

**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.

№4. 2007.

I. ОТ РЕДАКЦИИ

Время, прошедшее после выхода предыдущего номера нашего журнала, было насыщено событиями, оказавшими большое влияние на экономическую, социальную политическую жизнь Российского государства. Прежде всего, это выборы в Государственную думу, состоявшиеся 2 декабря

Для вузовской жизни знаменательным событием стало законодательное закрепление двухуровневой системы профессионального обучения. Хотя это событие и не явилось неожиданностью для академии государственной службы (эти вопросы длительное время являлись и продолжают являться предметом обсуждения и среди законодателей, и чиновников, и педагогов и ученых и в других слоях российского общества), оно будет на длительное время определять вектор развития высшего профессионального образования в нашей стране.

И в самой академии в научной жизни в этот период были сделаны важные шаги. В диссертационных советах СКАГС защитили свои исследования 67 аспирантов и соискателей. В том числе защищено диссертаций по экономическим наукам 21, по политическим наукам 18, по юридическим наукам 28 человек.

Обсуждению актуальных проблем современности был посвящен ряд научных мероприятий в октябре-декабре этого года.

В сентябре совместно с Аппаратом полномочного представителя Президента РФ в Южном федеральном округе и Админист-

рацией Ростовской области проведен научный семинар «Реализация проектов административной реформы в Южном федеральном округе», при поддержке Российско-Американской программы «Климат Доверия» проведена научно-практическая конференция «Стратегия профилактики правонарушений и антисоциального поведения молодежи».

В октябре состоялись международная научно-практическая конференция «Элиты и будущее России: взгляд из регионов» и Всероссийская научно-практическая конференция молодых ученых «Актуальные проблемы и факторы совершенствования системы государственного и муниципального управления современной России».

В ноябре состоялась межрегиональная межвузовская научно-практическая конференция «Социализация и воспитание студенческой молодежи».

Перечисленные научные мероприятия по своей тематике и дискуссионному характеру обсуждения, выносимых на рассмотрение их участников вопросов, свидетельствуют об актуализации исследуемых в академии проблем и значительно расширяющемся составе заинтересованных в научном осмыслении современных проблем ученых и практиков государственного и муниципального управления северокавказских регионов.

В академии в организации научных мероприятий уже складываются определенные традиции. Каждый раз по теме конференции проводится социологический опрос населения и экспертов, накануне конференции издаются тезисы докладов и выступлений, информационно-аналитические материалы, практикуются выездные круглые столы и дискуссии, где ученые обсуждают вопросы с участием широкого круга городских и сельских специалистов по обсуждаемой проблеме.

В новый год научное сообщество академии государственной службы вступает с новыми планами научных исследований, готовит к изданию ряд новых монографий и учебных пособий. Редакция желает всем ученым академии, авторам публикаций в нашем журнале дальнейших творческих успехов.

II. ОРИЕНТИРЫ

Игнатов В.Г., ректор СКАГС

ЭЛИТОЛОГИЧЕСКИЕ ИССЛЕДОВАНИЯ – НА УРОВЕНЬ СОВРЕМЕННЫХ ЗАДАЧ¹

Проведение конференции «Элиты и будущее в России: взгляд из регионов» именно в СКАГС не случайно. И не только потому, что академия вносит свой вклад в подготовку, повышение квалификации и профессиональную переподготовку государственных и муниципальных служащих, в целом управленцев, в т.ч. административно-политической элиты. По рейтингу Минобрнауки рейтинг СКАГС делит 4-7-е место среди вузов государственной службы по подготовке специалистов-управленцев, 9-е место - среди 170 вузов по предоставлению управленцам России второго высшего профессионального образования.

Конечно, мы далеки от мысли, что будущую или настоящую элиту готовят только вузы, подобные нашей академии. Велик вклад в это общероссийское дело и классических, экономических, управленческих, педагогических, технических, строительных университетов, а также многих других вузов.

Конференция проводится в стенах именно нашей академии прежде всего потому, что в нашем коллективе сложилась весьма известная в России, а отчасти и за рубежом, Ростовская школа элитологов под руководством Заслуженного деятеля науки РФ проректора академии, зав. кафедрой политологии и этнополитики, доктора политических наук, профессора Понеделкова Александра Васильевича. Активно разрабатывают проблемы элитологии также такие наши известные политологи, как профессора, доктора наук

¹ Статья подготовлена на основании выступления профессора В.Г. Игнатова на международной конференции «Элиты и будущее России: взгляд из регионов» (Ростов - на - Дону, 2007 г., октябрь).

Кислицын С.А., Старостин А.М., их последователи и ученики - кандидаты и доктора политических наук.

Элитологи, как мне представляется, хорошо видят не только успехи, но и недостатки, проблемы, трудности, новые задачи, стоящие в элитологии перед учеными, активно исследующими проблемы понятийного аппарата элитологии, состава, видов, моделей, рекрутинга элит, их функционирования, смены поколений, ценностных ориентаций элиты и другие вопросы.

В советские годы, в условиях административно-командной системы, вплоть до времен «перестройки» - конца второй половины прошлого века в Советском Союзе элитология многими, особенно власть предержащими, рассматривалась как буржуазная наука. Исследования элитологической направленности не поощрялись. Однако в последние годы существования СССР, а особенно в постсоветский период, научные исследования по проблемам теории и практики функционирования элит в России и ряде других государств, ранее входивших в состав Советского Союза, весьма активизировались.

В настоящее время имеются значительные успехи как в области понятийного аппарата теории элит, так и политологические, социологические исследования элит, существующих на разных уровнях (федеральном, региональном, местном), в различных сферах деятельности и отраслях народного хозяйства, роли элит в развитии общества. Наряду с наиболее продвинутым изучением административно-политической элиты появляется все больше интересных и полезных исследований интеллектуальной, военной, научной, педагогической, молодежной и других элит.

Вместе с тем настораживает тот факт, что все новые и новые авторы присоединяются к позиции, согласно которой не важно, как сформировался первоначально финансовый и административный ресурс тех, кто попал в элиту общества, на легитимной основе или нет. Важно, мол, то, что это уже «элита». Не важно будто бы и то, какие у нее ценностные ориентации, каков вклад представителей той или иной элиты в поступательное или, напротив, в регрессивное развитие общества.

Все больше появляется разговоров и публикаций об элите воровской, бандитской, мошеннической, в целом уголовной.

На мой, возможно, и не бесспорный, взгляд, тех людей, которые попали на высокие посты с черного хода, через различные ма-

хинации, нарушения законности и иные злоупотребления, в том числе и служебным положением, никак нельзя относить к настоящей элите общества. И поиски подобной «элиты» среди финансовых махинаторов, уголовников и подобных им деятелей вряд ли могут быть полезны для элитологии.

В практическом плане, однако, изучение их жизненного пути, методов и средств обогащения, получения определенного административного и финансового, имущественного ресурсов, влияния в соответствующей среде, может быть, и небесполезно с точки зрения проведения профилактической работы по недопущению развития многих асоциальных явлений.

Важен, по-моему, и другой аспект. Вряд ли можно автоматически считать элитой, как нередко делают, просто всех тех лиц, которые попали на высокие руководящие должности в различных органах власти и управления, учреждениях и организациях, закрытых и открытых акционерных обществах, крупных предприятиях.

Мало попасть в число лучших членов общества, в его элиту, надо еще и удержаться в этой элите, делом постоянно подтверждать, что ты действительно лучший, заслуженно лучший в той или иной сфере деятельности. К сожалению, среди тех, кто сам себя относит к элите и кого к элите зачастую причисляют многие окружающие, немало оказывается лиц, путь которых «в элиту» прерывается или завершается отсидкой в местах лишения свободы. В последнее время каждый из нас может назвать немало имен высоких должностных лиц, в т.ч. и губернаторов, мэров, министров различного уровня, государственных и муниципальных служащих, а нередко и ответственных работников правоохранительных органов, руководителей предприятий, учреждений и организаций, которые признаны судом виновными, осуждены по различным статьям Уголовного кодекса и отбывают наказание. На мой взгляд, это свидетельствует о том, что нужно быть очень осторожным, решая вопрос, кого следует включать в состав той или иной элиты.

Уместно упомянуть также, что в 2006 г. только в результате прокурорских проверок, проведенных по всей России, выявлено свыше 47 тыс. нарушений законодательства только по вопросам государственной и муниципальной службы. По итогам этих проверок было возбуждено около 600 уголовных дел о преступлениях коррупционной направленности, более 1600 чиновникам объяв-

лено предостережение, свыше 2600 государственных и муниципальных служащих были наказаны в дисциплинарном порядке.

По данным МВД России, в 2006 г. было выявлено около 37 тысяч преступлений против интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления. К уголовной ответственности привлечено 10 тыс. чел., выявлено около 2 тыс. фактов коммерческого подкупа.

Но ведь нарушается представителями «элиты» не только законодательство о государственной и муниципальной службе, но и другие федеральные законы, не говоря уже о нарушениях морали, обычаев, традиций. Масштабы нарушений, особенно коррупции чиновников, многих из которых зачастую относят к элите общества таковы, что они действительно представляют реальную угрозу национальной безопасности. При этом среди как бы «элиты» коррупционеров все чаще встречаются представители руководящего уровня, преступления которых наносят значительный, нередко многомиллионный ущерб государству и относятся к категории тяжких¹.

Хотелось бы остановиться еще на одном вопросе, некоторым образом связанным с рекрутингом элиты. В последнее время все более активную роль в прославлении различного рода мало чем выдающихся деятелей, во включении их в элиту играет некоторая часть журналистов и издателей различного рода книг, журналов, ежегодников о «замечательных людях», «лучших управленцах» того или иного субъекта Российской Федерации или даже России в целом. В принципе такие книги нужны, они могут (и должны) поднимать престиж талантливых, трудолюбивых, социально ориентированных и общественно-полезных людей.

Плохо то, что отдельные издатели откровенно паразитируют на тщеславии малозаслуженных людей, делают на этом свой весьма прибыльный бизнес со ссылкой на то, что данное конкретное издание поддерживают высокие должностные лица - губернаторы, руководители органов исполнительной и законодательной власти, органов местного самоуправления. Причем схема их действий проста: хочешь быть причисленным к лику «замечательных людей» региона - плати, и никаких проблем, напечатаем и о тебе. При этом порой в конце подобных изданий издатели совершенно

¹ См.: Российская газ. 2006. 24 октября; 2007. 13 марта.

бесхитростно помещают «Список рекламодателей» - тех организаций и учреждений, которые заплатили за прославление их работников. Мне думается, что подобные доходные издания следовало бы взять под строгий государственный и общественный контроль, а доходы от них направлять не на удовлетворение частных интересов отдельных, особо предприимчивых лиц, а на общественно-полезные цели.

Все вышесказанное мною и многое другое, о чем, в частности, пишут в изданных СКАГС материалах конференции ее участники, свидетельствует о том, что элитология как наука за последние годы серьезно продвинулась как в теоретическом, так и в прикладном аспекте.

Но, тем не менее, перед элитологией стоит еще немало задач, нерешенных проблем, требующих проведения многих научных исследований на федеральном, региональном и местном уровнях и внедрения их результатов в практику общественного развития.

Стрюковский В.И., д.ф.н., проф. СКАГС

ПРИНЦИПЫ НАУЧНОСТИ СОЦИАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ (философский аспект)

Научный принцип – этот закон (или законы) в гносеологической и регулятивной функциях. Гносеологическая функция принципа определяет его как средство познавательной, теоретической деятельности. Регулятивная функция принципа играет роль как в познании, так и (в большей степени) делает его орудием практической деятельности, в том числе и средством социально-управленческой деятельности.

Социальное управление является наиболее эффективным (особенно в современном обществе), если опирается на научные принципы.

Каковы основные принципы научности социального (в том числе государственного) управления, что лежит в их основе?

Как известно, принцип – это один из главных элементов метода познания и практики, наряду с их формами, средствами, приемами, правилами, требованиями, нормами и т.д.

Научный метод неразрывно связан с теорией, так как выступает, с одной стороны, средством создания и обоснования теории

и, с другой стороны, является результатом разработки теории, отсюда любой (а не только философский), в том числе метод теории управления, имеет две стороны в их единстве – объективную и субъективную.

Объективную сторону научного и практического методов составляют объективные законы и законы науки как их отражение в познании.

Субъективную сторону научного и практического метода составляют выработанные на основе этих законов принципы, требования, правила, нормы деятельности. Законы не сами по себе выступают в качестве методов деятельности, а непосредственно принципы, прежде всего научные принципы. Например, основным законом государства является его Конституция, на ее основе вырабатываются и принимаются различные законы, подзаконные акты, в которых в соответствии с Конституцией выработаны принципы, требования, нормы, непосредственно выступающие в качестве метода, технологии государственного управления.

Это же в деятельности политических партий. Программа партии – основной закон ее деятельности, но есть еще уставы, лозунги, декларации, заявления, инструкции и т.д., в которых сформулированы принципы (в целом, непосредственные методы) партийно-политической деятельности.

А теперь обратимся к рассмотрению практики социального и государственного управления и основных принципов его научности.

Разумеется, в основе этих принципов лежат законы – научные и объективные. Какие законы? Это – всеобщие философские законы, законы управления (а также его проблемы и противоречия), а также законы предметной области, на изменение или преобразование которой направлена деятельность субъектов и объектов социального управления.

Чтобы более предметно осмыслить это, внесем некоторые изменения в традиционное понимание структуры социального управления.

1. Субъектно-объектная система

а) Субъект и объект управления (по горизонтали).

б) Субъект-субъект (он же объект) – объект управления (в единстве вертикали и горизонтали управления).

Это традиционное представление о структуре управления. Оно неполно, так как не отражает то, на преобразование чего на-

правлена деятельность субъекта и объекта социального управления: это – предмет социального управления. Следовательно, эта структура может быть представлена так: субъект-субъект (он же объект) – объект управления – предмет социального управления, т.е. сфера действительности, которая подвергается воздействию субъектов и объектов социального управления для достижения их целей.

II. Структура управленческого цикла.

Традиционная схема управленческого цикла такова: цель – средства – результат.

Эту структуру следует уточнить и расширить: противоречие – проблема (задача) – цель – идея – гипотеза (или гипотезы) – программа – средства деятельности – запуск системы – контроль – результат.

Социальное управление как процесс регулирования и организации деятельности людей с целью получения эффективного общественно-полезного результата представляет собой двуединый процесс, включающий в себя как духовные, так и материальные (предметно-практические), как субъективные, так и объективные факторы. Об этом свидетельствует представленная выше структура управленческого цикла, а также характер социального управления как духовно-практического феномена и то, что все «вращается» в сфере человеческого, человека как разумного и практического существа. Вместе с тем, когда речь идет о социальном управлении, то надо иметь в виду, во-первых, раздвоенность самого этого понятия (оно обозначает теорию социального управления и сам практический процесс социально-управленческой деятельности, а во-вторых, то, на что уже обращалось внимание – деятельность субъекта и объекта социального управления является реальным воплощением диалектического тождества знаний, теории, познания и практической деятельности, мысли и действия, слов и дел.

Из сказанного вытекает приоритет среди принципов научности социального управления *принципа единства теории и практики*, без реализации которого (разумеется, и всех других) немислима и недостижима его эффективность. В принципе единства теории и практики заложены основы механизма взаимосвязи субъекта, объекта и предмета социального управления и, как бу-

дет показано далее, через связь слова и дела единства, диалога власти и народа.

Практика – целесообразная, преобразующая, материальная, чувственно-предметная деятельность.

Теория – вид духовной деятельности, высшая форма познавательной деятельности, система достоверных знаний о законах действительности, объяснения фактов и причин явлений, отражение в логике понятий объективной логики действительности.

Для осмысления значения принципа единства теории и практики в социальном управлении важно определить место социально-управленческой деятельности в структуре общественной практики.

В целом, структуру практики можно представить как трехзвенную систему: сферы практики, виды практики и формы практики.

Сферы практики: индивидуальная и общественная практика.

Виды практики: управленческая, политическая (политико-управленческая), юридическая, педагогическая, игровая, художественная, языковая, досуговая, сельскохозяйственная, промышленная, военная и т.д. (каждый вид деятельности, в т.ч. духовной, содержит в себе какие-то видовые элементы практической деятельности). Вот почему мы назвали социальное управление феноменом духовно-практическим.

Формы практики: материально-производственная деятельность; социально-политическая деятельность (реформа, революция, движение, забастовка, пикетирование, война, восстание, съезд, конференция, митинг и т.д.); научный эксперимент, опыт, наблюдение; практика повседневной жизни (семейно-бытовых и других отношений); управленческая практика.

Материально-производственная деятельность – основа развития общества, т.е. деятельность по производству материальных благ, потребительных стоимостей, различных предметов.

В процессе общественно-политической деятельности (классовая борьба, национально-освободительное движение, социальные революции, перестройки и обновление жизни общества, практика демократизации, гласности и т.д.) преобразуются общественные отношения.

В условиях научно-технической революции возрастает значение научного эксперимента (в том числе и социального) и наблюдения, социально-технологических экспериментов и др.

Управленческая практика пронизывает все формы практики, социальное управление также, но в особом значении, то же – и государственное управление как вид практики и ее форма.

Можно отметить, что постановка вопроса о взаимосвязи теории и практики в известной мере узка, так как, если быть точным, то в гносеологии имеет значение рассмотрение взаимосвязи всех уровней и форм научного познания и практики: факта, проблемы, идеи, гипотезы, теории. Рассматривается также вопрос о взаимоотношении познания, знаний, сознания, мышления и практики. Но наиболее диалектически конкретно и значимей в человеческой деятельности проявляется взаимосвязь практики с теорией как высшей формой научного познания, дающей знание законов и всесторонне объясняющей факты, сущность явлений и их причины.

Указанные ранее функции практики свидетельствуют о ее первичности, о ее определяющей роли по отношению к теории. Глубоко содержательно в этом плане известное положение В.И. Ленина из «Философских тетрадей»: «Практика выше (теоретического) познания, ибо она имеет не только достоинство всеобщности, но и непосредственной действительности»¹.

Это с одной стороны. А с другой - надо учитывать относительную самостоятельность, творческую активность теории. Любая развитая практика (особенно в современном мире, в эпоху НТР) не может развиваться без теории, ибо наука ныне все более становится не только непосредственной производительной, но и социальной силой общества.

Воистину взаимосвязь теории и практики обоюдна: теория без практики мертва, практика без теории слепа.

Взаимосвязь теории и практики диалектически тождественна, противоречива в целом в позитивном, творческом плане.

✓ Практика в конечном итоге первична по отношению к теории (это выражено в функциях практики как основы, источника, цели познания и критерия истинности знаний), она первична (и, значит, объективна, в конечном итоге) по отношению к теории как в историческом, так и в функциональном плане. То же относится к теории и практике социального управления.

✓ Поэтому теория постоянно должна развиваться, чтобы адекватно отражать практику, «подтягиваться» до уровня прак-

¹ Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 29. С. 195.

тики, до все новых требований практики (иначе зачем обществу нужна теория). Особенно резко требования к перестройке и развитию теории управления и приближение ее к практике выразилось в процессе реформирования современной России.

✓ Но теория относительно самостоятельна и активна и это особенно резко проявляется в современных условиях, в современном противоречивом и интенсивно меняющемся мире.

✓ Теория может опережать практику (или отдельные ее составляющие).

✓ Теория (или отдельные ее составляющие) могут отставать от уровня и потребностей практики.

✓ Теория может способствовать прогрессу общества (регулятивная, организационная, ретроспективная, прогностическая функции теории социального и государственного управления).

✓ «Плохая теория» может тормозить развитие общества, может быть неэффективной, консервативной или антигуманной, особенно если применяется она без учета специфики практики (например, бездумное внедрение западного управленческого опыта в России).

✓ Определяясь в конечном итоге, в принципе практикой, теория имеет и свои внутренние закономерности и стимулы развития.

Все указанное относится и к проблемам социального (и государственного) управления, что выражается в наличии и противоречивом сочетании практики и теории управления¹.

Из принципа единства теории и практики вытекает имеющее непосредственно практическое значение для политики и социального управления *требование единства слова и дела*. Это требование полагает недопущение деклараций, пустых заявлений, реляций, безответственных обещаний, не подкрепляемых реальными делами решений, распоряжений и т.д. Непреложным в государственной службе должно быть правило: дал слово – сдержи его, взял обязательство – выполни. И не только в государственной службе! Между тем вся перестроечная история России изобиловала фактами нарушений этого требования, начиная с известного указа № 1 экс-президента Б.Н. Ельцина вплоть до сегодняшнего дня. Чего, например, стоит поток обещаний и заверений «светлой жизни» всех без исключения партий и движений в период предвы-

¹ См.: Философия социального управления. Ростов н/Д., 2003. Гл. 3.

борных кампаний, обещаний, которые, как правило, не подкрепляются ни наличием реальных возможностей, предпосылок, ни фактическим желанием на деле их реализовать и о многих из которых забывают после выборов. Кстати, многие из этих деклараций повторяются, поразительно схожи у всех обещающих.

Данная проблема реализации принципа единства теории и практики, требования единства слова и дела – проблема реализации, выполнения принимаемых и действующих государственных и других законов.

В основе научных принципов социального управления в целом лежат, как отмечалось, объективные законы и законы науки (всеобщие – философские, общенаучные; специфические – законы управления, политики, права, нравственности). Это же относится и к государственному управлению. А непосредственно в качестве основы принципов научности государственного управления и власти выступают законы политики и права, государственные законы, самым основным из которых является Конституция. Между тем одной из серьезных проблем современной России является проблема реализации, выполнения (читай – невыполнения), соблюдения (читай – несоблюдения) этих законов и вытекающих из них требований. Это ведет к снижению дееспособности принципов государственного управления, снижает реальную легитимность власти, а, значит, ее эффективность.

Указанное обязывает обратить внимание еще на один важный принцип научности социального (и в особенности) государственного управления - *принцип единства формальной и реальной легитимности власти*, особенно противоречиво реализующийся на перестроечном этапе современной российской действительности. Власть легитимная лишь формально (т.е. узаконенная, как говорят, различными правдами и неправдами) неспособна управлять на основе теории, связать ее с практикой, обеспечить реальное соблюдение законности и поэтому неэффективна или малоэффективна. Власть вообще нелегитимная – это в конечном итоге уже не власть, она вредна для народа и обречена на гибель. Вполне эффективна лишь власть легитимная и формально и реально. Но в истории такого сочетания того и другого в абсолюте вряд ли имело место. Вполне легитимна и формально и реально лишь власть народа, но эффективно реализовать эту возможность

в обществе поляризованном, антагонистическом проблемно. Дело – за логикой истории.

Следующая группа принципов (наиболее фундаментальных и всеобщих), лежащих в основе научности социального управления – это принципы диалектической логики: объективность и всесторонность рассмотрения явлений и подхода к управленческим вопросам, рассмотрение их в развитии, конкретно-исторический подход.

Принцип объективности — важнейшее требование и условие научного познания и эффективной практической деятельности. Данный принцип требует исходить из реалий, рассматривать явления такими, каковы они есть на самом деле, а не такими, как нам хочется или кажется, опираться в деятельности на объективные законы, факты, учитывать объективные условия и предпосылки. Антиподы объективного подхода - субъективизм, волюнтаризм, иллюзорность мышления, подмена действительного желаемым, прожектерство.

Этот принцип, сформулированный и обоснованный философской наукой, лежит в основе важнейшего, фундаментального требования научного управления обществом - *объективности подхода*.

Управление, в том числе социальное управление, - довольно широкие понятия, отражающие многие стороны данной сферы действительности и человеческой деятельности. Мы же ограничим предмет своего рассмотрения анализом принципа объективности во властно-управленческих отношениях в их предметно-практическом аспекте как способе функционирования государственного управления и государственной службы.

В качестве методологической основы властно-управленческих отношений может выступать как диалектический, так и метафизический метод мышления. Но какой из них в большей мере обеспечивает эффективность управления и объективность подхода — ответ должен быть конкретно-историческим. Для авторитарных, тоталитарных и им подобных режимов характерен метафизический подход к явлениям (хотя порой на словах, но не на деле, ратуют за диалектику). Для подлинно демократических - диалектика. Верность диалектике не на словах, а на деле — то средство, на котором проверяется степень демократичности управления, власти, режима. Тот, кто игнорирует

диалектику или просто отбрасывает ее, тот боится ее беспощадности к рутине и неумолимости, тот далек от объективного подхода к явлениям.

Важнейшее условие эффективного управления и власти - их научность, степень их научной обоснованности и оснащенности, а, значит, объективности подхода к решаемым проблемам.

Метафизический подход в социальном управлении обуславливает по преимуществу следующие его особенности.

✓ Ориентация на так называемый метод «проб и ошибок», а на языке современной публицистики — это «судорожное латание дыр», импровизация и непредсказуемость, экспромтность, что ведет к волюнтаризму. А ведь непредсказуемость некоторых политиков порой возводят в добродетель. Конечно, если понимать непредсказуемость как элемент интуитивного мышления и не абсолютизировать ее, то нельзя не видеть в ней некоторого позитивного начала. Но непредсказуемость, основанная чисто на волевом начале, импровизация не могут выступать в качестве системного элемента функционирования властно-управленческих отношений.

✓ Руководствование случайными мотивами, задачами лишь текущего момента, когда случайное не только соседствует с необходимым, но и довлеет над ним.

✓ Господство в политике стихии эмпирических фактов и процессов.

✓ От субъекта управления ускользает процесс в целом, преобладает односторонний подход, шархание из крайности в крайность.

✓ Факты зачастую не объясняются, а лишь констатируются, фиксируются, описываются, а выводы, распоряжения диктуются, навязываются объекту управления, постулируются, что чревато субъективизмом и волюнтаризмом.

✓ Субъект управления фактически ориентируется не на объективные законы, а на рецепты действия для решения частных задач, или на рекомендации сверху, извне и т.п.

Подлинно диалектический подход обеспечивает опору властно-управленческой деятельности на научную теорию и состоит в следующем.

Процесс управления — не «блуждание в потемках», а строго организованная деятельность, где определены проблемы, цели, средства, правила, программы.

- Всесторонний подход, охват предмета как целого, единство стратегии и тактики, разнообразный и гибкий набор средств и форм управления.

- Строгий, вдумчивый учет объективных законов и противоречий, а не «плен» в стихии случайностей.

- Объяснение фактов, их объективный анализ, учет причин и следствий, предвидение результатов деятельности, как позитивных, так и негативных.

- Максимальное использование опыта предшествующей деятельности и современников, следование принципу преемственности¹. Таким образом, можно отметить, что было бы ненаучно отрицать некоторые возможности объективности подхода, которые все же дает ориентация властно-управленческих отношений на метафизический метод мышления и эмпирический уровень научного познания, но подлинная объективность все же может быть достигнута с позиций диалектики.

Развивая эту мысль, следует подчеркнуть, что государственное управление и власть не тождественны в формальном плане, а находятся в состоянии диалектического тождества, искусство стоящих у власти - найти конкретное, наиболее рациональное сочетание этих противоположностей (сторон тождества), этих сопряженных явлений.

