие претензии к работникам культурной сферы и выразили наибольшую признательность к ним. Наибольшее недовольство сельчан вызывает ограниченность выбора культурных занятий и мероприятий.

<sup>1</sup> См.: *Артемов В.А.* Село 90-х годов: тенденции повседневной деятельности сельского населения // Социологические исследования. 2002. № 2. С. 69.

<sup>2</sup> См.: *Культурные запросы населения и оптимизация деятельности управления деятельностью учреждений культуры.* М., 2005. С. 53.

Получены интересные результаты относительно размера домашней библиотеки. Если доля тех, кто не имеет домашней библиотеки, обратно пропорциональна масштабу поселения, то относительно размера домашней библиотеки такой зависимости не наблюдается. Так, для крупного города это 383 книги, для среднего – 341, малого – 286, а для села – 378 (!) (см. табл. 5).

Таблица 5.

Размер домашней библиотеки (по типу поселения, %)

Размеры библиотеки	ПГТ, село	Малый город	Средний город	Крупный город
до 100 книг	35	42	34	34
200-500 книг	28	34	41	35
500-1000 книг	13	9	13	13
более 1000 книг	9	2	5	9
библиотеки не имею	15	13	7	10

Крайне редко сельские жители Свердловской области посещают кинотеатры – 77 % опрошенных очень редко, 12 % – реже 1 раза в месяц, 8 % – не реже 1 раза в месяц и 3 % – 3–4 раза в месяц, что заметно уступает жителям более крупных населенных пунктов (см. табл. 6).

Таблица 6

Распределение ответов на вопрос  
«Как часто Вы посещаете кинотеатр?»<sup>1</sup>

Типы поселения	Варианты ответов			
	Очень редко	Реже 1 раза в месяц	Не реже 1 раза в месяц	3-4 раза в месяц
Крупный город	62	17	17	4
Средний город	84	6	7	3
Малый город	77	6	4	13
ПГТ, село	77	12	8	3

<sup>1</sup> См.: Культурные запросы населения и оптимизация деятельности управления деятельностью учреждений культуры. М., 2005. С. 92.

Что касается посещения театра, то его посещают 38 % опрошенных селян, что на 7 % больше, нежели жители малых городов Свердловской области и намного меньше этого показателя в крупных и средних городах (см. табл. 7).

Таблица 7

*Распределение ответов на вопрос  
Как часто Вы посещаете театр?*

Тип поселения	Варианты ответов			
	Практически не бываю	Реже 1 раза в год	Не менее 1-2 раз в год	Несколько раз в год
Крупный город	26	23	24	27
Средний город	46	21	20	13
Малый город	69	14	13	4
ПГТ, село	62	20	9	9

Для понимания и определения перспектив культурного развития территорий важное значение имеет мнение населения относительно учреждений культуры и досуга, например, о том, что необходимо достроить или открыть впервые в данном конкретном поселении. Выяснилось, что население всех типов поселений отметило потребность в развитии культурно-спортивных и досуговых центров, поддерживая тем самым общую ориентацию на многофункциональность учреждений культуры. Жители села и малых городов высказали пожелания относительно развития сети музыкальных и художественных школ. Кроме того, сельчане чаще, чем жители иных типов поселений высказались за возрождение национальных народных традиций.

Главными культурными институтами в сельской местности являются библиотеки, клубы и дома культуры. Находясь в бедственном положении, в ходе начавшейся муниципальной реформы они могут прекратить свое существование. Эксперты, занимающиеся данной проблемой, констатируют «наличие громоздкой сети слабых культурно-досуговых учреждений, функционирующих в режиме консервации при недостатке кадровых, материальных и финансовых ресурсов для развития. И эта сеть в скором



времени переходит «под юрисдикцию» волостей, находящихся сегодня в еще более плачевном состоянии»<sup>1</sup>.

Президент РФ уже в качестве реализации идей своего Послания Федеральному собранию на заседании Совета при Президенте РФ по культуре и искусству 30 мая 2007 г. поставил задачу укомплектовать библиотеки, в том числе сельские и школьные, передовыми информационными системами и единым программным обеспечением, а также отметил важность того, чтобы в этой подотрасли культуры работали современные специалисты, которые могли бы обеспечить превращение обычных хранилищ книг в информационно-аналитические и досуговые центры.

Показателен в этом отношении опыт Республики Чувашии, в которой осуществляется программа создания модельных сельских библиотек. Программой предусмотрено постепенное обеспечение всех сельских библиотек республики установленным минимальным стандартом, позволяющим оперативно реформировать библиотеки в информационно-аналитические центры, открывающие возможности доступа к мировым информационным ресурсам.

Согласно ст. 50 Закона РФ №131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», сельские библиотеки, переданные на уровень сельского поселения, фактически отделяются от централизованной библиотечной системы, означая для них прекращение централизованного обеспечения литературой, а также методической, консультационной и иной помощи. Министерство культуры Челябинской области в Аналитической записке «О подготовке органов управления культурой к реализации положений ФЗ–131» отмечает, что «сброс организации библиотечного обслуживания на бюджеты сельских поселений, в которых нет средств, означает закрытие многих библиотек и ухудшение библиотечного обслуживания населения. В современных условиях сельские библиотеки, не имея компьютера, а порой и просто телефона, они не могут выполнять в полной мере функции информационного центра для населения, стать связующим звеном для органов местного самоуправления и местного сообщества». К сожалению, это могут

---

<sup>1</sup> См., напр.: *Бояркова Г.* Выбрать цель и не потерять ее при выборе средств // [magazine.60.parallel.org](http://magazine.60.parallel.org).

сказать не только челябинцы. Явление это, надо полагать, повсеместное.

Бедные ресурсы сельской культуры - это не единственное их отличие от городской культуры: «Для сельской культуры характерно удержание социальной целостности персональных сред, а для городской культуры такими же механизмом является удержание инперсональных сред»<sup>1</sup>. Это означает, что на уровне сельских поселений более востребованной становится не художественная, как в городах, а социальная модель культуры. Одновременно это дает шанс для преобразования существующей сети клубных учреждений в «культурные сети». Для этого необходимо произвести концептуальную замену клубов, которые в советское время выполняли преимущественно идеологическую функцию, а также всевозможными методами, в том числе и финансовыми, стимулировать инициативу «снизу».

В Псковской области в качестве выхода из «состояния конструктивного отчаяния» было принято решение о проведении на уровне сельских поселений эксперимента принятия на основе культуры управленческого решения «снизу вверх». «... На этом уровне, естественно, нужно начинать с наличия и степени использования местных культурных, природных, рекреационных и ... человеческих ресурсов. Подходы к изменению ситуации просты: максимально использовать возможности культуры влиять на какое-то улучшение жизни селян (не будем говорить о качестве жизни) и попытаться адаптировать европейский и российский опыт выхода из кризиса путем возвращения утраченного местного знания о собственном опыте хозяйствования на этой же земле», - отмечает Г.Бояркова<sup>2</sup>. Проведение эксперимента не предполагает следования единой модели оптимизации клубной сети. Так как инициатива должна идти «снизу вверх», то это должно привести к формированию различных, но адекватных данному поселению, стратегий развития клубов.

---

<sup>1</sup> *Высоковский А.* Культура и город: исследования и программные разработки // 60 параллель. 2004. № 3.

<sup>2</sup> *Бояркова Г.* Выбрать цель и не потерять ее при выборе средств //magazine.60 parallel.org.

Если эксперимент окажется успешным и получит широкое распространение, то это даст возможность уйти от традиционной модели существования местной культуры как ретранслятора ценностей и культурных форм, возникших на центральном уровне. Кроме того, создаваемые экспериментальные площадки призваны стать специализированными центрами культуры, в которых работают команды специалистов, нацеленные на выполнение функций смыслопорождения и культуротворчества.

Исходя из подобной концепции экспериментальных площадок, главную цель реформ на уровне сельских поселений можно попытаться сформулировать как «создание условий для стимулирования и институализации социально-культурной активности населения. Здесь закладывается еще одна функция культуры – стимулирование развития гражданского общества. На селе человек максимально приближен к решению проблем местного самоуправления. В сегодняшнем состоянии (местного самоуправления), культура может сыграть очень своевременную роль аниматора. Именно в этом видится возможность кардинального сдвига в региональной культурной политике. По мнению ряда экспертов в сфере сельской культуры, стимулирование социально-культурной активности населения является тем звеном, потянув за которое, можно решить множество социально-экономических и политических проблем, начиная с развития местного самоуправления и заканчивая повышением конкурентоспособности российских территорий и России в целом.

Анализ целей, задач и технологий реализации и критериев эффективности ряда целевых программ, направленных на развитие культурно-досуговой деятельности на селе, показывает, что большинство из них формируются и реализуются по старинке, то есть без использования социокультурных технологий. В Пензенской области запланировано создание социокультурных центров в сельской местности. Основной целью их создания является «обеспечение максимально благоприятных условий жизни населению, и, что особенно важно – создание привлекательных условий жизни на селе молодежи»<sup>1</sup>. Но сам текст цитируемого документа свидетельствует о пресловутом количественном подходе в

---

<sup>1</sup>Культура села. Вып. 3. Культура как фактор социального развития села. М., 2004. С.92.

оценке проделанной работы – столько-то выделено средств, столько-то проведено культурных мероприятий, на столько-то выросло число читателей сельских библиотек. Стилль, язык, идеология подобных документов резко контрастируют с материалами, выходящими под эгидой Института культурной политики, или публикациями в журналах «60 параллель», «Экология культуры» (оба издаются в Архангельске).

Заметную роль в сохранении сельских поселений, развитии сельской экономики и культуры мог бы сыграть культурный туризм. Неслучайно исследователи отмечают стабилизирующую функцию сельского туризма. Для его развития необходима разнообразная помощь со стороны региональных и сельских властей в сохранении природного и культурного наследия сельских территорий. Но вот к каким выводам приходит О.Г.Севан - исследователь данной проблемы: «... Для многих российских территорий развитие туризма оказывается сегодня преждевременным, что обусловлено слабой инженерной инфраструктурой городов и сельских районов: отсутствием гостиниц, объектов питания и досуга, а также неподготовленностью населения к работе в этой сфере культуры и бизнеса, отсутствием квалифицированных управленческих кадров, слабой информированностью о наличии наследия или культурным программ»<sup>1</sup>. Картина, прямо скажем, типичная.

Развитие сельского туризма сдерживается также неотработанной законодательной базой. Так, федеральный закон «Об основах туристической деятельности в Российской Федерации» (1996) не предусматривает отчислений от прибыли туристических фирм на культурные объекты и памятники истории. А сельские администрации не имеют возможности влиять на процессы формирования и осуществления туристической деятельности на своей территории, равно как и получать соответствующую прибыль от использования туроператорами сельской инфраструктуры и объектов местной культуры.

Для развития сельского туризма необходимы:<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Севан О.Г. Туризм как ресурс развития региональных и местных сообществ // Управленческое консультирование. 2005. № 3. С. 150.

<sup>2</sup> Там же. С. 159.

- разработка государственной межотраслевой программы развития культурного и сельского туризма;

- внесение изменений в федеральный закон о туристической деятельности, которые предусматривали бы отчисления от прибыли туроператоров на реставрацию и поддержание объектов культуры и памятников истории села;

- создание электронных карт культурных ресурсов сельских территорий. Здесь заметим, что важным фактором развития сельского туризма, как показывает опыт стран «второй волны», осваивающих этот сектор, является политическое решение о поддержке развития сельского туризма со стороны государства, *принятое уже на начальном этапе его становления.*

Пока сельский туризм в России не рассматривается в качестве ресурса развития сельских территорий и сельской культуры. Эта болезнь близорукости носит массовый характер.

В заключение заметим, что только инновационные подходы, применение социокультурных технологий, творческое использование мирового опыта возрождения сельских поселений, обращение к отечественному опыту может обеспечить и простимулировать выход сельской культуры из глубокого кризиса.

## **V. ПРОБЛЕМЫ ЭКОНОМИКИ**

---

*Келарев В.В., д. эк. н. (СКАГС)*

### **ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ФАКТОРЫ И НЕКОТОРЫЕ ОСОБЕННОСТИ СОВРЕМЕННОЙ СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ ГОСУДАРСТВА**

Тенденции российской экономики за последние годы дают достаточную уверенность в том, что есть возможность решить социальные проблемы российского общества и его граждан в полном объеме. Более того, нерешаемые десятилетиями проблемы жилья, обновления и ремонта жилого фонда, совершенствование системы здравоохранения, образования, улучшения материальной базы отдыха российских граждан, помощь государства в финансовой поддержки малообеспеченных граждан и другие вопросы, связанные с социальной направленностью государственного воздействия, по сути своей являются вопросами политическими и дают возможность впервые сработать правительству на «опережение». Речь идет о том, что если раньше, в советские и постсоветские времена вся социальная сфера, по сути, финансировалась по остаточному принципу и ей отводилась своего рода «тормоза» экономики, так как вынужденный паритет между накоплением и потреблением вынуждал оттягивать государственные финансовые ресурсы в пользу последних, то новое «качество» расходов на социальные нужды в настоящее время, могут играть роль катализатора самой экономики. Обоснованием такой точки зрения являются следующие факторы: новое видение в современной экономике роли и места человеческого фактора, качества жизни россиян, и исходя из этого новой роли государственной социальной политики, а другим фактором служит экономическое положение России и ее перспективы в мировой экономике.

Остановимся на этих направлениях более подробно и начнем с перспектив российской экономики. Как известно с 2000 го-

да наша экономика характеризуется определенной макроэкономической стабильностью. Доказательством этого служит таблица 1, в которой показаны ее основные характеристики. За этот период проводилась активная работа правительства по вступлению России во Всемирную торговую организацию, дающие новые возможности по дальнейшему росту российской экономики, повышению конкурентоспособности ее предприятий и продукции на мировом рынке. Создание стабилизационного фонда экономики (на 1 января 2008 года его величина составила 3,85 трлн руб., что около 160 млрд.долларов)<sup>1</sup>, рост золотовалютных резервов страны (на 23.05.2008 года их величина составляет 548, 1 млрд долл.США)<sup>2</sup> и наконец активное привлечение иностранных инвестиций в нашу экономику – это лишь некоторые примеры положительных тенденций социально – экономического положения страны.

*Таблица 1*

*Некоторые характеристики российской экономики с 2000 г.<sup>3</sup>*

Год	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Темпы роста ВВП, в %	7,7	5,2	4,3	7,3	7,2	6,4	6,7
Объем золотовалютных резервов, в млрд.долл.	12	19	48	76,9	124,5	150	260-270
Объем внешнего долга, в млрд.долл.	180	166	154	124	93	72,9	61,3
Уровень инфляции, в %	20,2	18,6	15,1	12	14,5	10,9	8,5
Объем иностранных инвестиций, в млрд.долл.	Нет данных			2	8	14-15	30-35

<sup>1</sup> Электронные средства информации. Интернет – ресурсы. Официальный сайт института экономики переходного периода. <http://www.iet.ru/>

<sup>2</sup> Электронные средства информации. Интернет – ресурсы. Официальный сайт Центрального Банка России. <http://www.cbr.ru/>

<sup>3</sup> Таблица составлена автором из разных источников.

Следует добавить, что за период с 2000 год внешний долг снизился со 180 млрд. долл. до 61 млрд.долл. в 2006 году. В 2008 году государственный долг России будет самым низким за всю ее современную историю. Его величина составит около 8,5 процента ВВП.

По данным МЭРТ, положительное сальдо торгового баланса РФ в январе-апреле 2008 г составило 67,5 млрд долл. Это в 1,7 раза больше, чем в аналогичном периоде прошлого года.

Естественно, не все проблемы решены за этот период. Так, по мнению Бузгалина А.В.<sup>1</sup>, экономика страны по – прежнему определяется: «мозаичностью и неупорядоченностью экономической структуры, неразвитостью и деформированностью рынка», «проявлением сильной социальной дифференциацией и высоким уровнем бедности», «слабой ролью народнохозяйственного прогнозирования и стратегического планирования», и т.д.

Но, тем не менее, удачно складывающаяся мировая конъюнктура энергетических рынков, дефицит мирового рынка энергоресурсов (нефть, газ, электроэнергия) позволяют нашей стране в полной мере воспользоваться этой ситуацией в пользу решения своих экономических проблем.

Следующей экономической предпосылкой создания положительных возможностей для решения социальных проблем, является развитие в российской экономике конкурентоспособных отраслей экономики, впоследствии способных заменить нынешнюю специализацию страны на мировых рынках в качестве поставщика сырьевых ресурсов. С этой целью государством планируется «изменить подход к сбережению доходов от исчерпаемых сырьевых ресурсов с целью не только сгладить краткосрочные колебания их цен, но и обеспечить будущие поколения достаточным запасом средств для поддержания уровня расходов при исчерпании углеводородных запасов»<sup>2</sup>. В 2006–2007 гг. углеводо-

---

<sup>1</sup> Бузгалин А.В., Герасименко В.В., Грандберг З.А. и др. Трансформационная экономика России: Учеб.пособие. М.: Финансы и статистика. 2006. С.161-162.

<sup>2</sup> Электронные средства информации. Интернет – ресурсы. Официальный сайт Министерства финансов РФ. Бюджетная политика в 2007 году. С. 41. [www1.minfin.ru/](http://www1.minfin.ru/)



роды и металлы обеспечивали более 3/4 стоимости российского товарного экспорта, а доля налогов, собранных в нефтегазовом комплексе, составила более 30% всех доходов бюджетной системы. Для защиты от колебаний мировых цен и был создан Стабилизационный фонд. Это своего рода «подушка безопасности» как для бюджета, так и для экономики в целом. Но вместе с тем, этих мер недостаточно. Важнейшим направлением экономики, бюджетной политики является снижение зависимости бюджета от нефтегазовых отраслей. С этой целью используется методология «нефтегазового баланса<sup>1</sup>», которая предусматривает:

1. Раздельный учет нефтегазовых (сырьевых) и ненефтегазовых доходов.

2. Выделение в составе Стабилизационного фонда резервной части и фонда будущих поколений.

Такой подход дает возможность постепенного замещения доходов и их контроля от нефтегазовых отраслей, к другим конкурентоспособным отраслям экономики. Стоит отметить, что это в первую очередь авиакосмическая отрасль, атомная энергетика, металлургия и машиностроение, транспортная сфера и др.

Среди приоритетных инвестиционных государственных проектов выделяются расходы на АПК, развитие транспортной системы страны, поддержка развивающихся экспортоориентированных отраслей; реструктуризации убыточных отраслей; регулирование стратегических отраслей и естественных монополий, а также на науку и инновации. Среди последних наиболее важны индустрия наноматериалов, технологии живых систем, перспективную и возобновляемую энергетику, новые технологии в информатике и электронике. На эти цели в рамках ФЦП «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития научно-технического комплекса России на 2007–2012 гг.» в 2007 году выделено 11,7 млрд. рублей. Из них на строительство технологической базы для nanoиндустрии предусмотрено 1,6 млрд. рублей. Это позволит Российской Федерации создать «центры

---

<sup>1</sup> Электронные средства информации. Интернет – ресурсы. Официальный сайт Министерства финансов РФ. Бюджетная политика в 2007 году. С. 41. [www1.minfin.ru/](http://www1.minfin.ru/)

превосходства » в экономике и заложить фундамент для технического перевооружения всех отраслей<sup>1</sup>.

Всего же в 2007 году общие расходы федерального бюджета на науку и опытно–конструкторские разработки составили 30,0 млрд. руб. (по сравнению с 2006 годом рост 31,2%), а на фундаментальные исследования 47.9 млрд. руб. (рост на 26%).

Стоит отметить и ряд других факторов, дающих возможность расширить социальные полномочия и потенциал государства в проведении активной социальной политики. Речь идет о создании более рациональной системе управления государственными финансами и создании предпосылок организационного, экономического влияния на увеличение отдачи от имеющихся возможностей в экономике. Так, например, в рассматриваемом периоде было проведено ряд изменений<sup>2</sup>:

- разграничения расходных обязательств и ликвидации «необеспеченных мандатов», общий объем которых в 1,6 раза превышал возможности бюджетной системы;

- последовательного снижения налоговой нагрузки на экономику с 34,2 до 29,3% ВВП;

- стабильного закрепления доходных источников за бюджетами разных уровней и введения объективных критериев распределения межбюджетных трансфертов;

- развития системы Федерального казначейства, обеспечивающего кассовое обслуживание исполнения бюджетов в соответствии с едиными стандартами и процедурами.

- Гарантированное исполнение всех ранее принятых обязательств, с одной стороны, и, с другой стороны, принятие новых обязательств только в пределах реальных возможностей по их финансовому обеспечению в условиях долгосрочной сбалансированности бюджета, прозрачности и подотчетности бюджетов, соблюдения финансовой дисциплины.

Таким образом, можно сделать вывод, что государственная политика на современном этапе дает возможность создать доста-

---

<sup>1</sup> Там же. С.38.

<sup>2</sup> Электронные средства информации. Интернет – ресурсы. Официальный сайт Министерства финансов РФ. Бюджетная политика в 2007 году. С.2. [www1.minfin.ru/](http://www1.minfin.ru/)

точные условия для привлечения всех видов ресурсов с целью обеспечения необходимой базы социальных реформ.

Как уже было отмечено выше, необходим и «новый подход» непосредственно к самому фактору, который принято считать «человеческим потенциалом экономики». И ради которого и проводятся все необходимые социальные преобразования.

В целом этот подход «новый подход» не раз уже озвучивался как ведущими политиками, так и учеными страны и его смысл заключается в том, что «реализация социальной политики и развитие социально-трудовой сферы следует понимать не как помощь неимущим и слабо защищенным слоям населения, а как деятельность по восполнению и повышению качества человеческого капитала. Вложение средств в развитие социальной инфраструктуры необходимо рассматривать как вложение инвестиций в развитие человеческих ресурсов страны. Поэтому оценивать эффективность и обоснованность таких вложений надо так же, как оцениваются любые другие инвестиции»<sup>1</sup>.

Аргументация такого подхода имеет следующую логику. Социальный сектор экономики<sup>2</sup> является одним из главных потребителей произведенных в обществе товаров и услуг. От качества этих услуг и товаров, предлагаемого ассортимента, зависит состояние и уровень экономического потенциала непосредственно самого социального сектора общества. Отсюда прямая связь, чем выше этот уровень, тем выше его потенциал и тем сильнее его воздействие непосредственно на экономику, что, в конечном счете, при ограниченных природных, финансовых и других ресурсов является определяющим фактором экономического роста самой экономики. Критериями такой политики служат показатели демографии, увеличения занятости населения, повышения производительности труда, повышения социальной активности общества и т.д.

---

<sup>1</sup> Нецадин А.А. Границы социальной ответственности. Материалы ежегодной конференции Высшей школы экономики. 2007г.

<sup>2</sup> Как правило, под этим понятием понимаются субъекты экономики, потребляющие общественные услуги, услуги и товары, произведенные в экономике, к которым относятся такие субъекты экономики как домашние хозяйства, предпринимательские структуры, все социальные слои общества и т.д.

Весьма важным в этом контексте определить те направления деятельности государства в социальной политике, которые были бы наиболее эффективным. На наш взгляд, в первую очередь, необходимо выработать критерии выбора таких направлений. К таким критериям можно отнести следующие:

- опасность инфляции и воспитания «потребительского отношения» к общественным услугам;
- «цены» гарантий государства за предоставляемые услуги;
- отсутствия единых стандартов на многие общественные услуги, предоставляемые государством или невозможности их применения;
- отсутствие четких границ социальной ответственности государства;
- наличие проблем в обществе, борьбу с которыми в ряде случаев может вести только государство (экология, наркомания, эпидемии, нравственность и т.д.);
- возможность привлекать к решению социальных проблем предпринимательские структуры, общественные организации и объединения, непосредственно самих потребителей государственных услуг.

Исходя из этих критериев, наиболее важными некоторыми направлениям на современном этапе социальной политики могли бы быть:

- Развитие отраслей социальной сферы.
- Делегирование полномочий в проведении социальной политики другим субъектам общества. Например, тотальное развитие системы социального партнерства государства и бизнеса.
- Развитие системы «социального гражданского общества», направленной на развитие обратной связи непосредственных потребителей общественных услуг с государством.
- Создание системы «индивидуальной» социальной политики, исходя из доминирующих предубеждений о патерналистской роли государства, и в первую очередь в социальной политике.

Как видно из данных направлений, доминирующим является создание институциональных условий для реализации социальной политики не только непосредственно самим государством, но и в определяющей мере гражданскими институтами общества. Такой подход имеет под собой определенную почву. В Консти-

туции Российской Федерации, где в ст. 7 декларируется статус «социального государства» и цель его политики - «создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека», чрезвычайно широк. В этой же статье приводится укрупненный перечень социальных обязательств государства («охраняется труд и здоровье людей, устанавливается минимальный размер оплаты труда, обеспечивается государственная поддержка семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан, развивается система социальных служб, устанавливаются государственные пенсии, пособия и иные гарантии социальной защиты»), а в главе 2 «Права и свободы человека и гражданина» этот укрупненный перечень многократно дробится и конкретизируется. Подобного массива и перечня социальных обязательств государства нет ни в одной из известных нам конституций других стран<sup>1</sup>.

Так например, в ряде действительно социальных государств, к которым относятся большинство развитых стран Европы, Северной Америки, базовые функции социального государства включают формирование гражданского общества, т.е. создание в обществе и хозяйстве множества как государственных, так и негосударственных (общественных) субъектов. оптимальная поддержка тем слоям населения, кто в силу объективных причин не в силу решить свои проблемы, приоритет прав и свобод человека. Высшая цель и смысл существования государства - создание условий для мира и согласия в обществе, развитие институтов социального партнерства, гарантированное упорядочение всего пространства защиты от социальных и профессиональных рисков.

Предложенный подход в осуществлении такого рода социальной политики позволяет получить государству ряд преимуществ. К ним стоит отнести:

- Экономия государственных средств в проведении социальной политики и возможность их более эффективного использования в экономике, сконцентрировавших на ее приоритетных областях.

---

<sup>1</sup> Сидорина Т.Ю. Социальная политика без контракта: Референдум или Указ... Материалы ежегодной конференции Высшей школы экономики. 2007г.

- Более активное развитие процессов создания гражданского общества и формирования психологии экономической, социальной и политической самостоятельности граждан.

- Вовлечение в решение государственных социальных задач субъектов предпринимательства и использование из экономического и финансового потенциала.

Таким образом, в таком контексте социальное государство «стимулирует экономическую (и социальную) самодостаточность индивида, изымает сверхприбыли и обращает их в общественные фонды, финансово поддерживает неспособных к конкурентной самореализации (в том числе, поощряя благотворительность), и делает все это с единственной целью достижения социального мира»<sup>1</sup>.

Возникает риторический вопрос: возможно ли создание многосубъектной социальной политики в современных условиях и каким должен быть механизм такого перехода? Как показывает практика развитых социальных государств, этот процесс сопряжен с реализацией ряда программ, направленных в первую очередь на «утверждения института частной собственности и многосубъектности экономики» в качестве доминирующего направления. К сожалению, стереотипы массового сознания большинства граждан нашей страны в отношении рыночной экономики России, не позволяют связать свою собственную социальную защиту и ответственность с вышеназванным направлением. Фактами этого служат проблемы создания и развития малого предпринимательства в нашей экономике. До сих пор, несмотря на действительно реальные шаги руководства страны, регионов в обеспечении поддержки этого направления, доля и количество малых и средних предприятий практически не увеличивается. В таблице 2, приведена такая динамика.

---

<sup>1</sup> Якобсон Л.И. Социальная политика, гражданское общество и федерализм. Материалы ежегодной конференции Высшей школы экономики. 2007 год.

*Табл.2. Динамика развития малого и среднего предпринимательства в России*

	1992	1994	1996	1998	2000	2002	2004	2006
Количество хозяйствующих субъектов МСП, тыс.	266,7	865	841	861	875	854	900	1026
Количество занятого трудоспособного населения в МСП, тыс. чел.	3370	780 0	7228	7430	7569	19340	2204 9	25000
Доля занятого населения в МСП, от общего количества работающего населения, в %.	3,5	7,7	7,1	7,6	8,5	15	17	20
Доля объема МСП в общем объеме ВВП, в %.	Нет данных	22,9	24,1	9,6	8,7	9,1	10,2	12
Доля доходов от малого бизнеса в бюджет в странах Евросоюза, в %.	За анализируемый период доля доходов колеблется от 55 до 73,2 процентов.							

В связи с этим достаточно актуально звучит заявление Президента страны о задачах привлечения в этот сектор экономики к 2020 году до 60 % занятого населения россиян. А это работа не одного дня и требует решения многоаспектных задач в разных сферах и направлениях общества и экономики.

Остановимся несколько подробно на таком направлении социальной политики, как создание «социального» гражданского общества. Под данным термином нами понимается воспитание социальной ответственности за решение социальных проблем не в контексте «атомизированных» граждан общества, а в отдельных

социальных группах и объединениях. Стоит отметить, что и здесь сильны настроения, которые определяют неверие российских граждан в возможность повлиять на определенные негативные ситуации и проблемы. Хотя средства массовой информации показывают нам примеры, когда определенные социальные группы на Западе выражают свои интересы посредством забастовок, требований к властям изменить ситуацию. Так, например, забастовки и демонстрации в последние недели по поводу повышения цен на топливо, низких заработных плат авиадиспетчерам, низких закупочных цен на сельхозпродукцию и др. факты показывают, что только социальные группы могут выразить свою позицию к происходящим событиям. Причем в растущем разнообразии независимых от государства самоорганизующихся структур на местах, а речь идет преимущественно о структурах, не ставящих своей главной целью влияние на власть и, тем более, овладение ею и проявляется сила «социального» гражданского общества. Деятельность таких групп формирует и демонстрирует своего рода силовые поля солидарности, которая проявляется в восприятии и решении общих проблем.