Если властвование преобладает (довлеет) над управлением, то субъекты власти фактически властвуют ради самой власти как таковой, любыми средствами цепляясь за нее, стремясь удержать ее и боясь потерять. Отсюда - волюнтаризм, попрание законов, популизм, демагогия, обман, пустые бесконечные обещания, даже насилие и т.п., с чем объективно научное управление несовместимо.

Следовательно, нельзя путать, отождествлять субъектов государственного управления, использующих власть как эффективное средство решения общественно необходимых задач, и власть имущих (или предержавших), тем более узурпирующих ее при

¹ Подробнее см.: Кохановский В.П. Диалектико-материалистический метод. Ростов-н/Д., 1992.

помощи любых средств, в том числе легитимных по видимости, а не по существу.

Если же найдено органическое сочетание власти и управления в данных конкретных условиях, то в действие реально вступает принцип объективности как важнейшее условие эффективного государственного управления и легитимной (и формально, и реально) власти.

Где же критерий? Сущность является через факты, конкретные результаты действий, решений и т.д. Руководство субъектом власти, к примеру, не научным принципом объективности, а так называемым приемом «судорожного латания дыр», экспромта, импровизации, свидетельствует о том, что субъект государственного управления «цепляется» за власть, а не реально управляет (и не способен управлять) обществом, так как им нарушена мера сочетания власти и управления (в ущерб управлению), ибо он далек от сознательного учета принципа объективности управления.

Конкретно-всеобщее проявление (реализация) принципа объективности в сфере властно-управленческих отношений и социального управления в целом должно состоять в следующем.

Принцип объективности рассмотрения требует (повторяем), прежде всего, исходить из предмета, а не из самих по себе желаний, политических амбиций, знать и учитывать в социальном управлении объективные законы, объективные условия и предпосылки, не выдавать желаемое за действительное, иллюзии за реальность. Верховенство законов (не только государственных, юридических, политических, но и, прежде всего, объективных и научных) должно быть непреложным. Руководитель должен глубоко изучать факты во всей их полноте и системе, руководствоваться ими, опираться на правдивую информацию (а не, к примеру, на слухи и т.п.), постоянно обновлять и пополнять эту информацию.

Социальное управление должно опираться на материальные основы, на условия жизнедеятельности людей, искать, к примеру, корни политики в экономике, что в настоящее время умалывается политическим руководством в России, и привело к развалу производства, обнищанию населения.

В социальном управлении следует учитывать объективные противоречия, вовремя их познавать и разрешать.

Анализировать опыт политики управления, своевременно извлекать из него уровни, как позитивные, так и отрицательные.

Руководитель всегда должен учитывать объективное соотношение различных социальных сил, групп, позиций, интересов (в масштабе страны, региона, области, коллектива и т.д.), что обеспечит прочную базу объективно-научного подхода в социальном управлении.

Развивать критику и самокритику, гласность, плюрализм мнений, не допускать критиканства, демагогии, популизма, негативизма, лакировки действительности, что явится хорошей основой для объективно-научного подхода в социальном управлении.

Как субъект, так и объект социального управления должны вовремя замечать и признавать ошибки и исправлять их. Без этого невозможна трезвая политика социального управления. К сожалению, в современной России сложился в этом однобокий подход: руководители разных рангов (порой, но не всегда) признают наличие ошибок, «бьют себя в грудь», обещают, но не принимают действенных мер для исправления этих ошибок. Результат – безудержная инфляция, национальная рознь и т.п.

Нарушение требований принципа объективности ведет к субъективизму, волюнтаризму или объективизму (апологетике и т.п.), догматизму или релятивизму, ультрановаторству, флюгерности в политике, схоластике («пустой болтовне»), половинчатости, нерешительности, анархизму, шараханиям, когда правая рука не знает, что делает левая и т.д.¹

Думается, что с целью реализации принципа объективности в социальном и государственном управлении созданы федеральные округа во главе с полномочными представителями президента России. Как показал опыт деятельности Южного федерального округа, за истекшие годы со времени его создания усилилась координация деятельности между субъектами федерации, обмен опытом работы, обоюдная их информированность, связь с массами, как центра, так и региона и т.д. Это также привело к более последовательной реализации, учету принципа всеобщей связи, взаимообусловленности, взаимодействия субъектов и объектов

¹ Подробнее об этом см.: Кохановский В.П. Указ. соч. Р. 2. Гл. 1. С. 59-63.

социального управления, требования всесторонности подхода к решению проблем государственного управления регионом.

Принцип всесторонности рассмотрения требует учитывать все связи и опосредования предмета, что избавит от однобокости и упрощенчества. Но ведь связей бесконечное количество. Сразу их все охватить нельзя (по Козьме Пруткову «нельзя объять необъятное»), но стремиться к этому необходимо. Как решить эту проблему, помогает соблюдение требования «основного звена». В системе связей предмета надо найти основную связь, основное звено в цепи связей, ухватившись за которое можно вытащить всю цепь. К примеру, в наши дни в России как условие реформирования экономики в качестве основного звена выбран перевод ее на рыночные принципы, на принципы саморегулирования. В любой сфере социального управления, на любом его уровне в совокупности больших и малых задач (а их все необходимо решать!), чтобы не растеряться, не утонуть в текучке дел, надо найти главные (или главную) проблемы, можно сказать, сверхзадачу. Каждый регион ставит и решает эту задачу по-своему, а страна в целом – по-своему, но с учетом взаимосвязи вертикали и горизонтали управления.

Субъект управления в современных условиях должен знать и владеть принципами комплексного, системного подхода, который, на наш взгляд, является модификацией и конкретизацией диалектического принципа всесторонности рассмотрения и подхода к действительности, в том числе и в особенности в сфере социального, государственного управления, политики.

Вкратце рассмотрим, что такое система и системный подход. Система – это определенная целостность, комплекс определенным образом взаимосвязанных, упорядоченных, взаимодействующих образований. Существуют различные типы и виды систем: суммативные и целостные, неорганичные (статистические и динамические) органичные (часто их называют органическими), открытые, закрытые, изолированные, энтропийные и антиэнтропийные, однозначно-мотивированные и вероятностные и т.д. Все это многообразие систем очень противоречиво проявляется в противоречиях общественной, в особенности политико-управленческой сфере общественной жизни, определяет их сложную субординацию и координацию, что, несомненно, постоянно следует учитывать в социальном управлении.

Чтобы обеспечить выполнение требований принципа всесторонности и системности подхода, необходимо также:

- всегда учитывать не только свое, одно, личное, а все другие мнения, другие стороны;

- работать, искать на всех без исключения направлениях (даже самых, казалось бы, безнадежных), во всех сферах общественной жизни, не третировать среди коллег, среди управляемых, якобы, «недостойных», «неперспективных»;

- владеть и применять все самые разнообразные средства, формы управления, быть гибким в их применении, не допускать необоснованной абсолютизации одних форм и недооценки других, варьировать их применение;

- уметь гибко, быстро, своевременно вводить новые формы руководства, устранять или обновлять старые, оперативно менять стратегию, тактику, методы, стиль руководства (но без излишней спешки, горячности, экспромтности, субъективистской непредсказуемости и т.п.);

- учитывать и продумывать перспективы управления, принимаемых мер, решений, программ и т.д. (позитивные и негативные последствия деятельности);

- важно в социальном управлении учитывать специфику социальной детерминации, а она очень сложна и многообразна. Следует иметь в виду, что в обществе действуют следующие виды детерминации: детерминация целью, детерминация причиной, детерминация законом, детерминация системой, временем, местным действием (одно дело регион, другое дело центр, Юг России или Дальний Восток), детерминация природными факторами;

Принцип рассмотрения в развитии содержит в себе два аспекта. Первый аспект состоит в том, что политика социального управления должна строиться на основе учета того, как данное явление возникло, каким оно было раньше, каковы его предпосылки, каким оно является теперь и каковы тенденции, перспективы его на будущее (позитивные и негативные). Управляющий должен учитывать трансформацию с течением времени всех этапов управленческого цикла, а также изменения в самом объекте социального управления. В этом плане принцип развития полагает в качестве своего неотъемлемого элемента соблюдение принципа историзма. Без соблюдения указанных требований социаль-

ное управление обречено на маниловщину, прожектерство, отрыв от реалий, бесперспективность.

Второй аспект принципа развития – принцип противоречивости, ибо возникновение, развертывание и разрешение противоречий есть внутренний источник, причина, суть всякого развития, в том числе и в сфере социально-управленческой деятельности. В этой деятельности надо исходить из необходимости и умения не только учитывать, разрешать, но и сочетать противоположности (например, централизма и демократии, плановости и самостоятельности, регулирования (управления) и самоуправления, формальных и содержательных методов, территориальных и отраслевых начал, государственного управления и местного самоуправления, объективного и субъективного и др.).

В социальном управлении необходим также учет следующих требований:

- знать характер противоречий, учитывать уровень их развития, остроту, не допускать их «застаревания», вступления в стадию конфликта или деструкции, ибо наиболее эффективный этап управленческой деятельности по разрешению противоречий, когда они находятся на стадии «равновесия», сочетания: тогда будет меньше издержек, негативных или нежелательных, непредвиденных последствий;

- знать характер, особенности обеих сторон (начал) противоречия. От этого зависит, как и когда сочетать противоположности, конкретные условия и механизм этого сочетания;

- сочетать противоположности (например, добиваясь консенсуса), целенаправленно и сознательно достигать их органического внутреннего единства, а не просто механического (принудительного) соединения, образованного вопреки объективным законам и условиям;

- учитывать субординацию противоположностей, отдавать предпочтение ведущей (например, объективному в социальном управлении по отношению к субъективному, экономике – к политике);

- не допускать гипертрофирования одной из противоположностей (план – рынок, регулирование – стихия);

- сочетать противоположности так, чтобы не было их нивелировки, не исчезло их взаимоисключение, специфика и относительная самостоятельность каждой из сторон, т.е. чтобы не гипертрофировать сочетание, но и взаимоисключение не должно носить характера враждебности. Только при таком подходе воз-

можен консенсус в подлинном смысле, разумное разрешение противоречий;

- учитывать, что сочетание противоположностей – не одно-разовый акт, в сложный диалектический процесс: постоянно следует искать все новые формы разрешения противоречий, обновлять старые формы;

- сочетать противоположности не просто на основе волевого подхода, а на основе учета объективных условий и законов, не допускать субъективизма в данном вопросе;

- сочетание противоположностей реализовать не только для решения тактических, сиюмоментных задач, но и стратегических, рассчитанных на перспективу. Не допускать тактики уловок в политике сочетания противоположностей и разрешения противоречий. Все сказанное о соблюдении принципа противоречивости в социальном управлении полностью относится к Южному федеральному округу как региону наиболее противоречивому во многих направлениях: национальном, политическом, конфессиональном, экономическом и т.д. Объединение субъектов Федерации этого региона в Южный федеральный округ позволяет познавать и решать противоречия в совокупности, ибо они характерны не для каждого взятого в отдельности субъекта Федерации, а в целом для Южного региона и решать их надо во взаимосвязи, что отражает столетиями сложившиеся связи между народами Северного Кавказа и всего Юга России.

Принцип конкретно-исторического подхода ориентирует на избавление от догматизма, застоя в социальном управлении. Он ориентирует и управляющих и управляемых на тесную связь с практикой, а практика не абсолютна, она изменчива, требует исходить из того факта, что абстрактной истины, абстрактных, вечных форм социального управления нет: они всегда конкретны, т.е. зависят от конкретно-исторических условий, места и времени. К примеру, командно-административные методы социального управления были возможны в условиях экстенсивной экономики, интенсивная же экономика принципиально несовместима с такими методами.

В заключение следует подчеркнуть, что рассмотренные принципы научности социального управления должны учитываться и применяться комплексно, в их единстве, ибо они органично взаимосвязаны, дополняют и конкретизируют один другого. Только такой подход обеспечит научность и эффективность социального управления.

III. АКТУАЛЬНО

Игнатова Т.В., д.э.н., проф. СКАГС

ИНТЕГРАЦИЯ РЕЗУЛЬТАТОВ НАУЧНЫХ ИССЛЕДОВАНИЙ В ОБРАЗОВАТЕЛЬНУЮ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ КАФЕДРЫ

Одна из наиболее важных проблем, которые стоят сейчас перед высшей школой, - проблема сочетания новой экономической модели функционирования образовательного сектора и поддержание системы гарантий научного творчества преподавателей и сотрудников вузов. Необходимо расширение ресурсной базы, привлечение внебюджетных ассигнований и установление привилегий для тех предприятий, организаций и частных лиц, которые выделяют гранты на развитие образования и науки. Новая экономическая модель образования призвана решить две проблемы: как ввести в образовательную систему рыночные отношения и как организовать рынок труда и образовательный сервис.

Кафедра как основное звено вузовской системы подготовки кадров также занимает в этой модели ключевое место. Преподаватели кафедры определяют, какие востребованные экономической практикой курсы они могут предложить слушателям и студентам, какие дополнительные образовательные услуги им оказать, какое методическое обеспечение разработать и предложить по читаемым лекционным курсам, основываясь на результатах фундаментальных и прикладных научных исследований.

Также и разработке вузовской системы контроля качества обучения при подготовке будущих специалистов необходимо предусмотреть отражение в ней гарантий качества подготовки, к которым можно отнести не только контроль уровня профессиональной квалификации преподавателей и сотрудников вуза, экзаменационные и учебные правила, контроль за порядком обучения, размеры учебных стипендий и порядок их назначения, публикацию программ курсов и планов семи-

нарских занятий, порядок приема в вуз и проведения вступительных испытаний, но и гарантии полноценного и эффективного использования новейших достижений российской и зарубежной научной мысли в учебном процессе.

Интеграция научных результатов в текущий учебный процесс играет ведущую роль в развитии профессиональных компетенций выпускников вузов по следующим направлениям:

Приобретение и развитие *общих* компетенций:

Инструментальных - способности понимать и использовать научные концепции, теории, выстраивать стратегию освоения проблематики дисциплины, умения поиска и использования информации;

Межличностных - способности взаимодействовать с другими вовлеченными специалистами, приверженность этическим ценностям при взаимодействии с представителями бизнеса, государства и гражданского общества;

Системных - способности к разработке и управлению проектами, генерации новых предложений, их оцениванию и планированию действий;

Приобретение *предметно-специфических* компетенций при изучении учебной дисциплины, например, по циклу экономико-управленческих дисциплин:

Знания теоретических основ национальной, региональной и муниципальной экономики, лучших примеров зарубежной и отечественной практики, умения вести прогнозирование и мониторинг экономического развития;

Приобретение навыков профессионального планирования и проведения мероприятий по реализации стратегии экономического развития территорий и хозяйствующих субъектов.

Анализ использования результатов научных исследований в образовательном процессе включает классификацию данных результатов в зависимости от их содержания, формы представления, распространенности, а также выработку критериев и показателей оценки использования научных результатов на основе имеющегося опыта академической и исследовательской деятельности. Рассмотрим последовательно классификацию результатов научных исследований и примеры их применения в образова-

тельном процессе преподавателями и сотрудниками кафедры экономической теории и предпринимательства СКАГС.

<p>Виды результатов научных исследований, применяемых в образовательном процессе, по сферам исследований:</p>	<p>Исследования в сфере педагогики и психологии высшего образования: - общая педагогика и методика высшего образования - методика преподавания отдельных дисциплин и циклов - психология высшего образования Исследования в сфере фундаментальной науки Исследования в сфере прикладной науки Исследования консультационного характера Экспертные исследования и разработки</p>
<p>Виды результатов научных исследований по источнику (авторству):</p>	<p>Исследования преподавателей и сотрудников данного вуза Исследования, проводимые совместно с аспирантами и студентами Исследования ученых группы отраслевых вузов Исследования ученых и специалистов региона (Ростовская область, ЮФО в целом) Исследования отечественных ученых</p>
<p>Виды результатов научных исследований по форме представления:</p>	<p>Научные монографии Учебники и учебные пособия Научные журналы, альманахи, сборники статей и другие научные издания Материалы научных конференций Диссертации и авторефераты, препринты докладов (рукописи)</p>
<p>Виды результатов научных исследований по способу хранения и доступа к ним:</p>	<p>Печатные издания Электронные ресурсы Устные сообщения</p>

Исследования в сфере методики преподавания отдельных дисциплин экономического цикла находят свое отражение в выступлениях преподавателей кафедры на научно-методических конференциях СКАГС, других вузов и соответствующих публи-

кациях. Показателем оценки использования результатов в данном случае может служить количество докладов и публикаций и доля преподавателей и сотрудников, участвовавших в научно-методических конференциях, по отношению в общей численности ППС кафедры. Например, в 2001 г. преподаватели кафедры подготовили 4 доклада по проблемам методики преподавания дисциплин «Маркетинг», «Экономические и финансовые основы местного самоуправления» и др., в 2002 г. - 7 докладов по проблемам качества образования, в 2003 г. - 5 докладов, в 2004 г. - 8 докладов по проблемам трудоустройства выпускников и воспитательной работы в вузе, в 2005 г. - 3 доклада, в 2006 г. - 5 докладов. Почти на всех конференциях выступали Васильев П.П., Золочевская Е.Ю., Игнатова Т.В., Подольская Т.В., Черкасова Т.П. Однако, судя по приведенным данным фактически не более трети преподавателей кафедры принимали активное участие в проводимых в СКАГС научно-методических конференциях, что показывает нереализованность исследовательского потенциала в сфере методики преподавания.

Именно повышение методического уровня преподавания и обеспечение внедрения педагогических инноваций позволит преподавателям развивать применение достаточного спектра обучающих приемов, форм и технологий при переходе на кредитно-модульную систему обучения в высшей школе:

- Лекции и консультации с применением средств мультимедиа;
- Практические занятия с формированием рабочих групп, формулирование и решение задач, симуляции;
- Интерактивное знакомство с электронными источниками информации и дистанционное обучение;
- Обмен информацией с преподавателями и другими слушателями в различных коммуникативных формах;
- Обеспечение раздаточным материалом (диски, учебные пособия в бумажной форме);
- Контроль качества освоения учебных модулей путем текущего обсуждения и итогового тестирования.
- Мониторинг и контроль качества процесса обучения путем обратной связи через проводимые помодульно анонимные опросы слушателей и студентов.

Результаты исследований в сфере фундаментальной науки - экономической теории - ведущих российских и зарубежных ученых, а также проводимых преподавателями кафедры, применяются в образовательном процессе при использовании научных монографий, статей, учебников и учебных пособий в учебном процессе, разработке программ курсов и планов семинарских занятий, списков рекомендуемой литературы, руководстве курсовыми и дипломными работами. Например, студентам рекомендуется использовать работы, подготовленные коллективом кафедры в последние годы: Государственное регулирование экономики. Учебное пособие. Ч. 1. /Под ред. Т.В.Игнатовой. Ростов н/Д.: Изд-во СКАГС, 2006. 18,1 п.л.; Экономические основы социальной политики. /Под ред. Игнатовой Т.В. Учебное пособие. Ростов н/Д.: Изд-во СКАГС, 2005. 14,25 п.л.; Собственность и экономические интересы /Под ред. Игнатовой Т.В. и Некрасова В.Н. Учебное пособие. Ростов н/Д.: Изд-во СКАГС, 2005. 15,9 п.л. Причем данные издания нашли поддержку и рекомендуются в учебном процессе Волгоградского государственного университета и Южного федерального университета.

Показателем оценки использования результатов научных исследований в данном случае является количество коллективных и индивидуальных монографий и учебных пособий, подготовленных преподавателями, сотрудниками, аспирантами кафедры, тем более что относительные показатели количества монографий и учебников на 100 ППС вуза, а также показатель количества опубликованных статей в изданиях, включенных в перечень ВАК РФ, применяются в рейтинговых оценках федерального и внутривузовского уровней.

Следует отметить, что при разработке ГОС-3 Минобразования РФ предполагает в соответствии с рекомендациями УМО включать в стандарт перечни рекомендуемых периодических отечественных и зарубежных изданий для формирования библиотечного фонда вузов. Это позволит систематизировать подходы к масштабам и качеству использования результатов фундаментальных и прикладных научных исследований в образовательном процессе. Наличие в СКАГС диссертационных советов и накопление значительной диссертационной базы в библиотеке СКАГС также облегчает доступ преподавателей и студентов к новейшим результатам научных исследований в сфере экономики и управления.

Исследования в сфере прикладной науки, нашедшие отражение в образовательном процессе на факультетах СКАГС и в Центре повышения квалификации кадров управления, включают публикации проф. Игнатовой Т.В. по проблемам административной реформы, доц. Келарева В.В. и доц. Гончаровой О.Ю. по проблемам развития предпринимательства, доц. Куюк Г.П. по проблемам применения маркетинга в государственном и муниципальном управлении, доц. Овакимяна М.А. по реформированию ЖКХ, доц. Васильева П.П. и к.э.н. Змияка С.С. по проблемам развития рынка труда. В процессе преподавания ряда дисциплин специализаций апробируют результаты своих диссертационных исследований аспиранты Агамальянц А.П. (Экономика ЮФО), Гонтарева Д.Н. (Экономические и финансовые основы местного самоуправления), Клейман Ю.А. (Государственное регулирование предпринимательства), причем они проводят семинарские занятия по дисциплинам, близким к проблематике диссертаций.

Высокая оценка результатов исследований в сфере прикладной науки по проблематике административной реформы и муниципальной экономики отразилась в награждении проф. Игнатовой Т.В. Дипломами II степени VII Всероссийского конкурса учебных программ и учебно-методических планов профессиональной переподготовки и повышения квалификации органов государственной власти субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, организованного в 2007 г. Минрегионразвития РФ, по номинациям «Государственное и муниципальное управление» (учебная программа повышения квалификации «Административная реформа в России и за рубежом: стратегии и технологии») и «Специализированные курсы по предметам деятельности муниципального образования» (учебная программа повышения квалификации «Управление городским хозяйством»). Указанные программы включены в рекомендуемый органам государственного и муниципального управления сборник программ-победителей конкурса.

Результаты научных исследований зарубежных ученых используются в учебном процессе в основном при изучении курса «История экономических учений», а также при включении в списки рекомендуемой литературы переводных учебников и учебных пособий, широко апробированных в зарубежных и российских вузах. На кафедре имеется опыт подготовки и использования в учебном процессе в 2004-2005 гг. хрестоматии на русском и англ-

лийском языках по курсу «Специфика стран с переходной экономикой и глобальная административная реформа», в которой были собраны научные статьи ведущих зарубежных ученых-экономистов.

В последние годы в образовательном процессе все чаще используются результаты научных исследований, находящиеся в открытом доступе на различных электронных ресурсах. Преподаватели кафедры включают адреса электронных ресурсов в перечни рекомендуемых источников по дисциплинам, сами принимают участие в разработке ресурсов дистанционного обучения, например, по программам «Экономика муниципальных образований» и «Стратегия социально-экономического развития территории муниципального образования» (Игнатова Т.В., Овакимян М.А., Бабанов А.Б., Гонтарева Д.Н.). На сайте СКАГС размещены полные тексты учебных пособий «Экономическая теория» и «Государственное регулирование экономики», подготовленных коллективом кафедры экономической теории и предпринимательства. Показателем оценки использования печатных изданий либо электронных ресурсов в процессе подготовки студентов к учебным занятиям может их доля, рассчитанная при проведении опросов студентов об источниках, используемых при написании курсовых и дипломных работ, докладов и рефератов для семинарских занятий.

Инновационный характер использования результатов научной деятельности в образовательном процессе подтверждается резко увеличившимися возможностями доступа преподавателей и студентов к современным научным достижениям путем ознакомления с материалами интернет-конференций, архивами периодических изданий, сайтами ведущих исследовательских центров. Однако легкость доступа и простота использования указанных материалов приводит к росту безответственного отношения к необходимости самостоятельного, творческого освоения учебных дисциплин студентами. Неслучайно, ученые советы ВШЭ-ГУ и Северо-Западной академии государственной службы приняли соответствующие положения о применении дисциплинарных взысканий за нарушения академических норм в написании письменных учебных работ.

Использование результатов научных исследований в образовательном процессе в вузе повышает ответственность и самих преподавателей за постоянное поддержание высокого уровня научной квалификации, выполнение научной, научно-методической и экспертно-консультационной работы и публикацию ее результатов.

IV. ПРОБЛЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ

Охотский Е.В., д.с.н., проф. (МГИМО(У)МИД)

СТАНОВЛЕНИЕ НОВОЙ РОССИЙСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ: ПЕРВЫЕ ШАГИ НА ПУТИ ПОСТРОЕНИЯ ЭФФЕКТИВНО ФУНКЦИОНИРУЮЩЕЙ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

За многие тысячелетия своего существования государство проявило себя как универсальная и всеобъемлющая организация общества, обладающая разнообразными характеристиками и выполняющая уникальные функции по управлению всеми жизненно важными составляющими общественного бытия. Сложившиеся к началу XX века теории и доктрины сводились в основном к тому, что государство - это совокупность трех взаимосвязанных и взаимообусловленных элементов: территории, населения и публичной суверенной власти.

Тем не менее, до сих пор в науке так и не сложилось единого мнения по поводу сущности государства как главного субъекта государственного управления. По-прежнему популярна трактовка государства как власти, стоящей над обществом, как машины управления и насилия. Нередко государство рассматривается как «собственность» тех политических сил, которые экономически господствуют и обладают в данный момент властью.

Если обобщить имеющиеся точки зрения, то сущность государства можно представить в трех различных системах методологических координат.

Сторонники *цивилизационного (общечеловеческого) подхода* рассматривают государство сквозь призму культурных, религиозных, национальных, психолого-ментальных признаков, представляют его в качестве ведущего средства решения общих задач

общества. Этот подход позволяет трактовать государство как политическую организацию, которая является не столько фактором господства, сколько механизмом

регулирования общественных отношений, средством обеспечения определенного баланса интересов людей, поиска социальных компромиссов и согласия, обеспечения мирного проживания людей в стране.

Такого понимания государства придерживались многие мыслители прошлого. Государство - это ни от кого не зависящая самодовлеющая сила по отношению к гражданам (Аристотель); это общее благо, которое получает общество от выполнения реальных государственных задач (Н. Макиавелли); это общая воля, являющаяся выражением преобладающей силы (Дж. Локк); это «союз членов социальных групп, основанный на общечеловеческом принципе справедливости, под соответствующей ему верховной властью» (Л.А. Тихомиров); это организованное общение людей, связанных между собой духовной солидарностью и признающих эту солидарность не только умом, но и силой патристической любви, жертвенной волей, достойными и мужественными поступками (И.А. Ильин). В последнее время все большее число ученых склоняется к пониманию государства как самостоятельной социально-политической организации, создаваемой и действующей на основании и во исполнение права, являющейся основным регулятором общественных отношений. Государство выстраивает взаимоотношения между различными социальными группами, слоями, классами не путем ущемления прав и свобод одних в интересах других, а на основе законодательства, учитывающего общие, групповые и частные интересы всех участников социальных отношений. Нормативно закрепляя и проводя на практике, например, принцип равенства наций и религий, государство обеспечивает правовое равенство граждан независимо от их национальной принадлежности и вероисповедания. Оно не только вводит запрет на разжигание социальной, национальной и религиозной розни, но и ведет непримиримую борьбу с такого рода проявлениями.

Формационный (классовый) подход – трактует государство как средство властвования определенных классов, угнетения одних классов другими, представляется как комитет по защите классовых интересов господствующих классов. Сущность такого

государства состоит в диктатуре экономически и политически господствующего класса - рабовладельцев, феодалов, буржуазии, пролетариата (К. Маркс, Ф. Энгельс, В.И. Ленин). Чтобы править в обществе, класс должен «завоевать политическое господство». Реализовать же свое господство он может только через государство, с помощью государственного аппарата.

В последние годы, когда на первый план в официальной политике и пропаганде стали доминировать «общечеловеческие ценности», классовая тональность в понимании государства стала подменяться общесоциальной тональностью. Государство вновь пытаются представить в качестве института «всех и для всех».

Классовый подход к определению понятия государства и его сущности, несомненно, является крайностью. Однако крайностью является и конъюнктурно трактуемый общечеловеческий подход. Отказываясь от одной, чисто классовой концепции, приверженцы общечеловеческих интересов впадают в другую, искажающую объективную действительность, крайность. В реальной жизни нет ни чисто классовых, ни чисто общечеловеческих государственных институтов, а, следовательно, и соответствующих им определений государства. Важно, подчеркивает профессор М.Н. Марченко, учитывать не только его классовые элементы и соответствующие признаки, но и надклассовые, общечеловеческие признаки и черты.

В свете сказанного более приемлемым определением государства с сугубо правовых позиций. *Правовой подход* позволяет трактовать государство как источник права и законов, реализация которых организуют жизнь общества, как совокупность официально принятых норм, регулирующих жизнь и поведение граждан, юридических лиц. Ученые все больше склоняются к пониманию государства как самостоятельной социальной организации, создаваемой и действующей на основании и во исполнение права – основного регулятора жизни общества. Государство в их понимании – это особая «естественно возникающая организация», обладающая суверенной властью и специализированным аппаратом регулятивного воздействия на общество, «предназначенная для охраны определенного правопорядка»¹.

¹ См.: Гумплович Л. Общее учение о государстве. СПб., 1910. С. 36.

Такое многообразие позиций и точек зрения не случайно. Оно лишь еще раз подтверждает тот факт, что государство представляет собой сложное многомерное явление, которое в сознании и поведении людей отражается разными гранями и сторонами. В самом широком смысле государство можно определить как политическую, территориальную, структурную организацию общественной жизни на основе права¹. В узком понимании – это **особая политическая организация общества, располагающая специальным аппаратом управления и принуждения, выражающая волю и интересы общества, способная придавать своим решениям общеобязательный характер**. Это самостоятельная социальная организация, создаваемая и действующая на основании и во исполнение права, с помощью которой общество решает все свои задачи. Государство, таким образом, представляется ведущим системообразующим институтом и «основным регулятором жизни общества»².

Формирования такого, а именно демократического федеративного правового социального светского с республиканской формой правления государства сегодня является основной целью внутренней и внешней политики нашей страны.

На этом пути сделано уже немало, особенно за последние 10-15 лет. Мы отказались от вертикального построения законодательной и представительной власти на основе жесткой плановости и централизма; выделили органы местного самоуправления; пошли по пути построения института президентства и классического парламентаризма; признали принцип разделения власти; ввели запрет на государственную идеологию; конституционно закрепили правомочность экономического разнообразия, политического и идеологического плюрализма, незыблемость частной собственности и предпринимательства, свободы человека на выбор места жительства, времени и вида трудовой деятельности. В стране сложилось конституционное и арбитражное судопроизводство. Все более высоким авторитетом пользуется Уполномо-

¹ См.: Енгибарян Р.В., Краснов Ю.К. Теория государства и права: Учеб. пособие. М., 2007. С. 96.

² См. Васильев А.В. Теория права и государства: Учебник. М., 2005. С. 296-297.

ченный по правам человека в Российской Федерации и многие другие государственные институты.

Сейчас, в принципе, мы уже четко представляем, что в конечном итоге хотим построить – демократическое федеративное правовое социальное светское государство с республиканской формой правления. Тем не менее, общество «недовольно» громоздкой системой государственного управления, ее неповоротливостью, коррумпированностью. Государство не поспевает за динамичным развитием рыночных отношений и потребностями социально-культурной сферы. Новации трудно пробивают себе дорогу. Причем не из-за причин объективного характера. Многое связано с тем, что в обществе, в том числе и в среде государственных служащих, нет настоящей веры в полезность и результативность проводимых реформации. Люди не уверены, что укрупнение субъектов Федерации; усиление позиций полпредов Президента России в федеральных округах; переход к новому порядку формирования Совета Федерации; введение новой системы выборов депутатского корпуса по партийным спискам; введение нового порядка избрания губернаторов; усиление административного ресурса будут способствовать совершенствованию системы государственного управления, а значит, принесут ощутимую пользу.

Реформирование государственного аппарата современной России осуществляется в рамках двух противоборствующих стратегий -либеральной и консервативной¹.

Либеральная стратегия опирается на приоритет гражданского общества над государством, рассматривает государственный аппарат как чисто административно-управленческий инструмент общества, видит основную цель реформы в превращении аппарата управления и прежде всего государственной службы в прозрачный и эффективный социальный институт.

Сторонники *консервативной стратегии* отдают приоритет государству, видят в нем ведущую эффективную движущую силу радикальных демократических, рыночных и социальных изменений. Поэтому цель реформы усматривают в оптимизации административного контроля над обществом, в выстраивании жесткой

¹ См.: Административная реформа //Отечественные записки. № 2. 2004. С 30-31.

властной вертикали сверху донизу. Это по сути дела есть модель управляемой (суверенной) демократии, исходящей из представления о том, что современное российское общество не может само артикулировать свои интересы, не готово четко определить приоритеты своего социального развития и следовать им. В этом ему может и должна помочь государственная власть. Соответственно технология государственного управления должна предусматривать только один вид инициативы (директивы сверху вниз) и лишь один тип обратной связи (отчеты снизу вверх). Критерии эффективности управления также формулируются государственной администрацией, она же сама и оценивает свои достижения.

Обе стратегии используют понятие демократический контроля, однако интерпретируют его противоположным образом: одна утверждает необходимость контроля общества над бюрократией, другая – бюрократии над обществом. Соответственно диаметрально противоположными оказываются и интерпретации управления и его эффективности: для одних эффективное управление – это создание правовых рамок для общественных инициатив; для других – расширение делегированных полномочий администрации разных уровней с целью проведения в обществе решений высшей власти.

В настоящее время вторая стратегия получила очевидное преобладание. Поэтому все попытки свести административные реформы к частным (хотя и важным) вопросам пересмотра системы учреждений, структуры и функций государственной службы, служебной этики, а тем более к вопросам лоббизма и борьбы с коррупцией, увеличения зарплаты служащим - важный, непреходящий, но явно не достаточный ресурс эффективного реформирования системы исполнительной власти.

Приоритеты реформирования сформулированы в специально подписанном Президентом РФ Указе «О мерах по проведению административной реформы в 2003-2004 гг.» от 23 июля 2003 г. № 824:

- ограничение вмешательства государства в экономическую деятельность субъектов предпринимательства, в том числе прекращение избыточного государственного регулирования;
- исключение дублирования функций и полномочий федеральных органов исполнительной власти;
- развитие системы саморегулируемых организаций в об-

ласти экономики;

– организационное разделение функций, касающихся регулирования экономической деятельности, надзора и контроля, управления государственным имуществом и предоставления государственными организациями услуг гражданам и юридическим лицам;

– завершение процесса разграничения полномочий между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, оптимизация деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти;

– создание эффективной государственной службы со встроенными в нее антикоррупционными механизмами.

Реформа предусматривает две составляющие: оперативную и институциональную.

Оперативная часть предусматривает удешевление государственного аппарата и оптимизацию затраты на его содержание; упразднение избыточных и дублирующих функций; построение структуры исполнительной власти, соответствующей новым задачам, исключающим возможность конфликта правоустанавливающих функций, функций контроля и надзора, функций по управлению государственным имуществом и функций предоставления государственных услуг; снятие административных барьеров между гражданами и властью.

Институциональная часть состоит в создании механизмов введения новых функций и предотвращения появления новых избыточных функций, обеспечения информационной открытости власти, закрепления более строгих административных регламентов и стандартов качества государственных услуг.

Что же конкретно уже сделано?

– Принята Федеральная целевая программа «Административная реформа»¹ и обозначены ее основные направления: модернизация государственной власти; реформа административно-территориального устройства страны; оптимизация системы разграничения полномочий и предметов ведения между федераль-

¹ См.: Указ Президента Российской Федерации «О мерах по проведению административной реформы в 2003-2004 годах» от 23 июля 2003 г. № 824.

ной, региональной и муниципальной властями; рационализация структуры исполнительной власти; создание новой нормативно-правовой базы государственной службы.

– Проанализированы избыточные и дублирующие функции исполнительных органов, намечены пути их оптимизации. Правительственной комиссией было проанализировано 5 634 функции, из них признано избыточными – 1 468, дублирующими – 263, требующими изменения – 868. В настоящее время уже приняты и готовятся новые нормативные правовые акты, оптимизирующие функциональную структуру государственного управления, прежде всего в части отмены избыточных и дублирующих функций. Начата передача части государственных функций в области финансового аудита и оценочной деятельности саморегулируемым организациям.

– Сформирована трехзвенная структура государственного управления на федеральном уровне, в которой правоустанавливающие функции отделены от надзорных и административно-управленческих. Образована новая структура федеральных органов исполнительной власти. Функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию отношений в соответствующей сфере возложены на федеральные министерства, функции контроля и надзора – на федеральные службы, оказание государственных услуг и управление государственным имуществом – на федеральные агентства.

– Внесены изменения в федеральные законы «О лицензировании отдельных видов деятельности», «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)» и «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях», предусматривающие поэтапную отмену лицензирования 49 из 123 видов деятельности.

– Уточнена ведомственная подчиненность многочисленных унитарных предприятий и федеральных госучреждений. Проанализирована деятельность 18 983 учреждений и 6 478 предприятий, из них предполагается ликвидировать, реорганизовать либо приватизировать 5008 учреждений (36,4%) и 3 353 предприятия (51,8%);

– Постановлениями Правительства Российской Федерации

от 19 января 2005 г. № 30 «О Типовом регламенте взаимодействия федеральных органов исполнительной власти» и от 28 июля 2005 г. № 452 «О Типовом регламенте внутренней организации федеральных органов исполнительной власти» вводятся новые административные схемы взаимодействия между органами исполнительной власти. Сформулированы базисные показатели результативности деятельности министерств и ведомств. Постепенно вводятся в практику административные регламенты исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг¹.

– Сделаны первые шаги по внедрению в управленческую практику показателей эффективности функционирования государственных органов исполнительной власти и соответствующих должностных лиц. Президентом страны специальным указом от 28 июня 2007 г. № 825 определены критерии оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ, правительственными структурами разработаны Методические рекомендации по их применению в реальной практике государственного управления.

– Начата стандартизация работы бюрократических структур в сфере оказания государственных услуг. Коснулась она и системы закупок для государственных и муниципальных нужд в соответствии с нормами Федерального закона от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд».

- Мы исходим из того, что государство не может быть вездесущим, как это было в советские времена. Резко будет сокращен перечень лицензионных видов деятельности. В полном масштабе лицензирование останется в медицине, фармацевтике и производстве алкогольных напитков.

– Продолжается реформа системы государственной службы. Принято решение о переходе на контрактную систему служебной

¹ См.: Методические рекомендации Правительственной комиссии по проведению административной реформы 23 декабря 2005 года по разработке административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг.

деятельности в соответствии с должностными регламентами. Представлен и нормативно закреплён исчерпывающий перечень запретов и ограничений по гражданской государственной службе. Существенно сокращена численность работников центральных аппаратов федеральных министерств и ведомств. Существенно увеличено денежное содержание служащих, утверждён новый порядок стимулирования по конкретным результатам их деятельности. Совершенствуется система предоставления социальных гарантий лицам, замещающим отдельные должности государственной службы.

– Указом Президента РФ «О дополнительном профессиональном образовании государственных гражданских служащих Российской Федерации» от 28 декабря 2006 г. № 1474 введена новая система получения дополнительного профессионального образования государственных гражданских служащих, которые получили новое назначение в порядке должностного роста, включены в кадровый резерв, либо направляются на учебу по решению аттестационной комиссии. Дополнительное образование может быть обеспечено в форме стажировок, профессиональной переподготовки и повышения квалификации. Причем как с отрывом от производства, так и без отрыва, как в форме вечернего и заочного обеспечения, так и самообразования. Финансирование осуществляется путем государственного заказа;

– Постепенно усиливается борьба с коррупцией.

Все перечисленное должно повысить эффективность аппарата государственного управления, усилить привлекательность государственной службы, стимулировать приток в органы власти более подготовленных и достойных специалистов. Мы должны преодолеть отставание в модернизации системы государственного управления по сравнению с темпами и качественными изменениями, которые происходят в других сферах общественно-политической и экономической жизни страны. А значит, обеспечить рост доверия граждан к государству.

Вместе с тем, мы разделяем озабоченность тех, кто считает, что и нынешняя административная реформа осуществляется медленными темпами, многие предпринимаемые усилия не оказывают решающего влияния на качественные характеристики государственного управления. По ряду приоритетных ее направлений

работы либо не начаты, либо приостановлены, либо продвигаются с большим трудом.

Аппарат, как и прежде, остается замкнутой на себя системой, источником административных барьеров для бизнеса и граждан. Надежды на дебиюрократизацию управления не оправдались: отраслевое управление сохраняется, принцип «государственные органы должны управлять процессами, а не отраслями» реализуется с большим трудом. Сокращение полномочий министерств резко сузило их возможности оперативно принимать нужные решения; количество инстанций по согласованию решений не только не уменьшилось, а, наоборот, увеличилось. Новые механизмы осуществления контроля и надзора не отработаны.

И самое главное, в работе по проведению административной реформы практически не участвует гражданское общество и его независимые эксперты. Подтверждением этого является низкая эффективность борьбы с коррупцией.

Вывод из сказанного один: **нам необходимо более последовательно продвигаться по пути формирования более прочных правовых, организационных идейных и духовно-нравственных основ государственно-управленческой деятельности.** А значит, добиваться большей оптимальности функций государства в соответствии с потребностями рыночно-демократических преобразований; настойчивее идти по пути формирования самодостаточных, наделенных исчерпывающими полномочиями, имеющих самостоятельную сферу ответственности государственных органов управления; укреплять государственный аппарат профессионально подготовленными и нравственно достойными кадрами; выстраивать более прочные заслоны бюрократизму и коррупции; осваивать более эффективные технологии политического взаимодействия государственных структур с политическими партиями, общественными организациями, средствами массовой информации, другими институтами гражданского общества.

Нам еще предстоит перейти от затратной модели управления и принципа бюджетного финансирования государственных органов к принципу финансирования конечных результатов и реализации общественно значимых приоритетных программ. Апробация такого подхода осуществляется в настоящее время в социальной сфере.

Не лишено практического смысла и предложение о создании административной юстиции, в задачи которой войдет разрешение споров в сфере государственного и муниципального управления. Она же станет важнейшим фактором обеспечения прозрачности административной системы, процедур принятия и реализации государственных управленческих решений.

Юрченко В.М., д. филос. н., проф. КубГУ

КОНЦЕПЦИЯ БЕЗОПАСНОСТИ И НАЦИОНАЛЬНАЯ ИДЕЯ

Первоочередными мерами по укреплению национальной безопасности в стране и безопасности жителей ее регионов являются предложенные Президентом РФ В.В. Путиным политические инициативы по поиску механизмов, скрепляющих государство. Одним из таких механизмов, обеспечивающих реальный диалог и взаимодействие общества и власти, должны стать общенациональные партии¹.

Авторы коллективной монографии «Конфликты в современной России (проблемы анализа и регулирования)», выпущенной Центром конфликтологии и Институтом социологии РАН, считают, что «любая политическая система, политический режим представляют собой результат жесткой борьбы различных социальных сил, экстраполировавших свои требования в сферу политики, на уровень государственной власти. Всякому политическому режиму присущи, пусть и в минимальной степени, единство и смысл, и долг политолога – увидеть это»².

Можно согласиться с Т.М. Поляковой, которая в качестве важнейших принципов обеспечения национальной безопасности рассматривает принципы территориальной целостности, суверенитета, единства системы государственной власти, разграничения

¹ См.: Юрченко В.М. Региональная безопасность и проблемы формирования избирательного законодательства в Российской Федерации (дискурс-анализ) // Россия: тенденции и перспективы развития. Ежегодник. Вып. 1. М., 2005. С. 123-124.

² Конфликты в современной России: Проблемы анализа и регулирования / Под ред. Е.И. Степанова. М., 2000. С. 135.

предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти субъектов РФ, оптимального соотношения централизации и децентрализации власти, единого правового пространства России, федерализма. Важно, считает автор, не столько научиться западному образу жизни, «рациональному» отношению к государству, сколько сохранить динамично развивающееся общество в «системообразующих аспектах», направить позитивный потенциал на осуществление реформ¹.

На наш взгляд, объяснять согласованность действий индивидов только соображениями политического порядка, потребности в безопасности и защите недостаточно. Намного более глубокой согласованность будет в случае наличия базовых ценностей, разделяемых большинством населения. И основа для соблюдения политического порядка станет стабильной.

Нынешней этап развития России, вернее, различные стратегии этого развития, которые предлагают и теоретики-политологи, и эксперты-аналитики, и практические политики сходны в одном: для достижения поставленной цели (целей) необходимо согласие между людьми. Согласие по поводу того, что могло бы объединить индивиды в единый народ.

Спор о российских национальных ценностях разгорелся вновь после принятия X Всемирным русским народным Собором Декларации о правах и достоинствах человека. «Есть ценности, которые стоят не ниже прав человека, подчеркнул митрополит Смоленский и Калининградский Кирилл, цитируя принятую на Соборе декларацию. – Это вера, нравственность, святость, Отечество. Когда эти ценности и реализация прав человека вступают в противоречие, общество, государство и закон должны гармонично сочетать и то и другое». Нельзя считать правозащитную деятельность монополией некоторых организаций и людей, имеющих свой конкретный взгляд на мир, общество, государство, подчеркнул владыка. Церковь входит в то поле, где до сих пор работали одни и те же люди и организации и собирается обосновать

¹ См.: Полякова Т.М. Федеративные отношения на Юге России и проблемы национальной безопасности: Политико-правовой аспект // Конфликты и сотрудничество на Северном Кавказе: Управление, экономика, общество. Сб. материалов междунар. научно-практич. конф. Ростов-н/Д: СКАГС, 2006. С. 51.

православную концепцию прав человека. В принятой Декларации подчеркнуто, что «содержание прав человека не может не быть связано с нравственностью. Отрыв этих прав от нравственных основ означает их профанацию.

Мы отвергаем политику двойных стандартов в области прав человека, а также попытки использовать эти права для продвижения политических, идеологических, военных и экономических интересов, для навязывания определенного государственного и общественного строя»¹.

Развернувшаяся вокруг этой проблемы дискуссия в обществе подтверждает актуальность задачи обсуждения и принятия большинством социума российской национальной идеи, без чего рассчитывать на возвращение статуса великой державы России будет весьма сложно, если не невозможно. Дело в том, что высказанные в последнее время идеи: суверенной демократии, инновационного прорыва, стратегии модернизации, а также ценностных ориентаций, о которых шла речь на юбилейном X Соборе, дают основание для такой постановки задачи, в решении которой свое слово предстоит сказать российской науке, ученым-гуманитариям.

В своем Послании Федеральному Собранию РФ (2007 г.) В.В. Путин, отмечая близость поиска национальной идеи в России и поиска смысла жизни – чем можно заниматься всегда и бесконечно, вместе с тем делает следующий вывод. Успешно определить ориентиры развития страны можно лишь опираясь на базовые морально-нравственные ценности, выработанные народом России более чем за тысячелетнюю свою историю. В их числе он называет: достойное положение страны в мире, сохранение государственности, суверенитета, повышение благосостояния граждан и обеспечение их безопасности. Каждый гражданин России должен чувствовать свою сопричастность с судьбой Отечества и каждый должен иметь шанс законным образом улучшить как свою собственную жизнь, так и приумножить богатство Родины².

¹ Елков И. Споры вокруг Собора. Церковь одобрила Декларацию о правах и достоинствах человека // Российская газета. 2006. 7 апреля.

² См. Послание Федеральному Собранию Российской Федерации Президента РФ Владимира Путина // Российская газета. 2007. 27 апреля

На качественно новом этапе развития России пришло время подумать о национальной идеологии. Один из руководителей «Единой России» В. Володин считает, что эта идеология может быть выражена триадой: «Суверенное государство, демократия, качество жизни». Эта триада, безусловно, интересна, но не бесспорна, как считают его оппоненты. Важно сейчас суметь определить фундаментальные ценности, вокруг которых можно сплотить нацию. Эти ценности должны быть приемлемы для абсолютного большинства граждан и отражать характерные черты и особенности российского менталитета¹.

Другие политические партии также не обошли обсуждаемую проблему своим вниманием. Близкие к центристам позиции в этом вопросе у недавно образованной партии «Справедливая Россия: Родина/Пенсионеры/Жизнь». В ее программном заявлении сказано: Великая страна должна иметь великие цели. Мы ставим такую цель - достижение Россией интеллектуального и духовного лидерства. Это достойная стратегическая цель для нашей страны².

Коммунисты с их протестной идеологией, терминологией типа «трагическое перепутье», «драматический выбор пути дальнейшего развития», «режим национальной измены» предлагают в качестве стратегии выбор «оптимального социального развития, в ходе которого социализм как учение, массовое движение и общественная система обретает свое второе дыхание». Снова слова об определяющей роли рабочего класса, социальной справедливости, доминировании общественных форм собственности на средства производства, мечте о «будущей коммунистической ассоциации»³. Вместе с тем, в «Концепции национальной безопасности»: КПРФ предлагает России «сформулировать объединяющие общество национальные интересы на основе собственного миропонимания исторического процесса, а затем предъявить их мировому сообществу как принципы своей внешней и оборонной политики»⁴.

¹ <http://www.edinros.ru/news.html/news.html?id=112146>

² <http://www.rodina.ru/partner/rpg/107>

³ <http://www.cprf.ru/about/program.shtml>

⁴ www.cprf.ru/projects/economy/army/16388.shtml

В Программе «Союза правых сил» на 10 лет прописана цель: в 2015 году стать партией парламентского большинства, а к 2017 году – правящей партией, приступить к «завершающему этапу либеральных реформ и положить конец долгой истории отставания и «догоняющего развития» России, вывести страну в число мировых лидеров по уровню жизни ее граждан и сделать необратимым движение России вперед». Несмотря на жесткую критику своих оппонентов, СПС допускает возможность «национального консенсуса между всеми политическими силами страны, признающими и соблюдающими Конституцию России и законы России». В основе такого консенсуса могли бы быть одинаково понимаемые национальные интересы страны: стабильный естественный рост населения, эффективная рыночная экономика, стабильная демократическая система, правовое государство и сильное гражданское общество¹.

О сильной российской конкурентоспособной экономике идет речь и в программных документах партии «Яблоко», где обращается особое внимание на «мобилизацию внутренних ресурсов для возвращения утраченного статуса сверхдержавы»².

Таким образом, несмотря на серьезные различия в программных документах основных политических партий России, на наш взгляд, основа для дискуссии о выработке национальной идеи есть. Тезис митрополита Кирилла о возможности согласия между основными политическими оппонентами по вопросу национальных интересов и национальной идеи, приобретает конкретное подтверждение. Осталось только суметь организовать такую дискуссию, получить конкретный ее результат.

Национальная идея, принятая и поддержанная большинством российского общества, станет, на наш взгляд, катализатором подъема экономики страны и ее конкурентоспособности. От этого зависит развитие социальной сферы, здравоохранения, образования, обеспечение обороноспособности и безопасности государства³. Обсуждение темы конкурентоспособности России на миро-

¹ <http://www.sps.ru/?id=216011>

² www.yabloko.ru/Union/Program/ch5.html

³ Стенограмма прямого теле- и радиоэфира («Прямая линия с Президентом России») 18 октября 2007 года // http://www.kremlin.ru/appears/2007/10/18/1259_type63381type82634type146434_148629.shtml

вой арене превращается, по сути, в обсуждение национальной идеи, и участие в этом важном деле должны принять и государственные институты, и ученые, и политические партии, и основные религиозные конфессии¹.

Понятие «качество жизни» может быть тем самым мостиком, который соединит концепцию российской национальной идеи с содержанием понятия национальной безопасности. Без высокого качества жизни трудно говорить о безопасности населения. И в свою очередь, граждане России все чаще и чаще, определяя наиболее важные, стратегические проблемы модернизации, называют проблему обеспечения безопасности – страны, граждан, собственности и т.д.

Безопасность – очень сложное, многоплановое, разностороннее общественное явление. Попадая в предметное поле различных общественных отраслей знания, оно находит специфику своего содержательного теоретического выражения, нацеленную на оптимальную практическую реализацию. В последние годы проблема безопасности находится в центре внимания множества научных и ненаучных исследователей. В зависимости от уровня, субъектов, отраслей познания и т.п. выделяют различные виды, формы безопасности: глобальную, национальную, государственную, региональную, юридическую, экономическую и т.д. Делаются попытки концептуально выразить эту проблему, тем более что есть нормативно-правовой акт концептуального содержания. Но совершенно очевидно, что наличие подобного акта ещё не свидетельствует о строго научном, системном, целостном и концептуальном оформлении данного общественного явления.

Анализ различных видов безопасности в их коллективном представлении, выражении, как правило, остаётся вне сознания, культуры, менталитета рядовых граждан, поскольку человек живёт в среде ближайшего окружения, малой ассоциации, людей-родственников, семьи, соседей, трудового коллектива и т.п. Его, следовательно, волнуют вопросы, интересы этих сообществ людей и, естественно, свои интересы как осознаваемая часть инте-

¹ См.: Юрченко В.М. Национальная идея и концепция российской модернизации // Проблема формирования государственных политик в России. Материалы ежегодной Всероссийской науч. конф. М., 2006. С. 667-668.

ресов этих небольших коллективов. Проблемы больших социальных общностей людей, наций, государства, а тем более глобальные проблемы могут его волновать лишь в той мере, в какой он обнаружит в их содержании свой личный интерес или ценность. Отсюда следует вывод: любой вид безопасности имеет человеческое содержание, которое, чтобы не остаться всеобщим абстрактным императивом, должно отражать, выражать интересы рядовых, простых граждан, быть им понятным, одобряемым, а следовательно, принятым и реализуемым сознательно. Только этим механизмом можно достичь цели, при которой любая коллективная безопасность не будет абсолютно внешним явлением для отдельного человека, а станет его внутренней потребностью осознавать её как свою и соответственно действовать эффективным образом. Поэтому любой вид безопасности при теоретическом оформлении своего содержания должен описываться через призму человеческих интересов, ценностей, прав и свобод, а также личностных обязанностей¹.