Подводя итоги вышесказанному, можно сделать следующие выводы:

1. Политическая, экономическая ситуация развития российской экономики дает хороший шанс в создании условий для активной социальной политики, которая в свою очередь способна поднять потенциал человеческого ресурса россиян и его обратное воздействие на экономику, что позволит значительно увеличить и преумножить экономическую мощь страны.

2. Вместе с тем, проводимая социальная политика государства требует определенных корректив, и в первую очередь направленных на создание системы многосубъектной социальной политики. Это позволит государству решить одновременно ряд серьезных задач, связанных с концентрацией ресурсов и созданием системы «социального» гражданского общества. Это достаточно длительный процесс, требует мобилизацию усилий всех институтов общества, но его социально – экономический эффект даст значительный потенциал российскому обществу.



*Максимова Е.Н., к.э.н. (СКАГС)*

## **ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОСОБЫХ ЭКОНОМИЧЕСКИХ ЗОН КАК ИНСТИТУТА РАЗВИТИЯ**

Современное состояние мировой и национальной экономик ставит перед Россией новые цели и задачи. Анализ национальных программ, касающихся социально-экономического развития Российской Федерации, свидетельствует о том, что итогом проводимых экономических реформ должно явиться создание эффективной рыночной экономики, обеспечивающей высокий уровень жизни людей, экономический рост, а также продуктивное участие Российской Федерации в мировом хозяйстве. Следовательно, стратегическая цель развития страны – это повышение благосостояния населения на основе динамичного и устойчивого экономического роста и повышения конкурентоспособности России. Поэтому в качестве основных целей политики в области внешнеэкономических отношений Правительством РФ были определены:

- повышение конкурентоспособности российских компаний,
- снижение административных барьеров при осуществлении внешнеэкономической деятельности,
- создание условий для включения российских компаний в международные производственные процессы,
- активизация инвестиционной деятельности российских компаний<sup>1</sup>.

Реализовать поставленные цели возможно на основе стратегии внешнеэкономической деятельности, которая базируется на сочетании открытости национальной экономики и обеспечения национальной экономической безопасности при соблюдении интересов отечественных производителей. Необходимые условия для этого подготовлены, и сегодня Россия перешла к решению

---

<sup>1</sup> Программа социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2006 - 2008 годы) (утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 19 января 2006 г. № 38-р)

ряда конкретных важнейших задач в экономике, в качестве которых сегодня определены следующие: «Первое - это устранение инфраструктурных ограничений роста. Второе - повышение эффективности использования природных ресурсов. И третье - модернизация и развитие высокотехнологичных промышленных производств».<sup>1</sup> При этом «бюджетные средства должны здесь стать не главным источником, а прежде всего - катализатором для частных инвестиций»<sup>2</sup>.

Важнейшим институтом, создаваемым для достижения указанных целей и решения поставленных задач, являются особые экономические зоны.

Необходимо отметить, что институт особых экономических зон (ОЭЗ) имеет достаточно продолжительную историю. Как свидетельствует историческая практика, особые экономические зоны во многих случаях успешно выполняли свое предназначение. И в настоящее время эта форма стимулирования экономического развития относительно широко используется в разных странах. По статистическим данным Организации Объединенных Наций, в настоящее время создано около 3000 ОЭЗ (по международной терминологии - свободных зон) в 120 странах мира, в которых обеспечиваются рабочими местами свыше 50 млн. человек, а только экспортный оборот превысил 600 млрд. долл.<sup>3</sup> При этом только в США и Китае успешно работают более 200 ОЭЗ в каждой из этих стран<sup>4</sup>. В настоящее время на территории ОЭЗ Китая действуют примерно 45 тыс. предприятий (18% их общего количества), в которые вложено более 30 млрд. долларов прямых инвестиций<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> Послание Федеральному Собранию Российской Федерации Президента России Владимира Путина / «Российская газета» - Федеральный выпуск № 4353 от 27.04.07

<sup>2</sup> Там же.

<sup>3</sup> Петрунин В. Особенности создания и налогообложения свободных экономических зон в России // «Финансовые и бухгалтерские консультации», 2007, № 7

<sup>4</sup> «Об актуальных вопросах развития и оптимизации функционирования особых экономических зон» / Российский союз промышленников и предпринимателей / [http:// www. rosez.ru](http://www.rosez.ru)

<sup>5</sup> Скоч А. «Особые экономические зоны как эффективный механизм региональной кластерной политики государства» // «Общество и экономика», 2006, № 7-8

Принято считать, что особенно важно значение особых экономических зон для экономики стран, сталкивающихся с проблемами обеспечения экономического роста, дефицита инвестиций, нехватки технологического опыта, т.е. с теми проблемами, которые зачастую приходится решать странам, осуществляющим рыночную трансформацию экономики. Поскольку в соответствии с теорией полюсов роста французского экономиста Ф. Перру, экономический рост и конкурентоспособность можно обеспечить не повсеместно на всей территории государства, а в отдельных полюсах, точках роста, то, как свидетельствует мировой опыт, ОЭЗ можно рассматривать именно в качестве таких «полюсов» роста, институтов развития, оказывающих положительное воздействие на сопредельные территории и экономику всей страны, а также играющих существенную роль в развитии международной кооперации.

В отечественных и зарубежных источниках отсутствует однозначная трактовка ОЭЗ. Существующие определения охватывают или отдельные виды зон, или дают различные общие трактовки этих хозяйственно-территориальных образований, что осложняет понимание их сущности. Международная конвенция по упрощению и гармонизации таможенных процедур (Киотская конвенция, май 1973 г.) в соответствии с принципом таможенной экстерриториальности определяет зону свободной торговли (ЗСТ) (или «зону-франко») как часть территории страны, в которой любые товары считаются находящимися за пределами таможенной территории и не подлежат обычному таможенному контролю и налогообложению<sup>1</sup>. Всемирный банк характеризует экспортно-производственные зоны (ЭПЗ) как встроенные в территорию страны промышленные платформы, специализирующиеся на экспорто-ориентированном обрабатывающем производстве и предлагающие фирмам, зарегистрированным в ЭПЗ, режим беспошлинной торговли, либеральное налоговое и иное регулирование<sup>2</sup>. Определение Международной организации труда описывает ЭПЗ как промышленные зоны со специальной системой льгот для

---

<sup>1</sup> Международная конвенция по упрощению и гармонизации таможенных процедур (Киотская конвенция 1973 г.) Приложение 1. Относительно свободных экономических зон // Право и экономика, 1995, №8

<sup>2</sup> Рыбаков С.А., Орлова Н.А. Особые экономические зоны в России. Налоговые льготы и преимущества. М., 2006. С. 17

привлечения иностранных инвесторов, где импортируемые материалы подвергаются определенной переработке, а затем реэкспортируются<sup>1</sup>. Эксперты ООН дают такое определение ЭПЗ: «Свободные экономические зоны — это обособленные районы, представляющие часть территории страны с беспошлинным таможенным и торговым режимом, где иностранные фирмы, производящие продукцию главным образом на экспорт, пользуются рядом налоговых и финансовых льгот»<sup>2</sup>. Определение, данное в Законе РФ «Об особых экономических зонах в РФ», также делает акцент на преференциальном режиме хозяйствования: «Особая экономическая зона - определяемая Правительством Российской Федерации часть территории Российской Федерации, на которой действует особый режим осуществления предпринимательской деятельности»<sup>3</sup>. Более обобщенные определения, которые можно распространить на многие виды зон, даются в научных работах и учебных пособиях российских ученых. Например, свободные экономические зоны рассматриваются как ограниченные территории, морские и авиационные порты, в которых действуют особые льготные экономические условия для национальных и иностранных предпринимателей, способствующие решению внешне-торговых, общеэкономических, социальных, научно-технических и научно-технологических задач<sup>4</sup>.

В современных теоретических работах экономистов и правоведов, посвященных проблемам особых экономических зон, их сущность трактуется более широко: они определяются как инструмент выборочного сокращения масштабов государственного вмешательства в экономические процессы, или как уникальная форма государственно-частного партнерства<sup>5</sup>. Эта формулировка понятия «свободная зона» охватывает весь спектр явлений, связанных с действием преференциального режима хозяйствования.

---

<sup>1</sup> Там же, стр. 18

<sup>2</sup> Там же, стр. 25

<sup>3</sup> Федеральный закон № 116 - ФЗ от 22.07.2005г. «Об особых экономических зонах в Российской Федерации», ст. 2 // [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru)

<sup>4</sup> Игнатов В., Бутов В. Свободные экономические зоны. – М.: Ось-89, 1997, стр. 47

<sup>5</sup> Рыбаков С.А., Орлова Н.А. Особые экономические зоны в России. Налоговые льготы и преимущества. – М.: Вершина, 2006, стр. 24

При таком подходе свободная зона — это не только и не столько обособленная географическая территория, сколько часть национального экономического пространства, где введена и применяется определенная система льгот и стимулов для бизнеса, не используемая в других его частях<sup>1</sup>.

Несмотря на разнообразие особых экономических зон в мире, любой из них присуще применение различных видов льгот и стимулов, создающих наиболее благоприятные условия для вложения инвестиций и ведения бизнеса; наличие относительно обособленной системы органов управления зоной, наделенных правом принимать самостоятельные решения в широком экономическом спектре; всесторонняя поддержка со стороны центральной, региональной и местной государственной власти; максимальная открытость этой зоны вливаниям иностранного капитала и мировому рынку<sup>2</sup>.

Кроме того, формирование таких зон сопровождается рядом дополнительных мер экономического и административного характера, обеспечивающих их эффективное функционирование, например, косвенная поддержка резидентов - инвестиционное консультирование, содействие в патентной защите, формирование благоприятного имиджа особой экономической зоны.

Сочетание этих факторов делает режим особой экономической зоны достаточно привлекательным для инвесторов, хотя каждый из них в отдельности не так и велик. Совокупность всех преференций от реализации инвестиционного проекта в российской особой экономической зоне, дает потенциальным компаниям-резидентам от 20 до 30% (административные барьеры 5-7%, инфраструктура 10-12%, концентрация производства 5%, налоги

---

<sup>1</sup> Кархова И.Ю., Кунаков Д.А. «Особые экономические зоны как инструмент повышения конкурентоспособности и диверсификации национальной экономики» // Российский внешнеэкономический вестник, 2007, № 9

<sup>2</sup> Авдокушин Е.Ф. Международные экономические отношения: Учебное пособие. М., С. 55; Зименков Р.И. Свободные экономические зоны. М., 2005. С. 12-15

3-5%) экономии на издержках, что в рыночных условиях предоставляет компаниям солидное конкурентное преимущество<sup>1</sup>.

Первая попытка использования механизма ОЭЗ в нашей стране относится ко второй половине 80-х - 90-м годам прошлого столетия. Только с июля 1990 г. по июнь 1991 г. было определено открытие на ее территории 13 свободных зон, в последующем сокращенных до 11. Статус их был закреплен за 11 регионами общей площадью 1 млн. км<sup>2</sup> (7% всей территории) с 18,5 млн. человек (13% населения России). По географическому положению, потенциалу, профилю они соответствовали мировым аналогам, размещались главным образом в центре крупных экономических районов, в морских портах, железнодорожных узлах, имеющих удобную связь с внутренними районами страны, а также с внешним миром. Для каждой зоны было утверждено положение, закреплявшее ее хозяйственно-правовой статус, различие между статусами не проводилось, набор льгот был практически одинаков. Зоны рассматривались как внутриэкономический феномен, призванный создать противовесы централизованной системе хозяйствования<sup>2</sup>.

Примером достаточно успешного функционирования ОЭЗ того периода можно считать первый в России свободный склад производственного типа на ООО «Таганрогский автомобильный завод» (ООО «ТагАЗ»). Реализация проекта предполагала осуществление двух этапов общей стоимостью 468,117 млн. долл. Стоимость первого этапа составила 267,517 млн. долл., работы по нему завершились в сентябре 1998 г. созданием Таганрогского автомобильного завода в качестве самостоятельного юридического лица с производственными мощностями по сборке 120 тыс. автомобилей в год. Стоимость второго этапа - 200,6 млн. долл. Полная реализация проекта предполагала создание 5300 рабочих мест в ООО «ТагАЗ» и 10 тыс. рабочих мест на российских предприятиях по выпуску автомобильных компонентов. Бюджетный

---

<sup>1</sup> Кархова И.Ю., Кунаков Д.А. «Особые экономические зоны как инструмент повышения конкурентоспособности и диверсификации национальной экономики» // Российский внешнеэкономический вестник, 2007, № 9

<sup>2</sup> Архипов А., Павлов П. Экономические зоны: достоинства и недостатки // Экономист, 2006, № 11

эффект проекта свободного склада в 1999 г. составил 374,9 млн. руб., начисления налогов на заработную плату во внебюджетные фонды составили 1 млн. руб. Налоговый эффект - 1,76, что показывает почти двукратное превышение бюджетного эффекта от реализации проекта свободного склада над объемом льгот, предоставленным свободному складу ООО «ТагАЗ» (213,200 млн. руб.). Инвестиции составили 1186,568 млн. руб. Реализация проекта создания автомобильного производства имела важное значение для экономики Ростовской области. Созданные мощности по производству легковых автомобилей позволили организовать 3324 рабочих места на свободном складе ООО «ТагАЗ» и несколько тысяч рабочих мест на предприятиях - производителях сопутствующей продукции. И хотя лицензия ГТК РФ была получена на функционирование свободного склада производственного типа сроком на семь лет, невозможность дальнейшей деятельности в России для основного инвестора «ДЭУ-Корпорэйшн» в связи с финансовым кризисом привела к прекращению его деятельности<sup>1</sup>.

В целом следует отметить, что деятельность свободных зон в рассматриваемом периоде не дала ожидаемых результатов по целому ряду объективных и субъективных причин. Среди них можно выделить отсутствие четкого понимания реальных целей и задач, огромность отводимых территорий для зон и большие затраты на инфраструктурное обустройство (исходя из зарубежного опыта, на обустройство 1 км<sup>2</sup> экспортопроизводящей зоны требуется около 40 - 45 млн долл., а в виде вложений в организацию таможенно-торговой деятельности - 10 - 15 млн долл.<sup>2</sup>), массовая раздача льгот и привилегий зонам и др. В результате объем привлеченных инвестиций остался незначительным, низкий уровень цен не смог компенсировать для населения спад в реальном секторе экономики, ухудшился ряд экономических показателей, характеризующих денежные доходы населения, рост внешнеторгового оборота областей происходил за счет импорта, а не экспорта. Были отмечены массовые случаи несоответствия инвестицион-

---

<sup>1</sup> См.: Архипов А., Павлов П. Экономические зоны: достоинства и недостатки // Экономист. 2006. № 11.

<sup>2</sup> Арутюнов Д.Р. Административно-правовое регулирование предпринимательской деятельности в особых экономических зонах Российской Федерации // Право и политик. 2006. № 10.

ной, производственной и внешнеэкономической деятельности хозяйствующих субъектов российскому законодательству. Недобросовестное ведение предпринимательской деятельности в рамках схем минимизации налогов привело к миллиардным потерям. Так, в 2000 г. перечисления в бюджет только Республики Калмыкия составили 0,5 млрд. руб., в то время как льготная сумма, фактически укрытая от уплаты, составила 21 млрд. руб., что на порядок превысило сам бюджет республики<sup>1</sup>.

Указанные проблемы не позволили создать на базе образованных свободных экономических зон центры экономического роста, а недостаточная эффективность их функционирования на первом этапе деятельности вызвала необходимость совершенствования организационных форм законодательства в этой сфере. Необходимо сказать, что развитие законодательства о свободных (особых) экономических зонах шло по гетерогенной модели: для каждой создаваемой зоны принимался «свой» закон или иной нормативно-правовой акт. При этом они принимались как на федеральном уровне, так и на уровне субъекта Российской Федерации. Это приводило к появлению ряда организационно-правовых коллизий. Кроме того, отсутствие федерального закона об особых экономических зонах свидетельствовало о том, что общегосударственная политика по данному вопросу оставалась несформированной.

Весной 1995 г. в Совете Федераций российского парламента состоялись слушания, на которых обсуждался проект закона «О свободных экономических зонах». Рассматривались различные варианты, предложенные государственными и общественными структурами. Правительственный вариант предусматривал три вида зон — зоны экспортного производства, свободные таможенные зоны (производственного и торгового типов), свободные склады (производственного и торгового типов). Вариант федерального закона «О свободных экономических зонах», предложенный депутатами фракции «Яблоко», предлагал создание 5 видов зон: зоны экспортного производства, свободные таможенные зоны, технико-внедренческие зоны, особые экономические зоны (в границах муниципальных образований), международные зоны (в местах сочленения приграничных участков

---

<sup>1</sup> Архипов А., Павлов П. Экономические зоны: достоинства и недостатки // Экономист. 2006. № 11



Российской Федерации и соседних государств). Еще один вариант проекта (депутатов И.Устинова и Ю.Яковлева) обосновывал целесообразность иметь 10 видов свободных экономических зон, в том числе 6 «точечных» (свободные таможенные зоны, свободные воздушные и морские (речные) порты, технополисы, технопарки, конверсионные парки) и 4 — комплексных (торговые, сервисные, внедренческие, специальные зоны). Были и другие варианты проекта<sup>1</sup>. Кроме различий в предлагаемом количестве типов свободных экономических зон, они отличались подходами к порядку их формирования, управления ими и т.д. Однако, ни в 1995 г., ни позднее закон «О свободных экономических зонах» принят не был. В Программе экономического развития на среднесрочную перспективу на 2003 - 2005 годы, принятой распоряжением Правительства Российской Федерации от 15 августа 2003 г. N 1163-р, предполагалось разработать правовые основы для создания в Российской Федерации «образований с особыми экономическими условиями функционирования (особых экономических зон)».

Определенным итогом стало принятие Федерального закона от 22 июля 2005 г. № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации», обобщающего имеющийся мировой и отечественный опыт создания и функционирования ОЭЗ, а также создание специализированного Федерального агентства по управлению особыми экономическими зонами. Целесообразно отметить, что в соответствии со ст. 40 этого Закона со дня вступления его в силу прекращено существование ранее созданных особых экономических зон и свободных экономических зон (за исключением ОЭЗ в Магаданской и Калининградской областях, в отношении которых приняты специальные федеральные законы).

На сегодняшний день в России созданы или планируются к созданию ОЭЗ почти всех основных типов, распространенных в мире: промышленно-производственные, технико-внедренческие, туристско-рекреационные, портовые, что позволит оказывать государственную поддержку широкому спектру экономических субъектов. При этом акцент делается на отрасли с высокой добавленной стоимостью, инновационностью и мультипликативно-

---

<sup>1</sup> См.: Игнатов В.Г., Бутов В.И. Свободные экономические зоны. — М.: Ось-89, 1997, стр. 43-45

стью. Такой подход позволяет рассчитывать на то, что создание ОЭЗ приведет не только к финансовому благополучию предприятий-резидентов, но и будет активно стимулировать развитие смежных отраслей и сопредельных территорий. Это является значительным позитивным отличием от предыдущих попыток создания особых зон в России.

Другое важное отличие – относительная прозрачность и конкурентность при принятии решений о присвоении статуса особой экономической зоны. Внедрение конкурсных механизмов, определение критериев отбора, создание экспертных советов и межведомственных комиссий, разработка индивидуальных концепций для каждой ОЭЗ и гласность при обсуждении региональных заявок существенно повышают привлекательность этого инструмента экономической политики. Законом не предусмотрено заключение индивидуальных соглашений, а установлены единые правила создания и функционирования зон. Иными словами, это закон прямого действия, не допускающий никакого торга вокруг механизмов и льгот. Кроме того, декларируется невмешательство государства в непосредственную реализацию инвестиционных проектов на территории ОЭЗ<sup>1</sup>.

Вместе с тем, жесткое разграничение ОЭЗ по 4 типам представляется не вполне эффективным, поскольку мировой опыт подтверждает эффективность комплексных ОЭЗ. В Законе сделан явный акцент на создание ОЭЗ на пустой территории, что далеко не всегда эффективно. В настоящее время институт ОЭЗ сложно использовать для запуска инвестиционных процессов в депрессивных и проблемных регионах. Этому препятствует как 50-процентное ограничение федерального инвестирования в инфраструктуру, так и текущие критерии отбора, дающие существенные преимущества наиболее развитым и благополучным субъектам Федерации. Поэтому при отборе особых экономических зон необходимо в большей мере сместить акцент с оценки текущего состояния региона на анализ самого инвестиционного предложения, содержащегося в заявке. Существующий в настоящее время механизм заключения соглашений с резидентами (инвесторами) и

---

<sup>1</sup> Российский союз промышленников и предпринимателей: «Об актуальных вопросах развития и оптимизации функционирования особых экономических зон» // [www.rosez.ru](http://www.rosez.ru)

их отбор являются недостаточно прозрачными. Не предусматривается возможности подачи единой заявки от нескольких регионов<sup>1</sup>. Кроме того, запрет размещения ОЭС на территории нескольких муниципальных образований препятствует развитию межрегиональной интеграции<sup>2</sup>. Ряд недостатков содержит методика оценки заявок на создание ОЭЗ, например, акцент на минимизацию расходов федерального бюджета при создании инфраструктуры ОЭЗ. При оценке заявок целесообразно было бы учитывать такие критерии как влияние размещения ОЭЗ на уровень развития субъекта РФ, уровень развития объектов инфраструктуры, планируемые объемы инвестиций на территории ОЭЗ, количество вновь создаваемых рабочих мест, уровень обеспеченности территории ОЭЗ трудовыми и материально-техническими ресурсами<sup>3</sup>. Тем не менее, принятие федерального закона «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» имеет огромное значение для развития и оптимизации функционирования этой формы частно-государственного партнерства.

На сегодняшний день в России существуют 2 промышленно-производственные, 6 технико-внедренческих, 7 туристско-рекреационных зон. На территории восьми зон первых двух типов зарегистрированы 76 резидентов ОЭЗ (16 в промышленно-производственных и 60 в технико-внедренческих). В 2008 году, по данным РосОЭЗ, финансирование промышленных и технико-внедренческих зон из бюджетов всех уровней составит 14 млрд. руб., что соответствует уровню 2007 года. На строительство внутриплощадочной инфраструктуры ОЭЗ планируется выделить из федерального бюджета на три года (2008 - 2010 гг.) более 30 млрд. руб., которые вносятся в уставный капитал ОАО «Особые экономические зоны» (100% акций ОАО принадлежат государству). Кроме того, предусмотрено выделение еще около 40 млрд. руб., которые пойдут на строительство аэропортов, автодорог, объектов водного хозяйства и т.д. Бюджеты субъектов Федерации и муниципалитетов за три года выделят дополнительно около 38 млрд. руб. на строительство инфраструктуры ОЭЗ. Иными словами, серьезным стимулом для частных инвестиций в ОЭЗ служат

---

<sup>1</sup> См. там же.

<sup>2</sup> Скоч А. «Особые экономические зоны как эффективный механизм региональной кластерной политики государства» // «Общество и экономика». 2006. № 7-8

<sup>3</sup> Там же.

государственные вложения<sup>1</sup>. Объем инвестиций со стороны резидентов ОЭЗ значительно превысит общий объем бюджетных средств, которые будут потрачены на создание инфраструктуры в особых зонах. В промышленно-производственных зонах он составит 27 млрд. руб. и будет создано примерно 7 тыс. рабочих мест. 60 резидентов технико-внедренческих зон инвестируют 10,8 млрд. рублей. Это объясняется тем, что в технико-внедренческие ОЭЗ приходят компании с меньшим оборотом, и работа над коммерциализацией научных достижений, которыми обладают эти компании, требует меньше затрат, чем создание полноценных производств, как в промышленных зонах<sup>2</sup>.

Что касается особых экономических зон туристско-рекреационного типа, то до 2016 года на их создание и развитие потребуется 325,2 млрд. рублей, в т.ч. из федерального бюджета около 44,54 млрд. рублей. Бюджетные средства планируется использовать на строительство объектов инженерной, транспортной и социальной инфраструктуры<sup>3</sup>.

С 1 февраля 2008 года МЭРТ начало принимать заявки от регионов на организацию особых экономических зон портового типа. Прием заявок на получение статуса особой зоны продлится до 30 марта, через месяц, 30 апреля, станут известны победители. Предварительно Минэкономразвития России и РосОЭЗ рассматривается создание не более четырех портовых ОЭЗ, при этом, на первом этапе создания портовых ОЭЗ, стоит задача охватить все основные логистические направления страны, а именно – Дальний Восток, Юг, Северо-Запад и Север. Заявку на участие в конкурсе подал порт Усть-Луга, Ранее о своем интересе к конкурсу заявляли северный порт Мурманск, черноморский порт Тамань, порт Оля на Каспии, а также дальневосточные порты Восточный и Находка<sup>4</sup>. Портовые особые экономические зоны могут стать одним из инструментов эффективного решения проблем развития транспортной сети, поскольку принятые за последние годы меры оказались недостаточными для притока инвестиций в этот сектор, и не позволили преодолеть существенное отставание доли грузоперевозок морским и воздушным транспортом в структуре грузových перевозок Российской Федерации, которое является следст-

---

<sup>1</sup> Петрунин В.В. Особенности создания и налогообложения свободных экономических зон в России // Финансовые и бухгалтерские консультации. 2007. № 7

<sup>2</sup> [www.rosoez.ru](http://www.rosoez.ru)

<sup>3</sup> Быкасов Д.С. Туристско-рекреационные особые экономические зоны - путь развития регионального туризма // Вестник РАГС. 2007. № 1

<sup>4</sup> [www.rosoez.ru](http://www.rosoez.ru)

вием неразвитости портовых инфраструктур, не отвечающих потребностям современной экономики.

Возможно, было бы целесообразно использовать механизм ОЭЗ для реализации проектов Ростовской области, представленных на международном инвестиционном форуме «Сочи-2007».

Проект «Ростовский универсальный порт» предполагает создание в промышленной зоне «Заречная» на левом берегу Дона на площади 405 га порта с ожидаемым грузооборотом 10 млн. тонн в год стоимостью 7,2 млрд. руб., включающего терминалы, судостроительный завод, логистический комплекс, таможенные склады, промышленно-индустриальный технопарк, перегрузочные комплексы. Проект «Южный хаб» касается сооружения в Батайске, в 12 км от Ростова-на-Дону на площади 1029 га самого крупного на юге России аэропорта с длиной взлетно-посадочной полосы 4,2 км, принимающей все типы современных воздушных судов, и пропускной способностью 8 млн. пассажиров и 70 тыс. тонн грузов в год стоимостью 20,1 млрд. руб<sup>1</sup>.

Таким образом, во многих государствах одной из эффективных и перспективных форм привлечения инвестиций с целью развития экономического и научного потенциала становится создание особых экономических зон. Экономическая ситуация в России потребовала выработки иных подходов к проблеме государственного регулирования процесса создания ОЭЗ, основанных на конкретных задачах реформирования и развития и использующих накопленный мировой опыт, которые получили свое воплощение в принятом федеральном законе «Об особых экономических зонах». Очевидно, что использование такой формы института развития как ОЭЗ позволит реализовать комплекс мер, направленных на повышение конкурентоспособности национальных компаний на внутреннем и внешнем рынках путем создания благоприятных условий для их динамичного развития и реализации фактических и потенциальных конкурентных преимуществ, ускорит интеграцию России в мировую экономику, а также позволит перераспределить мировые потоки товаров и капиталов в интересах Российской Федерации.

---

<sup>1</sup> Степанов А. «Чем Дон удивил Путина на инвестиционном форуме в Сочи» // Комсомольская правда 15.10.07

## **VI. ПРОБЛЕМЫ ПОЛИТОЛОГИИ И ЭТНОПОЛИТИКИ**

---

*Добаев И. П., д. филос. н., проф. ИППК ЮФУ*

### **МЕХАНИЗМЫ И ТЕХНОЛОГИИ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ЗАПАДОМ «ЦВЕТНЫХ РЕВОЛЮЦИЙ» НА ПОСТСОВЕТСКОМ ПРОСТРАНСТВЕ**

После развала Советского Союза и появления на карте мира новой России, явно урезанной, утратившей часть своей территории, экономического и военного потенциала, половину населения, определенная часть ее «демократически мыслящей» элиты, сдавая геополитические позиции бывшей сверхдержавы, весьма вероятно, надеялась на всестороннюю помощь Запада, разработку своеобразного плана Маршалла для России. В тот период Россия практически утратила самостоятельный вектор своей геополитики, пребывая в фарватере внешнеполитических устремлений западных «партнеров», надеясь на обретение ими далекого от реальной мировой политики «нового мышления». Однако этим грезам не было суждено сбыться, и, начиная с середины 90-х гг. XX в., после нескольких лет пребывания в эйфории новых российских «элит», отношения России с Западом стали постепенно ухудшаться. Эта тенденция усугубилась в конце 90-х, после формального ухода с политической арены Ельцина и наиболее одиозных лиц из его окружения. В этот период разворачивается экспансия Запада в Центральной и Восточной Европе. Польша, Чехия и Венгрия вступают в НАТО, а США с союзниками совершают агрессию против Югославии, где инициируют отстранение от власти С.Милошевича. Стало ясно, что в планы Запада входит установление полного контроля над территориями, которые прежде были в зоне советского влияния. Ощутимыми шагами по сдаче былых геополитических позиций стало подписание в 1999г. Россией Стамбульского соглашения о выводе своих войск из Грузии и Приднестровья. Иначе говоря, Россия фатально утрачи-

вала свои позиции не только в Центральной и Восточной Европе, но и непосредственно на постсоветском пространстве.