Человек живёт в системе различного рода опасностей: природных, социальных, криминальных, экономических, семейных, психологических и т.д. Он старается их минимизировать, но преодолеть даже часть из них нельзя. Часто трудно прогнозировать появление новых опасностей, но ещё труднее выявить их причины и механизмы минимизации или преодоления. В любом случае человек, как правило, осознаёт наличие личных опасностей и старается защитить, обезопасить себя от них. Чем старше становится человек, тем более он понимает, что обезопасить себя в основном может только он сам. Конституционная норма, закрепляющая и гарантирующая защиту человека как высшую социальную ценность, государством сплошь нарушается. Поэтому на первый план выходит проблема личной безопасности, осуществляемая в первую очередь собственными средствами духовного и материального характера. В случае принципиальной невозможности обеспечить личную безопасность человек должен активно действовать, выходя на государственные, общественные и другие институты, призванные осуществлять защитные и охранительные функции. Подобное представление о личной безопасности, со-

¹ Савченко И.А., Шпак В.Ю., Юрченко В.М. Технология политического действия. Краснодар: КубГУ, 2007. С. 165.

единённое с рядом реальных механизмов её достижения, должно стать нормой не только юридической, но и индивидуальной жизни. Без и вне её всякие построения любого вида безопасности остаются незатронутыми интересами рядовых граждан, а следовательно, не могут быть осуществлены оптимальным образом. Отсюда вывод: личная безопасность есть исходный рубеж и относительно конечная цель любого вида общественной безопасности.

В этой связи можно рассматривать концепцию национальных проектов как технологию повышения качества жизни населения России, обеспечения безопасности граждан. Конкурентоспособность страны как объединяющая идея, реализация национальных проектов - все это позволит довести качество жизни до уровня, соответствующего великой стране.

Академик РАЕН И.А. Гундаров, определяет качество жизни как соответствие между условиями жизни, ее уровнем (условия существования человека: питание, жилище, образование, политические права и др.) и человеческими потребностями (физиологическими, эмоциональными, интеллектуальными, духовными, зависящими от генетических особенностей, культурных традиций, приобретенного опыта, широты кругозора, нравственных ценностей и др.). Его величина рассчитывается как дробь, где в числителе уровень жизни, а в знаменателе – потребности. Таким образом, числитель характеризует то, чем общество располагает, а знаменатель – о чем оно мечтает. По мнению И.А. Гундарова, «КЖ» отражает меру адекватности окружающего мира, то, насколько комфортно в нем человек себя ощущает. Непременным условием любых реформ должно быть поддержание качества жизни не ниже допустимых пределов. Кто бы ни пришел к управлению страной, всякий должен осуществлять те преобразования, которые совпадают с национальными интересами¹. Таким образом, вводя подобный «неотменяемый» критерий эффективности государственной власти, гражданское общество будет иметь в руках сильный инструмент влияния. Становится возможным социальное моделирование, основанное на внутренних потребностях конкретного общества.

¹ Более подробно о способе расчета КЖ, основных индикаторах уровня жизни и др. См.: Гундаров И. Как заставить власть быть нравственной (проблемы социальной эргономики) // Власть. 2006. № 9. С. 32-36.

Выбор стратегии развития, обсуждение и принятие национальной идеи, обеспечение поддержки этого курса большинством населения страны – все это требует от государства, политических партий, общественных организаций и движений, российской науки и образования, средств массовой информации серьезного, продуманного и глубокого обсуждения возможных путей развития, адекватных нашим возможностям и нашему российскому духу.

Национальная идея не может родиться по заказу даже в Кремле, в Государственной Думе, и в кабинетах zaangażированных политиков¹. Объявлять конкурс на национальную идею, как пыталась «Российская газета», все равно что объявлять конкурс на мать родную (В. Распутин). Она вовсе не продукт искусственного идеологического конструирования. Поэтому нужна серьезная и ответственная дискуссия, способная затронуть мысли и сердца народа, объединить и развернуть интеллектуальный и психологический потенциал нации. Без этого вряд ли сегодня могут быть созданы прочные опоры под новым общественным миропорядком, обеспечена та мера общественного единства, та степень общественной поддержки, без которой нечего и думать о выходе России на новые перспективные и достойные рубежи.

Научное сообщество, включившись в дискуссию не политизируется, не расколется по политическому признаку, а глубоко проанализировав позиции, аргументы, концепции, выступив в роли экспертов, конфликтологов, менеджеров, поможет выработать адекватную позицию как у самого сообщества, так и у населения страны. Позицию, поддержанную большинством граждан России. Научное звучание проблемы национальной идеи, тесно с ней связанной новой (разрабатываемой) Концепции национальной безопасности, позволит их практическому воплощению реально способствовать потребностям нашего социума, а значит, и обеспечить вышеупомянутое «качество жизни» граждан.

¹ См.: Коваленко В.И., Голошумов Е.В. Национальная идея как научная проблема современной российской политологии // Вестник Московского ун-та. Серия 12. Политические науки. 1998. № 4. С. 3-20.

*Митрохина Т.Н., д. полит. н.,
проф. Саратовского государственного университета*

**РЕЙТИНГ КАК ИНСТРУМЕНТ ИЗМЕРЕНИЯ
ЭФФЕКТИВНОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГЛАВ
ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ В РФ**

Одним из количественных методов анализа большого массива эмпирической информации политического характера является индексный анализ, которому в политической науке довольно редко уделяется внимание как самостоятельному исследовательскому методу. Индексирование выступает в качестве количественного метода, позволяющего свести воедино разнообразные количественные показатели. Для проведения процедуры индексирования надо соотнести между собой не менее двух величин. Индекс выступает в роли посредника между теорией и практикой, между фундаментальным и эмпирическим уровнями исследования, а индексный анализ – это один из способов перехода от абстрактного выражения качеств явления к набору конкретных показателей. Интегративные показатели, полученные на его основе, широко используются в различных науках, достаточно универсальны, а в последние годы нашли самое широкое применение и в политической практике. Принцип построения индексов достаточно прост. С помощью элементарных арифметических действий несколько количественных характеристик связываются в одну более общую. В зависимости от способа интеграции индексы подразделяются на логические, аналитические, аддитивные, взвешенные, мультипликативные, индивидуальные и сводные. Количественные показатели, полученные на основе построения индексов, широко используются для оценки динамических аспектов политических систем. Кроме того, они являются основой для прогнозирования.

Понятие «индекс» определяется различным образом. В политической науке индексом называют комплексный показатель, полученный в результате агрегации не менее двух взаимосвязанных показателей в один более емкий. В статистике под индексами понимают относительные величины, количественно характеризующие динамику какой-либо совокупности, состоящей из несо-

измеримых единиц. Достаточно удачное, с нашей точки зрения, определение индекса дают и экономисты, по мнению которых, индекс – это сравнение двух состояний одного и того же явления – реального и эталонного. В основе этого определения индекса заложены большие потенциальные возможности сравнительных исследований и оценок. Более того, индексирование выступает в качестве конкретного метода уплотнения, приведения в систему, а затем и сравнения информации, полученной эмпирическим путем.

В политической науке получила распространение довольно многочисленная группа индексов, применяемых при анализе политических режимов, факторов, оказывающих существенное влияние на режимные «качества». Не менее плодотворно индексирование применяется политологами в процессе изучения партий, партийных и избирательных систем, электоральных процессов. Индексный анализ нашел колоссальное прикладное применение в политической сфере в виде построения рейтингов, без которых сегодня вслед за печально известными рейтингами «Форбс» не обходится ни одно масс-медийное средство и исследовательский центр. Основными источниками информации о рейтингах являются такие центры, как служба «Гэллапа», «Харриса», «Роупера», «Фридом Хаус», ВЦИОМ, ФОМ, ИСПИ РАН, «Левада-центр», Центр политической конъюнктуры России, Международный институт политической экспертизы, федеральные службы государственной статистики. В центральной прессе («Известия», «Независимая газета», «Советская Россия», «Коммерсантъ», «Эксперт», «Российская Федерация сегодня») публикуются рейтинги выживаемости губернаторов, публичности политиков, эффективности глав исполнительной власти, скандальности, цитируемости, упоминаемости, влияния политиков, пресс-рейтинги олигархизации политиков, рейтинги популярности политиков и политических партий, рейтинги инвестиционной привлекательности.

Рейтинги несут информацию о статусе фигуранта рейтинга относительно других, поэтому являются лучшим способом демонстрации достижений политика в рейтинговом сравнении. Рост популярности рейтингового сравнения политиков сопровождается такими явлениями, как «рейтингофобия», «рейтингomanия», «война рейтингов».

Метод настолько оказался востребован практической политикой, что 20 июня 2005 г. администрация Президента РФ объявила о проведении конкурса на создание компьютерной программы, с помощью которой можно было бы оценивать деятельность российских губернаторов¹. Идея создания компьютерной программы возникла по ряду причин, главной из которых стала необходимость получения объективной информации о социально-экономической ситуации в регионах². Вторая причина логически следовала из первой. Объективная информация о ситуации в регионе может позволить более эффективно решать кадровые вопросы, связанные с переутверждением губернаторов в соответствии с новой процедурой³. Предполагалось, что программный продукт будет готов к 5 декабря 2005 года.

В публичных выступлениях Президент РФ неоднократно подчеркивал необходимость повышения эффективности государственного управления, создания эффективно функционирующего экономического и политического организма, разработки объективной системы оценок эффективности деятельности региональных властей⁴. Проблема эффективности чиновничества в России красной нитью проходит через послания, публичные выступления и распоряжения российского президента. Так, например, в 2000 году В. Путин, говоря об укреплении государственной власти, сделал особый акцент на качестве государственных служащих. «На государственной службе нужны профессионалы, для которых единственным критерием деятельности является закон. Иначе государство открывает дорогу коррупции»⁵.

18 декабря 2002 г. В.Путин распорядился подготовить концепцию административной реформы, тем самым, дав ей офици-

¹ Текст объявления, условия конкурса и инструкции по оформлению заявок были размещены на официальном сайте:

<http://www.kremlin.ru>. Стоимость проекта оценивалась в 720 тыс. руб.

² См.: Камышев Д., Черников П. Демократический процессор // Коммерсантъ. 2005. №26. С.30.

³ См.: Черников П. Кремлевская кибернетика // Коммерсантъ. 2005. №25. С. 20.

⁴ См.: Путин В.В. Послание Президента РФ Федеральному собранию, 2005 // Вся политика. М., 2006. С. 49.

⁵ Путин В.В. Послание Президента РФ Федеральному Собранию, 2000 // Вся политика. 2006. С.48.

альный старт. В апрельском послании Президента РФ 2002 г. отмечалось, что «из почти 500 тысяч обращений граждан к нему (во время телевизионного интервью), почти три четверти составляли жалобы людей на разные формы административного произвола». В целом «знание чиновниками современной науки управления – это все еще очень большая редкость»¹. В марте 2003 г. В. Путин лично возглавил административную реформу, приступив к ее реализации на практике. По мнению руководителя специальных программ Института социальных систем МГУ Д. Бадовского, предпринятые президентом кадровые перестановки и реорганизации были всего лишь «болевыми приемами на удержание»². Лишь в апреле 2003 г., непосредственно перед очередным президентским посланием Федеральному Собранию РФ Государственная дума рассмотрела во втором чтении законопроект о системе государственной службы. В это же время вопрос об административной реформе был рассмотрен и правительством. Концептуально значимым вопросом, на который должна дать ответ реформа, явился вопрос: «чем будет отечественная бюрократия – сферой услуг для нанявших бюрократов налогоплательщиков, то есть простых граждан, или теневой политической силой»³.

В послании Президента РФ 2003 г. одним из главных сюжетов стал вопрос о пробуксовке многих реформ, в том числе административной, отчасти из-за острых противоречий и разногласий в правительстве. Основные претензии были адресованы именно российской бюрократии. Президент в нелестных выражениях оценил состояние страны, давая такие характеристики как «неэффективность власти», «разобщенность общества», «засилье бюрократии», «растранивание национального богатства»⁴. Именно в этом послании Президент РФ пообещал лично заняться административной реформой, потому что кабинет неоправданно

¹ См.: Послание Президента РФ Федеральному Собранию Российской Федерации 2002 г. М., 2002.

² См.: Бадовский Д. Простые движения // Политбюро. 2003. №11. С. 9.

³ См.: Хамраев В. Самолечение государственного масштаба // Политбюро. 2003. №15. С.26.

⁴ См.: Послание Президента РФ Федеральному Собранию Российской Федерации 2004 г. М., 2004; Дубовик Д. Концепция изменилась // Политбюро. 2003. №19. С.50.

затягивал административную реформу и оказался не способен начать ее, а значит, реформировать самое себя. По мнению В. Путина, это стало основной причиной сохраняющейся неэффективности государства.

По мнению политических обозревателей, Послание Президента РФ 26 мая 2004 г. явилось собранием отдельных минипосланий к различным группам населения, и было, по сути, повторением уже сказанного ранее в 2003 г.¹ Однако в сентябре 2004 г. сразу же после событий в Беслане В. Путин объявил об отмене всенародных выборов губернаторов и замене их системой косвенного избрания, что должно было также работать на усиление эффективности исполнительной власти². В послании 2005 г. Президент еще в более резкой форме говорил о том, что «в наши планы не входит передача страны в распоряжение неэффективной коррумпированной бюрократии»³. Лишь в посланиях 2006 и 2007 гг. Президентом РФ констатируется факт укрепления политической и партийной систем, гражданского общества, местного самоуправления и российской демократии. При этом фактически ни слова не было сказано о неэффективности государственного управления.

Возможно, по тем же причинам подписание президентского указа «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» состоялось лишь 28 июня 2007 г. – через два года после объявления конкурса. Согласно указу, к 1 сентября 2007 г. руководители высших исполнительных органов государственной власти субъектов РФ должны отчитаться по предложенным показателям за 2006 г. перед Комиссией при Президенте Российской Федерации по вопросам совершенствования государственного управления и правосудия⁴.

¹ См.: Вардуль Н., Камышев Д. и др. Повторение посланного // Коммерсантъ. 2004. №21. С.26-30.

² Путин В.В. Выступление на расширенном заседании правительства с участием глав субъектов Российской Федерации 13 сентября 2004 года // Вся политика. М., 2006. С.315.

³ Путин В.В. Послание Президента РФ Федеральному собранию, 2005 // Вся политика. М., 2006. С.49.

⁴ См.: Указ Президента РФ «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» от 28 июня 2007 года // Официальный сайт:

Указом Президента РФ утвержден и перечень из сорока трех показателей, на основе которых предложено осуществлять ранжирование эффективности деятельности глав исполнительной власти субъектов РФ. Действительно важным этапом ранжирования является выделение набора критериев, максимально полно отражающих цель построения рейтинга. Но и методика, на основе которой осуществляется расчет показателей, является фактором его надежности и достоверности¹. Построение рейтингов может основываться на статистических данных, на результатах исследования общественного мнения с помощью социологических опросов и мнениях экспертов².

Как показывает широкая практика использования метода, индексный анализ, являясь достаточно универсальным способом уплотнения и приведения информации в систему, всё же не лишен таких недостатков, как субъективизм выбора параметров его построения. Еще более субъективными могут оказаться и методики оценки уровня эффективности.

Анализ параметров, по которым предстоит отчитываться губернаторам, дает основание сделать вывод, что эти параметры представляют собой индексы, полученные различными способами. Они распадаются на ряд групп, в первую очередь, по методам, на основе которых будет проводиться замер. Очевидно, что методика предполагает комплексное использование нескольких исследовательских приемов. Первый метод, на который будут опираться составители рейтингов, это результаты социологических опросов. Определить «удовлетворенность населения медицинской помощью (процент от числа опрошенных)» (параметр

<http://www.document.kremlin.ru>. Указ принят в целях реализации положений Федерального закона от 06.10.1999 г. №184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

¹ См.: Николаева М.А., Юнцевич О.Ф. Методы и алгоритмы построения рейтингов // Информационные технологии. 2003. №12. С.12.

² См.: Супрун М.А., Янова Н.Г. Политический маркетинг: новый взгляд на рейтинг // Социологические исследования. 2000. №2. С.51.

№10)¹, «удовлетворенность населения качеством общего образования, начального и средне профессионального образования (процент от числа опрошенных)» (№13), «уровень криминогенности (процент от числа опрошенных)» (№28) или «удовлетворенность деятельностью органов исполнительной власти субъекта, в том числе, их информационной открытостью» (№43) могут лишь высоко профессиональные специалисты. В противном случае такого рода пункты перечня показателей эффективности могут стать источниками его сознательного или несознательного искажения². В этой связи очевидны недостатки метода – субъективность выбора переменных, зависимость от идеологической и политической позиции эксперта-аналитика, проблемы валидности индикаторов. Нередко рейтинги составляют непрофессионально, некачественно, без соблюдения методики социологического исследования манипуляторы псевдосоциологической информацией. Очевидна нехватка опытных аналитиков. Социологическими опросами сегодня не занимаются разве только ихтиологи, да и то, потому что их подопечные не могут говорить. По мнению академика Г.В. Осипова, в этой сфере «преобладают рыночные политологи и лихие дети радикальных реформ – политтехнологи»³. Исследования часто носят заказной характер, и как следствие – их результаты ангажированы. Если исследование проводит структура, финансово зависящая от власти, то об объективности и надежности результатов говорить не приходится. В этой связи рейтинг – это зеркало, но оно может быть и кривым⁴.

Статистические показатели по региону тоже могут существенно исказить конечный результат исследования. К числу неопределенных показателей относится, например, «отношение среднемесячной номинальной начисленной заработной платы работ-

¹ См.: Перечень показателей эффективности деятельности глав исполнительной власти субъектов РФ // Официальный сайт: <http://www.document.kremlin.ru>.

² См.: Деминцев И. Выбивание показателей // Коммерсантъ. 2007. №26. С.28.

³ Левашов В.К. Социополитическая динамика российского общества (2000-2006). М., 2007. С. 7.

⁴ См.: Рогожников М., Тарусин М. «Мастерские кривых зеркал» // Эксперт. 2005. №40.

ников государственных (муниципальных): учреждений здравоохранения, учреждений образования, учреждений социальной защиты населения, учреждения физической культуры и спорта, учреждений культуры и спорта к среднемесячной заработной плате работников, занятых в сфере экономики региона» (№4). Этот показатель может стать не объективным, в связи с колоссальным ростом численности высокооплачиваемого бюрократического аппарата, например, в высших учебных заведениях по сравнению с профессорско-преподавательским составом. Чиновникам от науки и образования заработные платы и надбавки к ним устанавливает непосредственно руководство учреждения – без научных степеней и ученых званий, их доходы много больше профессорских. В перечень включен и такой параметр как «объем инвестиций в основной капитал (за исключением бюджетных средств) в расчете на одного человека» (№2). Однако возникает вопрос, получим ли мы информацию на основе данного показателя об эффективности деятельности именно действующего главы исполнительной власти, а не его предшественника, в силу того, что инвестиционный климат региона не формируется в одночасье и может быть заслугой ранее действовавшего главы.

Малоэффективны и такие показатели, как «доля населенных пунктов, обеспеченных питьевой водой надлежащего качества» (№26), или «доля муниципальных дорог, не отвечающих нормативным требованиям» (№27). Понятие «надлежащее качество» трактуется порой очень вольно. Что же касается дорог, то довольно распространенной практикой становится их косметическое посыпание асфальтом, без соблюдения технологических требований непосредственно перед комиссией или в период избирательной кампании.

Такие показатели, как «удельный вес детей первой и второй групп здоровья в общей численности учащихся государственных (муниципальных) общеобразовательных учреждений» (№9), «средняя продолжительность временной нетрудоспособности в связи с заболеванием в расчете на одного работающего» (№8), «удельный вес населения, систематически занимающегося физкультурой и спортом» (№15), скорее всего, приведут к стремлению завышать их любыми средствами или, при необходимости, занижать. Методы, с помощью которых такие показатели можно

получить, позволяют исполнителю существенно корректировать конечный результат в соответствии с поставленной целью.

Нельзя не заметить, что в «перечне» преобладают показатели социально-экономической группы, хотя, с нашей точки зрения, не менее значимыми для определения эффективности исполнительной власти региона могли бы быть и показатели социально-политического характера. Для замера политической температуры в регионе, на наш взгляд, были бы более чем красноречивы такие показатели, как процент явки граждан на избирательные участки, процент граждан, голосующих «против всех», соотношение заработной платы рядового гражданина и депутата областного законодательного собрания или министра правительства области, количество судебных исков в отношении региональных СМИ со стороны действующей власти. Согласно результатам социологического опроса, проведенного исследовательской группой Северо-Кавказской академии государственной службы, одной из главных причин неэффективности региональной власти является ее коррумпированность¹. Высокий уровень коррупции среди государственных служащих и других ответственных лиц фиксирует международная организация «Трансперенси», согласно данным которой, Россия занимает 126-е место среди 159 обследованных государств. Это уровень чрезвычайной ситуации². По данным Генпрокуратуры РФ, рынок взяток составляет 240 млрд. долл., что вполне сопоставимо с федеральным бюджетом³. Однако, несмотря на то, что исследовательскими центрами разработано немало методик замера индекса коррупции и с учетом того, что в публичных выступлениях российский президент неоднократно заявлял о необходимости решительно бороться с этим явлением, ни один из показателей, фиксирующих коррупцию в структурах исполнительной власти, не присутствует в президентском перечне.

¹ См.: Российская элита в зеркале социологии. Информационно-аналитические материалы. Ростов-н/Д: Изд-во СКАГС, 2007. С.14.

² См.: Ирхин Ю.В. Проблемы доверия в условиях современного реформирования государственной службы в России // Новая Россия: Проблемы доверия в современном российском политическом сообществе. М., 2007. Ч.2. С.50.

³ См.: Московский комсомолец. 2006. 8 нояб.

В целом, на наш взгляд, стремление оценить эффективность российских чиновников с помощью количественных показателей тенденция позитивная и перспективная. Метод давно нашел широкое применение в политической практике, что подкрепляется рядом его преимуществ. Рейтинг многофункционален. Он используется как средство замеров политических настроений граждан. В виде рейтингов политические индексы становятся эффективным средством воздействия на граждан при формировании общественного мнения. Эффективность определяется тем, что это наглядное, доступное для быстрого восприятия «на бегу» средство воздействия, содержащее информацию в сжатом «контейнере». Рейтинг – индекс является методологическим инструментом оценки одних явлений или политических фигур относительно других, то есть методологическим средством рейтингового сравнения, что становится возможным вслед за ранжированием – упорядочиванием и уплотнением информации по заранее выстроенным правилам, в соответствии с плановым набором критериев и показателей. К тому же рейтинг функционален и в плане диагностики проблемы, выполняет функцию обратной связи между обществом и властью.

Однако анализируемый нами перечень показателей производит впечатление достаточно сырого продукта. На наш взгляд, только 17 показателей из 43 более или менее объективно работают на достижение поставленной цели. Более половины показателей трудно отнести в разряд надежных. Перечень параметров оценки включает в себя как группу объективных показателей, так и группу субъективных критериев, последняя из которых может позволить существенно занижить или завысить эффективность деятельности главы исполнительной власти субъекта, то есть фальсифицировать результаты с определенной целью. Любому профессионалу хорошо известно, что результаты могут существенно варьироваться в зависимости от того, чей рейтинг замеряется и кем. В данном случае рейтинг эффективности исполнительной власти может быть использован в качестве инструмента политических манипуляций. Цель манипуляций может быть различной, например, снять главу исполнительной власти субъекта федерации или переназначить на следующий срок, вывести из исполнительной сферы ненужных людей, уменьшить риск вхож-

дения сторонников оппозиции, свести к минимуму непредсказуемость политического процесса.

Однако с учетом высочайшего рейтинга самого российского президента, который держится на уровне уже не один год, такая логика анализа уязвима для критики. Президенту РФ ничего не мешает назначать мало известных чиновников на самые высокие должности. Так, например, на момент назначения главой правительства в марте 2005 г. М.Фрадков занимал 180-ю строчку в рейтинге публичности власти. За всю свою рейтинговую историю он не поднялся выше 92-го места. Стартовые позиции В. Зубкова в рейтинге публичности власти чуть лучше – 153-е место. Его личный рекорд – 84-е место в 2004 г.¹ При этом данные кандидатуры практически не вызвали у ведущих российских политиков резкого неприятия. Однако процедура назначения нового премьер-министра РФ резко контрастировала, например, с процедурами назначения премьер-министра Японии, где кандидатура на этот пост открыто обсуждалась лидерами политических партий парламента. Транспарентность процедуры назначения премьер-министра определила предсказуемость результатов не только в Японии, но и в Германии, Великобритании и ряде других стран с такими же ясными и определенными процедурами определения главы правительств.

В российском случае процедура назначения министров или губернаторов имеет выраженную субъективную составляющую – степень лояльности претендента лично президенту или кому-либо из его окружения, принадлежность к питерским, силовым структурам или структурам ФСБ. Именно поэтому предсказать результат таких назначений оказывается не под силу даже ведущим аналитическим центрам страны, подсчитывающим рейтинги региональных и федеральных политиков. Вышеизложенное позволяет предположить, что Указ Президента РФ «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» – это важный шаг на пути повышения эффективности государственного и муниципального управления. В то же время в процессе реализации перечень показателей должен и будет совершенствоваться.

¹ См.: Сборов А. Отмучился // Власть.2007. №36. С.19.

*Коробкина М.А., к. соц. н.,
доц. КубГУ, г. Краснодар*

СОЦИАЛЬНОЕ ПАРТНЕРСТВО В СОЦИАЛЬНО ОРИЕНТИРОВАННОМ ГОСУДАРСТВЕ

Будущее социального партнерства всецело зависит от того, в каком направлении идет государство. Авторы книги «Социальное партнерство в России», руководствуясь западным опытом, приводят две основные модели государства: либеральную модель и социально ориентированную¹.

Первая, либеральная или так называемая монетаристская, модель построена на принципе самовыживания, формирования независимой, полагающейся только на себя личности, с определенной системой нравственных понятий, например «если ты живешь бедно, то ты сам в этом виноват». К первой модели можно отнести, например, государство США. «Либеральная идеология» утверждает, что ключом ко всему является индивидуальная свобода, и только она способна разбудить дремлющую в людях силу.

В этом смысле, по убеждению А. Смита, рыночная экономика организует людей идеальным способом. Результаты ее действия известны: рыночная сила преобразила мир за какие-то два-три столетия. Роль государства при этом была сведена к минимуму. Оно нужно было лишь для исправления известных недостатков рынка, что, разумеется, не отменяло доминирующей роли рыночной силы.

Рыночный способ организации экономики ведет к обществу потребления, ярким примером которого стали США, диктующие сегодня мировую моду на образ жизни. В основе этого общества лежит частное потребление. На деле это означает, что при возникновении новой потребности, за удовлетворение которой люди готовы платить, рыночная экономика немедленно организует соответствующее производство. В результате идет настоящая гонка за созданием искусственных потребностей.

¹ См.: Смольков В.Г., Магомедов К.О., Чугрин С.И. Социальное партнерство в России. М.; 2000. С. 73.

Нетрудно предвидеть, что такого типа общество имеет свой естественный и скорый, как физический, так и моральный предел. Оно ведет как к экологической катастрофе, съедая все больше естественных ресурсов, так и к социальной трагедии – расслоению мира на бедных и богатых.

Приемлема ли для России либеральная идеология, основанная на чисто рыночных отношениях, без участия государства в развитии общества? Свободная рыночная экономика не способна инвестировать в человека в достаточной степени, так как отдача на вложенный капитал не может конкурировать с вложениями в другие сферы. Конечно, инвестирование в человека многоканально. Но государство здесь – ведущий источник, особенно на первоначальном этапе. Быстрый рост так называемых новых индустриальных государств, в основном стран Юго-Восточной Азии (Южная Корея, Сингапур, Малайзия, Тайвань и др.), во многом объясняется массивным вложением в человека – опережающим ростом человеческого капитала (human capital). Особенно показательна в этом отношении Южная Корея, где государство вложило в создание инженерного корпуса огромные деньги.

Основной потенциал общества и экономики заключен в людях. Раскрыть же его призвано общественное устройство. Либеральная рыночная модель высвобождает энергию человека как бы нецеленаправленно. В результате в этом мире балом правит сильнейший. Сильнейший в мире бизнеса, направленного на удовлетворение искусственно создаваемых потребностей.

Что же может прийти на смену движущей силе свободного рынка?

Исходная или, лучше сказать, глубинная движущая сила, идущая от самой природы человека как части органического мира – стремление к счастью, комфортному состоянию, удовлетворенности жизнью. Следующий слой менее глубокий. Он определяется желанием человека занимать достойное место в общественной иерархии, обладать властью, возможностью оставить след на земле. И только третий слой – стремление к богатству, его символам – способен выработать то, что мы называем рыночной силой. Поэтому, когда говорится о поиске новой движущей силы, речь идет не о глубинной переделке природы человека, а всего

лишь о трансформации третьего слоя. Новая движущая сила порождается стремлением к высокому качеству жизни.

Вторая, социально ориентированная модель базируется на свободном сосуществовании различных форм собственности и достаточно сильной социальной функции государства. Такое государство берет на себя целый ряд общенациональных функций, например, в области образования, здравоохранения, пенсионного обеспечения. Вторая модель характерна в основном для европейских стран, и в особенности, для скандинавских стран, а так же Израиля и Канады.

Вопрос существования конкретной модели зависит в большей степени от того, насколько тот или иной вариант адекватен конкретному обществу, его истории, менталитету. На данном этапе исторического развития для нас, судя по всему, приемлема социально ориентированная модель, стремящаяся к повышению качества жизни через личную инициативу при сильной социальной функции государства. Таким образом, *в политике Российской Федерации проводится идея социально ориентированной модели, связанной с реальным сочетанием свободы каждого и государственной помощью слабым. Эта идея и должна перерасти в главную идеологию, высшую политическую позицию, движущую силу социального партнёрства.*

Формула социального государства: «самообеспечение человека через личную инициативу плюс социальная помощь слабым равняется общественному благоденствию»¹ и должна стать фундаментом российского социального партнёрства. В этой формуле есть две составляющие. Первая: «самообеспечение человека через личную инициативу». Здесь важно подчеркнуть, что необходимо избавиться в массовом и личном сознании от вредных поведенческих стереотипов, среди которых:

- иждивенчество, упование на «чужого дядю», который все устроит;
- снятие ответственности с себя (виноват кто угодно, но не я);
- вера в чудесную силу, способную в миг изменить положение (в вождя, лидера, президента и т.д.);

¹ См.: Баглай М.В., Попов Ю.Н. Профсоюзы и рынок в социальном государстве. Уч. пос. С. 8.

- преобладание абстрактного мышления над конкретным, деловым (всё интересно, что не относится к сфере труда);
- нежелание заниматься позитивной, будничной деятельностью;
- отсутствие элементарного экономического восприятия жизни (все требуют, не задумываясь, откуда взять) и пр.

В самообеспечении человека важен выход на созидательный труд, способный объединить тех рабочих и предпринимателей, которые хотят, знают и умеют добросовестно и качественно делать своё профессиональное дело. Неактуально звучат жалобы и вариации на тему, как нам было хорошо в прошлом и как плохо живётся сейчас.

Безусловно, государство должно создавать условия для свободной самореализации личности. Однако важно представить в общественном мнении такую самооценку, как социальную инициативу и труд (физический и умственный). Любой вид социальной инициативы и труда должны приобрести общественный авторитет. Если социально-психологическое восприятие социальной инициативы и труда не изменится, то трудно ожидать реально функционирующей экономики, а следовательно, и общественного благосостояния. Государство же должно внушать людям чувство собственного достоинства, веру в себя, в собственные силы, создавать условия для свободного выбора деятельности и реализации своего потенциала.

Вторая составляющая формулы состоит в «социальной помощи слабым», или, иными словами, «социальной ответственности перед малоимущими, инвалидами, малообеспеченными и т.д.». Хотелось бы подчеркнуть, что удельный вес каждой составляющей должен быть достаточно велик и тогда мы действительно сможем называться «обществом всеобщего благодеяния». Государство должно создавать условия для мира и согласия в обществе, развивая институты социального партнерства, обеспечивая право трудящихся на справедливую и достойную заработную плату, защиту от социальных рисков.

Участие государственной службы в решении проблем развития и совершенствования системы социального партнерства является важнейшим фактором реформирования социально-экономических и политических отношений. При этом усилия госу-

дарственных служащих в системе социального партнерства направлены на согласование интересов различных социальных групп, слоев общества, их общественных организаций, в целях решения актуальных задач в социально-трудовой сфере общества.

Процесс согласования и защиты интересов трудовых коллективов и работников может осуществляться как непосредственно, путем организации взаимодействия государственных служащих с представителями профсоюзов и объединениями работодателей, так и опосредованно в результате обмена информацией, создания благоприятных условий для решения возникающих проблем, ведения переговоров и подписания коллективных договоров, соглашений.

Опосредованный характер взаимодействия государственной службы с общественными объединениями выражается в том, что они, устанавливая связи фактически напрямую в большинстве случаев, не взаимодействуют с членами профсоюзов, работниками трудовых коллективов, всеми предпринимателями, работодателями. Поэтому, государственные служащие, участвующие в системе социального партнерства, должны постоянно иметь в виду, каков авторитет и влияние тех или иных профсоюзов, общественных объединений предпринимателей, их руководящих структур среди трудовых коллективов, работников отраслей, интересы которых они представляют.

В принципах социального партнерства заложен принцип равноправия сторон. И хотя государство через государственных служащих выступает в системе социального партнерства как равноправная сторона, оно несёт совершенно отличные функции от других субъектов социального диалога. Реализация этих функций связана, прежде всего, с выражением *«общественных интересов»* и воли большинства граждан. *«Для государства, как представителя общественных интересов, социальное партнерство – это, прежде всего, социальный мир и сплочённость общества, условия его политической стабильности, экономического прогресса, роста доходов населения. Государство видит в социальном партнерстве инструмент своего выживания и расширения своей социальной базы»*¹. В этом и заключается особая роль государства, а следова-

¹ См.: Смольков В.Г., Магомедов К.О., Чугрин С.И. Социальное партнерство в России. М.: 2000. С.80.

тельно, и государственной службы в системе партнёрских отношений.

Бывают случаи, когда идея сотрудничества, несмотря на свою, казалось бы, продуктивность, заходит в тупик, приводя к серьёзной конфронтации. Например, социальные партнёры приходят к соглашению, противоречащему общественному благу. Один из таких примеров приводит Б. Дрезе. Он отмечает, что руководство компании, пытаясь избавиться от тех людей, которые находятся вне сферы интересов компании (т.е. людей, не имеющих специальных навыков, инвалидов или людей с ограниченными умственными способностями, но вполне трудоспособных и т.д.), проявляет не душевную чёрствость, а обычный деловой расчёт, так как предприниматели заинтересованы в процветании компании¹.

В данном случае трудно ожидать от правительства конструктивного диалога с оппонентами. Достижение сотрудничества, компромисса при таком положении невозможно. В результате государственными органами, представляющими интересы государства, принимается волевое решение, не противоречащее общественным интересам. Поэтому необходимо рассматривать проблему в целом, на макроэкономическом уровне, а не только с позиции личной выгоды.

Однако при принятии решений государству важно избежать давления групповых интересов. Справедливость решений правительства не должна подвергаться ни малейшему сомнению, поэтому нельзя допускать даже намёка на коррумпированность или заинтересованность в ином, кроме законного разрешения вопроса. Государство должно отказаться от политического маневрирования и давления на других партнёров.

Объектом социального партнёрства являются основные направления реализации социально-трудовой политики государства, исходя из оценок уровня жизни и показателей, характеризующих этот уровень в целом по Российской Федерации, в её субъектах, а также в городах, районах и на предприятиях. Поэтому обеспечение взаимосвязи социально-экономической политики и согласованной политики в области социально-трудовых отно-

¹ См.: Дрезе Б.С. Гражданское общество: Пути становления // Государственная служба за рубежом. М., 1999. № 5. С. 96-97.

шений на федеральном, региональном и местном уровнях составляют общую стратегию социального партнёрства в России.

В связи с этим *государственной службе в партнёрских отношениях принадлежит особая роль. Она должны обеспечивать соответствие результатов переговоров, договоров, соглашений целям государственной социально-экономической политики, создавать условия для обеспечения таких договорённостей, осуществляя контроль за их выполнением.* Надо подчеркнуть, что создание новой модели взаимоотношений между социальными партнёрами способствует тому, что *на смену контролю и управлению приходят поддержка и диалог.*

Социальное единство предполагает создание принципиально новых форм общения и сотрудничества между государством и остальными субъектами партнёрских отношений. Часть социальных обязанностей остаётся под контролем правительственных структур, однако для обеспечения выполнения значительной доли обязательств правительству необходимо активно работать над созданием законодательной базы и ориентироваться на всестороннюю поддержку деятельности частных предпринимательских структур. Такое проведение активной политики на рынке труда, позволяющей в итоге повысить совокупный спрос на труд и обеспечить необходимый уровень конкурентоспособности на рынке самих наёмных работников, требует от государства существенных материальных затрат, источником которых может стать только стабильно функционирующее производство.

Цели органов государственной власти, государственной службы в осуществлении социального диалога во многом совпадают с целями социального партнёрства. Социально-политическими целями и задачами социального партнёрства являются укрепление демократии и обеспечение стабильности общества на основе объективного учета интересов всех его слоев. Среди комплекса целей и задач государственной службы в системе социального партнёрства можно выделить следующие группы.

Общие социально-экономические:

- обеспечение социально ориентированной политики экономических преобразований;
- достижение согласия между сторонами в отношении важнейших характеристик экономического и социального развития;

– достижение оптимального сочетания экономических и социальных интересов сторон социального партнерства, обеспечивающих устойчивое развитие производства и повышение жизненного уровня работников;

– содействие решению актуальных экономических и социально-трудовых проблем;

– объединение усилий партнеров в проведении согласованных действий, направленных на совершенствование социально-экономической защиты населения;

– обеспечение эффективного механизма регулирования социально-трудовых и связанных с ними экономических отношений.

Особые социальные цели: создание условий для обеспечения занятости населения и развития рынка труда; регулирование оплаты труда; охрана труда.

Специальные социально-экономические цели и задачи: предупреждение, смягчение, совместное разрешение и преодоление негативных явлений и конфликтов в социально-трудовой сфере, предотвращение коллективных трудовых споров и содействие разрешению конфликтов.

Организационно-правовые:

– дальнейшее развитие объединений работодателей и профсоюзов, усиление их роли как социальных партнеров в решении социально-экономических проблем;

– совершенствование организации и функционирования социального партнерства;

– проведение коллективных переговоров, взаимных консультаций; разработка, заключение и выполнение соглашений, коллективных договоров;

– содействие соблюдению норм трудового и гражданского права и совершенствование законодательства в установленном порядке.

Итак, в системе социального партнерства государственной службе принадлежит особая роль, которая на всех уровнях должна во-первых, обеспечивать соответствие результатов переговоров целям проводимой социально-экономической политики государства, и, во-вторых, стремиться устранять недостатки в деятельности институтов социального партнерства.

V. ПРОБЛЕМЫ ЭКОНОМИКИ

Харченко И.С., доц. СКАГС

УПРАВЛЕНИЕ ЭКОНОМИКОЙ В УСЛОВИЯХ РЫНКА

Управление рыночной экономикой в обычном понимании слова – процесс сложный, противоречивый и не имеющий однозначного подхода. Это объясняется целым рядом обстоятельств объективного порядка, которые в совокупности раскрывают природу рынка, его особенности, характерные черты и механизм функционирования. Если взять плановую экономику бывшего Советского Союза, то она представляла собой целостное образование, единый народнохозяйственный комплекс, базирующийся на государственной форме собственности и крупном машинном производстве. Кроме того, хозяйственные отношения пронизывались политической волей и в своем развитии ориентировались не только на требования объективных экономических законов, но и учитывали идеологические постулаты. Единый экономический центр в лице государства и его политики централизованного планирования и управления давал возможность распределять капитальные вложения, материальные ресурсы и финансовые средства между отраслями и территориями, руководствуясь при этом общенародными интересами, политическими и идеологическими целями.

В совершенно ином качестве предстает рыночная экономика. Ее естественной основой является частная собственность, а мощным двигателем и ускорителем выступает частный интерес, который по силе и неотвратимости сравнивают с законом всемирного тяготения. Для России – это уже реальность. Свыше 80% ВВП страны создается в негосударственном секторе экономики, а количество хозяйственных субъектов приближается к четырем миллионам. В этих условиях централизованно управлять эконо-

микой нереально. И если бы кто-то пожелал вернуться к прежней модели хозяйствования, то практически осуществить такой поворот событий не представляется возможным. Сегодня мы имеем дело с миллионами собственников, интересы которых по многим параметрам не только не совпадают с государственными и общественными, но и порой вступают в острое противоречие с ними. А если частный интерес проявился и обозначился, то привести его к общему интересу, добиться определенного баланса чрезвычайно трудно. И когда говорят, что в США, Японии, Евросоюзе и других странах Запада функционирует цивилизованный рынок с законопослушными предпринимателями и коммерсантами (хотя и там далеко до идеала и существует масса проблем), то он сложился не сам собой. Это – результат титанических усилий государства, которое не полностью, но до приемлемого уровня постепенно сумело обуздать рыночную стихию и заставило ее работать в рамках четко разработанных и апробированных «правил игры». Мировой опыт убедительно свидетельствует о том, что рыночная свобода не может быть абсолютной, без каркаса действенных законов, разумных ограничений, сдержек и противовесов. Жесткий каркас законов, налоги, денежно-кредитный механизм и другие рычаги позволяют государству держать бизнес в пределах правового поля и решительно пресекать попытку выхода из него.

Если же все пустить на самотек и полагаться только на чудодейственную силу рынка и его саморегулирующие начала, то мы столкнемся с неуправляемой ситуацией, а социально-экономические процессы будут развиваться в нежелательном для общества направлении. В этом случае, как заметил профессор Стокгольмской школы экономики Йонас Риддестром, «невидимая рука, о которой говорил Адам Смит, очень скоро обернется таким кулаком, который будет стучать по голове как раз тех людей, у которых ничего нет, которые обделены богатством»¹.

Именно нечто подобное произошло в нашей стране осенью 2007 г., когда резко подорожали продукты питания. Рост сразу на 25 %, а по некоторым продовольственным товарам – на 40 - 60 % (в ряде регионов даже больше) болезненно воспринят населением и оказался полной неожиданностью для правительства. Казалось бы, что для такого всплеска цен нет оснований. Предпринимают-

¹ Эксперт. 2003. № 41. 3-9 ноября. С. 33.

ся огромные усилия для подъема сельскохозяйственного производства и вывода его на траекторию устойчивого развития. Вот уже два года реализуется национальный проект «Развитие АПК», практически все регионы рапортуют о наращивании производства мяса, молока, другой продукции сельского хозяйства. На село пришли солидные инвестиции, на качественно новый уровень вышел процесс кредитования различных проектов малого и среднего бизнеса, активизировалась деловая активность. И вдруг такой поворот. Что же произошло, и какие факторы привели к оживлению инфляционных процессов?

Инфляция – категория сложная и противоречивая. Это один из показателей, который комплексно и всесторонне позволяет оценить работу правительства. Так принято во всем мире. Если потребительские цены растут, значит, власть действует неэффективно и не использует весь тот набор инструментов, с помощью которых можно влиять на инфляционные ожидания. И когда говорят, что в российском правительстве собраны профессионалы высочайшего класса, своего рода «Кулибины», то это мало кого убеждает и является слабым аргументом. Если это действительно профессионалы, то они должны были предвидеть вызовы и угрозы, заранее выстраивать защитные меры, позволяющие нейтрализовать неблагоприятные процессы. Этого не было сделано. И когда глава Кабинета Министров ходит по продовольственным рынкам и спрашивает у торговцев, почему подорожали продукты питания, то всем стало все ясно: соответствующие структуры правительства (Минфин, Минэкономразвития и др.) системно не владеют ситуацией, глубоко не вникают не в абстрактный, а в реальный процесс рыночного ценообразования, продолжают витать в облаках и надеяться на чудодейственные механизмы саморегулирования и конкуренции.

Во всяком случае первоначально выдвинутая версия о том, что китайцы и индусы стали жить лучше, потребление продуктов питания увеличилось, а это отразилось и на российском рынке продовольствия, не могла не вызвать улыбку. Почти полутора-миллиардный Китай и свыше миллиардная Индия, по всей вероятности, и дальше будут повышать благосостояние своего населения, но значит ли это, что мы обречены, таким образом, жить в условиях непрерывного роста цен продовольственных товаров? А

если к ним присоединится еще и Африка со своими 500 млн. жителей?

Россия располагает такими природными, трудовыми и финансовыми ресурсами, которые дают возможность обеспечить абсолютную продовольственную безопасность. Если рационально использовать весь биоклиматический потенциал, то страна способна прокормить один миллиард человек. Мы можем предметно влиять на мировую продовольственную ситуацию, а не зависеть от нее. Все упирается, прежде всего, в то, какую аграрную политику проводит государство. Возьмем тот же Китай. Там на десять лет освободили от налогов производителей мяса, и страна не только обеспечивает потребности внутреннего рынка данной продукцией, но и превратилась в одного из крупнейших экспортеров свинины.

Инфляция – важнейший индикатор, на основании которого можно судить об уровне и качестве управления социально-экономическими процессами в обществе. За все годы рыночных преобразований в России правительству ни разу не удалось выдержать запланированные темпы инфляции. В действительности цены на потребительские товары росли быстрее, чем предполагалось. Это означает, что на нее действует множество самых разнообразных факторов (объективных и субъективных), а их комбинации могут принимать различные формы. В ходе либерализации цены, освободившись от жесткого контроля со стороны государства, сразу же устремились вверх, и их рост был просто фантастическим. Достаточно сказать, что с 1990 г. по 2006 г. (без учета деноминации) хлеб подорожал в 42500 раз, мясо – в 60000 раз, молоко – в 200000 раз, сливочное масло – в 57000 раз, сыр – в 65000 раз. Такая динамика характерна не только для продовольствия. Взлетели на небывалую высоту цены на все остальные товары и услуги. Электроэнергия стала дороже за указанный период в 42500 раз, проезд в городском автобусе – в 140000 раз, в троллейбусе – в 17500 раз, в трамвае – в 233000 раз.

Казалось бы, что после такого феноменального роста потребительские цены должны остановиться, но они упорно ползут вверх. И 2007 год лишь подтвердил эту тенденцию. Это свидетельствует о том, что государство делает упор на чисто рыночные механизмы саморегулирования, не управляет продовольственным рынком (ведь и качество многих продуктов питания оставляет

желать лучшего) и не располагает действенными рычагами для сдерживания цен. В отношении продовольствия это очень опасно. Цены на него настолько высоки (куда уже дальше расти), что для многих людей приобретает особую остроту вопрос о доступности полноценных и качественных продуктов питания. Не надо забывать, что сегодня 41 % жителей России тратят на продукты питания свыше половины своего дохода, а еще 25 % - весь свой месячный заработок¹. Для сравнения: в промышленно развитых странах, на питание уходит 10-15 % заработной платы и если данный показатель превышает 30 %, то правительство начинает бить тревогу и принимать соответствующие меры.

Безусловно, рост цен на продовольственные товары в 2007 г. в определенной мере вызван и природно-климатическими условиями. Небывалая засуха затронула многие регионы страны, привела в ряде из них к снижению объемов сельскохозяйственного производства и росту себестоимости продукции. В Ростовской области, например, под удар этого стихийного бедствия попали 42 района, что привело к снижению производства зерна до 3,5 млн. тонн, или на 44 %. Но в целом по стране, несмотря на неблагоприятную погоду, в бункерном весе собрано 86 млн. тонн зерна, а в чистом весе урожай зерновых достиг почти 80 млн. тонн. В ЮФО выдающихся успехов добились хлеборобы Кубани – свыше 8 млн. тонн и Ставрополя – 7 млн. тонн (рекордный урожай). Сбор овощей и картофеля в стране остался на уровне 2006 г. В животноводстве благодаря национальному проекту прирост производства мяса составил за два года 14 % (планировалось 7 %), а молока – 3,6 %.

На этом основании можно сделать вывод, что природный фактор, при всей его значимости для сельскохозяйственного производства, не оказал решающего влияния на рост продовольственных цен. Были другие причины, которые действуют давно и носят более фундаментальный характер.

Во-первых, продовольственный рынок очень сильно монополизирован. Региональные и местные власти не только не ведут борьбу с этим явлением, но и способствуют монополизму, а в ряде случаев находятся на паях с бизнесом. Сращивание власти и бизнеса – это очень тревожный признак. Его нельзя не замечать, а

¹ Труд. 2007. 12 октября.

тем более игнорировать. В этом случае экономический монополизм получает властное прикрытие, что деформирует рыночные отношения и ведет к росту цен. «На самом деле, - подчеркивал член-корреспондент РАН С. Глазьев, - у нас не хватает экономической свободы: на рынках доминируют монополисты, нет добросовестной конкуренции. Цены на товары завышены в разы: молоко стоит в крупных городах втрое дороже, цены на хлеб завышены в пять раз, на овощи в Москве – в 7-10 раз, тарифы на электроэнергетику и газ – в два с половиной - три раза. Когда нет рыночной конкуренции, потребитель вынужден платить колоссальный налог в пользу монополистов. При такой организации рыночных процессов у нас никогда не может быть эффективной и тем более социально ориентированной экономики»¹.

В свое время много говорили о негативном влиянии монополии государства на социально-экономические процессы. Но частные монополии, патронируемые властью, опаснее втрое. От этого в первую очередь страдает население. В стране существует федеральная антимонопольная служба (ФАС), но монополии чувствуют себя вольготно и реализуют свои интересы через взвинчивание цен. Причем это касается не только продовольственных товаров. За последние несколько лет в четыре раза повысились цены на цемент, растут цены на другие строительные материалы, не встречая противодействия со стороны государства.

Во-вторых, одним из самых неуправляемых секторов российской экономики является торговля, воздействие на которую со стороны государства является минимальным или просто отсутствует. Это позволяет торговому обществу устанавливать высокую сбытовую и розничную наценку (30, 40, 60 % и даже больше). В развитых странах мира торговая наценка в 10-15 % уже считается чрезмерной. Ее боятся повышать: действует очень жесткая конкуренция, кроме того, повысив размер розничной надбавки к ценам, можно нарваться на решительное противодействие со стороны государства, которое с помощью налогов заберет не только полученную незаконным путем сверхприбыль, но обложит торгующую организацию крупным и весьма обременительным штрафом. Другими словами, действуют сдерживающие центры, которые не позволяют торговле манипулировать ценами.

¹ Российская газета. 2004. 14 января.

В России этого нет. Наша налоговая система практически не участвует в регулировании цен. За последнее время отменен налог с продаж, на десять процентных пунктов (до 26 %) снижен ЕСН и с 20 до 18 % уменьшена ставка НДС. Весь выигрыш от этого целиком присвоен бизнес-сообществом, в том числе торговцам, а население продолжает сталкиваться с ростом цен. Создается такое впечатление, что если в России вообще отменить все налоги, то цены как росли, так и будут расти.

Особенно много манипуляций происходит с импортными продовольственными товарами, доля которых на российском рынке весьма существенна (см. табл. № 1). Ни для кого не является секретом, что западные фирмы часто поставляют в Россию целый ряд продовольственных товаров по демпинговым ценам. Сегодня развитие страны проводят более тонкую и гибкую политику в поддержку своего товаропроизводителя. Они резко снизили или совсем прекратили, например, прямые дотации производителям мяса, но нарастили субсидии на производство кукурузы, сои, пшеницы, другого сырья для птицеводства и животноводства и тем самым влияют на себестоимость экспортной продукции.

Таблица 1

Производство и импорт продовольственных товаров в России в 2006 г¹.

	Собственное производство	Импорт	Удельный вес импорта, %
Яйца, млрд. шт.	38,5	0,5	1,3
Молоко, млн. т.	31,0	6,3	20,0
Сыры, тыс. т.	405,0	190,0	46,8
Масло растительное, млн. т.	2,6	0,64	24,6
Масло сливочное, тыс. т.	230,0	165,0	71,7

Как поступает с импортным продовольствием российская торговля? Это механизм раскрывает генеральный директор Российского птицеводческого союза Галина Бобылева. «Завозя им-

¹ Труд. 2007. 26 октября.

портную продукцию по очень низкой цене – в два раза ниже, чем сегодня составляет себестоимость отечественного мяса птицы, – говорит она, – ее позиционируют как продукцию для низкооплачиваемых слоев населения. Но на прилавке импортное мясо лежит всего на три рубля дешевле нашего. Хотя по качеству оно совершенно иное. Так именно эта «дельта» между «контрактной ценой» – той, по которой импорт завозят, и ценой на прилавке – дает сегодня возможность активно продвигать завезенный из других стран товар на российском рынке. Поскольку торговая наценка, или доля сферы обращения, при этом составляет до 200%»¹.

Но разве в правительстве не знают о таких фантастических наценках в торговле? Если знают, то почему не включают регулирующие рычаги и позволяют торговле действовать абсолютно бесконтрольно? Выходит, что импортным продовольствием торговать очень прибыльно. Поэтому столь велика зависимость нашей страны от зарубежной продукции. По мясу она составляет 40%, молоку – 20 %, сырам – 46,8 % и сливочному маслу – 71,7 %.

В настоящее время правительство договаривается с союзами производителей и крупнейшими торговыми сетями страны о замораживании цен до конца 2007 г. на социально значимые продукты питания: молоко, кефир, сметана, сыр, хлеб, яйца, подсолнечное масло, сахар. Торговая наценка будет ограничена 10 %. Эта мера вынужденная. Она если и даст эффект, то весьма кратковременный. Вводятся в действие и другие рычаги антиинфляционного регулирования: снижаются ввозные пошлины на дорожающие молочные продукты и сыры, вводятся экспортные пошлины на пшеницу и ячмень. Все это важно, но правительству следует более глубоко и основательно разобраться в механизме и структуре формирования рыночных цен. Там много посредников и лишних звеньев, которые снимают свою ренту, не обременяя себя непосильными трудами. Но самое главное – придать антиинфляционную направленность налоговой системе, которая держала бы сферу обращения в пределах достаточной разумности и экономической целесообразности.