В 2004 г. конфликт России с Западом вышел на качественно новый уровень. В этом году произошло самое существенное расширение Евросоюза, который одновременно пополнился десятью новыми членами, а общее число стран, входящих в ЕС, увеличилось до двадцати пяти (в 2007 г. в ЕС вошли также Болгария и Румыния, а число ее членов расширилось до 27), причем большинство из них уже были членами НАТО. Таким образом, эти два важнейших института Запада вплотную приблизились к границам России, а в качестве буфера между ними остались только территории Белоруссии, Молдавии и Украины. К этому же периоду, вследствие оккупации Афганистана и Ирака Соединенными Штатами и их союзниками, резко усилились позиции Запада на Ближнем и Среднем Востоке, а также в Центральной Азии. Итак, в 2004 г. Запад (США, НАТО и ЕС) вышел непосредственно к границам СНГ, а на некоторых рубежах, например в Прибалтике, – непосредственно и России.

Запад не удовлетворился установлением контроля над зонами былого геополитического влияния СССР в Восточной Европе и «третьем мире» и продолжил политическое и экономическое вытеснение России с постсоветского пространства. Страны Балтии уже приняты в НАТО и ЕС, практически на очереди вступления в НАТО находятся Грузия и Украина. Как и в начале XX века, в отношении России конструируется «санитарный кордон» в форме ГУАМ (Грузия, Украина, Азербайджан, Молдова) и СДВ («Сообщество демократического выбора», куда помимо Грузии, Молдовы, Украины, Прибалтийских республик, входят ряд государств Центральной и Восточной Европы). В штабах западных устроителей нового мирового порядка разрабатываются все новые и новые геополитические проекты («Шелковый путь», «Большая Центральная Азия», «Большая Южная Азия», «Большой Ближний Восток» и др.), призванные обеспечить неоспоримое превосходство Запада в глобальном и региональном масштабах, не допустить появления центров силы, которые бы смогли посягнуть на него. Данные конструкты можно рассматривать как элемент общей стратегии США, направленной на сохранение своего глобального доминирования.

Более того, в конце 90-х гг. западные эксперты всерьез выдвигали идею установления своего контроля над ядерными (в том числе военными) объектами РФ, которая якобы была не в состоянии обеспечить их безопасность собственными силами. Другая активно обсуждавшаяся идея состояла в том, чтобы перевести российские углеводородные богатства в разряд «общего достояния человечества» с реальной перспективой их перевода под контроль «достойных» членов международного сообщества<sup>1</sup>.

Экспансия Запада в восточном (с запада) и северном (с юга) направлении является для России одной из главных геополитических проблем. Следствием этого процесса становится изменение баланса сил, укрепление позиций конкурента, возрастание военной угрозы с этих направлений; сужение возможностей для развития российской экономики, разрыв исторически сложившихся экономических связей, утрата перспективных рынков, недобросовестная конкуренция и вытеснение российского капитала и замена его западным; отчуждение от России многочисленного русскоязычного населения.

Вслед за приближением военно-экономической структуры Запада к границам бывшего Советского Союза очередным этапом стала резкая активизация Запада на постсоветском пространстве, выразившаяся в осуществлении целого ряда т.н. «цветных революций». События последних лет (Грузия -2003 г., Украина – 2004 г., Кыргызстан – 2005 г.) наглядно продемонстрировали, что Запад во главе с США поставил своей целью смену политических элит во всех странах СНГ, в том числе собственно в России. При этом экспансионистские планы прикрываются разговорами о «нетехнологичности» нынешних постсоветских элит, их коррумпированности, нарушениях демократии и прав человека и необходимости стимулирования демократических процессов в регионе, что, несомненно, следует считать главной геополитической угрозой для России.

---

<sup>1</sup> См., например, об этом: Нарочницкая Н. *Nota bene!* Российские природные ресурсы предлагается объявить «собственностью человечества» // Аналитические записки. 2003. №8. С. 37-42; Крылов А.Б. Новые перспективы России на международной арене // Мировая экономика и международные отношения. 2006. №7. С. 91.



«Цветные революции», безусловно, ставят своей целью резко ослабить влияние России на постсоветском пространстве, привести в этих странах прозападных, проамериканских политиков, готовых окончательно оторваться от Москвы, то есть довершить произошедший в 1991 г. распад единого пространства СССР.

Для достижения своих далеко идущих целей США прибегают к новейшим технологиям, создавая многомерные и современные сетевые структуры, которые приводятся в движение в критический момент, независимо от формальных политических институтов, электоральных показателей и общепринятых легитимных процедур. Если мягкий сценарий легитимной передачи власти не проходит, они добиваются своего иными способами – сетевыми возмущениями, комбинирующими информационные факторы, культурные и психологические коды. Для этого используются гуманитарные фонды, ассиметричные альянсы различных НПО и неформальных объединений, инспирируется мобилизация радикальных групп молодежи и т.д.

Сетевые проекты осуществления «цветных революций» базируются на доказавшей свою эффективность боевой концепции «сетевой войны», впервые фундаментально теоретически обоснованной в 1996 г. сотрудниками американской RAND Corporation Джоном Аквиллой и Дэвидом Ронфельтом<sup>1</sup>.

Практически изначально концепция «сетевой войны»<sup>2</sup> подразумевала решающую роль информации в будущих военных конфликтах, а ключом к успеху считалось достижение информационного превосходства. В таком контексте «сетевая война» подразумевает создание децентрализованной сети «информационно оснащенных бойцов», способных обеспечить решительную бескровную победу путем направленного уничтожения ключевых «нервных центров» - систем управления противника.

---

<sup>1</sup> Arguilla J., Ronfeldt D. The Advent of Netwar / In Athena's Camp: Preparing for Conflict in Information Age // RAND Corporation. 1997. P. 275.

<sup>2</sup> См. об этом подробнее: Добаев И.П., Дугин А.Г. Неправительственные организации как механизм осуществления Западом сетевых операций на Юге России // Сетевые стратегии Запада на Юге России / Южнороссийское обозрение. Вып № 34 / Отв. ред. И.П. Добаев. Ростов н/Дону: Изд-во СКНЦ ВШ, 2006. С. 50-64.

Основными принципами сетецентричных операций являются:

- *информационное превосходство* (обеспечить свои силы своевременной и качественной информацией, искусственно увеличить потребность противника в информации и одновременно сократить для него доступ к ней);

- *«всеобщая осведомленность»* (shared awareness), которая достигается через построение общей сводной информационной сети, выстраиваемой и постоянно обновляемой на основе данных, поставляемых разведкой и иными инстанциями. При этом предполагается превращение пользователей информации одновременно в ее поставщиков, способных незамедлительно активировать обратную связь, а также обеспечить максимальную защиту этой сети от противника, с одновременной доступностью к ней для своих боевых единиц;

- *скорость командования* должна быть увеличена настолько, чтобы минимизировать время принятия решений и их передачи, переводя это качество в конкретное оперативное преимущество; в ускоренном темпе блокировать реализацию стратегических решений противником, тем самым, обеспечив себе заведомое превосходство;

- *самосинхронизация*, которая призвана обеспечить для базовых боевых подразделений возможность действовать практически в автономном режиме, самостоятельно формулировать оперативные задачи и решать их на основе «всеобщей осведомленности» и понимания «намерения командира». Для этого предполагается повысить значение инициативы для повышения общей скорости ведения операции; соучаствовать в реализации «намерения командира». Последнее отличается от формального приказа и представляет собой, скорее, осознание финального замысла операции, нежели строгое следование буквальной стороне приказа; позволяет быстро адаптироваться к важным изменениям на поле битвы и устранить логику пошаговых операций традиционной военной стратегии;

- *распределенные силы*. Задача сетецентричных войн состоит в необходимости перераспределять силы, отойдя от линейной тактики на поле боевых действий к ведению точечных операций. Для этого необходимо от захвата и удержания обширного терри-

ториального пространства перейти к функциональному контролю над стратегически важными элементами; к возможности сосредоточить критически важный объем сил в конкретном месте и в конкретное время;

- *демаксификация*. Принцип демассификации отличает войны постмодерна от войн модерна, где почти все решало количество боевых единиц. Демассификация основана на использовании информации для достижения желаемых эффектов, ограничивая необходимость сосредоточения крупных сил в конкретном месте; увеличении скорости и темпа перемещения на поле действий;

- *глубокое сенсорное проникновение*. Этот принцип сетевидной войны представляет собой требование увеличения количества и развития качества датчиков информации, как в районе боевых действий, так и вне его пределов;

- *изменение стартовых условий ведения военных действий*. Уже классическая военная стратегия обнаружила, что развертывание войны напрямую зависит от стартовых условий. От того, в каком контексте и при каком балансе сил начнется война, во многом определяется, как будут развиваться дальнейшие события. Поэтому задача сетевых войн состоит в том, чтобы заранее повлиять на стартовые условия войны, заложить в них такую структуру, которая заведомо приведет к победе; спровоцировать сочетание во времени и в пространстве ряда событий, которые призваны повлиять на потенциального противника и блокировать его ответную инициативу.

Одновременно теория «сетевых войн» предполагает, что ее развертывание происходит в *четырёх* смежных областях человеческой структуры: физической, информационной, когнитивной (рассудочной) и социальной. Каждая из них имеет важное самостоятельное значение, но решающий эффект в сетевых войнах достигается синергией (однаправленным действием различных сил) всех этих элементов.

*Физическая область* – это традиционная область войны, в которой происходит столкновение физических сил во времени и в пространстве. Эта область включает в себя среды ведения боевых действий (море, суша, воздух, космическое пространство), боевые единицы (платформы) и физические носители коммуникационных сетей.

*Информационная область* – это сфера, где создается, обрабатывается и распределяется информация. Эта область покрывает системы передачи информации, базовые сенсоры (датчики), модели обработки информации и т.д. Информационная область в эпоху сетевых войн связывает между собой все уровни ведения войны и является приоритетной.

*Когнитивной область* представляет собой сознание бойца. Именно в когнитивной области располагаются такие явления как «намерение командира», доктрина, тактика, техника и процедуры. Сетецентричные войны уделяют этому фактору огромное значение, хотя процессы, происходящие в этой сфере, измерить значительно сложнее, чем в области физической. Но их ценность и эффективность подчас намного важнее.

*Социальная область* представляет собой поле взаимодействия людей. Здесь преобладают исторические, культурные, религиозные ценности, психологические установки, этнические особенности. Социальная область является контекстом сетевых войн.

Войны постмодерна (информационной эпохи) основаны на сознательной интеграции всех четырех областей. Из них и создается сеть, которая лежит в основе ведения военных действий. Сферы пересечения этих областей имеют принципиальное значение. Настройка всех факторов сети в гармоничном сочетании усиливает военный эффект от действия вооруженных сил, а сознательные действия, направленные против противника, напротив, расстраивают его ряды, разводят эти области между собой, лишая тем самым важнейшего фактора превосходства.

Центральной задачей ведения всех «сетевых войн» является проведение «операции базовых эффектов» (Effects-based operations - ЕВО), далее ОБЭ, которая определяется как «совокупность действий, направленных на формирование модели поведения друзей, нейтральных сил и врагов в ситуации мира, кризиса и войны»<sup>1</sup>.

По логике сетевых войн ОБЭ ведутся как против врагов, так и против нейтральных и даже дружественных держав во всех ситуациях (мира, войны и кризиса) с тем, чтобы манипулировать

---

<sup>1</sup> Цит. по: Edward A. Smith, Jr. Effects-based Operations. Applying Network-centric Warfare in Peace, Crisis and War. Washington, 2002.

их поведением, влиять на их стартовые условия, подчинять их действия интересам субъекта, ведущего такие войны.

Таким образом, становится очевидным, что существенным отличием концепции «сетевой войны» от предшествовавшей ей доктрины «обычной», «традиционной» войны является возможность ее реализации в любых видах конфликтов, как высокой, так и низкой интенсивности, а также и в целях осуществления разного рода подрывных действий, в том числе при инспирировании «цветных революций» в государствах, ставших объектами устремлений субъектов глобальной и региональной геополитики.

Следует подчеркнуть, что по логике строения «сетевых войн» «цветные» сети должна обладать адекватными войнам нового поколения качествами: высоким уровнем «всеобщей осведомленности» участников; высокой скоростью командного управления (остающегося всегда за кадром); способностью к самосинхронизации; продуманным распределением сил; демассификацией, но способностью оперативно сконцентрировать массы в нужное время и в нужном месте; глубоким сенсорным проникновением (сбором разнородной информации и ее оперативной обработкой); способностью осуществлять свои действия в сжатые сроки.

С конца 90-х гг. XX в. с учетом таких требований к ведению «сетевых войн» последовательно был осуществлен целый ряд государственных переворотов, названных позднее «цветными революциями», первоначально в Сербии, а затем и в новых независимых государствах на постсоветском пространстве (Грузия, Украина, Кыргызстан). При этом геополитическими оппонентами России преследовалась цель разрушения единого пространства СНГ под надуманными предлогами продвижения «демократии», «либерализма», построения «гражданского общества» и т.д.

Значимую роль в вышеназванных «цветных революциях» сыграла опубликованная на Западе еще в 1993 г. книга сотрудника Института Альберта Эйнштейна – Джина Шарпа «От диктатуры к демократии: Стратегия и тактика освобождения». Интересно, что в 2005 г. этот «труд», по содержанию своему напоминающий инструкцию западных спецслужб, по инициативе движения «Москва: Свободный выбор» был издан в России московским «Новым издательством». В приложении к книге указывается, что «движение «Москва: Свободный выбор» было основано в

2004 году и объединило сторонников Комитета «2008: Свободный Выбор». Его миссией является укрепление демократической оппозиции и развитие институтов гражданского общества в современной России». В преамбуле сообщается, что книга Джина Шарпа «сыграла большую роль в свержении авторитарных режимов Сербии, Грузии, Украины и других стран и на сегодняшний день стала классическим руководством по тактике и стратегии ненасильственного политического сопротивления».

В числе важнейших задач автор «пособия» называет необходимость создания «мощного внутреннего сопротивления» и подготовки «разумного стратегического плана», «умелого претворения его в жизнь». Д.Шарп тщательно прописывает 198 методов «ненасильственного сопротивления». Среди них – методы ненасильственного протеста и убеждения (официальные заявления, групповые акции, процессы, общественные собрания и др.), методы отказа от социального сотрудничества с властями (например, отказ от участия в общественных событиях и работе), методы отказа от экономического сотрудничества (среди них указываются различные виды экономических бойкотов и забастовок), методы отказа от политического сотрудничества (например, отказ от поддержки властей и от сотрудничества с правительством, другие формы гражданского неповиновения), методы ненасильственного вмешательства (психологические, физические, социальные, экономические, политические).

Россия, вслед за другими государствами СНГ, также стала объектом сетцентричных операций, направленных на манипулирование ее поведением в условиях кризиса (как бы ни рассматривал Вашингтон российскую власть – как дружественную, нейтральную или враждебную – сетцентричные операции в той или иной цветовой гамме проводятся и будут проводиться в любом случае). США делают это для того, чтобы:

- манипулируя кризисом в России, воспрепятствовать дальнейшим шагам по распространению и возврату влияния Москвы на постсоветском пространстве;
- контролировать политическую ситуацию в России в период кризиса, предотвращая возможный сдвиг в сторону патриотизма и выхода на конфронтацию с США;

- при необходимости перейти к следующей фазе развала постсоветского пространства уже в самой России и способствовать процессу распада самой РФ (проект З.Бжезинского).

Разумеется, в США есть политические силы, которые видят американо-российские отношения по-разному – от стремления немедленно разрушить Россию до желания использовать ее в качестве младшего и послушного партнера в интересах США в евразийском регионе. Но все эти силы, тем не менее, в равной мере согласны с необходимостью усиления структурного влияния на Россию, а значит, все они едины в отношении необходимости проведения против России сетевых войн и сетецентричных операций.

Особенно сказанное актуально для *Северного Кавказа*, поскольку именно это пространство является приоритетной зоной ведения сетевых войн. Северный Кавказ относительно других регионов России «характеризуется наиболее высоким уровнем развития сепаратизма. При этом существо дела заключается не только в том, что здесь на практике была осуществлена попытка вооруженной сецессии (ЧРИ), но и в том, что именно в данном регионе в наиболее полном и законченном виде сформировались как системные, так и внесистемные факторы, способствующие развитию сепаратистских тенденций. В силу этого, даже в случае успешного осуществления силовых операций против незаконных вооруженных формирований сепаратистов, как считают некоторые эксперты, проблема развития сепаратистских тенденций как таковая остается не вполне разрешенной, что в свою очередь приводит к своеобразной консервации социально-политической напряженности в регионе»<sup>1</sup>.

Безусловно, все это активно используется «партнерами» России при разворачивании сетецентричных операций в северокавказском регионе. В качестве примера можно привести вышедшую в 2007 г. и переведенную на русский язык брошюру Сары Мендельсон «49 шагов на пути к обеспечению прав человека и безопасности на Северном Кавказе». Работа позиционируется в качестве доклада Инициативы по правам человека и безопасно-

---

<sup>1</sup> Милованов Ю.Е. Факторы развития сепаратизма в Северо-Кавказском регионе // Региональный политический процесс / Отв. ред. В.Н. Коновалов. Ростов н/Дону, 2003. С. 81-82.

сти Центра стратегических и международных исследований (Вашингтон, США) и Фонда Роберта Боша (ФРГ). Прежде всего, следует несколько слов сказать о личности автора издания. В брошюре указывается, что Сара Мендельсон является старшим научным сотрудником Программы CSIS (Центр стратегических и международных исследований, Вашингтон, США), а с января 2007 г. одновременно - директором Инициативы CSIS по правам человека и безопасности. Однако этим не завершается послужной список Мендельсон. После терактов 11 сентября 2001 г. в США произошла широкая реорганизация специальных служб: создано мощнейшее Министерство внутренней безопасности (Department of Homeland Security), а также Национальный Совет по разведке (National Intelligence Council), курирующий все организации, входящие в разведывательное сообщество США. В рамках Национального Совета по разведке действует ряд направлений, среди них – Национальное разведывательное бюро по России и Евразии (National Intelligence Office for Russia and Eurasia), а в структуре этого подразделения имеется Сектор по Северному Кавказу, руководимый Сарой Мендельсон. В этой связи можно говорить о непосредственной связи Центра стратегических и международных исследований с разведывательным сообществом США, поскольку Сара Мендельсон умудряется плодотворно трудиться в обеих организациях. Раз так, то и «научный» труд «49 шагов на пути к обеспечению прав человека и безопасности на Северном Кавказе», в которой раскрывается американская методика развертывания социальных и мониторинговых сетей на Северном Кавказе, можно считать разработкой американских спецслужб, а это уже прямое вмешательство одного государства во внутренние дела другого.

В «49 шагах...» его авторы подчеркивают, что «внимание доноров (зарубежных НПО – фондов, центров, мониторинговых сетей и др. – И.Д.) к различным районам Северного Кавказа продиктовано острой необходимостью обеспечить безопасность и защитить права человека». Одновременно высказывается сожаление о том, что «на сегодняшний день Правительство РФ сильно усложнило, а во многих случаях и ограничило деятельность доноров в этом регионе». Тем не менее, декларируется мысль о «необходимости повышений правозащитного мониторинга в регионе». Далее в докладе тщательно прописываются пресловутые



«49 шагов на пути обеспечения прав человека и безопасности на Северном Кавказе». При этом обращают на себя внимание два момента: приоритетное внимание уделяется поддержке «нового поколения» и деятельности НПО на Северном Кавказе. Рассматривая социальные условия и нестабильность в северокавказском регионе, авторы требуют усилить поддержку действующих в России НПО: «Доноры должны увеличить финансовую и техническую помощь правозащитным организациям местного и национального уровня, работающим на Северном Кавказе и в России. Доноры должны позаботиться о том, чтобы правозащитники получали достаточную для жизни зарплату. Помимо повседневной работы, НПО при содействии доноров должны развивать институциональный потенциал нового поколения активистов с особым упором на стратегическое планирование и навыки коммуникации» и т.д.

Действительно, западные «кураторы» серьезно озабочены вопросами безопасности тех, кто помогает им продвигать «демократию» на постсоветском пространстве. В этих целях ими разработано «Пособие по безопасности для правозащитников», которое на русском языке размещено на сайтах целого ряда НПО<sup>1</sup>. В «пособии» на 126-ти страницах подробно описывается та «линия собственной безопасности», которой должны следовать «правозащитники», чтобы избежать зачастую весьма обоснованного давления со стороны правоохранительных органов.

В отношении некоторых т.н. «правозащитников» и «цветных» НПО отчего-то сразу же вспоминается нашумевший шпионский скандал, когда в Москве в январе 2006 г. ряд структур «борцов за права человека» оскандалились, поскольку получали деньги от представителей британской разведки посредством закладки зарубежными мастерами «плаща и кинжала» соответствующих закамуфлированных тайников. Вслед за этим и был принят в России явно выхолощенный закон об НКО, тем не менее, сопровождавшийся в некоторых западных и отечественных кругах нагнетанием откровенной истерии.

Таким образом, при непосредственном участии западных спецслужб, под прикрытием НКО на территории России, на Се-

---

<sup>1</sup> См.: [http://frontlinedefenders.org/files/ru/Protection Manual for Human Rights Defenders Russian.pdf](http://frontlinedefenders.org/files/ru/Protection%20Manual%20for%20Human%20Rights%20Defenders%20Russian.pdf)

верном Кавказе в частности, формируются разветвленные, эшелонированные «цветные» сети. Сегодня отчетливо видно, что «цветная» сеть на Северном Кавказе интегрирует в себя многие элементы, в том числе такие, как *группы «оранжевых»* в различных сегментах российского общества, и подконтрольные им СМИ; *националисты; исламисты; сеть гуманитарных фондов и НПО*, курируемые США, европейскими странами, Турцией и арабскими странами, собирающие информацию, распределяющие гранты на исследования, финансирующие определенные гражданские, образовательные и социальные инициативы в регионе; *террористические организации* на базе т.н. «ваххабитских джамаатов»; *финансовые сети* теневого бизнеса и системы типа «хавала» (передача денег из разных стран на основании личного поручительства определенных фигур и телефонной связи); отдельные *кланы* в местной власти; криминальные сообщества и преступные группировки; а также *базовые инфраструктуры сетевой природы* (библиотеки, почтовые отделения, медпункты, страховые конторы и т.д.); отдельные *эмисары*, курирующие сегменты сетей – однородных и разнородных<sup>1</sup>.

**«Цветная» сеть, по мнению специалистов, на Северном Кавказе призвана<sup>2</sup>:**

- *на физическом уровне*: обеспечить критическую массу людей, готовых принять активное участие в протестных акциях (под разными лозунгами и с разными целями – в зависимости от обстоятельств и регионов), отмобилизовать для точечных действий террористические ячейки;
- *на информационном уровне*: поднять градус социальной активности, обострить обстановку, раздуть реально существующие проблемы, психологически осложнить обстановку вокруг конфликтных ситуаций, обеспечить прямые коммуникации между различными сетевыми организациями, придерживающимися наиболее радикальных взглядов;
- *на когнитивном уровне*: оказать влияние на сознание людей, подтолкнув их к убеждению, что ситуацию надо менять радикальными способами, что «дальше так нельзя», что «жить стало невыносимо»;

---

<sup>1</sup> Добаев И.П., Дугин А.Г. Указ. соч. С. 62.

<sup>2</sup> Там же. С. 63.

- *на социальном уровне:* активизировать и мобилизовать этнические, социальные, административные и религиозные группы населения Северного Кавказа, подталкивая их решению насущных проблем радикальными методами в ситуации назревающего хаоса.

Сказанное можно проиллюстрировать событиями в Ингушетии, где, начиная с лета 2007 г., внутренние конфликтогенные факторы получают мощную внешнюю подпитку, основанную на рекомендациях Джина Шарпа и Сары Мендельсон. Если «оранжевым» удалось бы дестабилизировать ситуацию на Северном Кавказе, *с помощью этого управляемого кризиса можно было бы влиять на ситуацию во всей России, подталкивая процессы на федеральном уровне в нужном ключе.*

Разумеется, такой сценарий развития ситуации не может быть принят Россией, что требует уточнения и усиления ее внешней и внутренней, в том числе на региональном уровне, политики.

*Баранов П.П., д. юр. н., проф.  
Контарев А.А. (РЮИ МВД РФ)*

## **КОДИФИКАЦИЯ МИГРАЦИОННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РОССИИ: ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЙ ПОДХОД**

Исходя из того, что кодификация лишь фиксирует уже сложившийся правовой порядок в определенной сфере отношений, необходимость ее проведения, как правило, связана с противоречием между существующим правовым порядком и действующим законодательством, затрудняющим его реализацию в силу правовой неурегулированности совокупности общественных отношений, наличия в различных нормативных правовых актах положений, дублирующих друг друга, а также коллизий современного законодательства.

Объективной предпосылкой кодификации является достаточно сформированная отрасль права. Лишь в этом случае кодификация как систематизация действующего законодательства будет выражать закономерности развития права, исключая волюнтаристский элемент в данном процессе.

Особая актуальность сформулированных выводов объясняется тем историческим этапом, на котором находится современ-

ное российское право. Экстенсивный рост законодательного массива 90-х годов прошлого столетия, объясняемый как неопределенностью государственной политики в регулировании различных сфер общественной жизни, так и высокой динамикой самой общественной жизни, когда право не успевало реагировать на возникающие социальные явления, привел к большому объему нормативных правовых актов, который, однако, не обезопасил от пробелов в правовом регулировании и множественных коллизий правового поля.

На рубеже веков Россия вступила в новую стадию своего правового развития, отмеченную систематизацией действующего законодательства. Вместе с тем отечественная юридическая наука оказалась неготовой к эффективному решению данной задачи, поскольку не выработала для этого четких критериев. Так, порой произвольно объявляются отраслями права различные сферы правового регулирования, провозглашается необходимость кодификации соответствующих законодательных массивов. Как правило, в этих условиях возникают диаметрально противоположные точки зрения в отношении целесообразности таких процедур, ярким примером чему служит миграционное законодательство.

Соглашаясь с тем, что миграционное законодательство нуждается в совершенствовании, обусловленном как большим количеством пробелов, так и противоречивостью, коллизионностью, исследователи в то же время культивируют разные подходы к решению этих проблем – от экстенсивного принятия новых нормативно-правовых актов, заполняющих указанные пробелы, устраняющих имеющие место коллизии, до необходимости проведения кодификации. Кроме того, следует отметить то обстоятельство, что и среди сторонников кодификации нет единого мнения о ее формах и методах, в результате чего данная процедура оборачивается не столько качественной переработкой действующего законодательства, сколько предложением принять новый (альтернативный существующим) нормативный правовой акт.

Полагая, что кодификация как разновидность систематизации законодательства должна решать отмеченные выше проблемы, обратимся к некоторым характеристикам действующего миграционного законодательства, затрудняющим эффективное правовое регулирование данной сферы общественных отношений.

Отмечая то, что в России в целом сложилась законодательная база регулирования миграционных процессов, обеспечивающая права мигрирующего населения, следует констатировать целый ряд ее недостатков. В их числе – правовая неопределенность статуса отдельных категорий мигрантов, проблемы, касающиеся разграничения полномочий регулирования миграции между федеральными органами государственной власти и органами власти субъектов Российской Федерации, нерешенность вопроса надделения полномочиями органов местного самоуправления в сфере обеспечения отдельных прав мигрантов, наличие в законодательстве дублирующих друг друга и устаревших норм, существенные, часто непреодолимые коллизии законодательства.

Весьма важным в ряду перечисленных недостатков представляется наличие противоречий между нормами текущего законодательства. Чаще всего такие противоречия наблюдаются между нормами федеральных законов и подзаконных актов. Примечателен пример Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации». Пункт 9 статьи 18 закона устанавливает основания разрешения на трудовую деятельность иностранному гражданину, по которым оно не может быть выдано, а выданное разрешение должно быть аннулировано: «Разрешение на работу иностранному гражданину не выдается, а выданное разрешение на работу аннулируется территориальным органом федерального органа исполнительной власти, ведающего вопросами внутренних дел, в случае, если иностранный гражданин: ... 4) представил поддельные или подложные документы либо сообщил о себе заведомо ложные сведения;...»<sup>1</sup>. Коллизия здесь состоит в том, что Постановлением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2002 г. № 941 «О порядке выдачи иностранным гражданам и лицам без гражданства разрешения на работу» устанавливается иная норма, состоящая в том, что «основанием для отказа в выдаче иностранному гражданину разрешения на работу является наличие в заявлении и в представленных документах недостоверных или иска-

---

<sup>1</sup> ФЗ РФ «О правовом положении иностранных граждан Российской Федерации» от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ // Законодательство Российской Федерации по вопросам привлечения иностранной рабочей силы: состояние и пути совершенствования. М., 2005.

женных сведений». Поскольку, таким образом, наличие «недостоверных или искаженных сведений» не тождественно с наличием «поддельных или подложных документов либо сообщением о себе заведомо ложных сведений», постановление Правительства дополняет установленные законом условия.

Встречаются противоречия и в пределах одного нормативно-правового акта. Например, тот же закон предусматривает, что «иностранные граждане имеют право на свободу передвижения в личных или деловых целях в пределах Российской Федерации на основании документов, выданных или оформленных им в соответствии с настоящим Федеральным законом, за исключением посещения территорий, организаций и объектов, для въезда на которые в соответствии с федеральными законами требуется специальное разрешение» (п. 1 ст. 11)<sup>1</sup>. Однако пункт 2 этой же статьи гласит, что «временно проживающий в Российской Федерации иностранный гражданин не вправе по собственному желанию изменять место своего проживания в пределах субъекта Российской Федерации, на территории которого ему разрешено временное проживание, или избирать место своего проживания вне пределов указанного субъекта Российской Федерации»<sup>2</sup>.

Важной коллизией является и противоречие объема прав «иностранного работника» (ст. 2 закона) с нормами Трудового и Гражданского кодексов РФ. В частности, законом устанавливается осуществление трудовой деятельности иностранным работником на основании гражданско-правовых договоров. Однако статья 13 закона «Условия участия иностранных граждан в трудовых отношениях» закрепляет участие иностранных граждан не только в трудовых, но и в гражданско-правовых отношениях<sup>3</sup>. Так, в Гражданском кодексе РФ сторона, оказывающая услуги по договору возмездного оказания услуг, называется исполнителем, а сторона, выполняющая работу, – подрядчиком, что и создает коллизию. Кроме того, определение иностранного работника как лица, временно пребывающего в Российской Федерации, представляется некорректным, т.к. в этом случае иностранные гражд-

---

<sup>1</sup> Там же.

<sup>2</sup> Там же.

<sup>3</sup> Андриченко Л.В. Проблемы развития законодательства Российской Федерации в сфере миграции // Политика и общество. 2006. № 11–12.

дане, временно или постоянно проживающие в Российской Федерации, не имеют права заниматься трудовой деятельностью.

Однако такого рода недостатки миграционного законодательства не исчерпывают общей картины. Они дополняются примечательной ситуацией, когда одни и те же отношения регулируются нормами, содержащимися в разных нормативно-правовых документах. Например, въезд на территорию Российской Федерации и выезд из страны иностранных граждан регламентируется законами «О Государственной границе Российской Федерации», «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию», «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации». Очевидно, что такое положение существенно затрудняет применение законодательства.

В целом как указанные, так и оставшиеся вне поля зрения настоящей статьи недостатки миграционного законодательства соответствуют вышеприведенным группам недостатков, которые, как правило, служат предпосылкой глубокой и качественной переработки действующего законодательства: правовая неурегулированность определенной совокупности общественных отношений (пробелы в законодательстве), наличие в различных нормативных правовых актах норм, дублирующих друг друга, а также существующие коллизии. Мы полагаем, что именно кодификация, отражая тенденции развития как всей правовой системы, так и миграционного законодательства, выступает естественным и эффективным способом решения указанных проблем.

Одним из главных аргументов против кодификации является отсутствие в миграционном законодательстве юридического определения миграции. Отсюда следует, что отрасль миграционного права не сложилась, поскольку не сформулирован особенный предмет правового регулирования. Наряду с этим не выработаны правовые принципы, определяющие содержание устанавливаемых законодательством прав. Нет особенных методов правового регулирования.

Это, в свою очередь, вызывает возражения методологического порядка, сводящиеся к констатации отсутствия критериев кодификации в силу юридической неразработанности как самого понятия миграции, так и, соответственно, ее видов. Отсюда вытекает вывод об отсутствии структурированности миграционного

права, что и делает невозможным формирование структуры миграционного кодекса.

Разрешение подобных теоретических трудностей лежит в русле иного подхода. Категории «миграция», «мигрант», отражающие различные виды миграции, не получили законодательного оформления. Более того, понятие «миграция» не раскрывается и в Концепции регулирования миграционных процессов в Российской Федерации, утвержденной распоряжением Правительства страны от 1 марта 2003 г. № 256-р, хотя сама Концепция оперирует понятиями «миграция», «миграционная ситуация», «миграционный процесс» и др. По сути дела, мы находим лишь одно определение миграции: это – «совокупность различных по своей природе территориальных перемещений населения, сопровождающихся изменением места жительства. Миграция может различаться по причинам (добровольная или вынужденная), типу (внешняя или внутренняя), виду (возвратная или безвозвратная). Вынужденная миграция может быть внешней (лица, ищущие убежища, в том числе беженцы) и внутренней (перемещенные лица, вынужденные переселенцы и др.), возвратной и безвозвратной. Внешняя миграция может быть добровольной (в том числе экономической) и вынужденной, возвратной и безвозвратной. Внутренняя миграция может быть добровольной (в том числе экономической) и вынужденной (вынужденные переселенцы, переселенцы из зон экологических бедствий), возвратной и безвозвратной. Незаконная миграция может быть внешней и внутренней (в том числе вынужденной и добровольной). Внешняя трудовая миграция относится к добровольной возвратной, может быть незаконной» (Постановление Правительства РФ от 3 августа 1996 г. № 935 «Об уточнении Федеральной миграционной программы»). Вместе с тем данное определение также не может быть принято за основу, поскольку не является юридическим; оно раскрывает понятие миграции как социального явления, не затрагивая структуру миграционного порядка. Вполне обоснованная классификация миграции в рамках социологии в юриспруденции не только не эффективна, но и ведет к значительным трудностям, поскольку не предполагает выявления ее правовой основы. Юридическое определение миграции должно включать правовое основание, а не причины, цели, типы и др. Только в этом контексте возможна систематизация законодательства. Если же использовать такую



трактовку, как, по всей видимости, и поступают многие противники кодификации, то неизбежными будут неразрешимые противоречия, связанные либо с отсутствием, либо с крайне слабым уровнем законодательства, содержащего нормы, регулирующие правоотношения в рамках перечисленных видов миграции.

Очевидно, что юридическое толкование миграции должно быть более узким, т.к. оно выделяет юридические признаки<sup>1</sup>. Существенным в этом определении может быть указание на то, что миграция связана с изменением места жительства или места пребывания, что, на наш взгляд, является бесспорным в контексте действующего законодательства. Однако объем таких правовых явлений несколько шире. Так, например, вызывает сомнение такой признак миграции, как пересечение государственной или административной границы в качестве необходимого для определения перемещения лица как миграции, поскольку изменение места жительства, равно как и пребывания, может и не сопровождаться пересечением данных границ. Это установлено законодательством в качестве обязанности лица, изменившего место пребывания и жительства, регистрироваться: «Граждане Российской Федерации обязаны регистрироваться по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации»<sup>2</sup>. Причем, в силу того что регистрация согласно закону вводится «в целях обеспечения необходимых условий для реализации гражданином Российской Федерации его прав и свобод, а также исполнения им обязанностей перед другими гражданами» (ст. 3), изменение места пребывания и жительства представляет собой юридическое явление, отражающее изменение правового статуса. Следовательно, наиболее существенным юридическим признаком миграции, раскрывающим ее правовое содержание, является именно изменение правового статуса лица в связи с перемещением, что и

---

<sup>1</sup> Андриченко Л.В. Проблемы развития законодательства Российской Федерации в сфере миграции // Политика и общество. 2006. № 11–12; Тюркин М.Л. Миграционная система. М., 2005.

<sup>2</sup> Федеральный закон РФ «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения и выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» (ст. 3) // Сборник нормативно-правовых документов, регулирующих правоотношения в сфере миграции. Ростов н/Д, 2002.

фиксируется процедурой регистрации. Вместе с тем важно учитывать, что лица, совершающие миграцию (мигранты), которая рассматривается как юридический факт, имеют разный юридический статус. Следует исходить из трех категорий лиц, различающихся по указанному основанию: граждане Российской Федерации, иностранные граждане и лица без гражданства. Поэтому в отношении данных категорий лиц предусмотрена разная процедура регистрации. Однако юридическим актом, свидетельствующим о том, что лицо совершает миграцию, остается процедура регистрации.

Таким образом, под миграцией должны признаваться такие территориальные перемещения лиц, которые касаются изменения их правового статуса. Другими словами, правовое явление миграции отражает сложившийся в стране правовой порядок, обуславливающий и регулирующий территориальные перемещения людей. Нормы же действующего законодательства не всегда в полной мере соответствуют данному правовому порядку, что выражается, как уже отмечалось, в неурегулированности определенной совокупности общественных отношений, наличии разного рода коллизий. Последовательная же институционализация правового порядка, означающая формирование совокупности правовых норм как непротиворечивой системы, способствующая последовательной реализации прав и свобод человека и гражданина, направлена на преодоление данных недостатков. Например, некоторые нормы Закона «О вынужденных переселенцах» от 20.12.1995 г. № 202-ФЗ (в новой редакции от 07.08.2000 г. № 122-ФЗ) противоречат друг другу, а также другим нормативным правовым документам, регулирующим правовой статус вынужденных переселенцев. В рамках определения, сформулированного в ст. 1 (1) закона, вызывает возражение уже второй пункт этой статьи, в которой перечислены признаки вынужденного переселенца: «вынужденный переселенец – гражданин Российской Федерации, покинувший место жительства вследствие совершенного в отношении него или членов его семьи насилия или преследования в иных формах либо вследствие реальной опасности подвергнуться преследованию по признаку расовой или национальной принадлежности, вероисповедания, языка, а также по признаку принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений, ставших поводами для проведения

враждебных компаний в отношении конкретного лица или группы лиц, массовых нарушений общественного порядка».

При этом вынужденным переселенцем в ряду прочих признаков п. 2 (2) ст. 1 признается лишь гражданин Российской Федерации, который вынужден покинуть место жительства на территории одного ее субъекта и прибывший на территорию другого субъекта. Иными словами, если он перемещен в пределах одного субъекта Федерации, то, несмотря на то, что в отношении него и членов его семьи совершены указанные в законе действия, он не может быть признан вынужденным переселенцем и его правовой статус не изменяется. В то же время главным условием, отражающим правовой порядок, является то, что лицо в силу указанных обстоятельств вынуждено покинуть место жительства. Согласно же Закону «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения и выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» покинувший место жительства гражданин Российской Федерации рассматривается как пребывающий, а его регистрация по месту пребывания производится без снятия с регистрационного учета по месту жительства (ст. 5). Исходя из этого законодатель, признавая, что лицо было вынуждено изменить свой правовой статус, не признает его права, зафиксированные в Законе «О вынужденных переселенцах», что выступает противоречием. Из вышеизложенного также следует то, что вынужденные переселенцы имеют статус пребывающих на территории другого субъекта Федерации, т.к. по смыслу п. 2 (2) ст. 1 закона вынужденным переселенцем признается гражданин Российской Федерации, «вынужденный покинуть место жительства...» Между тем далее вводятся термины «место временного жительства», «место постоянного жительства», «место пребывания» без пояснений изменения объема прав и обязанностей, который они отражают.

Таким образом, установленный всей совокупностью нормативных правовых актов (включая и подзаконные) правовой порядок состоит в том, что общей правовой формой, определяющей правовой статус вынужденного переселенца как категории мигранта, является пребывание. Поэтому обретение статуса постоянно проживающего означает утрату статуса вынужденного переселенца (за исключением случаев, предусмотренных ст. 9 Закона «О вынужденных переселенцах»).

В целом миграционный правовой порядок базируется на совокупности правовых принципов, которые характеризуют содержание прав и обязанностей участников миграционных правоотношений. В миграционном праве, воспроизводящем сложившийся в стране миграционный порядок, действует множество таких принципов, которые образуют систему правовых идей, выражающих закономерности правового регулирования данной сферы отношений. Нормы миграционного законодательства при этом составляют механизм регулирования права человека и гражданина на миграцию, а сложившиеся способы реализации прав и обязанностей субъектов миграционных отношений – методы правового регулирования.

Возможность проведения кодификации миграционного законодательства определяется наличием сложившегося миграционного порядка, представляющего собой зафиксированную правом последовательность реализации права человека и гражданина на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства. Институциональной основой миграционного правового порядка выступает закрепленное законодательством содержание миграции как явления, выражаемого определенной совокупностью правовых норм. Если исходить из содержания действующих в Российской Федерации нормативных правовых документов, регулирующих правоотношения в этой сфере, то под миграцией следует понимать совокупность общественных отношений, возникающих в связи с территориальным перемещением людей, обусловленным его государственным регулированием и сопровождаемым изменением их правового статуса. Законодательство регламентирует четыре категории правоотношений в связи с территориальным перемещением лиц, которые наделены разным объемом прав и обязанностей вступающих в них лиц: въезд в Российскую Федерацию, выезд за ее пределы, пребывание, а также проживание на территории Российской Федерации. Лицо, совершающее миграцию (мигрант), является гражданином Российской Федерации, иного государства или лицом без гражданства, приобретающим соответствующий правовой статус в результате вступления в одну из этих категорий правоотношений.

Таким образом, все нормы миграционного права России объединяются в четыре институциональные группы, регулирующие:

– въезд в Российскую Федерацию как регулируемое Конституцией, международными договорами Российской Федерации, другим законодательством пересечение российскими, иностранными гражданами и лицами без гражданства государственной границы Российской Федерации с территории иного государства в установленных метах и в предусмотренном отечественным законодательством порядке;

– выезд из Российской Федерации как регулируемое Конституцией, международными договорами Российской Федерации, другим законодательством пересечение российскими, иностранными гражданами и лицами без гражданства государственной границы Российской Федерации с территории Российской Федерации в установленных метах и в предусмотренном отечественным законодательством порядке;

– пребывание в Российской Федерации как временное нахождение на ее территории на законных основаниях российских, иностранных граждан и лиц без гражданства;

– проживание в Российской Федерации как постоянное нахождение на ее территории на законных основаниях российских, иностранных граждан и лиц без гражданства.

Полагаем, что приведенная структура может быть положена в основу кодификации миграционного законодательства. При этом следует подчеркнуть, что систематизация норм должна проводиться по правовому критерию, а не по цели въезда, выезда, пребывания и проживания. Это позволяет преодолеть проблему юридической экспликации видов миграции, потребность в которой отпадает. Распределение норм по институциональным группам позволит одновременно разрешить проблему коллизий и дублирования норм друг другом. Кроме того, выстраивать таким способом нормативно-правовой материал невозможно без заполнения пробелов правового регулирования.

*Белолитецкий В.К., к. филос. н. (СКАГС)*

## **ПОЛИТИЧЕСКАЯ РЕЛИГИЯ КАК ОСНОВАНИЕ РЕЛИГИОЗНОЙ ИДЕОЛОГИИ**

Мы живем во времена, когда идеология все более становится важнейшей характеристикой реальности, составляет одну из ос-

нов упорядоченной социальной жизни и на первый план выдвигает знания и ценности общества.

Автор видит свою задачу в том, чтобы, во-первых, показать, почему и как появилось сложное социальное образование - политическая религия, которая не является ни в коем случае простой амальгамой двух этих феноменов; во-вторых, ответить на вопрос: почему политическая религия составляет стержень и основу религиозной идеологии?

Но начнем с самого простого: с выяснения понятия «идеология».

Под идеологией в соответствии со сложившейся традицией будем понимать систему взглядов, идей, теоретических принципов, которые выражают общественные отношения сквозь призму интересов, целей и идеалов.

Идеология есть совокупность концепций и доктрин, претендующих на целостность, законченность, вероятную истинность; это превращенные виды сознания, рефлектирующие социально-экономические и политические программы бытия общественных слоев и групп в их обобщенной форме. Идеологии стремятся материализоваться в различных формах социальной практики, строго держат курс на нее. Они устанавливают конкретные цели деятельности социальных общностей в соответствии с их интересами. В идеологии поэтому всегда содержатся директивы действий, определенная шкала ценностей, а также оценивается реальное положение социальных сил. Идеология, как правило, создается элитарным меньшинством общества с тем, чтобы обосновать свое собственное господство.

Религиозная идеология имеет на деле все те же черты и свойства, что и идеология государственная. Однако в отличие от последней, религиозная идеология имеет иррационалистическое идеалистическое содержание, в соответствии с которым система идей строится вокруг Бога, тварного мира и человека. Наряду с этим образуется система ценностей и целей, определяющих поведение, поступки и чувства людей. Мир, материальный и вещественный, подчиняется самой идее творения и тому важному, сакральному и божественному, что создано в результате активной и креативной деятельности Создателя. Это положение - исходная мысль религии как такого феномена культуры, который призван восполнить реальную действительность силой, парящей над видимой действительностью.

Но основу религии составляет не только это положение, хотя оно лежит в основании религиозного мировоззрения. Важнейшей причиной возникновения и функционирования этой формы сознания являются социальные идеи, благодаря которым религия и утвердилась в обществе

Другими словами, истоки человеческой религиозности находятся не столько в гносеологии, сколько в идеологии. Идеология (религиозная идеология, теология), как важная сфера сознания, отражает земные, физические, предметные черты и свойства материального мира в превратной, отчужденной форме, ибо она «олицетворяет те явления в жизни природы и человека, которые, в зависимости от условий времени и данных обстоятельств, имеют особенно большое значение, и возносит их так высоко, что они выходят за пределы временного и конкретного», - писал И. Дицген<sup>1</sup>.

Так как религия - это форма общественного сознания, то она является упорядоченной системой доктрин, учений, теорий, чувств, культовой деятельностью, связанных с пониманием человеком мира, самого себя и отношения к миру, где главным является вера в реальное существование сверхъестественного. Вот на эти «видимые» черты религии и обращают в первую очередь внимание. Религия - особая форма общественного сознания, тесно соединенная с важнейшими элементами психологии (чувства, настроения, переживания) и политики (власть, собственность, интересы).

В общем и целом религия - это не фундаментальная, а вторичная форма сознания, не самая древняя, не созидательная, не абстрактная, по своей природе она жестко детерминирована религиозной идеей, не покрывает собой всю культуру, а является ее частью, элементом - необходимым, но не самым важным. В свете сказанного, религия представляет одно из противоречивых, драматичных, конфликтных и ограниченных видов духовной человеческой деятельности.

Ограниченность религии придает присущая ей и изначально сращенная с ней идеология, которая всегда и во все времена была ущербной интеллектуальной формой, ибо отражала бытие с позиции определенных интересов, чаще всего с позиции небольших, власть имеющих элитарных групп.

---

<sup>1</sup> Дицген И. Против идеализма и поповщины. М., 1926. С. 189

Религия нами понимается не просто как религиозная идеология, а политическая религия, или политическая религиозная идеология. Таковой она становится одновременно с появлением государства. Религия и государство возникают в одно и то же время, тогда, когда в мире возникает «жажда золота и власти» (Мануэль Галич)<sup>12</sup> - где-то между 9 и 5 веками до нашей эры. К их возникновению толкает объективная логика развития общества - общественное разделение труда, деление общества на классы, появление социального слоя - элиты, занимающейся интеллектуальной деятельностью. До указанного времени у человечества была длительная безрелигиозная эпоха (В.Ф. Зыбковец)<sup>2</sup>, а затем появились предпосылки религиозности: тотемизм, фетишизм, анимизм, магия, которые вошли в родовые, племенные верования, приведшие к формированию национально-государственных и, наконец, мировых религий. На этапе создания, точнее, становления мировых религий возникает жгучая потребность дополнить социально-политический гнет еще и религиозным. Так начинается взаимосближение религии и политики, что является одной из важнейших черт существования особой формы общественного сознания - политической религии (политической теологии), как такого социального сознания, которое синтезирует в себе политику и религию в единое слитное целое, а не служит амальгамой одного и другого явления, и вырастает из собственных и властных отношений, основанных на интересах людей (в большей мере интересов политико-религиозных элит).

Политическая религия - это такая духовная форма, которая содержит в себе имплицитно проблемы собственности, интересов и власти тех групп общества, которые заняты вопросами управления, организации и поддержания порядка в государстве. Кстати, еще в 5 веке до н.э. религия как общественный институт была объявлена афинским тираном Критием как изобретение властей с целью лучшего управления в государстве. Эта точка зрения прошла через века и своей вершины достигла в учении К. Маркса, увидевшего в религии опосредованный результат общественных отноше-

---

<sup>1</sup> Галич М. История доколумбовых цивилизаций. М., 1990.

<sup>2</sup> Зыбковец В.Ф. Человек без религии. У истоков общественного сознания. М., 1967.



ний - иллюзорное сознание, отражающее разорванность и отчужденность общественного бытия, - считает Ю.В. Тихонравов<sup>1</sup>.

Итак, можно констатировать, что ненаучно и некорректно понимать религию или как только идеалистическую систему идей о Боге, мире и человеке, т.е. совокупность идей, определяющих мировоззрение человека, или только как некую политическую систему, основанную на политических онтологических основаниях - собственности, интересы и власть.

Если государственная идеология охраняла, конвоировала, жестко и строго, всю духовную и политическую жизнь, то политическая религия удваивала этот контроль, создавая дуализм миров и их оценок, причем верующий человек ощущает иерархию этих миров - вечного и преходящего, господствующего и подчиненного. Вследствие этого, все происходящие события и явления в природе и обществе индивид рассматривает с позиции религиозной идеологии, руководствуясь при этом чаще всего идеями и интересами элитарных групп, которые ему навязываются, так как политическая идеология свои интересы и идеи вбивает, вколачивает в головы людей, подчиняя их своей воле. В религии находится «идеологическое ядро», «идеологическое жало» (А.В. Луначарский). Имманентно все это присуще религии. Религиозная идеология догматична, традиционна, не меняется веками. Примером может служить православие как истинно апостольское учение, которое после 7 вселенских соборов не добавило и не убрало практически ни одного нового элемента, ни в свою догматику, ни в культовую деятельность. Правда, во времена деятельности патриарха Никона (1605-1681) была предпринята попытка провести богослужебную реформу, но она затронула лишь ее внешнюю сторону и, более того, привела к церковному расколу.

Вся религиозная идеология (политическая религия) имеет несколько уровней и исторических типов.

Первым типом религиозной идеологии явились основные, базисные идеи, изложенные в религиозных канонах (Типитака, Библия, Коран, Китаб-е-игдас), которые неизменны, абсолютны, всеобщы, созданы на века; это азы, основные положения, которые не могут быть подвергнуты критике и даже некоторые сомнения в

---

<sup>1</sup> Тихонравов Ю.В. Религии мира. М., 1996. С. 11.

их истинности просто невысказуемы и недопустимы. Идеи Библии или Корана - это осто́в, основа всей религиозной идеологии; это те первоначала, первопричины, которые представляют собой фундамент, строившегося на нем здания всей религиозности. Так, Библия как первоисточник христианства, а также иудаизма и до некоторой степени ислама раскрывает идею отношения человека с Богом, причем Бог имеет рациональное значение. Бог - это модель, парадигма разума. Бог и человек - вот то противоречие, из которого соткана религиозная идейная ткань. Бог создан по образу и подобию человека, как и человек сотворен по той же самой схеме. Сущность Бога передана через свое существование, через непреходящую борьбу с самим собой, борьбу, затрагивающую всю жизнь человека. Бог (разум) вечен в человеке. Именно в Бога должен верить человек.

То, что характеризует Бога в первую очередь, и без чего бы Он не мог быть Богом, есть власть. Но Божеству нужна не просто власть, не обычная власть, а Ему подобает иметь власть высшую, Он должен обладать всей властью. Вот в эту высшую и непререкаемую власть и должен верить человек, и ей он должен поклоняться. Вера в эту высшую власть и есть вечная вера, без которой нет религии вообще и религиозной идеологии в частности.

В Библии, особенно в Ветхом Завете, последовательно проводится мысль, что земная (государственная) власть является властью, данной народу Богом, и идеальным государственным строем является теократия, т.е. такая форма управления, при которой Бог, и только Он властвует над народом посредством своих проводников - пророков и судей; они в первую очередь выступают в качестве Божьих первосвященников. Какую бы земную форму ни принимала форма правления - царей, судей и т.д. - по своей сущности все это - теократическая власть Бога; только она могла быть истинной, правильной, настоящей. Все другие типы и формы власти, если они не освящены Богом, являются неистинными и осуждаются. Таким образом, «путь истории государства есть путь метафизической борьбы добра со злом, путь отпадения от Бога. Человеческая история, история из видимых государств является ни чем иным, как одним из эпизодов демонической борьбы с Богом»<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Алексеев Н.Н. Русский народ и государство. М., 1998. С. 33.

В связи с этим первая и фундаментальная религиозная идеология исходит из духовных оснований. Из первичной власти «Царя царей». Его власть вечна и неизменна и проявляется как способность и возможность воздействовать определенными средствами (объем и диапазон их велик) на деятельность и поведение людей. Сущностью данной власти являются отношения господства, подчинения, руководства. Как Библия, так и Коран исходят из веры и признания реальности сверхъестественного, осознания его первичности и возможности творить мир и политические формы бытия людей. Эти идеи, сформировавшие религиозное учение - богословие, теологию, явились первым идейным слоем религиозной идеологии. В Библии ярко представлены все три типа власти, о которых говорит М.Вебер, а именно, власть харизматическая, традиционная и легальная<sup>1</sup>.

Религиозная идеология, сформулированная в канонах - это система доктрин, учений, теорий, в которых доминируют идеи о Боге, Его всеилии, о созданном им мире и человеке, а также это система сущностей, определяющих поведение человека, его верное служение Богу.

Вторым историческим типом религиозной идеологии явились сочинения «святых отцов» церкви, создававших в течение веков - со 2-го века до 8-го века нашей эры - основы догматической религиозной идеологии. Это время воплощения, редукации, «трансформации основных идей Библии» - (Ветхого и Нового завета - идей, изложенных более чем 40 пророками и авторами до 2 в. до н.э. и евангелистами 1 и 2 веков нашей эры) в писаниях «апологетов» (Юстин, Афинагор, Тертуллиан) и теологов (Ориген, Василий Великий, Григорий Богослов, Иоанн Дамаскин). Именно они создали Священное предание, как апостольское учение, обосновывающее и поддерживающее Священное Писание и материализующее идеи Библии в культовой деятельности (литургия, молитва, религиозные праздники), в религиозной практике. Именно «отцы церкви» готовили и проводили вселенские соборы, на которых разрабатывалась, углублялась, устанавливалась и уточнялась религиозная идеология, формировались канонические нормы и богослужебные правила, оценивались и критиковались различные еретические учения: несториане, павликаны, катары, альбигойцы

---

<sup>1</sup> Вебер М. Избр. произведения. М., 1990. С. 100-101; 646-648.

и т.д. Именно «отцы церкви» отстаивали чистоту религиозной идеологии, защищали ее догмы, принципы и нормы как святые, священные и не подлежащие изменениям. Обращает на себя внимание та тщательность и скрупулезность, с какой создатели идеологии христианства - отцы церкви: Св. Афанасий Александрийский, Григорий Богослов, Василий Великий, Григорий Нисский и др., - вырабатывали идеологические понятия-догматы нового учения. Так, поиски «богоприличных» слов, «которые точно твердо выражали бы и ограждали истины веры», продолжалось практически непрерывно с 1 века вплоть до 7 века, т.е. все это время, при смене поколений св. отцов церкви, предметом обсуждения становились концептуальные вопросы веры. Но особенно бурными и ожесточенными были споры и поиски определения самых важных христианских догматов: о Святой Троице, об образе соединения во Христе Божества и человечества и о формуле «Единосущный» или «единое существо и три ипостаси». Так, «учение о Святом Духе становится предметом обсуждения с 50-х годов и получает строгое определение в творениях Св. Афанасия (299-373гг.), затем в постановлениях Александрийского собора 362 года», ... позже ответ был дан только в халкидонском вероопределении (451г.); «и понадобилось еще более двух веков богословской работы, чтобы учение о Троице и соединение во Христе Божества и человечества было усвоено до конца и приняло ту форму, какая существует и поныне»<sup>1</sup>.

Второй исторический тип и уровень христианской идеологии был самый трудный, насыщенный и творческий. Святые отцы церкви знали, что, занимаясь «терминологическими вопросами», они тем самым закрепляли священное предание в виде отчеканенных и идеологически выверенных понятий, таких понятий, которые будут служить века, непоколебимо выражать суть христианства, особенность его православного, апостольского направления. Все это время - несколько веков - шла шлифовка и формирование религиозной идеологии, продолжалась выработка символа веры, т.е. образа, незыблемого основания вероучения, создавалось подлинное «исповедание веры».

Сходную историческую картину мы наблюдали и при создании религиозной идеологии в буддизме и исламе, когда после

---

<sup>1</sup> Флоровский Г.В. Восточные отцы 4 века. М, 1992. С.25.

смерти Пророков в соответствии с логикой и историческими сдвигами в социальной жизни происходило развитие и некоторая трансформация их учения.

В настоящее время религиозная идеология переживает третий этап своего существования. В ее основе, безусловно, находятся два предшествующих канонических, догматических периода, но церковь дополняет религиозную идеологию новыми идеями и тенденциями, отражающими современное понимание отношения между церковным клиром, паствой и гражданами «невоцерковленными» - атеистами, материалистами, людьми индифферентными к религии. Образцом религиозной идеологии наших дней являются решения Синода, а также архиерейских и поместных соборов, на которых речь уже идет о правах человека, гражданском обществе, о взаимодействии с государственной властью, о правовом государстве. Показательным в этом отношении религиозно-идеологическим документом является, принятый в 2000 году на архиерейском соборе документ, названный «Основы социальной концепции Русской Православной Церкви»<sup>11</sup>. В «Основах...» явно и реально присутствуют идеологические черты религии (православие), ее готовность вступать во взаимоотношения с государством, даже учитывая различие их природ. «Церковь не только предписывает своим чадам повиноваться государственной власти..., но и молиться за нея» (власть). Если «церковь основана непосредственно Самим Богом - Господом нашим Иисусом Христом», читаем мы в этом документе, то «богоустановленность же государственной власти являет себя в историческом процессе опосредованно.