В-третьих, на динамику инфляционных процессов в России все возрастающее влияние оказывает коррупция, масштабы кото-

¹ Труд. 2007. 26 октября.

рой поражают воображение. Товарно-денежные отношения и рынок ворвались в такие сферы деятельности, где их не должно быть: госаппарат, таможня, армия, МВД, ФСБ, суды, прокуратура и другие структуры. По данным фонда «ИНДЕМ», руководимого Г.А. Сатаровым, рынок деловой коррупции в стране вырос с 33,5 млрд. долл. в 2001 г. до 316 млрд. долл. в 2005 г. Власть стала объектом купли-продажи, средством взимания ренты со всего общества. Специалисты считают, что самая высокая взятка за назначение на пост вице-премьера, зафиксированная до 1998 г., составляла 2 млн. долл., а в 2005 г. минимальная взятка за кресло министра взлетела до 20 млн. долл.¹. Если в 2001 г. за среднюю взятку на рынке деловой коррупции можно было приобрести квартиру площадью в 30 м², то в 2005 г. – уже 209 м².² Полагают, что российская коррупционная система насчитывает около 2,5 млн. членов. Это двести пятьдесят полнокровных дивизий. В стране ежегодно отмечается порядка 39 млн. случаев, связанных со взяточничеством. Однако вероятность, попасть за решетку нарушителей закона составляет лишь 0,0013 %³.

Разумеется, все это экспертные оценки и цифры о масштабах коррупции варьируют в значительном диапазоне. Так, первый заместитель Генерального прокурора РФ Александр Буксман считает, что объем рынка коррупции в нашей стране сопоставим по доходам с Федеральным бюджетом и оценивается в 240 с лишним миллиардов долларов⁴. А руководитель Следственного Комитета при Прокуратуре РФ Александр Бастрыкин полагает, что «беда нашей экономики в том, что она в значительной массе носит теневой характер. Ежегодно из страны нелегально вывозятся средства, сопоставимые с двумя бюджетами»⁵.

Взятки, различного рода откаты и другие формы «дани», которые бизнес платит чиновникам – это изъятие из реального хозяйственного оборота безналичных денег и превращение их в наличные (в рублях или в валюте). Это означает, что коррупция выступает одним из факторов увеличения наличного денежного об-

¹ ЭКО. 2007. № 8. С. 188-189.

² Экономическое возрождение России. 2007. № 2. С. 31.

³ Трибуна. 2007. 8 июня.

⁴ Российская газета. 2006. 11 ноября.

⁵ Российская газета. 2007. 29 августа.

ращения в стране и тем самым стимулирует инфляцию. Кроме того, предприниматели и коммерсанты включают коррупционную «смазку» в цены на товары и услуги, перекладывая тем самым бремя различных поборов на конечных потребителей. Население приобретает товары и услуги по ценам, в которых коррупционная составляющая не только присутствует, но и постоянно возрастает. Коррупция такого размаха представляет серьезную политическую и социально-экономическую угрозу. Она затрудняет борьбу с инфляцией, делает ее неэффективной. «Я берусь утверждать, - говорил С. Глазьев, - что главная причина инфляции сегодня – это криминализация рынка и коррупция в госаппарате. Привезите товар из Астрахани в Москву – он увеличится в цене десятикратно! Такого нет нигде в мире! ... При этом половина помидоров и арбузов останется на полях. Поэтому что по таким ценам их невозможно продать. Но и мафии это выгодно, и государство это дело практически поддерживает»¹.

Не обуздав коррупцию и не сведя ее к минимуму, государство будет постоянно проигрывать борьбу с инфляцией, не сможет поставить рыночную стихию в рамки правового поля и тем самым защитить социально уязвимые слои населения от ценового произвола.

В-четвертых, цены на потребительские товары и услуги очень тесно корреспондируются с денежной массой. После дефолта в августе 1998 г. количество наличных и безналичных денег в обращении стало стремительно увеличиваться. За 1999-2007 годы денежная масса (денежный агрегат М 2) выросла более чем в 30 раз. Для сравнения: за этот период времени ВВП страны вырос на 60 %. Наблюдается рост и наличных денег (денежный агрегат М 1) в обращении, о чем свидетельствуют данные таблицы № 2. С 2001 г. по 2007 г. количество наличных денег в обращении увеличилось почти в 7,8 раза. Если в 2002 г. абсолютный прирост наличности в стране равнялся 177 млрд. руб., то в 2007 г. – уже 1281,6 млрд. руб. Следует заметить, что по коэффициенту наличности

$$\left[\frac{\text{наличные деньги (М 1)}}{\text{объем денежной массы (М 2)}} \right]$$

¹ Новое время. 2007. 13 февраля.

мы превосходим США более чем в пять раз. Слишком большой удельный вес наличных денег в денежной массе (сейчас он превышает 40 %) порождает целый ряд проблем: растут масштабы отмывания денег, что напрямую угрожает экономической и национальной безопасности страны, теряется прозрачность коммерческих сделок, создается благоприятная среда для коррупции и т.д. Нынешний глава кабинета министров РФ В. Зубков, будучи до этого руководителем Федеральной службы по финансовому мониторингу, сказал об этом вполне ясно и определенно: «Что такое наличные деньги?»

Это деньги, которые вывозятся в неизвестном направлении, но известно кому: на подкуп чиновникам и криминальным структурам. Поэтому колоссальный объем наличных денег для любой страны блага не представляет... Сейчас мы большую часть наличности не видим»¹.

Таблица 2

Рост наличных денег, находящихся в обращении²

Годы	Количество наличных денег в обращении (млрд. руб.)	Ежегодный абсолютный прирост (млрд. руб.)
2001	446,5	—
2002	623,5	177,0
2003	813,9	190,4
2004	1224,7	410,8
2005	1669,9	445,2
2006	2195,4	525,5
2007	3477,0	1281,6

Наращивание денежной массы (М 2) до определенного предела может вызывать позитивные изменения в хозяйственном механизме страны: экономика подпитывается реальными деньгами, стимулируется экономический рост и инвестиционная активность, исчезают неплатежи и различного рода суррогаты в расчетах между хозяйствующими субъектами, предприятия получают необходимые им оборотные средства, улучшается сбор налогов и

¹ «Российская газета». 2006. 20 октября.

² «Труд». 2007. 26 октября.

т.д. Но есть и явные риски. Они возникают в том случае, если объем денежной массы превысит реальный спрос на деньги для нормального экономического развития, а Центробанк и Минфин не запустят в действие механизм стерилизации избыточной денежной массы или сделают это с опозданием. В этом случае всплеск инфляции не только возможен чисто теоретически, но и проявляется на практике в реальном виде.

На наш взгляд, именно такой сценарий произошел в 2007 г. Напомним, что с 1 июля 2006 г. были сняты все ограничения на движение капиталов внутри страны и принят комплекс с мер по превращению рубля в полноценную конвертируемую валюту и его признания на мировом рынке в качестве платежного и расчетного средства. Это сразу же вызвало мощный приток иностранных инвестиций в Россию. В 2006 г. их пришло около 40 млрд. долл., а в 2007 г. ожидается порядка 60-70 млрд. долл. Приход иностранного капитала – фактор положительный и его надо приветствовать: это новые рабочие места, современные технологии и менеджмент, налоги, реальное включение страны в мировое инвестиционное пространство и т.д. Но иностранные инвестиции приходят в иностранной валюте, которую нужно переводить в рубли. А для этого надо увеличивать денежную массу. Только в первой половине 2007 г. Центробанк проэмитировал 1 трлн. руб. Поэтому если приток иностранного капитала превышает разумные пределы, то это может подстегнуть инфляцию. Иностранные инвестиции хороши, но надо соблюдать меру.

Другим фактором роста денежной массы является динамика мировых цен на нефть и нефтепродукты. В Россию идет все нарастающий вал нефтедолларов, которые необходимо конвертировать в рубли. И здесь заложено противоречие, которое напрямую влияет на денежную массу: Центробанк покупает доллары по валютному курсу (1 долл. равен приблизительно 25 руб.), а по паритету покупательной способности (ППС) (1 долл. стоит порядка 12 руб.). Разрыв между валютным курсом и ППС (в промышленно развитых странах они совпадают или близки к этому) может привести к избыточности денежной массы.

Есть и другие факторы, влияние которых на динамику денежной также проявляется. Российские банки стремительно наращивают программы кредитования населения. За первое полу-

годие 2007 г. объем банковских кредитов населению увеличился на 23,9 % и на 1 июля 2007 г. составил 2,6 трлн. руб.

Управление денежным обращением, его настройка на процесс созидательного социально-экономического развития требует ювелирного мастерства и высочайшего профессионализма. Безусловно, увеличивая денежную массу, мы тем самым стремимся выйти на оптимальный уровень монетизации российской экономики

$$\left[\frac{M2}{\text{ВВП}} \times 100 \right]$$

и тем самым создать благоприятные условия для продолжения экономического роста. Но здесь, как уже говорилось раньше, есть и риски, с которыми нельзя не считаться.

В-пятых, нуждается в совершенствовании системы подоходного налогообложения. Переход на прогрессивные ставки подоходного налога – это объективная необходимость. Сейчас против этого выступают и правительство, и Госдума, и бизнес. Но реальная жизнь заставит вернуться к прогрессивному налогообложению, иначе «разбегание» между богатыми и бедными станет настолько громадным, что последним будет совершенно нечего терять и нас могут подстеречь большие неприятности социального характера.

Все уже давно заметили, что как только власти объявляют об очередном повышении зарплаты бюджетникам и пенсий пенсионерам, торговля сразу повышает цены на товары и услуги, нивелируя тем самым прирост доходов. Минфин и Центробанк убедили и Президента, и правительство в том, что пенсии резко повышать нельзя, иначе вырастет инфляция. Получается замкнутый круг, который на Западе уже давно разорвали. Там с помощью прогрессивного налогообложения обеспечивают «горизонтальную социальную справедливость» (все должны платить налоги) и «вертикальную социальную справедливость» (после уплаты налогов разрыв между богатыми и бедными должен уменьшаться). В России же не соблюдается ни горизонтальная справедливость (по оценкам экспертов, сумма скрытого от налогообложения капитала в стране составляет 100 млрд. долл.), ни вертикальная (на-

селение платит подоходный налог по ставке 13 %, а собственники с дивидендов – 9 %).

Расчеты, проведенные специалистами, убедительно свидетельствуют о том, что через механизм прогрессивного подоходного налога можно аккумулировать в государственном бюджете суммы, достаточные для решения проблем бедности, пенсионного обеспечения, повышения заработной платы бюджетникам и т.д. За 2001-2004 г. богатые жители России заплатили подоходного налога (по ставке 13 %) 1910,4 млрд. руб. Если же применить ставки США (33 %), то поступления в бюджет выросли бы до 4849,5 млрд. руб., а по ставкам социально ориентированных стран Европы (50 %) – 7347,7 млрд. руб. Это означает, что улучшенные выгоды госбюджета составляют соответственно 2939,1 и 5437,3 млрд. руб¹.

Во всем мире так и поступают. Берут высокие налоги с богатых и отдают бедным. Совокупный спрос не увеличивается и инфляция не растет. Что нам мешает использовать данный механизм, который прошел проверку временем?

Управление рыночной экономикой в целом и ее отдельными сегментами – это сложнейшая комбинация саморегулирующих начал, генетически присущих рыночному хозяйству, и инструментов государственного регулирования, в результате которого экономическая система приобретает устойчивость, динамично развивается и достигает наличных целей по всем социально-экономическим индикаторам и параметрам. Сам рыночный механизм самонастройки, ориентирующийся на максимизацию коммерческого результата, не способен успешно решать социальные проблемы. Но и только государственное регулирование не справится с ними. Лишь симбиоз рынка и государства создает возможности для маневра, делает экономику эффективной, предсказуемой и управляемой.

¹ В. Смирнов, Т. Лукьянчикова. Инфляция и трудовые доходы // Экономист, 2007. № 1. С. 50.

ИССЛЕДОВАНИЕ ТЕОРЕТИЧЕСКИХ ПОДХОДОВ К АНАЛИЗУ ИНВЕСТИЦИЙ КАК ЭКОНОМИЧЕСКОЙ КАТЕГОРИИ

Научный и практический интерес к проблемам инвестиционного развития в России уже на протяжении более пятнадцати лет остается высоким. Это объясняется не только ролью, которую выполняют инвестиции, но и настоятельной необходимостью создания осмысленной, фундаментальной теории управления инвестиционной деятельностью. Среди отдельных ее аспектов, которые становятся предметом научных дискуссий, особое внимание уделяется вопросам формирования терминологической системы, позволяющей проводить исследования на единой методологической основе.

Однако анализ различных, в том числе общепризнанных работ экономистов, посвященных ключевым направлениям регулирования инвестиционной деятельности, обнаруживает отсутствие единства взглядов в вопросе о современном понятии инвестиций.

В этой связи совершенствование понятийного аппарата, формулировка четких и обоснованных определений, устранение разночтения в терминологии призваны создать необходимую научную основу для проведения экономических исследований. Это предполагает необходимость анализа этой важной экономической категории, прежде всего, с правовой точки зрения.

На законодательном уровне попытка дать определение понятию "инвестиции" была предпринята с вступлением в силу закона РСФСР "Об инвестиционной деятельности РСФСР" от 26.06.91 № 1488-1, где инвестиции рассматривались как "...денежные средства, целевые банковские вклады, паи, акции и другие ценные бумаги, технологии, машины, оборудование, лицензии, в том числе и на товарные знаки, кредиты, любое другое имущество или имущественные права, интеллектуальные ценности, вкладываемые в объекты предпринимательской и другие виды деятельности в целях получения прибыли (дохода) или дос-

тижения положительного социального эффекта"¹.

Однако исчерпывающим такое определение назвать трудно. Здесь нам видятся следующие неточности.

1. Вызывает сомнение логика построения этого определения, связанная со смешением и перечислением в едином ряду того, что вкладывается в объекты предпринимательской и других видов деятельности (денежные средства, имущество и т.д.) и на этой основе становится инвестицией, с тем, что само по себе уже являлось или является объектом вложений (паи, акции, другие ценные бумаги).

2. По существу, данное определение основано на перечислении видов и предметов инвестирования, что не может в полной мере удовлетворять принципу универсальности понятия, поскольку не содержит исчерпывающего перечня того, что является инвестициями. Можно говорить о том, что законодатель пошел по пути включения в понятие "инвестиции" как имущества, так и некоторых иных объектов, при этом, фактически ставя между понятиями "материальные ценности" и "инвестиции" знак равенства, что нельзя признать удовлетворительным.

Несомненно, определенная ясность в трактовку категории "инвестиции" была привнесена с выходом Федерального закона от 25.02.99 № 39-ФЗ "Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений", в котором инвестиции рассматриваются как "денежные средства, ценные бумаги, иное имущество, в том числе имущественные права, иные права, имеющие денежную оценку, вкладываемые в объекты предпринимательской и иной деятельности в целях получения прибыли и достижения иного полезного эффекта".² Однако в данном определении, помимо указаний на предпринимательский характер инвестиций и их нацеленность на получение прибыли, подчеркивается связь инвестиций с полезным эффектом процесса инвестирования, что само по себе требует до-

¹ Закон РСФСР от 26 июня 1991 г. "Об инвестиционной деятельности в РСФСР"//Российская газета. 1991. 4 июля.

² Федеральный закон РФ от 25 февраля 1999 г. №39-ФЗ (с изменениями, внесенными Федеральным законом от 2 января 2000 г. №22-ФЗ) "Об инвестиционной деятельности в РФ, осуществляемой в форме капитальных вложений".

полнительного пояснения, поскольку понятие эффекта здесь не раскрыто. Таким образом, по мнению автора, законодательная трактовка нуждается в дальнейшем развитии.

Рассмотрим основные направления разработки категории "инвестиции" и дадим детальный обзор различных точек зрения, представленный в научной литературе.

В самом широком смысле слова под инвестициями подразумевается любое вложение средств для получения дохода при достаточном приросте капитала, который позволяет скомпенсировать инвестору отказ от неиспользования имеющихся средств на потребление в текущем периоде, возмещая потери от инфляции.¹

Однако некоторые авторы придерживаются точки зрения, согласно которой, трактовка инвестиций при помощи таких пассивных характеристик, как "отказ от текущего потребления" или "неиспользуемый для текущего потребления доход" в определенной степени затушевывает экономический смысл инвестирования, представляющего собой, прежде всего, активную операцию по вложению капитала в объекты предпринимательской или иной деятельности.²

Наиболее распространенным, в рыночном смысле слова, является понимание инвестиций, представленное Петраковым Н.Я., где, с одной стороны, они рассматриваются как любое вложение свободных денежных средств в различные формы финансового и материального богатства или активы с целью получения дохода, а, с другой стороны, как все виды имущественных и интеллектуальных ценностей, которые вкладываются в объекты различных видов предпринимательской деятельности, с целью получения прибыли³.

В монографии Бланка И.А. под инвестициями понимаются долгосрочные вложения государственного и частного капитала в различные отрасли национальной и зарубежной экономики с це-

¹ Кныш М.И., Перекатов Б.А., Тютиков Ю.П. Стратегическое планирование инвестиционной деятельности. СПб, 1998. С.7.

² См., например: Марголин А.М. Инвестиции. М.: Изд-во РАГС, 2006. С. 14.

³ Инвестиционно-финансовый портфель / Под ред. Петракова Н.Я. М.: Соминтэк, 1993. С.7.

лью получения прибыли.¹ В данном определении автор учитывает субъекты и объекты инвестиционного процесса, производственные отношения по поводу формирования и воспроизводства инвестиций, однако цель вложений он ограничивает только получением прибыли.

Достаточно полное и, на наш взгляд, удачное определение инвестиций дается в энциклопедическом словаре, изданном в РАГС при Президенте Российской Федерации, где к инвестициям отнесены денежные средства, целевые банковские вклады, паи, акции и другие ценные бумаги, технологии, машины, оборудование, иное имущество, а также имущественные и иные права, имеющие денежную оценку, вкладываемые в объекты предпринимательской или иной деятельности для достижения стратегических целей инвестора, получения прибыли и иного полезного эффекта.²

Известной является точка зрения профессора Райзберга Б.А., согласно которой инвестиции представлены как "средства, призванные служить удовлетворению будущих потребностей, для чего они отвлекаются от текущего использования и вкладываются в определенное дело, обещающее приносить экономическую выгоду или социальные блага".³

При определении сущности инвестиций Тумусов Ф.С. указывает на то, что инвестиции – это затраты денежных средств, и часть дохода, используемая не на текущее потребление, а на воспроизводство всего общественного и индивидуального капитала.⁴ В этом определении автор попытался соединить ресурсный и затратный подходы, показывая, что выделение какого-либо одного элемента инвестиций (затрат или ресурсов) имеет существенный недостаток, заключающийся в статичной характеристике объекта анализа, что ограничивает возможности исследования инвестиций как целостного процесса.

¹ Бланк И.А. Управление инвестициями предприятия. К, 2003. С. 7.

² Энциклопедический словарь. Современная рыночная экономика /Под ред. В.И. Кушлина и В.П. Чичканова. М., 2004. С.182.

³ Райзберг Б.А. Государственное управление экономическими и социальными процессами. М., 2005. С. 339-340.

⁴ Тумусов Ф.С. Инвестиционный потенциал региона: теория, проблемы, практика. М., 1999. С. 49.

Попытку дистанцироваться от единого и исчерпывающего определения инвестиций предпринял Мертенс А. Его позиция заключается в том, что в макроэкономике инвестиции – это часть валового внутреннего продукта, не потребленная в текущем периоде и обеспечивающая прирост капитала в экономике; в микроэкономике – инвестиции – это процесс создания нового капитала; в финансовой теории инвестиции – это сегодняшние затраты, целью которых является получение будущих выгод.¹

Несмотря на известную оригинальность такого подхода, нам представляется, что приведенным определениям присущи весьма существенные недостатки. Так, в частности, весьма спорно отождествление инвестиций с созданием нового капитала на микроуровне. По нашему мнению, предприятие может производить добавленную стоимость, ничего не инвестируя. Поскольку получаемая при этом прибыль одновременно является и элементом нового капитала, и элементом добавленной стоимости, постольку процесс создания нового капитала возможен и без инвестиций.

Обратим внимание на то, что в зарубежной и отечественной литературе встречаются определения, где инвестиции приравниваются к свободным денежным средствам. Однако последние не всегда приобретают форму инвестиций, поскольку ценность наличных денег может быть уменьшена, например, инфляцией, а для их превращения в инвестиции, необходимо одно из условий, их размещение с целью получения дохода.

В рамках данного подхода представляется узкой формулировка инвестиций в работе Богатина Ю.В., Швандара В.А.², Ежова А.Н.³, где в качестве предмета вложений рассматриваются лишь денежные средства. По нашему мнению, с такой трактовкой данной категории нельзя согласиться, поскольку инвестирование капитала может осуществляться не только в денежной, но и в других формах – движимого и недвижимого имущества, различных финансовых инструментов, и т.п.

¹ Мертенс А.В. Инвестиции: курс лекций по современной финансовой теории. Киев, 1997. С.3.

² Богатин Ю.В., Швандар В.А. Инвестиционный анализ. М., 2000. С. 18.

³ Ежов А.Н. Управление рыночными механизмами в инвестиционном процессе: Монография. М., 2002. С. 420.

Заслуживает критической оценки и определение, данное в учебнике под редакцией Булатова А.С., где инвестиции определяются как сбережения, направляемые в хозяйственную жизнь; вложения в капитал.¹ Если инвестиции рассматривать, согласно данному определению, как вложения в капитал, а капитал в свою очередь понимается как экономический ресурс, представляющий собой сумму средств, используемых для предпринимательской деятельности, то здесь неучтены, на наш взгляд, два аспекта: во-первых, в составе экономических ресурсов для предпринимательской деятельности используются не только инвестиционные ресурсы, а во-вторых, в рассматриваемом определении за процесс инвестирования не возможно определить его конечную цель.

Недостаточно обоснованным представляется подход к определению инвестиций, приведенный в Российской банковской энциклопедии, где инвестиции предлагается рассматривать как долгосрочные вложения капитала внутри страны и за границей.² Увязывание ожидаемых выгод с длительным периодом времени, на наш взгляд, является некорректным. Безусловно, отдельные формы инвестиций носят долгосрочный характер, однако инвестиции могут быть и краткосрочными, так как многие операции, связаны, в частности, с вложениями в ценные бумаги и изначально рассчитаны на получение разового результата в краткосрочном периоде (например, краткосрочные финансовые инвестиции в облигации). Кроме того, такой подход к определению понятия "инвестиции", как правило, не разделяется авторами, рассматривающими инвестиции на микроуровне.

Анализ зарубежной экономической литературы последних лет, приводит нас к выводу, что в различных школах и направлениях экономической мысли также отсутствует единая унификация понятия "инвестиции", однако, определения данной категории содержат общую существенную черту – связь инвестиций с получением дохода как целевой установки инвестора. В наиболее общем виде инвестиции понимаются зарубежными учеными как вложения капитала с целью его увеличения в будущем. Такой

¹ Экономика / Под ред. А.С. Булатова. М.: Экономистъ, 2005. С.73.

² Российская банковская энциклопедия / Под ред. О.И. Лаврушина. М.: Энциклопедическая творческая ассоциация, 1995. С. 170.

подход к определению понятия "инвестиции" господствует как в европейской, так и в американской методологии.

Так, в популярном за рубежом курсе "Инвестиции" отмечается: "В наиболее широком смысле слова "инвестировать" означает расстаться с деньгами сегодня, чтобы получить большую сумму в будущем"¹.

Приведенный вариант определения инвестиций, на наш взгляд, представляется неудачным, несмотря на его достаточно широкое распространение. Во-первых, любая форма предпринимательства предполагает расставание с активами в настоящем ради их прироста в будущем. Тогда инвестиции в приведенном выше смысле просто дублируют понятие предпринимательские затраты. Во-вторых, отказ от текущего потребления ради будущего может происходить не только в денежной форме, но и в других формах движимого и недвижимого имущества, нематериальных активов.

Таким образом, на исходном уровне анализа можно лишь утверждать, что инвестиции – это предпринимательское использование части собственного дохода и привлеченных активов ради получения чистого дохода. Но даже в этом конкретизированном смысле приведенное определение не является инструментально приемлемым, поскольку, отвлекая активы (доход) в настоящем (текущем) периоде, получить прибыль в будущем можно двумя принципиально разными способами: через покупку и перепродажу ценных бумаг или вторичных активов; через воспроизводство действующих и создание новых предприятий и организаций для производства товаров и услуг.

Разница между двумя этими направлениями инвестиций очень существенна, и их нельзя свести в одном понятии. Поэтому некоторые издания приводят не одно, а два определения инвестиций. Например, в Оксфордском толковом словаре приводятся следующие определения инвестиций²:

1. Приобретение средств производства, таких, как машины

¹ Шарп У.Ф., Александер Г.Дж., Бейли Д.В. Инвестиции. М., 1998. С. 4.

² Бизнес: Оксфордский толковый словарь: Англо-русский: более 4000 терминов. М., 1995. С.335.

и оборудование, для предприятия, с тем, чтобы производить товары для будущего потребления. Обычно такое приобретение называется капитальными вложениями (capital investment).

2. Приобретение активов, например, ценных бумаг, произведений искусства, депозитов в банках или строительных обществах и т.п. в целях, прежде всего, получения финансовой отдачи в виде прибыли или увеличения капитала. Такой вид финансовых инвестиций (financial investment) представляет собой средства сбережения.

Похожее определение приведено в более краткой форме в Толковом словаре Бернара И. и Колли Ж. Здесь под инвестициями понимается "приобретение средств производства. В более широком смысле: приобретение капитала с целью получения дохода. В общепотребительном смысле: вложение в ценные бумаги"¹.

В приведенных определениях проводится разграничение между капиталобразующими (реальными) и финансовыми инвестициями. Если первые, в конечном счете, приводят к вводу в эксплуатацию новых средств производства, то вторые сводятся лишь к смене прав на собственность на уже существующее имущество. По нашему мнению, это значительное продвижение в конкретизации понятия инвестиций.

Кроме того, существуют и другие определения понятия "инвестиции", с которыми мы встречаемся в курсах макро- и микроэкономики. Так, в работе Э. Долана и Д. Линдсея инвестиции на макроуровне определяются как "увеличение объема функционирующего в экономической системе капитала, то есть предложенного количества средств производства, созданного людьми"².

Если мы обратимся к словарю, который приложен к известному учебнику "Экономикс" Макконнелла К. и Брю С., то там можно встретить следующее определение исследуемого нами понятия: "Инвестиции – это затраты на производство и накопление

¹ Бернар И., Колли Ж. Толковый экономический финансовый словарь. М., 1994. Т. II. С 57.