Целью церкви является вечное спасение людей, цель государства заключается в их земном благополучии»<sup>2</sup>. Ссылаясь на Священное Писание, в частности на послание св. ап. Павла римлянам, данный документ особо призывает «власть имущих использовать силу государства для ограничения зла и поддержания добра, в чем и видится нравственный смысл существования государства»<sup>3</sup>. Церковь в то же время должна вести диалог и поддержи-

---

<sup>1</sup> Основы социальной концепции Русской православной церкви. М., 2001.

<sup>2</sup> Там же.

<sup>3</sup> Там же.

вать взаимоотношения со всеми ветвями власти: законодательной, судебной и исполнительной, а также определить приоритетные области «сотрудничества церкви и государства в нынешний исторический период в таких сферах, как миротворчество; содействие взаимопониманию и сотрудничеству между людьми, народами и государствами; забота о сохранении нравственности в обществе; духовное, культурное, нравственное и патриотическое образование и воспитание; дела милосердия и благотворительности; попечение о воинах и сотрудниках правоохранительных учреждений, их духовно-нравственное воспитание; работа церковных и светских средств массовой информации; деятельность по сохранению окружающей среды». Как видим, «Основы...» являются подлинно идеологическим документом и программой действий социально-политической доктрины РПЦ. В то же время прослеживается усиление заботы церкви о своей собственности, о собственных интересах, которые церковь защищает стойко и безусловно.

В контексте всей религиозной деятельности РПЦ, обсуждая принятые «Основы социальной концепции...» в Государственной думе, митрополит Смоленский и Калининградский Кирилл (Гундяев) указал на то, что «принцип отделения церкви от государства, принятый Конституцией РФ, становится принципом сегрегации», а это маленький «апартеид против церкви».

Эта последняя lamentация высшего иерарха РПЦ, в которой слышатся огорчение и досада современным состоянием дел в отношениях между церковью и государством, служит еще одним подтверждением и несомненным доводом, что православная церковь неудержимо скользит в сторону создания крепкой государственной религиозной идеологии - но только уже не православной, а римско-католической.

Известно, что государственная идеология внедряется в человеческие головы методами религиозной пропаганды. Лейтмотивом религиозной идеологии РПЦ является мысль о том, что РПЦ должна стать государственной церковью, а собственность, некогда (до 1917 года) принадлежащая ей, должна быть вновь возвращена в полном объеме.

Материальной основой, на которой строилась и строится взаимосвязь государства и церкви как социально-политического

института, являлись и являются собственность, интересы (в них конденсируется собственность) и власть.

Власть, собственность и интересы - три основные, прочные неизменные опоры любого государства и любой политико-правовой, в том числе и религиозной системы. Эти три составляющие сопрягаются, усиливая друг друга, и эффективно воздействуют на людей в течении всей человеческой цивилизации, - т.е. со времени возникновения государства. Собственность, интересы и власть срослись между собой, составляют целостное, синкретичное образование.

Собственность, интересы и власть как вечные и универсальные спутники и факторы человеческой цивилизации соединяют политику и религию, государство и церковь, в которых материализованы данные явления.

Политика и религия, будучи важнейшими элементами человеческой культуры, взаимодействуют между собой, взаимопроникают друг в друга и взаимно влияют друг на друга (о чем ниже). В то же самое время данные феномены общественной жизни являются формами общественного сознания. И политика, и религия выступают в виде идей, теорий, учений, доктрин, являясь изначально двумя идеологиями - политической и религиозной. Политика и религия как идеологии - это система определенных ценностей, однако, не самый высший уровень ценностей и сознания в целом. Они тождественны и различны: имеют свою логику развития, занимают разное место в общественной жизни, хотя достаточно органично встроены в политико-правовую и экономико-духовную систему общества. Но в целом «костную» ткань его образуют собственность, интересы и власть.

Именно эта вечная онтологическая триада создает политическую философию (политическую идеологию, политическую теологию) как ее иллюзорное осознание. Западный мир и его церковные иерархи давно решили для себя проблему: большая собственность рождает большую, а часто неограниченную власть - в основном для защиты своих собственных интересов. Эта теория и практика вошли в плоть и кровь западно-европейской культуры и даже в XX веке все еще остается господствующей, оказывая сильнейшее воздействие на секулярную, секуляризованную, казалось бы, социальную науку.

Политизация религии становится вполне реальностью. Как отмечают В.В. Заярный и С.А. Кислицын, «религия подчас неосознанно и не специально превращается в определенный политизированный социальный институт»<sup>1</sup>. Но, к сожалению, государственная идеология сдает позицию за позицией воинственной, наступательной религиозной идеологии.

Чтобы скрыть социально-политическую сущность религии вообще и политической религии в частности, церковные иерархи прибегают к ряду уловок, к простым, примитивным, на первый взгляд, нехитрым знакам, символам, фразам. Так появляются идеологизмы.

Как идеология, так и идеологизмы, имеют один общий корень - «идея»; это, так сказать, «лингвистическая реальность». Но «идея» в идеологии и идеологизмах разного свойства, - в идеологии она - свободная религиозная (и социальная) мысль, а в идеологизме «идея» стала зависимой от мнений и суждений религиозной элиты (церковных «идеологов»), стоящей далеко от большинства верующих.

В большей мере религиозная идеология устремлена к великой онтологической триаде: собственность, интересы, власть. Их взаимоотношения можно выразить в следующих положениях:

1. Религия использует власть как одно из эффективных средств контроля над людьми, чаще всего контроля тотального, особенно через свои структуры. Это касается надзора не только за поведением индивидов, но и за их мыслями, образом жизни и т.д.

2. Однако в религии власть рассматривается своеобразно: как власть Бога, которому должны подчиняться все: от царя, монарха, президента до низкородного человека. Власть Бога - сакральна, священна, непререкаема, абсолютна. Поэтому-то и религия как социальный институт служит носителем сакрального авторитета, и в связи с этим эта власть вполне реальна. Она передается в руки царя, властителя, монарха, президента, а затем освящается после их прихода к власти.

3. Как религия, так и политика, имеют социальную природу, связанную прежде всего с потребностями и интересами исторически конкретных социальных систем, дополненных бессилием чело-

---

<sup>1</sup> Заярный В.В., Кислицын С.А. Русская православная церковь и политический процесс в России. Ростов н/Д., 2003. С.8.



века перед природными силами. И политика и религия развиваются исторически от самых простых, архаических форм (семейная, патриархальная, племенная) до утонченных и дифференцированных.

4. Две стороны сознания, о которых идет речь - политика и религия, -используют власть в качестве движущей силы человеческих действий и социальных отношений. Власть как важный атрибут господства Бога перерастает в орудие управления людьми, в волю, способную оказывать сильное и стойкое воздействие на людей, их деятельность. «Всякая душа да будет покорна высшим властям, ибо нет власти не от Бога, существующие же власти от Бога установлены», - писал св. ап. Павел. (Рим 13:15).

5. Будучи конституционным институтом, церковь формирует и создает социальное управление, в котором иерархичность церковно-религиозного управления перенесена, точнее, внедрена в управление светское, публичное - от монархии до «демократий» нашего времени. Все современные западные государства в своей основе имеют ветхозаветную, иудо-христианскую систему управления. Все эти государства содержат в себе ветхозаветный принцип организации политической власти управления, - это принцип талиона (возмездия) исходит из того, что власть государственная, публичная, светская, соблюдая некие универсальные «законы» - права человека, общественные обязанности, нравственные нормы, общечеловеческие ценности, - должна наказывать непослушных, непокорных с тем, чтобы все подчинялось силе, воле власть имущих.

6. Ответственность человека, как считает церковь, начинается со следующего: а) с ответственности перед властями легальными, легитимными; б) с уважения к законной власти; и это уважение все религии воспитывают с детских лет, это уважение вбивается в головы граждан государства; в) с зависимостью от церковных властей.

Однако в религии, особенно в христианстве, есть много противоречий: иногда требования (императивы) религии отделяются от требований светской власти: «Отдай кесарево кесарю, а Божие Богу» (Мр. 12:17 и др.).

7.Религиозный фактор часто используется как повод для выяснения политических вопросов, как важный элемент защиты общественно-политического строя, как сила, поддерживающая правящую элиту, господствующую политическую управляющую

группу. Религиозные деятели принимают активное участие в массовых общественных движениях, в проведении массово-политических акций, в работе законодательных собраний, в органах местного самоуправления.

Религия имеет большой духовный потенциал по сравнению с политикой. Это проявляется в борьбе с человеческими пороками, недостатками и т.д. Она (религия) противодействует равнодушию, цинизму, духовной деградации, помогает овладеть культурно-историческим наследием народа, воспитывает бережное отношение к памятникам культуры, их охране и восстановлению.

9. Взаимодействие религии и политики в человеческой цивилизации привело к их слиянию, соединению, к образованию теократических государств, когда власть светского правителя и первосвященника, главы государства (короля, королевы) и патриарха неразличимы. К числу теократических государств относятся Англия, Ватикан, практически все мусульманские страны и некоторые государства, в которых исповедуется буддизм. В них политико-религиозные отношения выступают составной частью системы общественного строя.

Взаимодействие политики и религии - это непрерывный процесс их взаимного проникновения и обогащения, слияния в единую форму общественного сознания - политическую религию.

Религиозная идеология укоренена в человеческой культуре, в которой занимает особое место, являясь теоретическим самосознанием общества вопреки научным отражениям бытия. А «битва за алтари и очаги» (Цицерон) всегда приводит к собственным, личным победам, к защите своих имущественных интересов, завоеванию практически неограниченной власти.

*Голубева Т.Г., к.ист. н., докторант  
(Ставропольский филиал СКАГС)*

## **МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ КАК ФАКТОР РАЗВИТИЯ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА**

В настоящее время в Российской Федерации идет поиск путей выхода из кризиса, который охватил важнейшие области общественных взаимоотношений: между центром и регионами, государством и населением, между различными социально-культурными, этническими и религиозными группами. В таких

условиях особенно актуально построение гражданского общества, как консолидирующей силы укрепления государственности, основными характеристиками которого являются: верховенство закона, баланс интересов, сформированная система политических сдержек и противовесов, толерантность и социальное партнерство. Важно разработать и запустить механизм, а точнее – реализовать целенаправленную систему формирования гражданского общества. Представляется, что основой, на которой будет реализован данный механизм, является местное самоуправление.

Становление местного самоуправления и гражданского общества - процесс взаимообеспечивающий и взаимопроникающий. Эффективное самоуправление предполагает и развитое гражданское общество. Местное самоуправление представляет собой и результат развития такого общества, и одну из его основных составляющих, один из главных ресурсов его построения. У местного самоуправления и гражданского общества один субъект и объект воздействия – граждане и население.

Исследуя сущность этих общественных явлений, можно выделить общие проблемные факторы становления и развития местного самоуправления и гражданского общества. Одним из таких факторов является *структурированность*. Органы местного самоуправления имеют свою структуру (представительный орган, исполнительно-распорядительный, глава муниципального образования и иные органы и должностные лица), каждая составная часть которой обладает законодательно закрепленным юридическим статусом, но оказывает неоднозначное политическое воздействие на население.

Естественно, что в отличие от института местной власти, структура гражданского общества не так формализована (некоммерческие организации, фонды, клубы и неформальные движения, профессиональные ассоциации, экспертные сообщества в разных сферах знаний и др.), однако его составляющие формируются на основе общих интересов, что и определяет степень их влияния в отдельном социуме и в обществе в целом.

Следующий фактор – *неоднозначность восприятия населением*, часто из-за слабой информированности людей о деятельности органов местного самоуправления и необоснованных ожиданий населения по поводу улучшения жизни.

*Проблематичность обеспечения баланса интересов государства, общества, личности.*

*Противопоставление государству.* Нередко население воспринимает «муниципальных чиновников как «родителей», обязанных сделать жизнь своих детей благополучной»<sup>1</sup>. Представители власти обязаны изучать интересы населения, но и сами граждане должны активно заявлять о них. Однако общественной активности, направленной на решение вопросов собственного благополучия не наблюдается. По данным, приведенным в докладе Общественной палаты «О состоянии гражданского общества в России» в 2007 г., активность людей невелика: только каждый десятый участвует в деятельности, выходящей за рамки его частного бытия.<sup>2</sup> В настоящее время только 20% населения считает, что людям можно доверять (в начале 90-х годов их было – 40%)<sup>3</sup>.

Показательными являются данные, полученные в результате интерактивных опросов, проведенных авторским телевидением («АТВ») в г. Ставрополе.

03.03.08.	Вопрос: « <i>Власть нужно:</i>		
вариант ответа: количество ответов	<i>выбирать</i> <b>28%</b>	<i>назначать</i> <b>6.2%</b>	<i>мне все равно»</i> <b>65%</b>
06.03.08.	Вопрос: « <i>Вы законопослушны?»</i>		
вариант ответа: количество ответов	<i>да</i> <b>32.5%</b>	<i>не всегда</i> <b>31%</b>	<i>нет</i> <b>37%</b>
17.03.08.	Вопрос: « <i>Уважаете ли вы власть?»</i>		
вариант ответа: количество ответов	<i>да</i> <b>8.9%</b>	<i>не всю</i> <b>42.9%</b>	<i>нет</i> <b>48%</b>

Из таблицы видно, что большинство принявших участие в опросе представляют собой индифферентную часть населения,

<sup>1</sup> Безрукавников А.И. Роль местного самоуправления в процессе строительства гражданского общества. Местное самоуправление в России. Сборник статей. М. 2003. С.87.

<sup>2</sup> Головина Е. Былинки по полям. Профиль. 5 февраля 2007 г., № 4. С.30.

<sup>3</sup> Кузьминов Я. «Мы вновь обретаем досужие интересы». Профиль. 5 февраля 2007 г., № 4. С.33.

которая незаконопослушна и не уважает власть. Это еще раз доказывает необходимость развития общества, формирования в нем гражданского самосознания.

Необходимость реализации местного самоуправления, в том числе как политического ресурса современных модернизационных процессов, и формирования гражданского общества признается центральной властью. Данные приоритеты в государственной политике были намечены Президентом Российской Федерации в посланиях Федеральному Собранию Российской Федерации: недостаточное внимание федеральной власти к местному самоуправлению «сказалось на уровне жизни населения в российских городах и селах»... «без дееспособного местного самоуправления эффективное устройство власти в целом считаю невозможным»<sup>1</sup>. «Без зрелого гражданского общества невозможно эффективное решение насущных проблем людей. Качество их повседневной жизни прямо зависит от качества общественно-политической системы»<sup>2</sup>. На заседании Государственного совета Российской Федерации в феврале этого года Президент Российской Федерации отметил следующее: «...будущее российской политической системы определено стремлением современного человека, миллионов наших граждан к индивидуальной свободе и социальной справедливости. Демократическое государство должно стать эффективным инструментом самоорганизации гражданского общества»<sup>3</sup>.

В процессе осуществления местного самоуправления формируются общественно-политические отношения, реализация этих отношений без достаточно зрелого гражданского общества невозможна. Поэтому рассматривая местное самоуправление как институциональный ресурс современной модернизации в России, а гражданское общество как ресурс общественно-политический,

---

<sup>1</sup> Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации // Российская газета. 19 апреля 2002 г.

<sup>2</sup> Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации // Российская газета. 27 мая 2004 г.

<sup>3</sup> Выступление Президента Российской Федерации на заседании Государственного совета Российской Федерации «О стратегии развития России до 2020 года» // Российская газета. 9 февраля 2008 г.

можно выделить общие критерии для их содержательной характеристики:

- организационная обособленность;
- самостоятельное решение вопросов в интересах граждан и населения;
- непосредственная причастность к общественно-политическим процессам;
- гражданская активность и инициативность;
- воздействие на процесс формирования политики;
- ответственность за последствия действий и др.

Определение местного самоуправления как фактора развития гражданского общества отражает специфику России. В России исторически выработывалось ассоциирование общественной самодеятельности и гражданских прав и свобод с местным самоуправлением (общиной), распространение регулятивных функций общины на все общество<sup>1</sup>. Кроме этого становление гражданского общества в России сопровождается с такими явлениями как зависимость гражданского общества от государства; низкая популярность либеральных ценностей в обществе; социальным лидером становления гражданского общества является интеллигенция, а не класс предпринимателей, как в зарубежных странах; высокий уровень межэтнической интеграции.

Общественно-политическая природа института местного самоуправления, как уже говорилось, предполагает инициативность граждан, их непосредственную причастность к решению вопросов жизнеобеспечения. Другими словами, местное самоуправление мотивирует развитие гражданского общества. Однако в настоящее время наблюдается одна общая проблема: местное самоуправление также, как и гражданское общество находится в процессе становления. Общество в целом пока еще не готово принимать самостоятельные решения в отстаивании своих интересов и нести ответственность за эти решения.

По данным мониторинга гражданского общества в Российской Федерации в 2006 г. наиболее важными правами человека для россиян были признаны следующие:

- право на гарантированный государством прожиточный минимум признали 45% опрошенных;

---

<sup>1</sup> Соловьев А.И. Политология. -М. 2003. С.280.

- право на хорошо оплачиваемую работу по специальности - 57%;

- право на бесплатное образование, медицинскую помощь, на обеспечение в старости - 76%.<sup>1</sup>

В тоже время за признание приоритетными правами для граждан, которые можно отнести к характеристике зрелого гражданского общества, выступили:

- право избирать своих представителей в органы власти - 16%;

- право на получение информации - 19%;

- свобода слова – 28%;

- право владеть собственностью – 35%.<sup>2</sup>

На вопрос «В какой среде вы могли бы рассчитывать на помощь в случае тяжелых жизненных проблем?» 83% опрошенных ответили, что обратятся к близким родственникам; к помощи общественных организаций обратились бы 4%, в государственные учреждения – 6%.<sup>3</sup> Невостребованность общественных организаций также говорит о невысокой активности самих граждан.

Между тем превращение человеческого потенциала в основной фактор развития социума составляет одну из главных задач осуществления местного самоуправления. Государство, передавая на местный уровень вопросы жизнеобеспечения населения, вызывает необходимость вовлечения этого населения в управленческий процесс. В свою очередь муниципальная власть должна стремиться оставлять на решение самих граждан и создаваемых ими организаций все те вопросы, которые могут решаться самостоятельно. Данный принцип на муниципальном уровне предусматривает субсидиарную ответственность власти и общественных структур за состояние дел в муниципальном образовании.

На практике наблюдаем, что на территории муниципального образования формируются локальные местные сообщества: предпринимательские и финансовые круги, местные отделения политических партий, профессиональные группы, территориаль-

---

<sup>1</sup> Головина Е. Былинки по полям. Профиль. 5 февраля 2007 г., № 4. С.31.

<sup>2</sup> Там же.

<sup>3</sup> Там же.

ные общества, социальные группы, национальные и религиозные сообщества, благотворительные организации и организации по интересам и т.п. Все они в разной степени заинтересованы в решении тех или иных вопросов местной жизни и все они оказывают воздействие на население, но только в своих корпоративных интересах. Взаимодействие с местной властью перечисленные локальные сообщества осуществляют также исходя из собственных интересов.

В сложившихся условиях важно обеспечить баланс интересов, создать механизм привлечения местных сообществ и граждан к участию в муниципальном управлении.

Учитывая отсутствие в России традиций такого участия и отчужденность населения от любой власти, основная роль в данном процессе отводится органам местного самоуправления. Некоторые меры в этом направлении уже осуществляются – это проведение публичных слушаний при планировании бюджета, привлечение к разработке и обсуждению местных нормативных актов, привлечение предпринимательских и финансовых кругов к развитию территории. Действенными методами могут служить и поддержка гражданских инициатив, осуществление правотворческой инициативы граждан, формирование рабочих групп и консультативных советов. При этом местная власть должна обеспечить комплексный подход к данной работе на долгосрочной основе, регламентируя свою деятельность необходимостью выработки социального диалога. В свою очередь это позволит прийти к достижению дееспособного местного самоуправления и гражданской ответственности населения.

*Дегтярев А.К., д.филос.н., проф.*

### **МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В КОНТЕКСТЕ КРИЗИСНОСТИ ЭТНОПОЛИТИЧЕСКИХ ОТНОШЕНИЙ НА СЕВЕРНОМ КАВКАЗЕ.**

Опыт организации местного самоуправления в постсоветском обществе показывает недостаточность только нормативно-правовых предпосылок в его становлении. Важным фактором становления и легитимации местного самоуправления как первичного звена нового социально-политического порядка можно назвать этнополитические отношения.



В структуре многонационального Российского государства местное самоуправление теряется в проблемном пространстве раздела полномочий между федеральным центром и региональными властями в поисках оптимальных моделей взаимодействия федеральной власти и региональных элит.

Главной причиной неустроенности местного самоуправления, на наш взгляд, является курс на интеграцию в формирующиеся вертикали власти. Хотя постоянно повторяется, что желательным можно считать сочетание государственно-властных и самоуправленческих принципов, объективно складывается ситуация, в которой преобладающей становится этатизация местного самоуправления. Речь идет не столько о правомерных и вполне оправданных контрольных функциях со стороны региональных властей, сколько о внесении в местное самоуправление вертикальных властных отношений, значительно сокращающих представительские возможности местного самоуправления.

В Северо-Кавказском регионе, где накоплен достаточно высокий рискогенный потенциал этнополитических отношений, политика «встраивания» приводит к запоздалости в оценке и решении постоянно возникающих этнополитических проблем. Разумеется, в компетенцию местного самоуправления не входят приоритеты государственной этнополитики, но через связь с локальным социумом можно предупредить или смягчить тенденции дезинтеграции и этнического дистанцирования, которые могут продуцироваться неудовлетворительным состоянием дел в местном самоуправлении.

Не случайно, высокая степень этнополитической напряженности характерна для субъектов федерации, где ограничен властный потенциал или отсутствуют материальные ресурсы местного самоуправления. Рискну предположить, что конфликты в Дагестане, связанные с борьбой за региональную власть различных этнополитических групп, могли бы не иметь такую степень брутальности и не выливались бы в формы политического радикализма и сепаратизма, если бы местное самоуправление воспринималось населением и функционировало, как институт удовлетворения потребностей и согласование интересов локального социума. В ситуации социальной эффективности местного самоуправления не происходит политизация проблем повседневной жизни, так же как достаточно низкой является стремление при-

своения власти для достижения доминирующих позиций в обществе той или иной этнонациональной группы.

Остраненность местного самоуправления от этнополитических проблем создает двойственность в оценке его деятельности, когда местным властям вменяется в вину этнополитические конфликты, грозящие перерасти локальные масштабы, и практически отсутствует потребность в мониторинге и нейтрализации рисков межэтнической напряженности.

На Северном Кавказе действует модель протекционизма, способствующая ревайвализации этнических фобий и предрасудков. Можно конечно спорить по поводу отмены правовой ответственности за похищение невест или многоженство, что тормозит модернизационные процессы, но реформа местного самоуправления «качнулась в обратную сторону».

Архаизация местного самоуправления выразилась в возникновении параллельных центров власти, в рекрутировании местного самоуправления по принципу кумовства, клановости принимаемых решений и коррупционности.

При подобной системе необходимы реальные социально-экономические полномочия потому что при формально-правовой закреплённости не реализуются компетентно и не способны поддерживать эффективную коммуникацию с локальным социумом. К тому же, спонтанность этнополитического дистанцирования создает тупиковую ситуацию для реформирования местного самоуправления.

На уровне местного самоуправления можно и необходимо достижение гражданского согласия, но в условиях отсутствия реального властного потенциала проблемно рассчитывать на политику постепенных шагов по нормализации межэтнических отношений. В результате этатизации местного самоуправления, оно может стремительно терять авторитет, как следствие непродуманных и неадекватных действий федеральной и региональной властей. Местное самоуправление фактически становится заложником политической игры, в которой пострадавшей стороной является население.

Несомненно, что местное самоуправление должно иметь максимальную степень самостоятельности в решении вопросов социальной самоорганизации. Специфика местного самоуправления основывается, как показывает опыт урегулирования этниче-

ских конфликтов, на признании и обеспечении индивидуальных прав и свобод, и укрепления коллективной локальной идентичности, обязывающей к лояльности и согласию в местном социуме.

Этническая напряженность в Пригородном районе Северной Осетии, по нашему мнению, вызвана постоянным вмешательством республиканских властей с целью демонстрации защиты интересов противостоящих этнических групп, хотя реальной альтернативой продолжительному кризису, можно полагать развитие местного самоуправления, компетентность и самостоятельность в деятельности которого позволило бы избежать этнической дискриминации в доступе к ресурсам местного сообщества.

Поэтому местное самоуправление выполняет двоякую социальную функцию в регулировании этнополитических отношений. С одной стороны, выступая как средство и способ защиты прав отдельного индивида, гражданина. С другой, выполняя эффективную роль в согласовании интересов совместно проживающих этнических групп. К сожалению, провозглашенное равновесие постоянно нарушается в пользу этнической компенсации, что не способствует ни решению повседневных проблем, ни сближает население для осуществления жизненно важных совместных проектов.

В Пригородном районе фактически разрушена социальная инфраструктура, не модернизированы системы образования и здравоохранения, высок уровень безработицы. И хотя есть подвижки во взаимодействии республиканских властей, не произошло коренного перелома в настроениях населения, пребывающего в состоянии кризисного синдрома и не испытывающего доверия к действиям федеральных и республиканских властей. Отсюда высокая активность незаконных вооруженных формирований, джамаатов и групп самообороны, которые действуют по сценарию 90-х годов, продлевая состояние войны в настроениях населения.

Выходом могли бы стать инициативы местного самоуправления, восстановление модели совместного обучения ингушских и осетинских школьников, создание общей коммунальной и транспортной инфраструктур, иными словами формирование пространства совместного делового сотрудничества, замещающего непродуктивный и социально неэффективный спор по поводу этнотерриториальных претензий.

Иначе говоря, местное самоуправление вполне может играть роль центра формирования нейтральной идентичности, локального патриотизма, консолидации местного сообщества, как это имело место в процессе автономизации в Испании, когда местное самоуправление купировало этнические проблемы путем оказания населению качественных социальных услуг.

Отметим, что этнополитические отношения оказывают на местное самоуправление неоднозначное влияние. С одной стороны, возрастает потребность в реформировании местного самоуправления, в расширении социально - экономических полномочий хотя бы для того, чтобы предупредить реализацию «принципа домино», как наихудшего социального сценария, с другой стороны, демократические начала местного самоуправления деформируются в контексте этнополитической конкуренции, инклюзии, этнонационального обособления и клановости.

Очевидно, что местное самоуправление привязано к кризису этнополитических отношений, что определяется ни столько социально-экономическими трудностями, сколько отсутствием дифференцированного подхода к проблемам местного самоуправления. Если население участвует в местном самоуправлении по принципу этнической или клановой сегментации, фактически стабилизируется ситуация этнополитического пата, ведущая либо к ограничению деятельности местного самоуправления путем прямого вмешательства государственной власти, либо использование местного самоуправления в целях конфликтующих этнических групп.

В кризисе местного самоуправления негативную роль играют трайбализм и негативизм не доминирующих этнических групп, которые видят в существующей системе только закрепление своего субдоминантного положения в региональном социально-политическом пространстве и оценивают данную им самостоятельность в местном самоуправлении, как политику навязанного клиентелизма и геттоизации.

Не стоит повторять горький палестинский урок, создавший из целого народа объект политических амбиций конфликтующих сил, который в пределах так называемой автономии, как в Израиле, так и в соседних арабских государствах (Иордания, Сирия, Ливан), лишен ресурсов социального и экономического раз-

вития и вынужден действовать клиентелистски, надеясь на помощь внешних спонсоров.

Конечно, нужно учитывать условность приведенной аналогии, но когда анализируешь ногайскую проблему в Дагестане и Ставропольском крае, можно сделать вывод о дискриминации данной этнической группы о политике заключения ее социальной и политической активности в узкие рамки локального сообщества, что создает условия для негативной этнической мобилизации или интеграции в радикальные политические структуры.

Местное самоуправление не является панацеей от застарелых и вновь возникших проблем в этнополитических отношениях, но на уровне местного самоуправления существуют механизмы блокирования негативной идентичности, формирования утилитаристской позиции, которая хотя и не делает население сторонниками социальной консолидации, но делает индифферентными к этнополитическому и религиозному радикализму.

Можно предположить, что повышенные социальные ожидания «наведения порядка» ассоциируются у населения и с удовлетворением запросов жизнеобеспечения и безопасности. И нельзя постоянно ссылаться на укорененность патерналистской традиции, скорее в условиях социальной анархии 90-х годов сложилась дистанцированность от государственных органов и восстановление эффективности местного самоуправления может явиться отправным пунктом в процессе взаимодействия общества и государства.

Этнополитическая конфликтность осознается населением местного социума отчасти потому, что превратилась в сферу политического бизнеса и имеет целью извлечение определенных политических преференций для сохранения власти и замораживания социально-экономических проблем, отчасти потому, что действующая система местного самоуправления этнизирована, а тенденция этатизации делает риски, связанные с кризисом этнополитических отношений, предопределенными.

Неопределенность критерия эффективности местного самоуправления, отсутствия ясных процедур представительства и мер социальной ответственности способствуют негативной оценке местного самоуправления, явно контрастирующей с ее декларированными позициями в системе социального и политического управления. Северо-Кавказский регион как конфликтное соци-

ально-политическое пространство нуждается в выработке внятной и последовательной политики в сфере местного самоуправления, и меры экономического, организационного и правового порядка могут сбалансировать потребности этнических групп только в контексте их оптимального представительства.

В республиках Северного Кавказа, где активизировали свою деятельность радикальные организации, местное самоуправление содержит потенциал умиротворения, являясь по существу институтом гражданского общества, противостоящим исламизации и этническому дистанцированию. Поэтому целесообразно противодействовать не только укреплению позиций джамаатов и сепаратистских движений, но и делать общественно-политический дискурс притягательным для различных этнических групп.

Следует подчеркнуть, что с местным самоуправлением ассоциируется умеренность в этнополитических отношениях, так как основой идентичности и идеологическим кредо выступают не этнодифференцирующие или религиозно-интегральные факторы, а позиция здравого смысла, логика повседневной жизни. Конечно, местное самоуправление представляет сферу компромиссов, но это и дает надежду на поиск общего межэтнического согласия.

Современный этап развития местного самоуправления тесно связан с решением общегосударственных социальных проблем. Очевидно, что укрепление российской государственности и, как следствие, стабилизация политической ситуации в Северо-Кавказском регионе, включает множество краткосрочных и долгосрочных факторов. Однако есть одна особенность: при апелляции к локальному опыту самоуправления, как в Дагестане повышения роли совета алимов и использования авторитета имамов, местное самоуправление превращается в передаточное звено, в котором высока степень нефункциональности, реализации латентных потребностей, что жестко ограничивает возможности модернизации местного самоуправления по причине его встраивания в традиционные отношения.

Этнополитические отношения, таким образом, вместо перевода в русло цивилизованного политико-правового решения и отстаивания гражданских прав личности традиционализируются, становятся доминирующими в определении эффективности местного самоуправления населением. Таким образом, не возникает

открытого конфликта, но усиливаются тенденции этнополитического дистанцирования. Местное самоуправление трансформируется в институт этнического представительства, призванный обеспечить воспроизводство традиционных отношений.

При этом проблема гражданского представительства теряет значение, и реализация функций местного самоуправления не связывается с защитой основных индивидуальных прав и свобод граждан. Можно также отметить, что этнизация местного самоуправления существенно сокращает возможности обновления региональных элит, так как не связывается с развитием инновационных социальных качеств агентов местного самоуправления с критерием достижительности, ориентируя на лояльность к своей группе или клану.

Анализируя состояние местного самоуправления на Северном Кавказе, можно сделать вывод о разрыве между региональными элитами и местным самоуправлением, которое вызывает интерес по двум обстоятельствам. Во-первых, как реализация принципа вотчинности, включения в сферу группового влияния, либо как резервная площадка для политического реванша.

Модернизация Северного Кавказа предполагает ликвидацию социальных и политических диспропорций в развитии региона, включение в этот процесс местного самоуправления означает и решение накопившихся социальных и социально-экономических проблем, и становление политической культуры гражданского типа. Вероятно, в местном самоуправлении заложены возможности диалога между властью и обществом, в котором этнополитический фактор, в котором этнополитические отношения оказываются подчиненными логике повседневности и гражданской социализации населения, может стать отправной точкой демократического участия. В настоящий момент местное самоуправление находится под давлением взаимоисключающих политико-правового стандарта этатизации и тенденции традиционализации, закрепляющий этническое, а не локальное представительство.

Главное, что местное самоуправление еще не выполняет роль естественного регулятора межэтнических отношений, а отсюда постоянное стремление к ограничению потенциала автономности, самостоятельности. И если местному самоуправлению еще надлежит сыграть роль локомотива модернизации в Северо-Кавказском регионе, то только при условии наделения реальными

социальными экономическими полномочиями и постепенного переключения интересов населения локального социума с проблемы этнического представительства на взаимодействие в рамках горизонтальных социальных коммуникаций, определяющих этническое как индивидуальный выбор и отдающее предпочтение равенству в доступе к социальным и политико-правовым ресурсам.

Ослабление этнического этатизма на Северном Кавказе открывает перспективу гражданской социализации, но есть определенный риск в том, что местное самоуправление без обеспечения реальной самостоятельности, трансформируется в источник латентной этнополитической напряженности и локальное общество лишается стимулов модернизации внутренней жизни.

Местное самоуправление содержит потенциал развития. Во-первых, традиции коллективности, общности, свойственные культурно исторической ментальности, трансформируются на уровне местного самоуправления в представительство интересов граждан, входящие в местный социум. Во-вторых, снижение территориальной мобильности большинства населения объективно способствует восприятию местного самоуправления как доступного и опорного для диалога с населением органа управления. В третьих, по сравнению с структурой государственной власти эгалитаризм возможность воздействия на политическое решение, оставаясь неполитической сфере, не претендуя на политическую компетентность.

Состояние местного самоуправления в регионе показывает, что на отмеченные этнополитических отношений, когда порядок формирования, и компетентность местного управления политизируются, приобретают характер властных целей, реализуемых этнополитическими движениями. Очевидна попытка национал-сепаратистских и этнократических групп, взять реванш за «чувствительное» поражение 90х годов, крах надежд влиял через местное самоуправления на политическую ситуацию в регионе. Потерпевшая неудачу в этнополитизации, производства этнополитических конфликтов, путем использования местного самоуправления в качестве опорной точки, для вхождения в структуру власти, националистические движения блокировали процесс совершенствования, повышения социальной и политической эффективности института местного самоуправления. Создание парал-



лельных структур, воплощающих Власть Авторитета в обход власти закона, дискредитация как структуры неадекватной местным традициям породили сложности на пути создания действенной системы социального самоуправления, координирующие с органами государственной власти.

Российское государство опирается на местное самоуправление в решении не только локальных, но и региональных общих государственных проблем. Очевидно, что функционирование местного самоуправления способствует социальной напряженности, вызванное высоким уровнем региональной безработицы, низким качеством жизни, неудовлетворительным состоянием социальной инфраструктуры.

Сила, заинтересованная политической нестабильностью регионов, призывает население бойкотировать участие в органах местного самоуправления или коррумпирует их деятельность, включая в систему поддержки внесистемные оппозиции. Выявленная тенденция диффамации навязывает мнение о бесполезности, отчужденности от жизни локальных сообществ, также как непреодоление этнодифференцирующих фактов восприятия и готовности участия в этом важном органе самоуправления.

Можно согласиться с представленной В.С. Черноусом традиционной схемой саморегуляции<sup>1</sup>. И важно, чтобы местное самоуправление и традиционность не противопоставлялись, не разыгрывались как альтернатива властных претензий этнократических элит. К сожалению, местное самоуправление не стало каналом этнического сближения и сотрудничества, в большей степени усиливая дискриминацию в принятии политических решений.

Примордиалистские органицистские установки на власть и роль этноса в политических отношениях мешают обозначить перспективы местного самоуправления в снижении этнополитического радикализма и достижении консенсуса ненасилия в этнополитических конфликтах. Локальный социум, как территориальное и социокультурное образование, в котором доминирует отношение этнической асимметрии, создает предпосылки для масштабных этнополитических конфликтов. Повышение социального и политического статуса этноса возможно через интегра-

---

<sup>1</sup> Становление нового социального порядка в России. Краснодар, 2000. С.324.

цию этноса через местное самоуправление, которое должно быть наделено официальными полномочиями, но и реальной компетентностью. Усилению этнополитической конфликтности способствуют мифы этнократических элит, рассматривающих местное самоуправление, как клановую власть или модель джамаата. Ж. Т. Тощенко, анализируя феномен этнократии, делает вывод, что этнократия, пытаясь монополизировать этнополитические отношения, толкает к обострению политической борьбы и нарастающему применению авторитарных методов для решения государственных проблем<sup>1</sup>. Анализ состояния местного самоуправления в Северокавказском регионе обозначает альтернативу этнократическим вариантам. Этнополитические отношения рационализируются, вступают в фазу социального модерна, с укреплением политико-правовых и социальных основ местного самоуправления.

Однако сказанное так и будет носить декларативный характер, если рассматривать местное самоуправление только дополнением или этапом на пути к овладению властью. Местное самоуправление позволяет сочетать ориентированность на сохранение этнической идентичности, преобразование структуры власти и стимулы социальной самоорганизации. Этнополитические противоречия не могут отойти на второй план, но в условиях реального расширения участия граждан в местном самоуправлении теряют значимость, так как формируется социальная и политическая база консенсуса по принципиальным проблемам жизнеобеспечения местного социума.

---

<sup>1</sup> Тощенко Ж. Т. Этнократия. История и современность (социологические очерки). М., 2003. С.142.

*Абрамова И.Е., к. ист. н.,  
докторант СКАГС*

## **ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ В АГРАРНОЙ СФЕРЕ СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ КАК ПОЛИТИЧЕСКАЯ ПРОБЛЕМА**

Аграрный вопрос в России на протяжении более чем 100 последних лет входит в число наиболее значимых политических проблем.

От содержательности программ политических партий и их политических обязательств в начале XX в. зависело формирование массовой базы социально-политической поддержки и, в конечном итоге, последующее обладание политической властью. Государственная политика на селе определяла эффективность национальной безопасности и обеспечила победу не только в Великой Отечественной войне, но и продовольственную безопасность России на протяжении многих десятилетий.

Период социально-экономических преобразований российского общества конца XX века оказался чрезвычайно тяжелым для российского села. Реформы тех лет, проводимые без учета социальных и экономических последствий институциональных преобразований отношений собственности на землю, показали, что формирование аграрной политики на основе безразличия к уровню и качеству жизни, безразличия к судьбам конкретных людей, приводит к разорению значительной части крестьян и деградации огромной системообразующей отрасли народного хозяйства, что в итоге чревато не только потерей значительной части массово-политической поддержки власти, но и угрозами национальной безопасности, связанными со снабжением продовольствием.

Завершение основного трансформационного этапа социально-экономических реформ поставило новые задачи перед российским обществом. Институты рыночной экономики в аграрной сфере в основном были сформированы, но эффективность их функционирования была предельно низкой, о чем свидетельствовали основные показатели экономического развития. Общество, общественное мнение требовало существенной корректировки курса российской аграрной политики.

К началу второго десятилетия реформ складываются благоприятные экономические и политические условия для кардинальной трансформации аграрной политики России: во-первых, в стране приостановлен спад производства, во-вторых, наступила социально-политическая стабилизация. Однако, простыми мерами усиления бюджетного финансирования отрасли в рамках реализации некоторого количества целевых программ решить проблемы, корни которых уходят в фундаментальные проблемы социально-экономического развития не представляется возможным. Так, например, макроэкономическая стабилизация привела к еще более ошутимому диспаритету цен на сельскохозяйственную и промышленную продукцию, что отражается в соотношении уровня оплаты труда в сельском хозяйстве и экономике в целом, недоступности инвестиционных ресурсов для сельского хозяйства.

Прежняя концепция социально-экономического развития, если не менять аграрную политику концептуально, ведет к закреплению и углублению противоречия между общественным производством в целом и аграрным сектором. Например, по официальному прогнозу социально-экономического развития, подготовленному Правительством России, на ближайшие годы прогнозировался рост сельского хозяйства в среднем на уровне не более 1-1,5 % в год. Но если предполагается, что экономика России будет расти более высокими темпами на 5-7 % в год, то разница в темпах роста аграрного сектора и других отраслей приведет к консервации разрыва между селом и городом. При средних темпах роста 1-1,5 % в некоторых регионах наступит полнейший коллапс сельскохозяйственного производства, чем еще обострится проблема территориально-региональных различий. В этих условиях поставленная Президентом РФ задача удвоения реального ВВП до 2010-2015 гг. вряд ли может быть реализована. Аграрный сектор, жизненно важный для многих российских территорий, не должен оказаться вне зоны экономического роста. Но в основных программных документах экономической политики России до недавнего времени не было упоминания о проблемах АПК как основного жизнеобеспечивающего сектора экономики страны. Таким образом, требуется изменение концепции аграрной политики, поскольку без существенных изменений сельское хозяйство России не может развиваться, а Россия не может существовать без развития собственной аграрной экономики. Тем более, что надвигающийся мировой про-

довольственный кризис может существенно сузить потоки импорта продовольствия в страну.

К сожалению, все усилия направлены, в основном, на решение текущих проблем, даже национальные проекты определены максимум с трехлетней перспективой. Нет концепции развития АПК как системы национального проектирования. Причина, думается, в том, что власть вынуждена решать фундаментальные вопросы российского будущего путем запоздалого реагирования на разрывы и аварии системы. Чтобы преодолеть такое отношение к жизненно важным проблемам, следует изменить принципы и механизмы формирования аграрной политики. Тем более, что сельское хозяйство России располагает огромными возможностями по наращиванию объемов товарной продукции и способно не только обеспечить продовольственную безопасность страны, но и стать фактором не только конкурентоспособности страны на мировом рынке, но и базой роста экспортной выручки. Достижение этих перспектив возможно в если не в ближайшие годы, то в среднесрочной перспективе. Условием является не только скорейшее изменение концепции аграрной политики, рассмотрение отрасли как постоянного приоритета, но и создание политического механизма выработки и корректировки курса аграрной политики России.

Анализ изученности проблем формирования и функционирования аграрной политики в отечественной научной литературе характеризуются отрывочностью и слабой концептуализированностью, хотя отдельные аспекты и направления проработаны весьма тщательно.

В связи с проведением в 90-е годы радикальных рыночных реформ российского общества наиболее актуальны были исследования трансформационных процессов в сельском хозяйстве, вопросов изменения земельных отношений, трансформации форм хозяйствования, создания многоукладной экономики. В работах Кузнецова В.В., Кузнецова И.В., Лысенко Е.Г., Гарькавого В.В., Попова А.А., Максимова Г.В., Василенко В.Н., Серкова А.Ф., Алтухова А.П., Тарасова А.Н., Вермеля Д.Ф., Лукашева Н.И., Миндрина А.С. и др. рассматривались экономические аспекты рыночных преобразований в АПК.

Российских ученых интересовали вопросы разработки концепции рыночных реформ в сельском хозяйстве (работы Ключака В.А., Алферьева В.Л., Кябди М.Э., Свободина В., Мятикова В.К.,

Кузнецова В.В. и др.). Выдвинутые авторами положения, данные оценки результатов реформ, несомненно, имеют научно-теоретическую и научно-практическую значимость. Поскольку рыночные аграрные преобразования в России коренным образом изменили систему земельных отношений, закономерно, что этой проблеме уделяется большое внимание (работы Петрова В.П., Бондаренко Т.Г., Писаревой Л.В., Рябова Д.Ю., Югая А.М. и др.). Следует отметить появление исследований, обобщающих современные представления о реформационных процессах в аграрной сфере (исследования Калугиной З.И., Петрикова А.В., Серкова А.Ф., Лужкова Ю.М., Горбунова Г.А. и др.). В масштабном исследовании А.А. Никонова, не только доказывается фактическая необходимость реформирования аграрного сектора, подробно анализируется ход и результаты реформ, но и итоги реформ конца XX века увязываются с историей отечественной сельскохозяйственной мысли и практикой аграрного реформирования на протяжении трех веков отечественной истории. Трансформационно-транзитивный компонент аграрных реформ (1861-2001 годы) исследован в монографическом исследовании Фролова А.Ф., Шишкина А.Ф., Шишкиной Н.В. Работа Ю.М. Лужкова «Сельский капитализм в России: столкновение с будущим» содержит ретроспективный анализ аграрной экономики с начала XX века, подробное исследование ее современного состояния. Автор показывает, что сельское хозяйство всегда оказывались лишь инструментом для решения государственных проблем, в то время как роль сельского хозяйства как отрасли мировой экономики растет. Поэтому формирование устойчивого и эффективного сельского хозяйства России превращаются в фактор глобальной конкурентоспособности.

Одним их важнейших итогов реформирования аграрного сектора явилось становление в России института частной собственности на землю и формирование многоукладности сельскохозяйственной экономики. А. Емельянов дает сравнительную характеристику и объясняет механизмы взаимодействия форм хозяйств в аграрной экономике. Вопросы теории и практики становления многоукладности АПК России исследовали А.А. Шутьков, В.Р. Боев, А.Ф. Серков, Н. Бекренева и др. Предложенный отечественными учеными анализ основных экономических показателей позволяет утверждать, что к настоящему времени сложилось до-

вольно устойчивое соотношение вклада каждого из трех основных укладов в производство сельхозпродукции.

Шатова А.В., Зубкова Т.В., Дубова Л.Н., рассмотрев развитие личных подсобных хозяйств в условиях переходной экономики, изучив организационно-экономическую и социальную базу хозяйств населения, изложили теоретические и методологические вопросы функционирования этого уклада в АПК.

В работах социологов А.М. Никулина, О.П. Фадеева, Г.А. Родионовой, В.Г. Виноградского и др. доказывается довольно жесткое экономическое сцепление таких форм, как крупное сельскохозяйственное предприятие и личное подсобное хозяйство, и анализируются негативные последствия такого «симбиоза» для модернизации социально-трудовой сферы села.

Следует подчеркнуть, что исследования 90-х годов были сосредоточены, в основном, на подготовке и анализе результатов рыночных реформ аграрного сектора. Но реформы представляют собой одно из направлений аграрной политики государства. Выпустив из виду ее многофункциональность, отечественные политики последнего периода получили в качестве результата - постоянное снижение аграрного производства. Поэтому в начале нового века актуализировались исследования аграрной политики как целостной системы политико-экономической деятельности государства. В связи с этим исследователи вновь обращаются к проблеме государственного регулирования АПК, государственной помощи селу. В работах последних лет содержится обстоятельный анализ особенностей господдержки в аграрном секторе (Горбунов Г., Гордеев А., Серова Е., Тарасов А.Н., Эльдиева Т., Ушачев И.), опыта государственного регулирования в развитых странах (Милосердов В., Назаренко В., Папцов А., Зимний С). Глобализация мировой экономики и подготовка к присоединению России к ВТО особенно актуализируют тему государственной поддержки сельхозпроизводителей.

Известный ученый Р.Р. Гумеров полагает, что аграрная политика российского государства прошла путь развития от попыток реализации либералистских догм к экономическому прагматизму, выраженному в установке развития агропромышленного комплекса как приоритета народнохозяйственного роста. Хотя проблема реализации политики заключается в том, что эта установка, по сути, противоречит проводимой до сих пор федеральным правитель-

ством ради-кально-либералистской аграрной политике, согласно которой перспективное развитие агропромышленного комплекса зависит от действия пресловутой «невидимой руки рынка».

В 2004-2005 годах появились крупные работы, посвященные проблеме устойчивого развития сельских территорий. Одной из таких работ является коллективная монография «Политика развития сельских территорий России: поселения XXI века». Авторы (Артамонов А.Д., Бетин О.И., Богданов И.Я., Гордеев А.В., Мерзлов А.В., Сергеев И.И.), используя методологию системного подхода, успешно обосновывают концепцию устойчивого развития сельских территорий, подробно освещают механизмы и конкретные инструменты обеспечения успешной реализации перехода к устойчивому развитию, и предлагают авторский вариант концепции развития сельских территорий, содержащий цель и задачи, принципы, этапы и критерии оценки данного процесса. Сущность и функции сельских территорий, проблемы и перспективы устойчивого их развития, основные концептуальные подходы к устойчивому развитию рассматривается в работах В. Баутина, Н. Андреевой, С. Жданова, А. Колосова, В. Кузнецова, А. Петрикова. В качестве главного фактора устойчивого развития сельских территорий А.С. Миндрин предлагает считать занятость сельского населения. В исследованиях А. Бойцова, В. Баутина, Б. Панкова, Р. Дроздова, И. Ушачева, А. Петрикова, Н. Андреевой и др. обосновывается экономическая целесообразность организации различных видов несельскохозяйственной деятельности в сельских поселениях, что будет способствовать повышению занятости и доходов населения.

Основой развития как сельскохозяйственной, так и альтернативной деятельности должны стать природно-территориальные и социальные потенциалы конкретных поселений, считают исследователи. Исследования региональных и муниципальных аспектов развития аграрной сферы представлены в работах А. Алтухова, Н. Борхунова, Е.С. Савченко, А.Н. Семина, А.Н. Тарасова и др.

Учитывая уже проделанную в научной литературе работу, и вместе с тем, видя проблемность рассматриваемой сферы государственной аграрной политики прежде всего в политико-концептуальном аспекте, нами предлагается концептуальная модель формирования аграрной политики на основе выделения приоритетов государственной политики и национальных интересов



России. С нашей точки зрения следует различать приоритеты государственной политики, определяемые интересами правящей элиты, господствующих социальных групп, доминирующего в государстве этноса и т.д., и национальный интерес, определяемый и формируемый потребностями общественного развития.

Определяемые в настоящее время различными политическими силами цели экономической политики, такие как экономический рост, повышение эффективности производства, институциональные изменения, не должны быть самодовлеющей целью, но могут стать средством обеспечить высокий уровень жизни населения России, ведь главное, для чего проводятся реформы - это человек, его высокий уровень жизни. Выход на траекторию эффективного динамичного экономического роста потребует создание новой модели экономики и существенных изменений основных целей и приоритетов экономической политики. Анализ данной сферы позволяет подчеркнуть выдвижение на первый план реформирование аграрной сферы и определение аграрной политики в качестве приоритетного направления экономической политики государства. Особенности социально-территориальной, поселенческой структуры российского общества, в котором значительная часть населения занятиями, образом жизни, местом проживания, родственными отношениями связана с сельской местностью, помещают развитие аграрного сектора в сферу национальных интересов Российской Федерации: деградация аграрного сектора приведет к депопуляции населения, утрате контроля над территориями, углублению социального расслоения и анклавизации территорий.

Условием осознания национального интереса как политического фактора является развитое гражданское общество, общественно-политические силы которого имеют возможность влиять на принятие значимых государственных решений. Общественное обсуждение позволяет обществу сформировать концепцию национального интереса как констелляцию социальных интересов разноуровневого характера и контролировать с этих позиций реализацию государственной стратегии развития. Власть за годы реформ практически не делала никаких попыток решить аграрные проблемы, хотя вопросы земельных отношений, сельскохозяйственного производства выступали разменной картой в политической игре. Осознание того, что развитие аграрного сектора является одним из важнейших приоритетов государст-

венной экономической политики, привело к тому, что проблемы аграрно-промышленного комплекса страны прозвучали на самом высоком политическом уровне. Однако, эти проблемы пока не получили системного решения.

Разработка многоуровневой модели, предлагаемой в данном исследовании, позволяет осуществлять конструирование и реализацию аграрной политики России на основе воплощения эффективной системы принципов комплексного решения проблем развития сельских территорий. Комплексное решение должно включать следующие принципы:

- диалектику централизации и децентрализации государственного управления аграрным сектором экономики,
- развитие местного самоуправления в качестве основного механизма формирования аграрной политики как политики развития сельских территорий,
- формирование системной связи внутренней и внешней аграрной политики в условиях политической и экономической глобализации.

Концептуальная модель современной аграрной политики включает следующие принципы: развитие и обеспечение свободы хозяйствования, предпринимательской инициативы субъектов аграрной сферы на основе разработки четкой концепции регулирования земельных отношений, меры государственного регулирования, направленные на контроль и поддержку системы продовольственной безопасности страны, сочетание территориальной и отраслевой эффективности, использование многообразных организационных форм хозяйствования, которые позволяют полнее реализовать потенциал хозяйственной деятельности, регионализация управления системой аграрной политики.

Исходя из концепции национального интереса, определения системы государственных приоритетов, а также принципов комплексного многоуровневого моделирования возможно четкое определение направлений аграрной политики России на современном этапе:

Первое направление - обеспечение всех слоев населения страны высококачественным продовольствием, т.е. создание системы продовольственной безопасности страны.

Второе направление - выравнивание различий в развитии сельскохозяйственной отрасли и других отраслей, преодоление диспаритета цен на сельскохозяйственную и промышленную продукцию, создание равных условий получения доходов для сельхозтоваропроизводителей и субъектов хозяйственной деятельности в других отраслях.

Третье направление - это решение социальных проблем села через создание условий устойчивого развития сельских территорий, укрепление основ и механизмов самоуправления сельских территорий.

Четвертое направление - это обеспечение конкурентоспособности отечественного сельхозпроизводства на международном рынке в сочетании с развитием его устойчивости как сектора отечественного производства.

Пятое направление - это модернизация сельскохозяйственного производства и модернизация социально-трудовой сферы села как фактор повышения эффективности сельскохозяйственного производства и фактор обеспечения его конкурентоспособности.

Анализ показывает, что решение столь масштабных и социально-значимых задач возможно только при развитии соответствующей инструментальной базы. Одним из таких инструментов выступает национальный проект, как система мероприятий, предполагающих осуществление кардинального переустройства и комплексного развития важнейших социально-экономических сфер. Проблема национального проектирования как политико-экономического инструмента заключается в создании специального концептуально-программного обеспечения его эффективности. Но чтобы работа над национальными проектами стала системной должны быть созданы информационные каналы прямой и обратной связи федеральной, региональной и муниципальной политики. Власть и общество должны обеспечить на всех уровнях контроль за полным и ритмичным финансированием комплекса программ в соответствии со сроками и установленными графиками реализации проектов, постоянно осуществлять мониторинг достижения целевых показателей, обобщать их, доводить до общественности сведения о результатах деятельности.

Для того чтобы осуществлять постоянный мониторинг ситуации в сельскохозяйственном секторе, власть должна обратиться к аграрной науке, которая в настоящее время имеет достаточно теоретико-методологических разработок и аналитических материалов, знаний и опыта для решения данных проблем аграрной политики. Наука готова предложить большой набор методических рекомендаций для формирования продуктивной аграрной политики. Готовность власти изменить прежнюю модель взаимодействия с наукой, прежние подходы к сельскому хозяйству определит успех аграрной политики в создании мощного аграрного сектора экономики, соответствующего национальным интересам России.

## VII. СЛОВО МОЛОДЫМ УЧЕНЫМ

---

*Коляскин И.Е., асп. РАГС*

### **ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ ВОЗМОЖНОСТЯМИ И ЭКОНОМИЧЕСКИМИ РЕСУРСАМИ СТРАНЫ: НОВЫЕ ТЕНДЕНЦИИ**

Завершившаяся думская выборная кампания в стране подтвердила вариантную модель модернизации России - как *«рывок по плану Путина»*. Поставлена точка в истории периода антикризисной стабилизации и восстановительного роста экономики. Требуется *осознанное управление развитием*. Прежде всего, оно складывается на основе активного *формирования национальных институтов развития* и более масштабного (чем есть) государственно-частного партнёрства.

Таким образом, главным определяется *«национальная конкурентоспособность»*. Это переход *от* стратегии управления затратами *к* стратегии проектного управления результатами. Требуется, чтобы социально-экономическая политика в стране стала *«активной, осознанной и внятной, использующей новые возможности»*, а не *«пассивно приспособляющейся к той или иной конъюнктуре»*<sup>1</sup>.

Такую государственную политику можно проводить на основе ясного понимания стратегических целей суверенного развития, четкого распределения прав и ответственности как за ресурсы, так и результаты функционирования национальной экономики. Речь также должна идти о качественно новом позиционировании России в мире (*расчёты аналитиков «восьмёрки» показывают, что ряд крупнейших экономик ряда стран к 2012 году могут создать национальные фонды для целевого инвестирования,*

---

<sup>1</sup> Степашин С. Модернизация: рывок России по плану Путина // Российская газета. 2007. 2. 11.С. 10.

*что усиливает политические возможности влияния на характер и динамику мирового процесса или слабое региональное развитие).*

Скоординированный инвестиционный эффект усиливается за счёт государственно-частного партнерства (*2007 год - начало возрождения эффективного партнерства, концессионного ведения дел при освоении новых районов и месторождений*). Для образования востребуемых структур государственно-частного партнерства принципиально важным является *трансформация пространства прав и ответственности как институтов власти, так и бизнеса, общества*. Это требует создания единой нормативно-информационной базы, разработать «*федеральную референтную модель как общенациональный интерфейс*» для власти, бизнеса и общества. Это будет способствовать лучше осуществлять мониторинг экономического роста, точно знать источники, отражающие оценку по конечным результатам, то есть оценивать проектный подход, видеть непрерывность процесса стратегического и тактического управления социально-экономическим развитием.

В 2007 году уже принято решение о направлении в институты власти 640 млрд. рублей, в т.ч. 180 млрд. руб. идёт на увеличение капитализации Банка развития, а 130 млрд. руб. - в госкорпорацию «Ростехнология» (ФЗ от 23.11.2007 г. № 270), 90 млрд. руб. направляется в инвестиционный фонд. Значительные средства направляются в фонд содействия реформированию ЖКХ, подготовку зимней олимпиады «Сочи - 2014», развитие Дальнего Востока. Это стало возможным в связи с разумной государственной политикой в предшествующие годы (годы президентства В.В.Путина).

В период с 1998 по 2006 гг. ВВП России возрос на 68 %, а реальный доход вырос на 84 %. Бедность сократилась вдвое. При этом, потоки вложений частных инвестиций в инфраструктуру в России выросли, но не значительно в сравнении с периодом «дефолта» (1998г.). Это всего 220 \$ на человека, тогда как, например, в Бразилии - более 1 тыс. \$. В основном (до 60%) это телекоммуникационный сектор и далее энергетическая сфера. Современные потребности России в инфраструктуру - по оценкам экспертов - до 1 трлн. \$.