² Долан Э. Дж., Линдсей Д. Микроэкономика: Пер. с англ. В. Лукашевича / Под общ. ред. Б. Лисовика, В. Лукашевича. СПб., 1994. С. 440.

средств производства и увеличение материальных запасов".¹

На наш взгляд, вышеупомянутые определения трудно назвать бесспорными, поскольку, здесь инвестиции рассматриваются как механизм (способ) увеличения производительных ресурсов общества. Фактически они сужают понятие инвестирования до производственного инвестирования. При такой трактовке, по мнению автора, вложения в ценные бумаги уже нельзя относить к категории "инвестиции", так как не происходит увеличения производительных ресурсов общества.

В работе Дорнбуша Р. и Фишера С., которая получила широкую известность в России, об инвестициях пишется так: "Если мы придаем инвестициям более общий смысл, рассматривая в этом качестве любую текущую деятельность, которая увеличивает будущую способность экономики производить продукцию, мы должны включать в инвестиции не только физические капиталовложения, но и инвестиции в человеческий капитал".² Мы разделяем точку зрения, согласно которой инвестируются не только финансовые, материально-технические и информационные ресурсы, но и трудовые ресурсы, непосредственно осуществляющие тот или иной инвестиционный проект.

Сакс Д. и Ларрен Б. определяют инвестиционные расходы как "поток продукции в течение любого промежутка времени, направленный на поддержание или увеличение основного капитала".³ Такое определение позволяет обратить внимание на акцентированный объект инвестиций – основной капитал, что свидетельствует о наличии "капитального" подхода к трактовке инвестиций. Линдерт П. рассматривает инвестиции как финансовый поток или кредит⁴, что отражает понимание инвестиций в самом обобщенном виде, когда, по сути, происходит отождествление инвестиций с денежным оборотом и, на наш взгляд, является

¹ Макконнелл К.Р., Брю С.Л. Экономикс. Т.2. М.; Республика, 1993. С.338.

² Дорнбуш Р., Фишер С. Макроэкономика / Пер. с англ. М.: Изд-во МГУ: ИНФРА-М, 1997. С.56.

³ Сакс Дж. Д., Ларрен Ф.Б. Макроэкономика. Глобальный подход. Пер. с англ. М.: Дело, 1996. С. 172.

⁴ Линдерт П.Х. Экономика мирохозяйственных связей / Пер. с англ.; общ. ред. и предисл. О.В. Ивановой. М.: Прогресс, 1992. С. 473.

весьма дискуссионным.

Не позволяет раскрыть сущность инвестирования и определение, представленное в монографии Гитмана Л.Дж. и Джонка М.Л., где "инвестиция – это способ помещения капитала, который должен обеспечить сохранение или возрастание стоимости и принести положительную величину дохода"¹. Действительно, исходя из положений экономической теории, можно утверждать, что хранение денег "в чулке" в условиях дефляции (снижения общего уровня цен в экономике) не только обеспечивает сохранение стоимости, но и приносит определенный доход. Однако, по мнению автора, к инвестициям подобный метод помещения капитала отношения не имеет.

На наш взгляд, самым частым заблуждением, встречающимся в современной как отечественной, так и зарубежной литературе, является идентификация понятия "инвестиции" с понятием "капитальные вложения". Так, например, по мнению Барда В.С., термин капиталовложения "по своей смысловой нагрузке равнозначен термину "инвестирование", и разница между ними состоит лишь в лингвистическом и филологическом смысле с тем преимуществом, что термин "инвестиции" более удобен и экономичен при работе в образовании производных терминов таких как, "инвестиционный процесс", "инвестиционный комплекс" и т.д.²

Другие авторы подчеркивают, что понятие "капитальные вложения" обычно используется в узком значении этого слова (затраты на воспроизводство основных фондов), в широком смысле слова под капитальными вложениями понимают инвестиции в любые виды внеоборотных активов, т.е. в долгосрочные финансовые вложения.³ Встречается мнение, когда капитальные

¹ Гитман Л. Дж., Джонк М.Д. Основы инвестирования. / Пер. с англ. М.: Дело, 1997. С.10.

² Бард В.С. Финансово-инвестиционный комплекс: теория и практика в условиях реформирования российской экономики. М.: Финансы и статистика, 1998. С.23.

³ Инвестиционная деятельность предприятий: маркетинг, аудит, мониторинг финансовых и информационных потоков. Монография. /Под ред. д.э.н. Д.Д. Костоглодова. Ростов н/Д: РГЭУ (РИНХ), 2003. С.33.

вложения рассматриваются как отдельная группа инвестиций.¹

Также существует подход к рассмотрению категорий инвестиции и капиталовложения, где различие между ними строится на разделении форм собственности, а именно капиталовложения относят к бюджетным средствам, а инвестиции к средствам привлеченным предпринимателем от негосударственного инвестора.²

На наш взгляд, под капитальными вложениями могут пониматься те или иные крупные единовременные затраты, которые производятся в начале инвестиционного процесса, и текущие затраты, которые осуществляются позднее и автоматически вытекают из этих единовременных затрат. Кроме того, в соответствии со своим названием капиталовложения можно рассматривать как вложения только в основной капитал, тогда как вложения в другие виды экономических ресурсов, такие как информационные ресурсы, ценные бумаги, материальные запасы, приобретение патентов, капиталовложениями не именуется.

В этой связи, анализ научных разработок, позволяет присоединиться к мнению ученых, считающих, что термин "инвестиции" как категория рыночной экономики, является более широким и системным понятием, включающим в себя всю совокупность различных видов и форм вложения и имеющим две составляющие – реальную и финансовую, в то время как капитальные вложения выступают только в качестве одного из элементов капиталобразующих инвестиций и не позволяют рассматривать обозначенные термины как аналог.

Таким образом, проведенное исследование различных подходов к изучению инвестиций как экономической категории позволяет сделать ряд принципиальных выводов:

- научная мысль до сих пор не выработала универсальное определение термина "инвестиции", которое отвечало бы потребностям как теории, так и практики, а также было бы адекватным с позиций конкретного субъекта их осуществления, что свидетельствует о многоаспектности данной экономической категории;

¹ Ендовицкий Д.А. Комплексный анализ и контроль инвестиционной деятельности: Методология и практика / Под ред. проф. Л.Г. Гиляровой. М.: Финансы и статистика, 2001. С. 20.

² Мочиев М.Б. Экономическое содержание инвестиций, их классификация // Экономический анализ: теория и практика. 2005. №23. С.7.

- было выявлено, что между теоретическими и официально принятыми формулировками встречаются существенные различия, что, вероятно, затрудняет возможности макроэкономического анализа для выработки государственной инвестиционной политики;

- исследование системных изменений экономических отношений по поводу реализации инвестиций, позволяет предположить, что сущность отношений, определяемых категориями "капитальные вложения" и "инвестиции" не одинакова. Проведенный анализ показал, что капитальные вложения выступают только в качестве одного из элементов инвестиций и могут рассматриваться лишь как одна из форм инвестиций, но не как их аналог.

С учетом выше обозначенных положений определение инвестиций может быть уточнено следующим образом: инвестиции – это долгосрочные вложения капитала, направленные на его воспроизводство (во всех формах) с целью получения дохода (прибыли), социального эффекта и повышения конкурентоспособности экономики.

По мнению автора, такой теоретико-методологический подход к определению экономического содержания инвестиций позволит выйти на качественно новый уровень управления инвестиционными процессами в современной России.

Янукян М.Г., к.э.н., доц. (Пятигорский филиал СКАГС)

КОМПЛЕКСНАЯ ПРОГРАММА РАЗВИТИЯ РЫНКА ЦЕННЫХ БУМАГ НА РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ (НА ПРИМЕРЕ ЮЖНОГО ФЕДЕРАЛЬНОГО ОКРУГА)

Финансовый рынок в рамках рыночной экономики является важным механизмом достижения макроэкономического равновесия. Эффективно функционирующий национальный финансовый рынок является своеобразным буфером от негативных воздействий со стороны международных товарных и финансовых рынков. Мировой опыт свидетельствует, что существует взаимосвязь между уровнем развития рынка ценных бумаг и долгосрочными темпами экономического развития.

В силу географических особенностей нашей страны, особую значимость приобретает построение региональных рынков ценных бумаг, как составляющих единого рыночного пространства.

Очевидно, что хорошо развитый региональный фондовый рынок будет способствовать:

- росту эффективности производства за счет действенной системы перераспределения капиталов на региональном и межрегиональном уровнях;
- реализации долгосрочных проектов, что определяет перспективную конкурентоспособность экономики;
- снижению стоимости финансовых ресурсов для экономического развития;
- развитию высокотехнологичных и инновационных отраслей, обеспечивающих лидерство для национальной экономики в мировом разделении труда;
- повышению инвестиционной активности предприятий;
- обеспечению эффективного межотраслевого перелива капитала;
- развитию мелкого и среднего бизнеса за счет венчурного финансирования.

Имеющиеся в настоящее время проблемы в развитии регионального финансового рынка, его слабость могут оказаться тормозом для дальнейшего наращивания инвестиций и несут в себе угрозу серьезного торможения темпов экономического роста.

Для формирования полномасштабных рыночных отношений в регионе необходимо всемерное содействие развитию фондового рынка, который будет способствовать концентрации и перемещению свободных капиталов в сектор реальной экономики. Являясь составной частью рыночного перераспределительного механизма, рынок ценных бумаг должен обеспечивать взаимодействие всех его субъектов, способствовать созданию оптимальной структуры общественного производства по размещению капитала и его объему.

Безусловно, формирование и развитие региональных рынков ценных бумаг будет зависеть от уровня развития экономики и национального фондового рынка в целом, но также и от тех субъективных усилий, которые будут предприняты в регионах всеми участниками рыночных отношений.

В этой связи предложенная в работе комплексная программа ориентирована на принятие мер по стимулированию ускоренного развития регионального фондового рынка. Предлагаемая концепция призвана определить ключевые направления развития регио-

нального рынка ценных бумаг в целях обеспечения ускоренного экономического развития, как отдельных регионов, так и страны в целом, за счет превращения финансового рынка в важнейшие факторы социально-экономического развития. Для достижения этого необходима реализация следующего комплекса мероприятий (см рис.).

Важнейшее значение для эффективного функционирования рынка ценных бумаг имеет грамотная организация структуры органов государственного регулирования. Существующая система по ряду положений препятствует развитию рынка капиталов. Необходимо проведение реформы регулирования, направленной на подключение субъектов Российской Федерации к управлению региональным рынком ценных бумаг.

Структура мегарегулятора, учитывающая федеративное устройство страны, приведет к ускорению развития регионов, общему повышению инвестиционной активности, и, как следствие, росту региональной экономики.

Администрации муниципальных образований, используя возможности фондового рынка, могут мобилизовать как внутренние, так и внешние инвестиционные ресурсы для повышения эффективности и восстановления экономики. В этой связи довольно актуально выглядели бы муниципальные займы, направленные в высокорентабельные, самокупаемые инвестиционные проекты.

В современных условиях без привлечения крупных капиталов невозможно обеспечить рост конкурентоспособности. В странах с развитыми рыночными отношениями происходит борьба за инвестиционные ресурсы. Многие предприятия в российских регионах уже давно поставлены перед необходимостью поиска источников финансирования инвестиций.

Логично предположить, что растущая потребность российских региональных компаний в привлечении финансовых ресурсов должна привести к активизации использования ими инструментов рынка ценных бумаг. Однако, большинство предприятий в регионах не рассматривают национальный финансовый рынок как механизм привлечения инвестиционных ресурсов и зачастую вообще не имеют к нему доступа.



Рисунок. Комплексная программа формирования регионального рынка ценных бумаг¹

Основным источником инвестиций для региональных компаний остаются либо собственные средства, либо кредиты. Соответственно, региональный финансовый рынок испытывает недостаток ликвидности по качественным активам. Ограниченность спроса со стороны консервативных долгосрочных инвесторов делает его весьма неустойчивым. В этой связи необходимо проводить политику повышения образовательного уровня руководителей высшего звена, стимулирования использования ценных бумаг региональными хозяйствующими субъектами.

Для подключения широкого круга инвесторов к работе на региональных фондовых рынках необходимо создать соответствующее инфраструктурное обеспечение: информационную базу,

¹ Схема разработана автором по результатам исследования

надежную систему учета и институты квалифицированных посредников. Обеспечение защиты прав инвесторов благодаря правильно организованной и доступной системы учета способно значительно увеличить приток инвестиций на фондовый рынок. Для реализации этих положений, нам представляется необходимым не просто создание Центрального депозитария, а под его эгидой взятие курса на интеграцию депозитариев и регистраторов. Причем в перспективе российский рынок может обслуживаться исключительно депозитарными институтами.

Одним из источников, который мог бы в существенной мере обеспечить инвестиционный рост экономики, являются совокупные национальные накопления, в первую очередь сбережения домашних хозяйств и коллективные формы сбережений. Финансовый рынок, являясь центром принятия наиболее эффективных инвестиционных решений, способен обеспечить мобилизацию этих накоплений и их трансформацию в инвестиции. Наличие развитых коллективных форм инвестиций является необходимым условием устойчивого роста внутренних сбережений и их эффективного использования в развитии национальной промышленности.

Во всех регионах целесообразно открытие фондовых центров, центров коллективных инвестиций. Защиту прав инвесторов следует проводить как с помощью совершенствования законодательной базы, так и посредством специальной программы повышения образования самих инвесторов, руководителей предприятий, населения.

В соответствии с современными мировыми тенденциями ускоренное развитие Интернет торговли будет способствовать подключению активной части населения к операциям на фондовом рынке.

В целях обеспечения свободного перетока капиталов, а так же равных возможностей инвесторам независимо от их нахождения, необходимо формирование общенационального фондового пространства, интегрирующего региональные рынки ценных бумаг.

Активные действия всех субъектов рыночных отношений на фондовом рынке позволят увеличить количество фондовых инструментов, повысят их ликвидность. Это приведет к повышению спроса на услуги профессиональных участников рынка ценных бумаг и инфраструктурных организаций. Таким образом, в результате реализации комплексной программы мер региональный

рынок ценных бумаг должен претерпеть качественные изменения, а именно:

- усилится влияние администраций субъектов Российской Федерации на региональные фондовые рынки;
- в результате расширения рынка муниципальных заимствований, администрации городов смогут эффективнее решать собственные социально-экономические проблемы;
- большинство региональных российских компаний получат доступ к рынку капиталов, в результате чего увеличится количество первичных размещений акций;
- в регионах существенно расширится ассортимент инструментов фондового рынка и услуг, предоставляемых профессиональными участниками рынка;
- качественно изменится ценовая политика при проведении сделок с ценными бумагами;
- учет и хранение ценных бумаг станут более надежными;
- усилится роль институтов коллективных инвестиций;
- ускорится формирование среднего класса за счет участия в операциях на рынке ценных бумаг;

Трансформация регионального рынка ценных бумаг будет способствовать росту емкости и устойчивости финансового рынка, повышению его капитализации и роли в социально-экономическом развитии. Реализацию предложенной в работе концепции можно разбить на 2 этапа.

Первый этап (до конца 2010 г.)

Для первого этапа наиболее актуальны следующие задачи:

- изменение законодательной базы, в области регулирования регионального рынка ценных бумаг;
- первые выходы муниципалитетов на долговой рынок;
- активизация привлечения финансовых ресурсов хозяйствующими субъектами, рост числа вторичных эмиссий;
- трансформация существующей инфраструктуры, создание Центрального депозитария и взятие курса на слияние регистраторов и депозитариев;
- привлечение части населения на фондовый рынок посредством институтов коллективных инвестиций;
- распространение системы Интернет – трейдинга в регионах.

Повышение роли и уровня развития регионального фондового рынка в период 2007-2010 гг. в результате реализации дан-

ной программы в Южном Федеральном округе можно охарактеризовать следующими индикативными экономическими показателями (табл.1).

Таблица 1

Основные показатели регионального фондового рынка ЮФО к 2010 г.¹

Основные показатели	Количественные характеристики
Суммарное число эмитентов муниципальных облигаций в рамках ЮФО	порядка 10
Суммарное число эмитентов ЮФО, чьи акции будут в листингах российских бирж	порядка 50
Суммарное число эмитентов ЮФО, выпускающих ценные бумаги (за год)	1500 -2000
Доля дополнительных выпусков от общего числа выпусков.	Порядка 40%
Суммарный оборот с ценными бумагами эмитентов ЮФО на российских биржах	Свыше 5 млрд. руб.
Объем привлеченных инвестиций путем выпуска акций предприятиями ЮФО (за год)	20 – 25 млрд. руб.

Второй этап (до конца 2015 г.)

К основным задачам второго этапа следует отнести:

- окончательную реорганизацию Федеральной службы по финансовым рынкам, ее привязку к территориально – административному делению страны;

- максимальную активизацию эмиссионной деятельности муниципальных органов власти и региональных эмитентов, в первую очередь — предприятий реального сектора;

- создание учетной системы, базирующейся на депозитарных институтах;

- активное привлечение всех видов инвесторов, как с помощью институтов коллективных инвестиций, так и при помощи Интернет доступа к операциям на фондовом рынке;

Второй этап должен характеризоваться максимальными темпами роста первичного рынка и развитием вторичного рынка. Количество региональных предприятий, вышедших на рынок ценных бумаг, должно существенно увеличиться. Регулятору следует перейти к политике стимулирования инвесторов, нацеленных на долгосрочные инвестиции.

¹ Таблица составлена автором по результатам исследования

Объем эмиссий в этот период должен выйти на стабильный уровень, и дальнейшие усилия участников рынка следует направить на поддержание достигнутых показателей, а также на снижение инвестиционных рисков за счет повышения требований к эмитентам ценных бумаг. Показатели регионального фондового рынка в Южном федеральном округе при реализации предложенной в работе комплексной программы должны достичь к 2015 г. следующих ориентировочных значений (табл. 2).

Таблица 2

Основные показатели регионального фондового рынка ЮФО к 2015 г.¹

Основные показатели	Количественные характеристики
Суммарное число эмитентов муниципальных облигаций в рамках ЮФО	порядка 30
Суммарное число эмитентов ЮФО, чьи акции будут в листингах российских бирж	порядка 150
Суммарное число эмитентов ЮФО, выпускающих ценные бумаги (за год)	2000 -4000
Доля дополнительных выпусков от общего числа выпусков.	порядка 80%
Суммарный оборот с ценными бумагами эмитентов ЮФО на российских биржах	свыше 25 млрд. руб.
Объем привлеченных инвестиций путем выпуска акций предприятиями ЮФО (за год)	свыше 50 млрд. руб.

Функционирование полноценных региональных фондовых рынков позволит сгладить неравномерное развитие экономики регионов, будет способствовать межрегиональной интеграции, даст толчок развитию эффективного производства, поможет в реализации инвестиционных проектов. В целом, формирование рынка ценных бумаг на региональном уровне будет залогом успешного функционирования экономики региона, повышения инвестиционной активности, важнейшим условием роста производства. Причем дальнейшее развитие фондового рынка и экономики, взаимно воздействуя друг на друга, будут способствовать экономическому подъему, как отдельных регионов, так и страны в целом.

¹ Таблица составлена автором по результатам исследования

VI. ПОЛИТОЛОГИЯ И ЭТНОПОЛИТИКА

*Капто А.С., д. филос. н., зав. кафедрой ЮНЕСКО
по социальным и гуманитарным наукам
при ИСПИ РАН, Чрезвычайный и Полномочный Посол*

НРАВСТВЕННО-ЭТИЧЕСКАЯ РЕГУЛЯЦИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ЭЛИТ В СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЕ

В условиях дальнейшего реформирования российского общества постоянно возрастает роль элит в сфере социальной деятельности. Этическая позиция социального работника определяется особым, деликатным и гуманным характером этой профессии, обладающей универсальной возможностью удовлетворения человеческих потребностей в процессе взаимодействия между личностью и обществом. В основе этой деятельности - гуманитарные, демократические, социокультурные и религиозные идеалы, утверждение принципов социальной справедливости, служение во имя повышения благосостояния человека и его самореализации, содействие удовлетворению разносторонних потребностей и чаяний индивидов, социальных групп и общностей, наций, выполнение функций посредника, связующего звена во взаимоотношениях личности, семьи и общества. Эти общие задачи решаются путем конкретизации многообъектной социальной сферы: оказание своевременной социальной помощи семьям и лицам, нуждающимся в ней; укрепление нравственных основ социума, психического и физического здоровья людей; решение в органическом единстве задач образования и воспитания взрослых и детей; обеспечение правовой целесообразности системы служб социальной помощи населению, укрепление правовой и экономической его защиты, организация труда и отдыха..

Основные этические принципы профессии социального работника, рекомендации его поведения с клиентами, с коллегами и представителями других сфер содержатся в принятых Международной федерацией социальных работников (JFSW) документах: международном уставе этики социальных работников (1976 г.) и «Этико-социальной работы: принципы и стандарты» (1994 г.).

В международной декларации этических принципов выделены такие основные принципы профессиональной деятельности социального работника, способствующие существенно повышать качество услуг, предлагаемых клиентам, учет и уважение уникальности, как ценности человека; признание того, что каждый человек имеет право на самореализацию до той степени, пока не нарушаются подобные права других людей; приверженность принципам социальной справедливости; обязанность социального работника оказывать максимальную помощь отдельным людям, группам, общинам в их развитии, способствовать разрешению конфликтов между личностью и обществом; недопущение в социальной работе несправедливой дискриминации на основе пола, возраста, физических и умственных недостатков, цвета кожи, социальной и расовой принадлежности, вероисповедания, языка, политических взглядов, сексуальной ориентации. Сюда же относятся и такие принципы: уважение социальным работником основных прав индивидов и групп в соответствии с Декларацией прав человека ООН и другими документами, вытекающими из этого документа; соблюдение социальным работником принципа личной неприкосновенности, конфиденциальности и ответственного использования информации в своей работе, необходимость тесного сотрудничества социального работника со своими клиентами на их благо, но не в ущерб остальным, поощрение к участию в работе клиентов и необходимость их предупреждения о риске и выгодах предполагаемых действий; возможность прибегать к принуждению в решении проблем одной из сторон за счет ущемления интересов другой стороны лишь после тщательного взвешивания претензии, конфликтующих сторон и сведение до минимума применения правового принуждения, несовместимость социальной работы с прямой или косвенной поддержкой индивидов, групп, властных структур в их действиях, направленных на угнетение людей (терроризм, пытки, другие действия).

Проблемными областями, где возникает этические коллизии, являются; а) испытание, лояльности социального работника на стыке интересов; самого социального работника и клиента; отдельного клиента и других людей; группы клиентов; группы клиентов и остальной части общества; систем учредителей и групп клиентов; системы (учреждения) наблюдателя и социальных работников, различных групп профессионалов; б) сам факт социального работника в качестве помощника и в качестве контролера, что требует уточнения,

основанного на отборе ценностей в целях избежания смешивания мотивов при отсутствии их четкости и последовательности, а также необходимость прояснения социальным работником этических моментов своей роли как контролера со стороны государства и определение степени применимости этой роли в соответствии с основными этическими принципами этой деятельности; в) конфликт между служебной обязанностью социального работника защищать интересы клиента и необходимостью действовать эффективно и рационально.

В «Международных этических стандартах социальных работников» (базируется на принятом МФСР в 1976 г. Международном уставе этики профессиональных социальных работников) сформулированы основные стандарты поведения социального работника и стандарты применительно к конкретным сферам. Основные стандарты поведения социального работника: готовность понять каждого отдельного клиента и систему клиентства, а также все элементы, которые влияют на поведение и предлагаемые услуги; соблюдение и развитие ценностей, знания и методологии профессии, воздержание от поведения, нарушающего правила профессиональной деятельности; признание необходимости профессиональных и личностных ограничений; поощрение использования соответствующих знаний и навыков и применение соответствующих методов для их развития; внесение личного вклада в развитие социальной политики и соответствующих программ; определение, и обоснование социальных потребностей, основ и природы социальных проблем (индивидуальных, групповых, общинных, национальных, интернациональных); определение и описание содержания профессии социального работника; соблюдение дифференцированного подхода к публичным заявлениям и действиям социального работника - сделаны они были от его личного имени или же как представителя профессиональной ассоциации, агентства, организации или другой группы. Выделены стандарты поведения по отношению к клиентам: ответственность по отношению к ним, но в рамках ограничений, установленных этическими требованиями; поддержание права клиента на доверие, конфиденциальность, ответственное использование информации, рассмотрение информации (ее сбор и использование), в качестве сферы профессиональных услуг; недопустимость пользования информацией без предварительного предупреждения клиента (кроме особых случаев, когда клиент не может отвечать

за свои поступки или когда это может нанести серьезный ущерб другим), обеспечение права клиента на доступ к записям социального работника и к информации, касающегося его; признание и уважение индивидуальных целей, ответственности и различия клиентов; помощь клиенту, индивиду, группе, общине, обществу в самореализации и максимальном использовании своего потенциала при уважении прав других людей; помощь клиенту в понимании и пользовании профессиональными услугами.

Отдельно сформулированы стандарты поведения социального работника в отношении с коллегами; признание образования, подготовки и осуществление социальной работы коллегами и представителями других дисциплин, расширение с ними сотрудничества с целью повышения эффективности предоставляемых услуг; признание правомерности собственного мнения у коллег и корректности критики в их адрес; обмен знаниями, идеями и опытом со всеми социальными работниками и профессионалами из других областей; активная позиция в борьбе с нарушениями профессиональной этики и стандартов поведения; защита коллег в случаях, когда по отношению к ним проявляется несправедливость.

Стандарты поведения социального работника по отношению к самой профессии: бережное отношение к ценностям, этическим принципам и методологии профессии, внесение вклада в их уточнение и совершенствование; соблюдение профессиональных стандартов в работе и их развитие, защита профессии от несправедливой критики и утверждение идеи о необходимости профессиональной практики; осуществление конструктивной критики профессии, ее теории, методов и практики, содействие появлению новых методов и подходов в работе в ответ на новые и уже существующие потребности. Важным документом, принятом на национальном уровне, и регулирующим нравственные отношения сотрудников социальных служб, является «Профессионально-этический кодекс социального работника России». Тот факт, что он был утвержден несколько ранее, чем международный документ «Этика социальной работы: принципы и стандарты», свидетельствует о том, что отечественная этическая мысль, активно используя опыт мирового сообщества, по многим ключевым вопросам осуществляет опережающие шаги. В первой части кодекса введена категория «стиль» поведения социального работника, под которым понимается поддержание им высоких нравственных стандартов, исключение уловок,

введения кого-либо в заблуждение, нечестных действий, а также четкое различие заявлений и действий, сделанных им как представителем профессии и как частным лицом.

Содержание категорий «компетентность» и «профессиональное совершенствование» определяется такими положениями: соблюдение социальным работником статуса специалиста-эксперта в своей профессиональной практике и в выполнении своих профессиональных обязанностей; право вести работу только в рамках своей компетентности и в том случае, если он намерен приобрести ее; несение профессиональной ответственности за качество работы, которую он индивидуально ведет, назначает или исполняет, предупреждение возможности, негуманного или дискриминационного поведения по отношению к личности или группе людей.