В этой связи для своего нового развития в России определены новые подходы:

- устранение инфраструктурных ограничений,
- реализация глобальных конкурентных преимуществ,
- расширение международной торговли.

Для этого в основу национального сценария ложится *активная экономическая политика*, а центральным элементом становится *создание современной инфраструктуры*.

Как же реализовать принцип «*активности*» экономической политики? В этой связи обеспечивается рост инвестиций в основной капитал за счет госбюджета (здесь заметней рост с 2005 года). В 2001 году госинвестиции составили порядка 200 млрд. рублей. За 4 года они почти удвоились. С 2005 года госинвестиции составили более 700 млрд. рублей. С этого времени начинают привлекаться и другие инвестиции (работает инвестиционный фонд). В 2007 году общий годовой объём инвестиций превысил 1 трлн. рублей (см. таблицу 1). Предполагается, что в 2010 году их общий объём может превысить 1,6 трлн. рублей. Таковы расчёты о возможностях. Какие формы реализуются на государственном уровне для повышения экономической активности в стране и более эффективного использования инвестиций:

- национальные проекты,
- создание госкорпораций («Ростехнологии», «Росатом» и др.),
- формирование мегакорпораций-концернов (Газпром),
- выделение и формирование прорывных проектов (например, нанотехнологии и композитные материалы).

#### Распределение финансов, аккумулируемых в инвестиционном фонде

- общая стоимость проектов (млрд.руб.)	- 1013,23
- расходы инвестфонда (млрд.руб.)	- 235,0
- доля инвестфонда (%)	- 23
- создание рабочих мест (кол-во)	- 175890
- расходы бюджета (млрд.руб.)	- 523,4

Правительством России утверждены основные параметры 12 реализуемых ныне проектов, в т.ч. половина в европейской части:

- автодорога М-1 «Беларусь» (Москва - Минск) - 17,3 млрд.руб.,

- западный скоростной диаметр - 99,9 млрд.руб.,
- Москва - С-Петербург (15-58 км) - 54,9 млрд.руб.,
- автодорога Краснодар - Абинск-Кабардинка - 117,5 млрд.руб.,
- автодорога М-4 «Дон» (21-117 и 330-464 км) - 25,6 млрд.руб.,
- водоснабжение города Ростов-на-Дону - 22,13 млрд.руб.

Только в дорожную инфраструктуру с 2007 года направляется 170 млрд. руб. госассигнований. Рост предполагается и в 2008-2009 годах, что позволит вводить не менее 4 тыс. км новых автодорог, а в последующие годы - по 10-12 тыс. км дорог. В высокоскоростные железные дороги до 2030 года инвестиции превысят 14 трлн руб., причем 75 % будут частные инвестиции. Должно быть построено 15 тыс. км новых железных дорог. Ещё 30 млрд руб. до 2020 г. будет вложено в аэродромную сеть. Будут созданы аэропорты и местное авиасообщение<sup>1</sup>.

Стоит задача уже к 2010 году обеспечивать 95 % российских внешнеторговых грузов. Общий объём перевозок через российские порты составляет 542 млн. тонн. Однако ни в один из 16 крупнейших портов России сегодня не подходит федеральная дорога. Инфраструктура морских портов находится в отсталом застое.

Поэтому такие направления особенно нуждаются в государственно-частном партнёрстве. В коммерческое использование можно перевести не только части дорог, но и придорожный сервис (современные *транспортные коридоры*). Государство не всегда имеет возможность привлечь иностранных инвесторов. А частный бизнес активнее и быстрее находит «точки для партнерства». От этого государственно-частное партнерство только выигрывает.

Другое направление - концессионное освоение месторождений. Россия продолжает настораживать Запад условиями поставок газа и нефти. Хотя наша страна продекларировала первоочередные обязательства-гарантии поставок в Европу, даже в ущерб внутренним потребителям.

---

<sup>1</sup> Из выступления Первого вице-преьера Правительства РФ на VI Международном инвестиционном форуме «Сочи - 2014» 29 сентября 2007 г.

Ситуация усугубляется в связи с ростом добычи газа в России и, соответственно, с обеспечением экспертного и внутреннего спроса. Российская газовая отрасль к 2020 году сможет увеличить добычу газа максимум на 5 процентов, доведя её до 580 - 590 миллиардов кубометров в год (внутрироссийский спрос на газ к тому времени достигнет, как минимум, 350 миллиардов кубометров, а общий объем газоэкспортных обязательств РФ к тому же периоду достигнет минимум 300 миллиардов кубометров).

Согласно прежним планам, в зарубежную Европу к 2015 году намечалось увеличить поставки более чем на 20 процентов: с нынешних 151 миллиарда кубометров до 180 млрд. кубометров. Главным образом, это уже заключенные контракты. Плюс к тому, крупные поставки обещаны Китаю, Японии и даже сжиженного газа -США. Тем временем уровень газификации России пока не превышает 40 процентов. Платой за развитие газификации останется быстрый рост внутренних цен на газ и, как следствие, на электроэнергию. После многолетнего перерыва, вновь требуется развивать угольную, торфяную и сланцевую энергетику.

По оценкам газовиков, среднегодовой уровень добычи не менее 560 миллиардов кубометров планируется сохранять до 2010 года включительно, а к 2020 году этот показатель составит 580 - 590 миллиардов, к 2030 году - 610 - 630 миллиардов кубометров. Но уже к 2020 году только в Европу нужно будет поставлять в регион ЕС 235 -240 миллиардов кубометров газа, в страны СНГ - ещё 65 - 70 миллиардов. В дальневосточные же страны потребуется ежегодно 105 -120 миллиардов кубометров после 2010 года. Для внутренних нужд на ближайшую перспективу дополнительно необходимо 180 - 230 миллиардов кубометров: следовательно, неизбежен рост импорта газа из Средней Азии (поставки оттуда к 2015 - 2020 годам составят 100 — 200 миллиардов кубометров в год)<sup>1</sup>. Нужны разработки месторождений. Но их требуется осуществлять на новой технике и современных технологиях.

При этом при объединении государственно и частного капитала на взаимовыгодных условиях важно сохранять баланс интересов общества, государства и личностей, представляющих частный капитал. Бизнесу должно быть выгодно развиваться в русле

---

<sup>1</sup> Чичкин А. Европа может быть спокойна // Российская бизнес-газета. 2007. № 41. С. 1.



национальных стратегических интересов. В рамках достижения таких условий в США уже принят пакет законодательных актов, где определены федеральные, региональные и отраслевые цели развития (поддерживается регулирующая логика оптимального территориального развития). В Англии уже пять лет реализуется более 15 % всех проектов инфраструктурного характера на принципах государственно-частного партнерства. Сложился опыт в Южной Корее, Китае. В Чили основная часть инфраструктуры, в т.ч. почти половина дорог создана и продолжает обновляться на основе государственно-частного партнерства.

К сожалению автора, в технологических отраслях пока присутствует традиционный подход («бал правят» те, кто успел захватить сегмент рынка). Почти так же как и в централизованной экономике СССР в действующее производство тяжело продвигаются новшества, которые могут менять в значительной мере и качество выпускаемой продукции, и, даже, технологический облик производства. Автор имеет ввиду освоение новых образцов продукции на основе применения *композитных материалов*. Для этого была осуществлена экспертная оценка специальной группы товаров, относящихся к защите военнослужащих (*товары боезащиты*).

По оценкам автора, эта сфера требует, *с одной стороны*, современного антимонопольного законодательства, *с другой стороны*, государственного стимулирования научно-технической кооперации между компаниями.

Должен быть выделен и стимулирован предконкурентный этап, который связан с объединением средств и творческих усилий для разработки перспективных по качеству предложений и готовых промышленных товаров. Пока же на рынке удерживается тот, кто пролоббировал *«заказ любой ценой»*, даже устраивающий по параметрам и другим характеристикам. Это относится к производству материалов для обновления боезащиты.

В то же время композитные материалы в промышленно-развитых странах уже запущены на переоснащение армейского специального обмундирования (бронежилеты, каски). Здесь:

- существенно уменьшился объем затрат на разработку новых типов (новых химических соединений) высокопрочных полимерных волокон - основы любого текстильного и композитного материала;

- значительно активизировались работы по созданию новых высокоэффективных структур и технологий получения противоосколочных и противопульных бронематериалов на базе уже освоенных полимерных волокон типа «Кевлар», «Тварон», «Дайнема» и др. За основной критерий прогнвоосколочной стойкости принята скорость 50% непробития защитных структур имитатором осколка (стальной шарик массой 1 г и диаметром 6,3 мм). Лучшие противоосколочные свойства демонстрируют шлемы на основе волокон Кевлар ( $V_{50\%} = 580$  м/сек) с массой 1,5 кг и бронежилеты из арамидных волокон ( $V_{50\%} = 450$  м/сек);<sup>14</sup>

- ведется активный поиск в части оптимизации бронеэлементов, сочетающих в себе особо твердую керамику и органические композитные материалы, как основного средства защиты от стрелкового оружия;

- большое внимание уделяется унификации и эргономике средств защиты;

- непрерывно повышается роль технико-экономической составляющей прикладных исследований - основной задачей разработчиков является всемерное снижение массы и одновременно стоимости бронематериалов, а также повышения удобства ношения и надежности.

Учитывая, что в России разработан довольно широкий спектр арамидных волокон («СВМ», «Армос», «Русар», «Терлон») со свойствами на уровне лучших зарубежных образцов в своём классе волокон, всё же пора основное внимание отечественных разработчиков бронематериалов сосредоточить на создании и промышленном освоении современных структур и технологий текстильной и композитной брони.

Таким образом, очевидно, что одной из наиболее актуальных задач при создании современных средств защиты и снаряжения для специальных групп военнослужащих в нашей стране является разработка и исследование современных броне-, огнезащитных и других текстильных и композитных материалов и расширение их производства в России.

---

<sup>1</sup> В приведённой формуле сокращения обозначают:  $V_{50\%}$  - скорость полёта пули начальная; м - метры; сек - секунды.

## **ОТНОШЕНИЕ РОССИЯН К ИЗМЕНЕНИЮ РОЛИ СТРУКТУР ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА ВО ВЗАИМОДЕЙСТВИИ СО СФЕРОЙ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ**

В последние годы в современной России происходит изменение моделей взаимодействия структур гражданского общества с государством. Если во время президентства Б.Н. Ельцина государство практически не обращало внимания на деятельность НКО, то при В.В. Путине положение изменилось. Эти изменения обусловлены общей трансформацией управленческой парадигмы.

Новый государственный менеджмент, возникший примерно в середине 80-х годов нацелен на повышение эффективности государственного сектора, на его соответствие новым требованиям. Отличительную особенность этого направления составляют новые акценты, новые технологии, заимствованные из менеджмента коммерческих организаций, ориентированные на результат<sup>1</sup>. В рамках указанного направления государство все чаще привлекает независимых экспертов из числа представителей НКО и академической науки к анализу процессов повышения эффективности использования интеллектуальных ресурсов.

Как пишет в одной из статей академик РАН, известный отечественный политик Е.М. Примаков, «демократия по-гречески - народовластие. Народ в той или иной форме всегда участвовал в общественном развитии, но в настоящее время это отнюдь не означает сращивание его с властью, с государством, как было, например, в Древних Афинах, где на общенародном собрании избирались должностные лица и принимались законы. В сегодняшнем понимании демократия - это определенное состояние общества, при котором власть (государство) осуществляет и гарантирует равенство всех граждан, главенство Закона, наделение всех членов

---

<sup>1</sup> Котельникова В.Н. Модель государственного служащего XXI века: подходы и пути формирования / Человек XXI века: индивидуальные и социальные аспекты (в рамках республиканской программы «На пути к культуре мира» проект ЮНЕСКО «Культура мира») // Сборник докладов Республиканской научно-практической конференции. - Сыктывкар, 2000. С. 123.

общества политическими и социальными правами и свободами, подчинение меньшинства большинству. Это отражается не только в выборности основных органов государства и должностных лиц, но и их подконтрольности и подотчетности избирателям - не на бумаге, на деле»<sup>1</sup>. Одной из форм реализации указанного Примаковым политического принципа как раз и является создание общественно-государственных институтов.

Для того, чтобы оценить потенциал востребованности обществом новых форм партнерства государства и гражданского общества, обратимся к данным исследований общественного мнения. В результате исследования Социологического центра Российской академии государственной службы при Президенте РФ (РАГС) в 2005 году было выявлено, что 46,9% опрошенных считают, что они вынуждены приспосабливаться к действиям властей, в то время как 27,2% вообще стараются держаться от властей в стороне. Сами чиновники, опрошенные в качестве экспертов, также считают, что власть действует сама по себе, без учета интересов граждан: 65,5% выразили мнение, что население вынуждено приспосабливаться к действиям власти, а 53,3% экспертов заявили, что в политическом руководстве страной преобладает администрирование чиновников<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Примаков Е. Чем создается демократия Полемиические заметки об идеологии и политической культуре // Независимая газета. 2007. 24 августа.

<sup>2</sup> Результаты выборочного опроса Социологического центра РАГС: «Открытость государственной гражданской службы и взаимосвязь с институтами гражданского общества». Опрошены 2012 человек в возрасте от 18 лет и старше в 24 субъектах Российской Федерации по общероссийской репрезентативной выборке. Опрос проведен с 10 по 17 ноября 2005 г.

Таблица 1<sup>1</sup>

*Распределение ответов по вопросу наиболее значимых недостатков работников аппаратов государственного органа, в % от количества опрошенных*

Некомпетентность	39,5
Уход от ответственности	31,5
Коррупция, взяточничество	28,0
Оторванность от проблем населения	27,5
Отсутствие должной реакции на обращения граждан	21,0
Незнание законов	19,5
Закрытость государственного органа	11,0
Другое	6,0

В июне 2005 г. Всероссийский центр изучения общественного мнения (ВЦИОМ) провел исследование «Отношение общества к проблемам детской беспризорности и безнадзорности. Информационное обеспечение проблем сиротства и беспризорности»<sup>25</sup>. Указанная проблема как никакая другая требует скоординированных действий государства и общественности. В рамках упомянутого исследования изучались формы участия общественности в контроле за ситуацией с неблагополучными семьями и детьми россияне считают наиболее эффективными, их отношение к предложениям создать для контроля ситуации должность независимого уполномоченного по правам ребёнка и смешанных общественно-государственных советов.

Решение проблем детской беспризорности и безнадзорности многими видится в целенаправленной государственной политике. Причем, реализация такой политики невозможна, по мнению

---

<sup>1</sup> Социологический опрос экспертов «Государственная служба и гражданское общество в условиях проведения административной и судебно-правовой реформ». Проведен в сентябре 2006 г. Социологическим центром РАГС. Опрошены 200 человек в 20 субъектах Федерации.

<sup>2</sup> Всероссийский опрос ВЦИОМ проведен 11-12 июня 2005 г. Опрошено 1592 человека в 153 населенных пунктах в 46 областях, краях и республиках России. Статистическая погрешность не превышает 3,4%.

россиян, без активного участия общественности. Отметим, что этими вопросами должно заниматься только государство около трети опрошенных (36 %); тех, кто считает более эффективной общественно-государственные формы контроля за этой ситуацией, несколько больше. Около четверти опрошенных (23 %) видят необходимость в создании смешанного общественно-государственного совета. Еще 11%) считают эффективной мерой создание общественного совета в каждом муниципалитете с наделением его правами административных решений. Наблюдательный совет, который бы осуществлял контроль над органами опеки, считают эффективной формой контроля 8 % опрошенных. Столько же россиян (8%) отмечают независимого уполномоченного по правам ребенка.

Именно отсутствие сегодня активной и четкой позиции государства по решению проблем детской беспризорности и социального сиротства формирует и достаточно низкие оценки эффективности решения этих проблем отдельными социальными институтами. Россияне видят решение этих проблем в четко сформулированной позиции государства по этим вопросам, реализовать которую возможно посредством введения должности Уполномоченного по правам ребенка и создания местных общественно-государственных Советов (см. табл. 2).

На прямой вопрос о том «Может ли улучшить ситуацию с неблагополучными семьями и детьми введение должности независимого Уполномоченного по правам ребенка?», около половины опрошенных (47 %) ответили положительно (таблица 3). Причем, среди тех, кто уже усыновил ребенка или потенциально к этому готов, доминируют более позитивные оценки. Создание такой должности считает необходимым 58 % среди тех, кто уже усыновил, 66% среди тех, кто думает об усыновлении ребенка.

Более половины опрошенных (52 %) считают, что создание смешанных общественно-государственных советов, контролирующей ситуацию с неблагополучными семьями в каждом муниципалитете, сможет улучшить положение детей-сирот и несовершеннолетних в неблагополучных семьях. Противоположной точки зрения придерживается четверть опрошенных (25 %)<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> На пути решения проблем детской беспризорности и безнадзорности // Всероссийский центр изучения общественного мнения (ВЦИ-

Таблица 2

<i>Распределение ответов на вопрос: «Как Вы думаете, может ли общество заменить государство в контроле за ситуацией с неблагополучными семьями и детьми? Если да, то какие формы участия общественности Вы считаете наиболее эффективными?»</i>	
Смешанный общественно-государственный совет, контролирующей ситуацию с неблагополучными семьями и детьми	23
Общественный совет в каждом муниципалитете с наделением его правами административных решений	11
Наблюдательный совет, осуществляющий контроль над органами опеки	8
Независимый Уполномоченный по правам ребенка	8
Считаю, что этими вопросами должно заниматься только государство	36
Затрудняюсь ответить	14

Таблица 3

*Распределение ответов на вопрос: «Как, по Вашему мнению, может ли улучшить ситуацию с неблагополучными семьями и детьми создание должности независимого уполномоченного по правам ребёнка?»*

	Скорее да	Скорее нет	Затрудняюсь ответить
Всего опрошенных	47	29	24
Мы уже усыновили или ребёнка (детей)	58	29	13
Да, я/мы хотели бы усыновить ребёнка (детей)	50	30	20
Может быть, я/мы подумаем об этом через некоторое время	64	21	15
У нас в семье есть разногласия по этому вопросу	37	53	10
Нет, мы не собираемся этого делать	46	30	24
Затрудняюсь ответить	44	21	35

---

ОМ), Пресс-выпуск № 277, 25 августа 2005 г.

Таблица 4

*Распределение ответов на вопрос: «Как Вы считаете, наличие смешанных общественно-государственных Советов, контролирующих ситуацию с неблагополучными семьями и детьми в каждом муниципалитете, сможет улучшить положение детей-сирот и несовершеннолетних в неблагополучных семьях?»*

	Скорее да	Скорее нет	Затрудняюсь ответить
Всего опрошенных	52	25	23
Мы уже усыновили ребёнка (детей)		33	10
Да, я/мы хотели бы усыновить ребёнка (детей)		27	14
Может быть, я/мы подумаем об этом через некоторое время		20	14
У нас в семье есть разногласия по этому вопросу		33	5
Нет, мы не собираемся этого делать	51	25	25
Затрудняюсь ответить	33	33	35

Как видно из приведенных выше результатов опросов, большая часть населения положительно относится к усилению общественного контроля над деятельностью чиновников, видя в этом инструмент решения актуальных жизненных проблем. Автором настоящей статьи был проведен в мае-июле 2007 года опрос населения Ростовской области в котором приняло участие 175 респондентов<sup>1</sup>. Ответы на вопрос: Что препятствует открытости и прозрачности государственной службы? приведены в табл. 5.

Таким образом, из данных таблицы следует, что основной причиной продолжающейся закрытости органов власти и управления выступает нежелание чиновников изменить паттерны взаимодействия с обществом. Достаточно низкую оценку дали респонденты и деятельности общественных структур, способных повлиять на открытость власти.

---

<sup>1</sup> Сумма ответов превышает 100%, так как по методике опроса можно было выбрать несколько вариантов. Погрешность опроса 3%.



Таблица 5

Распределение ответов на вопрос: Что препятствует открытости и прозрачности государственной службы?»

	(в %)
Нежелание высших чиновников	34,4
Отсутствие демократических ценностей в сознании чиновников	37,8
Пассивность граждан и их объединений	32,5
Не заинтересованность групп лоббирования	17,1
Отсутствие политической воли у высшего руководства страны	14,1
Отсутствие материально-технической базы, финансиро-	8,4
Другое	9,2

В рамках проведенного исследования выяснялись и причины, в соответствии с которыми плохо развиваются отношения общественных организаций с органами власти (табл. 6).

Таблица 6

	(в %)
Это не нужно органам власти	17,2
Это не нужно отдельным чиновникам	15,5
Общественные организации затрудняют деятельность власти	9,3
Общественные организации не умеют отроить отношения с властью	24,4
Причина в амбициях лидеров общественных организа-	15,5
Общество в целом еще не созрело для этого	26,3
Иное	3,8

Приведенные данные свидетельствуют: несмотря на позицию руководства страны ориентирующего региональные органы власти на сотрудничество с общественными организациями, на практике чиновники саботируют желание граждан в той или иной мере повысить эффективность функционирования государственного аппарата. В ходе исследования выяснялось отно-

шение граждан к общественно-консультативным советам созданным при региональных структурах федеральной власти. Ни один из респондентов ничего не смог сказать о деятельности такого рода форм взаимодействия государства и общества. Люди просто не информированы о деятельности указанных советов.

Сказанное отнюдь не означает отсутствие в обществе желания принять участие в общественной деятельности. У активной части социума такой подход проявлялся как во времена СССР, так и в постсовременной России. В этой связи процитируем мнение профессора Института социологии РАН О.Н. Яницко-го, утверждающего: «Чтобы сравнить «тогда» и «сейчас», попытаюсь изложить собственное понимание гражданского общества. Мой главный тезис состоит в том, что оно - это прежде всего люди, их моральные устои, мотивация, профессиональные качества, а потом уже институты и организации. Образованные и самостоятельные люди всегда сконструируют нужную им организацию. Россия, с ее огромными пространствами и не менее амбициозными социальными проектами, всегда отличалась самостоятельными и ищущими людьми с некоторой долей авантюризма. Ресурсы для жизни, государственного строительства, войн, обороны и обживания новых земель надо было добывать. А полученные в ходе этих дел знания и опыт - применять в новых сферах и пространствах. Социальный потенциал подобных знающих и ответственных людей накапливался, особенно в относительно спокойный период»<sup>1</sup>.

Столь высокая оценка потенциала активной части гражданского общества отнюдь не означает восприятие населением этих акторов как реальной альтернативе существующей элите. На вопрос: Способны ли общественные организации взять на себя часть функций органов власти?, были получены следующие ответы (см. табл. 7).

Таблица 7

	(В «/о)
В целом способны	15,2
В основном не способны	42,9
Они не должны этого делать	40,0
Другое	1,9

<sup>1</sup> Яницкий О.Н. Длинные 1970-е: гражданское общество тогда и сейчас // Неприкосновенный запас, 2007, №2(52).

Неспособность гражданского общества принять на себя часть функций органов власти свидетельствует о существенных отличиях России в этом вопросе от стран с развитыми демократиями. В развитых странах в развитии госслужбы доминируют совсем иные тенденции: традиционная ее иерархичность хотя и сохраняется, но играет все меньшую роль, количество административных ступеней уменьшается, расширяются возможности альтернативных путей выдвижения на достаточно высокие посты. Да и вообще набирающее сейчас силу интеллектуальное движение, амбициозно именуемое себя "административной" или "постбюрократической" революцией, хотя и не удовлетворило пока в полной мере своих притязаний, но ищет пути кардинальной модернизации управления совсем в иной плоскости, нежели реставрация обветшавшей еще полтора века назад чиновной лестницы<sup>1</sup>.

Подводя итоги необходимо признать, что хотя в обществе и существует социальный заказ на повышение роли общественности в реализации функций государства, реальной базы для изменения управленческого дискурса на практике нет. Структуры гражданского общества далеки от ориентации на рост квалификации своих участников в вопросах госуправления, а власть не желает какой-либо конкуренции в этой сфере.

---

<sup>1</sup> Государственная служба (комплексный подход) /Под ред. А.В. Оболонского. -М., 1999. С.311.

## VIII. НАУЧНАЯ ЖИЗНЬ

---

*Некрасов В.Н., д.э.н., проф. СКАГС  
Яковлева Е.А., к.э.н., СКАГС*

### **Научно-практическая конференция «Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 года и макроэкономические проблемы совершенствования управления»**

В феврале 2008 г. в СКАГС кафедры менеджмента под руководством доктора экономических наук, профессора Некрасова В.Н. организовала и провела научно-практическую конференцию «Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 г. и макроэкономические проблемы совершенствования управления».

В конференции принимали участие специалисты, занимающиеся исследованием экономических систем, их генезиса, прогнозирования, теоретических и прикладных проблем управления, научного обоснования государственной и региональной политики – экономической, социальной, институциональной, структурной, инновационной, инвестиционной, антитеневой и управления национальной безопасностью.

Основной темой обсуждений являлась представленная МЭРТ Концепция долгосрочного социально-экономического развития РФ до 2020 года (далее КДР)<sup>1</sup>. КДР включает три сценария в долгосрочной перспективе — инерционного, энерго-сырьевого и инновационного развития. Все они предусматривают динамичный рост мировой экономики, повышение цен на нефть, стабилизацию населения России 2020 году, последовательное проведение в стране институциональных преобразований, направленных на развитие конкуренции, защиту прав собственности и экономических свобод, улучшение инвестиционного климата. Инерционное развитие предусматривает снижение темпа роста ВВП к 2015 го-

---

<sup>1</sup> [www.economy.gov.ru](http://www.economy.gov.ru)

ду до 3–4% и стабилизацию его в 2016–2020 году на уровне около 3% в год. При этом существует возможность значительного понижения курса рубля. Основным положением сценария энерго-сырьевого развития является реализация конкурентного потенциала России в сферах энергетики и транспорта, повышение качественного уровня энерго-сырьевых отраслей и укрепление сырьевой специализации России в мире. При этом существует большая вероятность двукратного увеличения ВВП к 2020 г.

В случае инновационного развития предлагается существенно сократить разрыв по уровню благосостояния между Россией и ведущими странами мира за счет использования инновационных источников роста. По прогнозу МЭРТ, в этом случае объем ВВП на душу населения к 2020 году достигнет уровня развития европейских стран.

Открыл конференцию своим докладом д.э.н., проф. СКАГС Некрасов В.Н. В докладе особое внимание уделялось проблемам развития инновационной экономики, ухода от сырьевой экономики, упрощения налоговой системы, борьбе с коррупцией, государственным реформам на ближайшую перспективу и реализации программы «четыре И»: институты, инфраструктура, инновации, инвестиции<sup>1</sup>. Таковы приоритетные задачи, а именно:

- преодоление правового нигилизма;
- радикальное снижение административных барьеров;
- снижение налогового бремени;
- превращение рубля в одну из региональных резервных валют;
- модернизация транспортной и энергетической инфраструктуры;
- формирование основ национальной инновационной системы;
- реализация программы социального развития страны.

В своем выступлении Некрасов В.Н. отметил слова первого вице-премьера Медведева Д.Н. о необходимости принятия антирейдерского пакта, разработки национальной программы борьбы с коррупцией, скорейшего перехода на пониженную ставку НДС и последующей замены этого налога налогом с продаж.

---

<sup>1</sup> Медведев Д. Свободны и ответственны. \ \ Российская газета 2008. 16 февраля

В рекомендациях по реализации КДР докладчик выделил следующее:

1. Особое место отводится разработке эффективной региональной политике, осознанию необходимости возрастания роли регионов в управлении социально-экономическим развитием страны.

2. Необходимо усиление роли ВУЗов как важнейшего элемента стратегических ресурсов общественно-государственной системы, в исследовании управления механизмами достижения данных целей, постоянного мониторинга как на макро-, так и на мезоуровнях, их социально-экономических последствий.

3. Приоритетные направления научно-исследовательской работы должны быть ориентированы на стандарты благосостояния, соответствующие развитым странам мира, обеспечение научного и технического лидерства с целью обеспечения конкурентного преимущества и национальной безопасности, обеспечение специализации России в мировой экономике на основе передовых научно-исследовательских разработок и высоких технологий, превращение страны в одну из ведущих финансовых центров, формирование эффективных демографических институтов, влиятельных и активных институтов гражданского общества.

В своем докладе С. В. Бурмистров, к.э.н., доцент СКАГС обратил внимание на то, что КДР является одним из стратегических целевых ориентиров развития России и заслуживает серьезного многоаспектного изучения, в том числе и с точки зрения ее связи с аналогичными масштабными целевыми документами, разрабатывавшимися в предшествующие периоды российской постсоветской и советской истории.

По своим внешним характеристикам КДР напоминает разрабатывавшиеся в СССР «Основные направления развития народного хозяйства», которые утверждались на съездах партии и ложились в основу пятилетних планов развития народного хозяйства.

Нынешняя КДР представлена до выборов президента, что принципиально изменило характер ее действия. В данном случае КДР явилась не столько ориентиром для законодателей и правительства, сколько для всех граждан, поскольку выполнила функцию детально разработанной и обоснованной предвыборной программы, и это, несомненно, повлияло на результаты голосования. Особенность нынешней КДР обусловлена еще и тем обстоятель-

ством, что она охватывает перспективу в 12 лет, то есть три периода президентских полномочий. Это означает, что определенные в КДР стратегические цели (в частности ориентация на инновационный путь развития) носят не конъюнктурный политический или популистский характер, а являются объективно обоснованными и стабильными вне зависимости от возможных изменений частных целевых приоритетов и структуры политической и административной элит России.

Яковлева Е.А., к.э.н., СКАГС попыталась проанализировать КДР с точки зрения стратегического планирования. В качестве составляющей анализа рассматривался доклад Путина В.В. на заседании Госсовета РФ 8 февраля 2008г., в котором отмечалось, что «в целом обеспечена макроэкономическая устойчивость и финансовая самостоятельность страны, которая позволяет строить планы на будущее»<sup>1</sup>.

Однако от инерционно-энергетического сценария так уйти и не удалось. Это ставит под угрозу безопасность страны, подрывает суверенитет. Поэтому разработана долгосрочная стратегия развития России до 2020 года.

Единственная альтернатива – стратегия инновационного развития страны, основа, которой - реализация главных конкурентных преимуществ: человеческого капитала, наиболее эффективного применения знаний для улучшения технологий, а, следовательно, экономических результатов и жизни общества в целом.

Главная экономическая проблема страны – низкая производительность труда, социальная – низкая продолжительность жизни. Преодолеть эти тенденции планируется к 2020 г.

Попытаемся проанализировать наши шансы на успех в реализации КДР.

В формулировке стратегии развития заложен современный амбициозный научный подход, который базируется на следующих моментах:

- Ориентация на имеющиеся ресурсы;
- Анализ внешних и внутренних условий;
- Постановка целей, движимых амбициями, творчеством, знания, гибкость, динамизм.

---

<sup>1</sup> Евгений Надоршин. Путин еще многого не сделал \ \ Ведомости. 08.02.2008

Эта стратегия направлена не только на то, чтобы предугадывать будущее, но и создавать его.

Любая стратегия включает три основные составляющие:

1. Постановка целей;
2. Алгоритм достижения или последовательность;
3. Анализ современной ситуации: внутренний и внешний.

Что касается первой составляющей, отметим основную цель разрабатываемой КДР: к 2020г. Россия должна войти в пятерку ведущих стран мира по экономической мощи, производству ВВП.

Президент РФ уверяет, что все цели рассчитаны и спрогнозированы достаточно точно. Тут возникают некоторые сомнения в точности поставленных целей. В частности, по мнению экспертов<sup>1</sup>, чтобы увеличить производительность труда за 10 лет в 4 раза нужно, чтобы ежегодный рост составлял не менее 11%. Сейчас рост 4-5% в год, следовательно, перспектива – не больше 1,5 раз к 2020г.

Вторая составляющая стратегии - пошаговая последовательность действий, в КДР достаточно четко расписаны 3 этапа достижения поставленных целей.

Третья составляющая - анализ современной ситуации состояния экономики России в настоящее время. Экономика страны фактически разделена на два сектора: внешний (относительно благополучный, характеризующийся экспортно-сырьевой направленностью) и внутренний (сужающийся под давлением импорта, вследствие технологической и институциональной отсталости, не конкурентоспособный).

Поэтому речь идет о форсированном переходе к экономике развития, основанной на научно-техническом прогрессе. Альтернативы действительно не существует.

Впрочем, не стоит забывать еще об одном важном преимуществе развитого мира. Речь идет о качестве государственного управления и институтов.

Для успешной реализации выбранной стратегии инновационного развития, по мнению докладчика, необходимо иметь в виду два основных направления совершенствования:

- Экономика знаний.

---

<sup>1</sup>. Надоршин Е. Путин еще многого не сделал // Ведомости. 2008. 02.



- Государственный институционализм.

В связи с этим, рекомендовано сделать следующее:

1. Прямые инвестиции в науку.
2. Налогообложение, стимулирующее приток частного капитала в науку.
3. Государственная идеология (начиная со школы, преподавателям вузов отводится особая роль).

Попова Е.А., к.э.н., СКАГС считает, что одним из направлений социально-экономического развития регионов Российской Федерации должна стать создание условий модернизация промышленности и поддержка и развитие конкурентоспособных в глобальном рынке территориальных производственных кластеров. Кластерная политика характеризуется тем, что центральное внимание уделяется укреплению сетей взаимосвязей между экономическими субъектами – участниками кластера. КДР предусматривает структурную перестройку и модернизацию экономики на современной технологической базе, что обеспечит переход к инновационному типу развития производства и экономики. Форсированное же развитие приоритетных направлений возможно не только на общегосударственной основе, то есть на основе государственного заказа, но и интеграции предприятий малого бизнеса в структуру регионального хозяйственного комплекса. Основу такой интеграции составляет формирование производственных кластеров, базирующихся на корпоративном методе управления муниципальными промышленными предприятиями. Этот метод позволяет синтезировать административно-экономические принципы управления унитарными предприятиями и конкурентно-рыночные механизмы управления частными фирмами.

Вертикальный принцип интеграции способствует накоплению критической массы благоприятных перемен, который в науке об управлении получил название «цепочка прироста стоимости». Поэтому госзаказы, направленные к конечному звену, способны дать толчок всему циклу. Горизонтальная интеграция может осуществляться, как правило, в рамках региональной экономики и способствует созданию производственных кластеров. Государственные заказы, размещаемые среди производственных кластеров могут способствовать функционированию комплекса

предприятий частного и общественного секторов и создают стимулы к разработке и использованию в производстве передовых технологий.

Размещение государственных заказов производственным кластерам, будет наталкиваться на ряд ограничений законодательного и функционального характера, но является перспективным направлением, способствующим переходу к инновационному типу развития страны.

Сазонова О.М., к.э.н., доцент СКАГС обратила внимание на фактор, сдерживающий рост экономики - неравномерность развития регионов России. Это объясняется различиями в их потенциальном развитии. Так, в европейской части РФ сосредоточено 80% производства обрабатывающей промышленности, в то время как на Сибирь и Дальний Восток приходится почти 2/3 выпуска добывающей промышленности и преобладающая часть запасов природных ресурсов. На долю 7 регионов, входящих в «инвестиционное ядро», приходится около одной трети совокупного инвестиционного потенциала России, и эта доля в последние годы устойчиво растет. В наибольшей степени здесь сконцентрированы институциональный (53 %) и инновационный (46 %) потенциалы России.

В целом регионы-лидеры расширяют свое влияние в рамках межрегиональной системы посредством подчинения воспроизводственных систем в других регионах головным предприятиям, расположенным в регионах-лидерах, через увеличение их доли в капитале соответствующих компаний. Многообразные формы передела собственности, проявляющегося как централизация капитала, контроль над которыми аккумулируется как раз в регионах-лидерах, становится тем рычагом, который дает возможность преобразовывать разорванное экономическое пространство, состоящее из разнородных в экономическом и социальном отношении регионов, в единый национальный рынок.

Локализация инвестиционной деятельности в пространстве определяется характером неоднородности самого экономического пространства России и, в свою очередь, усиливает эту неоднородность. Регионы, лидирующие в создании эффективной институциональной инфраструктуры, получают дополнительные импульсы для развития, тогда как отставание депрессивных регионов становится еще большим. Поэтому оценка инвестицион-

ной активности должна включать блок оценки инновационной способности региона, так как регионы, обладающие высокой инвестиционной активностью и инновационной способностью, являются своеобразными "точками притяжения" капиталов, "точками роста" позитивной энергии экономики.

Переход к новому равновесному состоянию региональных экономик в рамках КДР должен осуществляться путем выравнивания экономического развития групп регионов, расширения их инвестиционного потенциала, обеспечения реализации экономических и законодательных рычагов возможности реализации их инвестиционной активности.

Горбачева А. А., аспирантка СКАГС в своем выступлении рассматривает реализацию КДР как фактор экономической безопасности страны. КДР представляет собой систему взглядов о стратегических целях и приоритетах социально-экономической политики государства, важнейших направлениях и средствах их реализации.

В КДР выделяются три сценария развития. Наиболее приемлемым для достижения стратегической цели, представляется инновационный. По сути, этот путь предполагает изменение воспроизводственной модели, в которой экономический рост основан на масштабном увеличении притока инвестиций в реальный сектор экономики и, в конечном счете, направлен на безопасное развитие экономики.

Экономическая безопасность, включающая и технологическую независимость страны, согласно КДР, будет в значительной степени определяться ее научно-технологическим потенциалом, поскольку быстрый и устойчивый рост экономики потребует многократного повышения инвестиционной и инновационной активности. Проблема экономической безопасности – это, прежде всего, разумная инвестиционная и инновационная политика. От успешной реализации инновационной политики зависит конкурентоспособность страны и ее место в мировой экономике. Преодоление возникшего отставания в области новейших научных разработок и технологий – одна из основополагающих целей стратегии национальной экономической безопасности России.

Савельева Л.В., аспирантка СКАГС отметила, что в современных условиях все хозяйствующие субъекты, государство и общество в целом нуждаются в предвидении возможных путей

развития. Россия - в числе первых успешно реализовавшая на практике прогнозно-плановый подход, в настоящее время, - одна из немногих стран, которая пренебрегает им. КДР по сути является индикативным планом и определяет пути и способы восстановления Россией статуса мировой экономической державы. В качестве источников для инновационного развития России было отмечено необходимость разрешения противоречия между необходимостью наличия в экономике центров концентрации крупных капиталов монополистического типа, как единственно возможных субъектов крупномасштабной инновационной политики, и отсутствием у них стимулов к реализации государственной политики развития. Это фундаментальное противоречие требует скорейшего решения. Речь идет о необходимости создания особой атмосферы рынка, способствующей формированию потребности у крупных промышленников к повышению технологического уровня производства в сферах, заявленных в концепции долгосрочного развития. Государственное регулирование, основанное на анализе и контроле концентрации, в России совсем недавно стало обретать системный характер, и отношение к нему пока неоднозначное, несмотря на то, что мировая практика показывает его определяющую роль в ускорении экономического роста. Конкурентную политику как фактор ускорения научно-технического прогресса следует рассматривать не только как наиболее распространенный метод борьбы с чрезмерной монополизацией, а как средство стимулирования и перенаправления концентраций в инновационное русло.

Демидова Л.М., аспирантка СКАГС обратила внимание на трудности в процессе экономической трансформации, в частности, низкий уровень благосостояния российских граждан, неразвита нормативно-правовая база, низкая конкурентоспособность отечественных предприятий, отсутствие инфраструктурного фонда. Это свидетельствуют о том, что именно институциональные изменения являются определяющим фактором формирования благоприятной инвестиционной среды, заложенной в КДР. С одной стороны, темпы и радикальность институциональных реформ в российской экономике превзошли способности участников инвестиционного процесса гибко реагировать и приспособливаться к изменениям на инвестиционном рынке. С другой стороны, на сегодняшний день недостаточно развиты

необходимые специализированные институты, способные обеспечить как функцию инвестирования, так и функцию разделения риска.

Рыльцева Т.Ю., аспирантка СКАГС считает, что ключевым направлением социальной политики государства, отраженной КДР, является кадровая политика. Стратегическая цель государственной кадровой политики - создание кадрового потенциала России, как профессионального, так и важнейшего интеллектуального ресурса общества, обеспечивающего сохранение его целостности, рост экономики, ее конкурентоспособность на международном уровне.

Возрастание роли человеческого капитала в социально-экономическом развитии необходимый фактор долгосрочного развития России. Уровень конкурентоспособности современной инновационной экономики все в большей степени определяется качеством профессиональных кадров. Россия уже не может поддерживать конкурентные позиции в мировой экономике за счет дешевизны рабочей силы и экономии на развитии образования и здравоохранения. Наряду с модернизацией системы профессионального образования и переподготовки кадров важнейшим условием реализации целей КДР станет повышение гибкости рынка труда и его структурной сбалансированности, появление условий для профессиональной и территориальной мобильности населения.

Баева В.Д., аспирантка СКАГС поддержала выступление предыдущего докладчика. Она считает, что одним из направлений государственной политики занятости является развитие человеческого капитала. Инвестиции в человеческий капитал с целью его постоянного совершенствования приносят пользу не только работникам и фирмам, организациям, но и государству в целом. Возрастающую потребность в рабочей силе нужно восполнять квалифицированными кадрами. Согласно КДР, государственная политика занятости в будущем будет предполагать создание экономических и социальных условий для реализации творческого потенциала человека и формирование конкурентоспособного человеческого капитала.

Писарева А.С., аспирантка СКАГС подчеркивает, что в КДР основной акцент отводится инновационному сценарию развития страны. При этом огромная роль уделяется инновационной активности корпораций, и судя по перечню отраслей, государст-

венных, а не частного бизнеса – среднего и малого. Хотя именно малый и средний бизнес во всех странах демонстрирует большую гибкость и эффективность в создании инновационной экономики. Именно поэтому, прежде всего, необходимо обеспечить реальную конкуренцию на внутренних российских рынках и снизить масштабы «теневой» сектора экономики внутри страны, ведь «теневая» (неформальная) экономика является неотъемлемой частью любой экономики.

Одна из основных проблем в сфере «теневой» экономики – это так называемые макроэкономические финансовые решения государства, продуцирующие «теневую» экономику. Речь идет о налоговой политике государства, которая должна способствовать выходу предприятий из "тени" и не разорять тех, кто хочет "заплатить налоги и спать спокойно".

Дрыгина Ю.А., аспирантка СКАГС затронула вопросы аграрной политики. В качестве основных целей в проекте КДР определены следующие: устойчивое развитие сельских территорий, повышение конкурентоспособности отечественного аграрного комплекса, эффективное импортозамещение на рынке животноводческой продукции и создание развитого экспортного потенциала (особенно в растениеводстве), повышение продуктивности земельных и других природных ресурсов. Реализация поставленных целей потребует внедрения новых аграрных технологий. В докладе отмечалось, что проект КДР в части рассмотрения аграрного комплекса носит рамочный характер: определяются перспективные цели и задачи его развития до 2020 года, даны ориентировочные цифровые данные, однако не раскрываются механизмы реализации поставленных задач. Для этой цели предлагается подготовить Государственные программы развития сельского хозяйства на пять лет, в частности в настоящее время разработана такая программа на 2008-2012 гг. Кроме того, подобные программы предусматривается разрабатывать на уровне субъектов РФ.

Цатурова А.С., аспирантка СКАГС обратила внимание на проблемы российского образования. Тенденция построения общества, в основе которого лежат знания, предъявляет новые требования к современным специалистам и к системе образования. Однако образование, как и большинство других отраслей, в процессе перехода России к рыночной экономике претерпело серьезный системный кризис. Поэтому сегодня существует множество

серьезных проблем, накопившихся за последние годы и препятствующих перестройке и переходу системы образования на необходимый качественно новый уровень своего развития.

Одной из разработок по решению этих проблем, по мнению докладчика, является КДР. В ней подчеркивается необходимость повышения качества профессионального образования, обеспечения доступности общего образования, развития современной системы непрерывного профессионального образования, повышения инвестиционной привлекательности сферы образования, перехода на принципы подушевого финансирования и формирования эффективного рынка образовательных услуг.

Павлов А.А., аспирант СКАГС отметил проблемы нравственности современной России. Он считает, что цивилизованные рыночные отношения в экономике России далеко еще не достигнуты. В такой ситуации принципиально важна ориентация всех проводимых рыночных реформ не на вымышленные, абстрактные и недостижимые цели, а на решение актуальных, объективно присущих экономике России первоочередных проблем. К такому, по мнению докладчика, в первую очередь, относятся:

1. Достижение и удержание устойчивого экономического роста и финансовой безопасности;

2. Последовательное наращивание экономического потенциала страны;

3. Выравнивание и подъем уровня жизни населения.

Безусловно, достигнутые в период с 2000 по 2002 г., первые постреформенные признаки экономического роста в России вселяют надежду. Однако заставляет задуматься тот факт, что подобная финансово-бюджетная стабилизация в стране достигнута не на базе общего подъема производства, а благодаря удачной продаже природных ресурсов на мировом рынке, связанной с тотальным повышением цен на нефть.

Слишком многие россияне, занимающие самое разное положение в обществе, к сожалению, легко адаптировались, усвоили и даже руководствуются далеко не лучшими правилами рыночной психологии, традициями рыночной экономики и напрочь игнорируют ее моральные запреты. Уже укоренившееся представление, что в рыночной экономике все продается и покупается за деньги, приводит к моральному разложению всех слоев общества. Вытеснение корыстными лично-семейными, узкогрупповыми

ми интересами фундаментальных принципов честности, добропорядочности, справедливости и ответственности не сулит России удовлетворения ее национальных интересов.

Сегодня России нужны не столько экономические и рыночные, сколько морально-психологические реформы общественного сознания, направленные на формирование общества, руководящегося высокими принципами гражданственности, патриотизма, чести, уважения законов, любви к ближнему, заботы о всеобщем благе. Обо всем этом должны заботиться как рядовые граждане, так и власть имущие.

Яковец И. В., аспирант СКАГС выделил вопросы антимонопольного регулирования.

Отсутствие в период административно-плановой экономики практики государственного антимонопольного регулирования способствовало тому, что современное состояние антимонопольной политики не соответствует реалиям хозяйственной жизнедеятельности и, зачастую, направлено на реализацию экономических интересов отдельных хозяйствующих субъектов. Наиболее важную роль в борьбе с монополизмом в этом случае должно играть антимонопольное законодательство и деятельность антимонопольного органа, то есть система специальных мер, направленных на противодействие монопольным производителям.

К основным целевым установкам антимонопольного регулирования можно отнести развитие конкуренции через механизм регулирования уровня концентрации и монополизации производства, внешнеэкономической деятельности (открытость рынка для иностранных конкурентов), административного принуждения и экономического стимулирования, включая ценовое и налоговое регулирование. государственная конкурентная (антимонопольная) политика должна охватывать почти весь круг задач, направленных на поступательное развитие экономики, повышение конкурентоспособности продукции и услуг национальных производителей, обеспечение эффективной занятости, стимулирование государством изменений структуры национальной экономики.

Становится все более актуальным проведение государством промышленной политики посредством антимонопольных механизмов, в рамках которой важно наиболее рационально использовать производственные ресурсы, которыми обладает наша страна: труд, природные ресурсы (включая землю), капитал,



предпринимательские способности, развитие инфраструктуры. В результате это будет способствовать стратегической цели, изложенной в КДР.

Руденко А. А., аспирант СКАГС рассказал о проблемах российского предпринимательства. Индивидуальный Предприниматель – это человек, который решил зарабатывать деньги своим трудом и знаниями, в процессе работы сталкивается с трудностями, которые он предпринимает попытки устранить. Потому он называется «Предприниматель», а «Индивидуальный» потому, что без помощи Государства. Сегодня много говорится о поддержке малого бизнеса. На вопрос чем помочь предпринимателю, многие ответили бы: «хотя бы не мешайте!». Предприниматель, плательщик НДС, отвечает материально за своего поставщика товаров и услуг. Государство свою функцию контроля по соблюдению закона переложило на плечи предпринимателя. Предпринимателю, для того чтобы обезопасить себя, необходимо содержать службу финансовой безопасности, юристов. Расчеты налогов и обязательных платежей, все виды официальной отчетности имеют сложнейшую структуру. Частые изменения в бланках, формах отчетности приводят к дополнительным финансовым затратам. Тормозит развитие бизнеса и отсутствие долгосрочного кредитования. Предпринимателю необходимо знать существующее законодательство - Конституция, Гражданский Кодекс, Кодекс об административных правонарушениях, пожарные нормы, требования СЭС и других постановления и приказы, в которых часто не могут разобраться даже профессионалы.

Подводя итоги научно-практической конференции, отметим, что это была попытка проанализировать проект Концепции долгосрочного социально-экономического развития РФ до 2020г., предложенной МЭРТ. По результатам конференции были выработаны рекомендации по доработке и реализации КДР. 21 февраля 2008г. в конференц-зале отеля «Don-Plaza» состоялась встреча выпускников президентских и губернаторских программ подготовки управленческих кадров, при участии главы Администрации Ростовской области В.Ф. Чуба, в ходе которой обсуждались выработанные рекомендации.

## IX. РЕЦЕНЗИИ

---

**Бугаян И.Р., д.э.н., проф.**

**Черкасов Г.И. Основы теории производительных сил:**

**Учеб. пособие. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Экономика, 2008. - 172с.**

Среди факторов производства (предпринимательство, труд, земля, капитал) производительные силы охватывают только часть из них, которые имеют человеческое происхождение, т.е. созданы людьми; труд (наемный) и капитал.

В отличие от предпринимательства и земли, не являющихся результатами деятельности человека и носящих трансцендентный характер, наемный труд и капитал, конечно же, всецело относятся к элементам производительных сил.

Актуальность рассматриваемой работы бесспорна, поскольку, например, в Южном федеральном округе доминирующим фактором производства выступает труд, который тоже входит в понятие производительных сил.

В рецензируемой работе вводится структура производительных сил и их основные элементы, перечень которых начинается с рабочей силы (С. 26), и верно подчеркивается, что под ними следует понимать «практически применяемые способности людей непосредственно создавать материальные блага» (С.27), что находит себя в материально-производительном труде (см. там же). На наш взгляд, очень правилен вывод о том, что труд имеет формационные разновидности (С. 29), что вызывается технологическими и общественными причинами.

Когда речь идет о технологических причинах, надо иметь в виду, конечно же, и средства производства, их уровень и специфику. Все это говорит о том, что автор видит проблему системно, и этим работа отличается по своей концепции от распространенных представлений в этой сфере.

Работа, безусловно, полезна и как учебное пособие, и как источник научных мыслей для широкого круга молодых исследователей. Она актуальна, поскольку Россия отличается высокой неравномерностью развития производительных сил по разным округам и регионам. Использование настоящей работы при решении практических задач по разным субъектам, в частности ЮФО, может принести заметную пользу.

## Содержание

<b>I. ОТ РЕДАКЦИИ.....</b>	<b>3</b>
<b>II. АКТУАЛЬНО.....</b>	<b>5</b>
Барциц Н. И., проректор по научной работе Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации, д. юр. н., проф. <b>КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЯ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ .....</b>	<b>5</b>
<b>III. ОРИЕНТИРЫ.....</b>	<b>24</b>
Старостин А.М., д. полит. н., проф. (СКАГС) <b>МОДЕЛИ ЭФФЕКТИВНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В КОНТЕКСТЕ СОВРЕМЕННЫХ СОЦИАЛЬНО-ПОЛИТИЧЕСКИХ ПРОЦЕССОВ.....</b>	<b>24</b>
<b>IV. ПРОБЛЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ.....</b>	<b>51</b>
Сергеев В.Н., проф., д. ист. н. СКАГС51 <b>«ПРЕЕМНИКИ» ПЕТРА I В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ: ШАГ ВПЕРЕД, ДВА ШАГА НАЗАД (1725–1762 гг.) .....</b>	<b>51</b>
Нужнова С.Л., к. полит. н. (СКАГС) <b>РЕФОРМА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ: НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ.....</b>	<b>66</b>
Беклемищев Е.П., доц. СКАГС Панкратова И.А., асс. ЮФУ <b>ОБ ОБРАЗЕ КАРЬЕРЫ И ЕГО РОЛИ В ПРОФЕССИОНАЛЬНОМ СТАНОВЛЕНИИ ЧИНОВНИКОВ .....</b>	<b>74</b>
Тимченко В.А., к. ист. н., доц. (Пятигорский филиал СКАГС) <b>Интернет-пространство как инструмент повышения эффективности взаимодействия власти и общества в России .....</b>	<b>82</b>
Мурашева Л.Е., начальник упр-я культуры г. Вогодонска <b>ПРОБЛЕМЫ ИНТЕНСИФИКАЦИИ КУЛЬТУРНОГО РАЗВИТИЯ СЕЛЬСКИХ ПОСЕЛЕНИЙ</b>	

<b>V. ПРОБЛЕМЫ ЭКОНОМИКИ .....</b>	<b>104</b>
Келарев В.В., д. эк. н. (СКАГС)	
ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ФАКТОРЫ И НЕКОТОРЫЕ ОСОБЕННОСТИ СОВРЕМЕННОЙ СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ ГОСУДАРСТВА.....	104
Максимова Е.Н., к.э.н. (СКАГС)	
ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОСОБЫХ ЭКОНОМИЧЕСКИХ ЗОН КАК ИНСТИТУТА РАЗВИТИЯ .....	115
<b>VI. ПРОБЛЕМЫ ПОЛИТОЛОГИИ И ЭТНОПОЛИТИКИ</b>	<b>128</b>
Добаев И. П., д. филос. н., проф. ИППК ЮФУ	
МЕХАНИЗМЫ И ТЕХНОЛОГИИ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ЗАПАДОМ «ЦВЕТНЫХ РЕВОЛЮЦИЙ» НА ПОСТСОВЕТСКОМ ПРОСТРАНСТВЕ .....	128
Баранов П.П., д. юр. н., проф.	
Контарев А.А. (РЮИ МВД РФ).....	
КОДИФИКАЦИЯ МИГРАЦИОННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РОССИИ: ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЙ ПОДХОД .....	141
Белолипецкий В.К., к. филос. н. (СКАГС)	
ПОЛИТИЧЕСКАЯ РЕЛИГИЯ КАК ОСНОВАНИЕ РЕЛИГИОЗНОЙ ИДЕОЛОГИИ .....	151
Голубева Т.Г., к.ист. н., докторант (Ставропольский филиал СКАГС)	
МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ КАК ФАКТОР РАЗВИТИЯ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА .....	164
Дегтярев А.К., д. филос. н., проф.	
МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В КОНТЕКСТЕ КРИЗИСНОСТИ ЭТНОПОЛИТИЧЕСКИХ ОТНОШЕНИЙ НА СЕВЕРНОМ КАВКАЗЕ. ....	170
Абрамова И.Е., к. ист. н., докторант СКАГС	
ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ В АГРАРНОЙ СФЕРЕ СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ КАК ПОЛИТИЧЕСКАЯ ПРОБЛЕМА .....	181

<b>VII. СЛОВО МОЛОДЫМ УЧЕНЫМ .....</b>	<b>190</b>
Коляскин И.Е., асп. РАГС	
ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ ВОЗМОЖНОСТЯМИ И ЭКОНОМИЧЕСКИМИ РЕСУРСАМИ СТРАНЫ: НОВЫЕ ТЕНДЕНЦИИ .....	190
Твердов И.В., соиск. СКАГС	
ОТНОШЕНИЕ РОССИЯН К ИЗМЕНЕНИЮ РОЛИ СТРУКТУР ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА ВО ВЗАИМОДЕЙСТВИИ СО СФЕРОЙ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ .....	197
<b>VIII. НАУЧНАЯ ЖИЗНЬ.....</b>	<b>206</b>
Некрасов В.Н., д.э.н., проф. СКАГС	
Яковлева Е.А., к.э.н., СКАГС	
Научно-практическая конференция «Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 года и макроэкономические проблемы совершенствования управления».....	206
<b>IX. РЕЦЕНЗИИ .....</b>	<b>221</b>
Бугаян И.Р., д.э.н., проф.	
<i>Черкасов Г.И.</i> Основы теории производительных сил: Учеб. пособие. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Экономика, 2008. - 172с.	

### ***К СВЕДЕНИЮ АВТОРОВ***

Редколлегия журнала «Государственное и муниципальное управление. Ученые записки» приглашает преподавателей и соискателей к публикации материалов своих исследований в нашем журнале.

✓ МАТЕРИАЛЫ НЕОБХОДИМО ПРЕДСТАВЛЯТЬ В ЭЛЕКТРОННОМ ВАРИАНТЕ НА НОСИТЕЛЯХ СТАНДАРТНОГО ФОРМАТА С РАСПЕЧАТКОЙ В ОДНОМ ЭКЗЕМПЛЯРЕ

✓ СТАТЬИ ДОЛЖНЫ СОПРОВОЖДАТЬСЯ СВЕДЕНИЯМИ ОБ АВТОРЕ (ФАМИЛИЯ, ИМЯ, ОТЧЕСТВО, УЧЕНОЕ ЗВАНИЕ, ДОЛЖНОСТЬ, МЕСТО РАБОТЫ, АДРЕС И НОМЕРА ТЕЛЕФОНОВ)

✓ ПЕРЕПЕЧАТКА РАЗРЕШАЕТСЯ ТОЛЬКО С СОГЛАСИЯ РЕДАКЦИИ И С ОБЯЗАТЕЛЬНОЙ ССЫЛКОЙ НА ЖУРНАЛ

✓ МАТЕРИАЛЫ СОИСКАТЕЛЕЙ ПРИНИМАЮТСЯ С ВИЗОЙ НАУЧНОГО РУКОВОДИТЕЛЯ ИЛИ ЗАВЕДУЮЩЕГО КАФЕДРОЙ И С ДВУМЯ РЕЦЕНЗИЯМИ (ВНЕШНЕЙ И ВНУТРЕННЕЙ)

✓ РУКОПИСИ НЕ РЕЦЕНЗИРУЮТСЯ И НЕ ВОЗВРАЩАЮТСЯ

**Контактный телефон: (8-863) 269-62-89**

Ответственный секретарь журнала - Сидоренко И.Н., к. ист. н., доц.  
Редактор журнала – Лозовая Т.В.

---

Подписано в печать 15.06.2008. Формат 70x100 1/16.  
Офсетная печать. Бумага писчая. Объем 10,5 п.л. Тираж 250 экз. Заказ  
344007 г. Ростов-на-Дону, ул. Пушкинская, 70. Изд-во СКАГС.  
Отпечатано в типографии ООО «ВУД»  
Ростов-на-Дону, ул. Красноармейская, 157.

Индекс 7076