Этический кодекс так определяет обязательства социального работника по отношению к руководителю или руководящей организации: работа над совершенствованием, корректировкой политики своей организации, повышение эффективности и действенности ее служб; предупреждение и исключение ошибок, недостатков в кадровой политике и практике; использование социальным работником ресурсов руководящей организации очень скрупулезно и только по назначению.

Этическими обязательствами социального работника перед своей профессией в кодексе названы: защита и усиление достоинства и чистоты профессии, ответственность и активность в дискуссиях по совершенствованию профессии; принятие исчерпывающих мер против неэтичного поведения своих коллег, предотвращение неквалифицированной и запрещенной практики социальной работы; недопущение искажений при рекламе своей компетентности, квалификации, услуг, результатов, которые могут быть достигнуты; обязанность за развитие и полное использование профессиональных знаний, для чего социальный работник обязан основывать свою практическую деятельность на профессиональных знаниях, анализировать, оценивать и быть в курсе новых знаний, относящихся к его профессии, вносить свой личный вклад в развитие знаний в области системы служб социальной помощи населению, делиться с коллегами своими знаниями и практическим опытом.

В современных условиях этика социальной работы получает свое качественно новое измерение в контексте решаемой трансформирующемся обществом задачи строительства социального

государства. Появление понятия «социальная государственность» относится к концу XIX – нач. XX вв., хотя идеи социальной политики разрабатывались уже в древности (забота римских императоров о «хлебе и зрелищах» для политики бедных и обездоленных граждан). Стимулировали развитие идеи социальной государственности классовые сражения, в которых проявлялось стремление масс добиться достойных условий существования и самореализации. В определенной степени этому способствовали религиозные заповеди, идеи Просвещения, Об обеспечении человеку жизни, свободы и удовлетворения его стремления к счастью заявлено в 1776 Г, в проекте Декларации Независимости США. О способности государства объединить людей в сообщество граждан, и его служении всеобщему благу говорил Гегель. Ж.-Ж.Руссо, подвергнувший критике разрыв между государством и гражданским обществом, выдвинул идею их гармонизации. А. Токвиль сделал вывод о возможности контроля за набирающими силу эгалитарными идеологиями и концепциями и выдвинул принцип справедливости в качестве приоритета в минимизации их последствий.

Авторство же понятия «социальное государство» принадлежит Лоренцу фон Штейну, который оценивал любое законодательство и деятельность государства через 'призму принципа счастья и благополучия для наибольшего числа людей. Модель регулирующего государства сформулирована В.Вильсоном. В «Новом курсе» президента Ф.Рузвельта законодательно закреплены права рабочих на коллективный договор и организацию профсоюзов, на государственные мероприятия по борьбе с безработицей, программы по социальному обеспечению, сокращению рабочего дня, введение пенсий по старости, ликвидацию детского труда. Председатель комитета британского парламента в 1992 г. представил план социального целеустройства общества, ключевыми элементами которого были бы: новая организация социального страхования вплоть до охвата им почти всех граждан государства, организация взаимодействия социальной политики государственной экономической политикой с целью решения проблем полной занятости, создание государственной бесплатной системы здравоохранения, контроль заработной платы и цен (этот опыт, был использован в социальной деятельности Бельгии, Дании, Нидерландов, Швеции).

В этом контексте необходимо сослаться и на такие теории и концепции: рассмотрение «справедливости как честности» в обществе, представляющем собой кооперацию всеобщей взаимной связанности индивидов (Дж. Роулс), теория «социальной солидарности» (Л.Дючи), концепция выравнивания положения людей (К.Дженкинс), концепция сглаживания структурного социального неравенства и Щ&У предотвращения массового обнищания населения (Д.Крефт и И.Миден), увязывание деятельности государства по социальной защите граждан и рыночной экономики с частной инициативой (Х.Байер), концепция открытости социального государства (М.Арагон). При этом необходимо обратить внимание на то, что в германских источниках преимущественно употребляется термин «социальное государство», в англоязычных же - «общество всеобщего благоденствия».

Россия провозглашена «социальным государством» в 1993. г. (статья 7 Конституции России). Основополагающими принципами, имеющими ключевое значение и для этики социальной работы, являются: признание прав и ответственности государства за выработку и соблюдение правил не только экономического, но и социального поведения всех хозяйствующих субъектов; признание экономической свободы человека на основе реализации профессионального и интеллектуального потенциала и обеспечение таким образом благополучия своего и своей семьи; участие работников в выработке на всех уровнях управленческих решений, имеющих социальные последствия, использование регулирующих функций рынка, государственная поддержка социально уязвимых слоев населения; утверждение социального партнерства и социальной ответственности представителей капитала: при правовом регулировании со стороны государства,

Приоритет - адресная социальная система, к основным целевым характеристикам которой необходимо отнести: дифференциацию социальной политики государства в отношении различных слоев населения; корректное выделение категорий получателей социальной помощи; перераспределение социальной помощи для наиболее нуждающихся групп населения; «муниципализация» социальной политики и разумное перераспределение функций в этой сфере между центром и регионами, перевод системы социального страхования на принципы добровольного страхования социального риска; четкое разграничение полномочий в реализации социальной политики между уровнями бюджетной системы.

*Гниденко И.В., начальник упр-я
администрации Алтайского края
по вопросам госслужбы и кадров
Рыбаков А.В., консультант Алтайской
краевой общественной организации
инвалидов «Восхождение» (г. Барнаул)*

ПРОСТРАНСТВО ВЛАСТИ - ПЕРСПЕКТИВНАЯ МОДЕЛЬ ИССЛЕДОВАНИЯ ВЗАИМООТНОШЕНИЙ ЭЛИТЫ И МАСС

Пространство власти мы понимаем как специфическую сферу общественных отношений - область взаимодействия отдельных личностей (актеров), корпоративных групп и системных институтов, в которой локализовано принятие административно-управленческих решений и в которой осуществляется непосредственное руководство социумом. Иначе «пространство власти» можно достаточно ёмко охарактеризовать метафорой «Власть вершится здесь».

Термин «пространство власти» был предложен историками Дмитрием Андреевым и Геннадием Бордюговым¹ как попытка «увязать воедино динамическую картину функционирования властной инфраструктуры России с особенностями управления государством и моделями (модернизационной и мобилизационной) его развития», а также рассмотреть значительный фрагмент социального бытия цельным и нерасчленимым на составляющие объектом анализа.

«Пространство власти» гораздо более ёмко и содержательно в смысловом отношении, так как «включает в себя характеристику всей инфраструктуры, обеспечивающей тот или иной управленческий режим», в отличие от таких понятий как «механизмы власти», «технологии власти» и т.п., подразумевающие только механизмы функционирования власти. Оно создаёт и задаёт определённую систему координат, которая позволяет, рассматривая феномен власти развёрнутым во времени сделать его анализ более структурированным и цельным.

¹ Андреев Д., Бордюгов Г. Пространство власти от Владимира Святого до Владимира Путина. Краткий курс. X-XXI вв. М., 2004.

Исследуя феномен власти при помощи модернистских (классических) категорий и двухмерных моделей, исследователи сосредоточивали своё внимание на описании её технологий или механизмов. «Иными словами на принципах работы некоего двигателя оставляя в стороне взаимосвязь работы этого двигателя с предназначением всей машины, которую он приводит в действие. Пространство власти оценивает эффективность такого «двигателя» именно с точки зрения целевого использования указанной «машины»».

Два основных игрока в пространстве власти - это «носитель власти» и «элита». Под «носителем власти» понимается номинальный и одновременно фактический верховный правитель - великий князь, царь, император, вождь партии, президент. А «элита» определяется как некий конгломерат групп, приближённых к власти, являющихся неотъемлемыми и непременными «обитателями» пространства власти в силу исполнения ими управленческих функций. «Элита, таким образом, оказывается неизбежным инструментом властвования и обретает достаточную управленческую компетентность, которая позволяет не только конкурировать с правителем в пространстве власти, но и в случае необходимости фактически замещать его». В наши дни существует тождество «элиты» и бюрократии. Носитель же власти в своём противостоянии с элитой опирается на «домен» - это личная опора правителя в его взаимоотношениях с элитой в пространстве власти. Такая опора может быть и силовой, и сословно-корпоративной, и институциональной и может не входить в «пространство власти», так как оказывается более эффективной, будучи выведенной (целиком или полностью) за его пределы.

Противоборствуя в «пространстве власти» «носитель власти» и «элита» реализуют модернизационную или мобилизационную модели развития государства.

По мнению Д. Андреева и Г. Бордюгова, модернизационная модель развития характерна для западных («гражданских») обществ её можно представить в виде матрицы, в центре которой находится «носитель власти», а вокруг него слоями последовательно расположены «элита» и «народ». Всё общество входит в «пространство власти», но «народ» находится в «парцеллярном поле» (это жизненное пространство, фрагментированное на ячейки индивидуального существования), которое стремится к расши-

рению, а так как внешние границы матрицы фиксированы, то суммарное давление парцелл сжимает «элиту», в которой тоже происходит процесс парцелляции. Это неизбежно приводит к тому, что по мере продвижения от периферии к центру матрицы усиливается внутреннее давление, провоцирующее процесс диффузии «народа», «элиты» и «носителя власти», который, растворяясь в «элите» становится «чистой» функцией. А вся «политическая драматургия» разворачивается на границе между «уплотняющейся» «элитой» и «сжимающим» её «народом».

Авторы книги считают, что мобилизационная модель развития свойственна России. И уже не раз была реализована на практике с некоторыми вариациями. Её можно представить в виде пирамиды, в основании которой находится «народ» (он не входит в «пространство власти»), выше находится «элита», а на вершине пирамиды - «носитель власти», вырабатывающий и управляющий потоками «мобилизационной энергии». «Если представить власть в виде некоего энергетического поля, то центром данного поля окажется носитель власти. Энергия его власти - это энергия мобилизации». Это важная особенность идеократического режима - создание и управление носителем власти целеполагающих смыслов развития общества создаёт и обеспечивает в «народе» необходимое для реализации мобилизационной модели напряжение «мобилизационной энергии». Так как «народ» не входит в «пространство власти», то отношения между «носителем власти» и «элитой» происходят без «подогрева» снизу. По мере ослабления «носителя власти» происходит угасание «мобилизационной энергии» и «остывание» мобилизации, так как «элита» превращается в монопольного субъекта «пирамиды» и, разрастаясь, обволакивает «носителя власти», замыкая на себя всё большее количество угасающих потоков его энергии. В дальнейшем «элита» не осознавая своего перехода в качественно другое состояние начинает стагнировать и в ней начинаются мутационные процессы. В нижних слоях «элиты» начинают происходить «прободения», они выпадают из пространства власти и растворяются в фундаменте пирамиды («народе»). В результате «элита» начинает расслаиваться. И в итоге рушится вся пирамида. При этом «народ» оказывается в наименьшей степени задетым данной катастрофой. «Оказавшись погребённым под обломками пространства власти, он становится

«строительным материалом» нового мобилизационного «ядерного взрыва», создающего носителя власти и элиту».

По нашему мнению, наибольший интерес представляют следующие рассуждения и выводы авторов книги. Во-первых, «мобилизация - это оптимальный режим существования для носителя власти, а стагнация - для элиты. Весьма симптоматично, что именно в ситуациях стагнации Россия и впадала в разнообразные модернизационные эксперименты, примеряя к себе те или иные элементы западной модели развития. Но подобная модернизация на поверку оказывалась лишь поверхностным копированием европейского опыта, по сути же она, коренным образом отличалась от него, становясь своеобразной мобилизацией «наоборот» или мобилизацией, «вывернутой наизнанку». На Западе модернизация «подогревалась» энергией общественной самодеятельности на базе всестороннего согласования интересов. В России же элита видела в модернизации наилучший способ собственного обустройства, торопливо осуществлявшегося на энергии «остывающей» мобилизации».

Такая «модернизация» имела паразитический характер, «её главный смысл, заключающийся отнюдь не в обеспечении стратегических приоритетов развития, а в банальной «перекройке» пространства власти, «утряске» и «сшибке» интересов различных кланов и группировок, составлявших элиту. Стремительное убывание энергии предыдущего мобилизационного рывка вынуждало элиту раскручивать «модернизацию» в спешке. Собственных «генераторов» у неё никогда не было, и ей надо было успеть довершить своё обустройство, пока ещё остатки мобилизационной энергии не прожжены полностью, и не наступил кризис. Ведь любой кризис рано или поздно, но неизбежно вызовет к жизни новый мобилизационный рывок, который ликвидирует старую элиту и «призовет» из народа, обыкновенно находящегося вне властного пространства, новую.

Заимствование западного опыта модернизации в российских условиях оборачивалось наращиванием деструктивных антигосударственных тенденций, протагонистом которых становилась так называемая модернизационная среда, состоявшая не только из элиты, но и из обслуживавших её интересы чиновничьих, интеллектуальных и культурно-просветительских корпораций, не до-

пущенных в пространство власти. Эта среда вырабатывала новые культурные стереотипы, которые по внешним признакам вполне соответствовали модернизационным ценностям (эмансипация личности, гражданское общество и т. д.), однако, в основе своей имели чётко выраженную антимобилизационную направленность. При взаимосвязанности и неразрывности власти и её носителя с процессом мобилизации и в целом всей государственности подобная мировоззренческая установка неизбежно содействовала расшатыванию и обрушению смыслового каркаса, поддерживающего историческое бытие России».

Во-вторых, авторы книги обозначили «ключевые для пространства власти зависимости:

эффективности власти - от её пребывания в состоянии мобилизационной концентрации,

полноты суверенитета - от способа употребления его потенциала,

управляемости элиты - от избранного правителем стиля взаимоотношений с нею,

устойчивости домена непосредственно самого господствующего субъекта - от политической конфигурации его поддержки».

В-третьих, «задача действующего президента - преодоление модели олигархического капитализма и, следовательно, восстановление полноты суверенитета носителя власти. Но во имя чего? Очередного «недовыбора»? Или лишь частичного исправления системы (ельцинский вариант, но без олигархов)? Не запустит ли В.В. Путин очередную неэффективную мобилизацию, которая неизбежно переродится в стагнационную модернизацию?

На рубеже веков элита безраздельно контролировала пространство власти. К 2004 году ситуация заметно изменилась. Нанесены серьёзные удары по олигархическому капитализму, в результате чего он так и не смог утвердиться в качестве безальтернативной системы. В свою очередь, и государственность, как и в конце 1920-х - 1930-е годы, быстро восстанавливается. Теперь можно уже не оглядываться на «упёртых» либералов, как, в своё время, на «правую» группу Бухарина, лоббировавшую нэповскую тенденцию развития. Можно, как и тогда, стать на путь за-

мены «нэповского корпоративизма» «государственным корпоративизмом».

Но перспективы сегодняшней ситуации по-прежнему остаются неопределёнными. Либерально-рыночные ценности не девальвированы, сторонникам регулирования также не отдано окончательного предпочтения, собственный политический ресурс президента не принесён в жертву административному, и у него остаётся свобода маневра.

Между тем, создание института президентских полпредов, шаги административной реформы, утрата Советом Федерации «парламентских» функций, результаты выборов в четвертую Государственную Думу свидетельствуют о том, что президентская администрация (уникальный в реалиях новой российской государственности вариант «коллективного», но персонифицированного носителя власти) набирает силу и развивается в направлении главного субъекта пространства власти».

В-четвёртых, «кремлёвские инсталляции» фиксируют ситуационный консенсус расстановки сил внутри администрации. А «зазор» между такими «инсталляциями» и «внесистемными» политическими феноменами позволяет оценивать реальный суверенитет носителя власти. Своеобразная «лакмусовая бумажка» этого суверенитета - это февральско-мартовские дискуссии 2004 года, в которых предельно внятно и нарочито задиристо озвучены обе - модернизационная и мобилизационная - концепции.

Перспективы очередной попытки неэффективной мобилизации предугадать нетрудно. Подняться после мутации такой мобилизации в стагнационную модернизацию Россия уже никогда не сможет. Ей будет уготована участь «зоны», упоминание о которой сохранится лишь на нескольких страницах глобального каталога, где говорится о месторождениях нефти, газа, а также некоторых редкоземельных металлов.

Если же предпочтение будет отдано модернизации, то исход такого выбора также крайне непредсказуем. О какой вообще модернизации может идти речь в России XXI века? Понятное дело, что не о стагнационной. Тогда о какой? О классической западной? Запад столетиями шлифовал эту модель, и если мы сейчас, как послушные ученики, примемся с нуля возводить гражданское общество и либеральную государственность, то будем вынужде-

ны пройти европейский путь, как минимум, с эпохи Возрождения, если не раньше. Запад же тем временем не только уйдёт ещё дальше, но и просто скроется за горизонтом, и перспектива нашей «каталогизации» как сырьевой «зоны» вновь окажется неизбежной.

Можно сколь угодно взвешивать достоинства и недостатки обоих сценариев. Однако лучше всё-таки отталкиваться от конкретной прагматики текущего момента. Сегодняшний российский капитализм способен развиваться лишь благодаря административному ресурсу, то есть своеобразной «личной унии» с властными структурами. Равно как и бюрократия может благополучно существовать исключительно с помощью взимания «ренты» с бизнеса.

Реально ли порвать данный порочный круг и начать жить по правилам мирового «прозрачного» бизнеса? Предположим, что у нашей бизнес-элиты есть такое намерение. Но тогда ей придётся подстраивать себя под эти правила не только в сугубо правовом, но и мотивационном отношении. Современная глобальная экономика уже давно игнорирует государственные границы, и сохранит ли интегрированная в неё российская буржуазия свою заинтересованность в России как самостоятельном субъекте? А как себя в этой ситуации поведёт «паразитирующее» на бизнесе чиновничество? Не станет ли Россия подразделением «коррупционного интернационала»? Подобные проблемы нередко возникают даже перед бизнес-элитами и государственными чиновниками высокоразвитых наукоёмких экономик. Что уж тут говорить о нашем слабом и сырьевом капитализме.

Однако и автаркия - не выход, особенно в условиях, когда стабильный национальный доход обеспечивается лишь сырьевым экспортом.

Искать выход в приоритетном развитии среднего и мелкого бизнеса? То есть три четверти века спустя сделать-таки «довыбор» в пользу «нового издания» нэпа? Но ведь не «челноки» и не фермеры, не производители одежды и даже не владельцы строительных компаний будут обеспечивать эффективный менеджмент шельфовых месторождений или космической отрасли.

Получается замкнутый круг. Лишь независимые от бюрократии (выходит, и от государства с властью) институты способ-

ны её «поставить на место». Такими независимыми институтами теоретически являются бизнес и гражданское общество, а практически, в наших российских реалиях, использующая административный ресурс буржуазия и ангажированные СМИ.

Безусловно, поиск оптимальной формулы власти - процесс бесконечный. Уроки прошлого лишь указывают направление этого поиска, а также предостерегают от повторения ошибок, неоднократно совершённых властью в минувшие эпохи».

В-пятых, «сегодня весь мир говорит на «языке» модернизации. Поэтому чрезвычайно важно, чтобы, вводя Россию в мировое сообщество, власть чётко различала необходимость соблюдения определённых и общепринятых для цивилизованных государств модернизационных «правил игры» и неизбежность самобытного пути развития для нашей страны. В конце концов, употребление английского языка в качестве международного отнюдь не лишает нас возможности говорить друг с другом по-русски.

Носитель власти должен оберегать полноту собственного суверенитета. Соблазн оптимизировать управление ценой делегирования части полномочий непосредственным исполнителям (персональным, сословно-корпоративным или структурно-институциональным) обманчив. Он приводит к обволакиванию носителя власти элитой.

Технология выстраивания системы сдержек и противовесов (опять-таки персональных, сословно-корпоративных или структурно-институциональных) эффективна только как тактическая мера, осуществляемая в течение ограниченного времени. Эта технология обеспечивает монополизм носителя власти лишь при невысоких темпах мобилизации. А так как её осуществление в таких темпах неизбежно стимулирует наращивание стагнационных тенденций, то подобное лавирование в принципе не может быть стратегической установкой, рассчитанной на сколь-либо длительную перспективу».

В-шестых, «домен может находиться как внутри, так и вне пространства власти. Главное - он не должен «срачиваться» с элитой. Когда домен тесно связан с народом, суверенитет носителя власти надёжно защищен. Этого-то как раз и не хватало нашей властной традиции на всём протяжении её существования».

В-седьмых, «Россия - яркий пример патримонии, где политическое господство является закономерным продолжением от-

ношений собственности, а носители власти выступают одновременно суверенами государства и его собственниками. Конечно, это определение выглядит абстрактной формулой. Однако такая формула многое даёт для понимания специфики нашего развития и осознания той данности, которую попросту невозможно ни переделать, ни игнорировать».

В-восьмых, «заинтересованные субъекты пока ещё выжидают с предложением модернизационного или мобилизационного проекта развития. «Котировки» модернизаторов, разумеется, по-прежнему высоки, хотя и у лоббистов мобилизации есть определённые шансы.

России в одинаковой степени не нужны ни неэффективная мобилизация, ни стагнационная модернизация. Стране требуется некий «новый строй», в котором народ как главный производитель энергии развития должен будет, наконец, стать полноправным субъектом пространства власти. Это позволит замкнуть единый контур, консолидирующий данное пространство на основе комплексного управления такой энергией - от выработки и до целеполагающего употребления. Данный контур станет не только надёжным сдерживающим фактором для элиты, но и предоставит ей возможность взять на себя общий менеджмент государственной жизнедеятельности».

В целом же «пространственный» подход открывает перед исследователями новые горизонты в познании социокультурной реальности, недоступные при использовании плоскостного (двухмерного) подхода. Категория «пространство» гораздо более удобна и перспективна для описания любого социального феномена (объекта), а не только феномена власти, так как позволяет совершать сразу несколько описательных (аналитических) действий в отношении изучаемого феномена (объекта) и получить гораздо больше информации (это касается как её объема, так и её адекватности).

Во-первых, феномен (объект) можно представлять и изучать в динамике, рассматривать направление (не плоскостное) движения, скорость движения (динамику перемен – эволюции или энтропии), изменение местоположения того или иного феномена (объекта) относительно других феноменов (объектов).

Во-вторых, пространственное описание феномена (объекта) позволяет сконструировать его трехмерную модель. А использо-

вание компьютерной графики позволяет более наглядно и адекватно демонстрировать даже сложные социальные феномены (объекты), чем это возможно при их «двухмерном описании».

В-третьих, пространственный подход позволяет моделировать и труднообъяснимые явления через те или иные графические приёмы пространственных манипуляций (например, лента Мёбиуса; «чёрные дыры» - с «лицевой» и «оборотной» стороны; да даже синусоида в трехмерном пространстве позволяет гораздо точнее отобразить изучаемый феномен (объект), чем на плоскости).

Подводя итог, отметим, что проблема власти является ключевой для изучения политической истории России. Однако, несмотря на всевозрастающее количество исследований, посвященных данной проблеме, предлагаемый Д. Андреевым и Г. Бордюковым подход позволяет взглянуть на неё по-новому, увязывая воедино динамическую картину функционирования властной инфраструктуры и особенностей исторического развития государства, получить более адекватное представление о происходящих процессах.

*Лысенко В.Д., к. филос. н., доц.,
Иванова А.А., к. полит. н. (СКАГС)*

ФУНКЦИОНИРОВАНИЕ СОВРЕМЕННОЙ РОССИЙСКОЙ ЭЛИТЫ: МНЕНИЕ ЭКСПЕРТОВ

Северо-Кавказская академия государственной службы организовала и провела в июне 2007 года опрос экспертов по проблемам формирования и функционирования современных российских элит. В опросе приняли участие две группы экспертов. Первая группа в количестве 192 респондентов представляла Южный Федеральный округ (12 субъектов федерации). В эту группу входили представители различных элитных слоев. Наиболее представлены административно-политическая (22,87 %) и духовно-гуманитарная (19,15 %) элиты.

Вторая группа в количестве 73 респондентов представляла экспертов, исследующих различные элитологические проблемы, а также высокостатусных государственных служащих и политиков. Анкеты, индивидуально направленные этим специалистам, были получены из Москвы, Санкт-Петербурга, Екатеринбурга,

Казани, Краснодар, Перми, Саратова, Ростова-на-Дону, Новороссийска и других городов России.

Далее в тексте первая группа будет именоваться «экспертами», вторая группа – «элитологами». Считаем нужным обратить внимание на то, что фактически все участники опроса являются представителями элиты. Однако идентификационные самооценки оказались иными. Среди экспертов 46,8 % не отнесли себя ни к одному из видов элиты, среди элитологов таких – 36,1 %. Проматриваются два варианта объяснения этого факта. Первый – высокая планка требований к элите. Второй – сознательное занижение собственного социального статуса, что часто встречается в социологических опросах. В любом случае в научном плане представляет интерес мнение всех респондентов данного исследования.

Отношение к любому социальному явлению во многом зависит от информированности о нем. По данным опроса больше всего известно об общегосударственной административно-политической элите (среди экспертов – 20,86%, среди элитологов – 25,11%). Бизнес-элита и хозяйственно-государственная элита практически в зоне низкой информированности, не превышая 10%. Можно предположить, что тенденции эгалитарности достаточно убедительно проявляются в российском обществе, что, естественно, отражается на информационном поле. Хотя, объективно говоря, источников информации о деятельности элит более чем достаточно, особенно в печатных средствах массовой информации, в сети Интернет, на телевидении. На наш взгляд, информирование общества о проблемах функционирования российских элит представляется делом исключительно сложным, отличающимся двумя крайностями: мифологизацией и негативизацией. Восприятие элиты экспертами и элитологами можно назвать скептическим, поскольку они поддержали суждение о том, что федеральная и региональная элиты не вполне соответствуют качественным критериям и требованиям, предъявляемым к элитному слою России. Среди экспертов так высказались 47,9 % в отношении федерального уровня и 53,1 % - регионального уровня. Элитологи еще более категоричны: 64,4 % и 71,2 % соответственно. Как видно, региональная элита фактически не удовлетворяет респондентов, входящих в ее состав. В данном случае оценка выступает и самооценкой.

На открытый вопрос о том, могут ли региональные элиты влиять на политику Президента РФ и Правительства РФ, участники опроса ответили на удивление единодушно. 83,85 % экспертов и 97,26 % элитологов считают, что не могут. Лишь несколько специалистов высказались в том смысле, что сама обстановка в регионах, в принципе, может повлиять на действие федеральных властей, особенно накануне выборов Президента РФ и депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ. Избранных депутатов респонденты и видят в качестве проводников интересов региона, не исключая определенного лоббистского действия с их стороны. Отметим, что элитологи воспринимают ресурс влияния республик на федеральную власть как более существенный по сравнению с другими субъектами федерации.

В стратификационных системах большое значение имеет устойчивость и стабильность ее отдельных элементов. В 90-е годы, когда элиты активно формировались, вопрос стабильности их положения не был особенно актуален. Сегодня ситуация, на наш взгляд, изменилась. Можно констатировать, что элитные группы сформировались. Теперь важно понять – каково их влияние на общество, есть ли стабильность их статуса. Характерно, что мнения элитологов и экспертов практически совпали. На уровне федеральном фиксируют стабильность 22 - 25% респондентов, на уровне региональном – 14 – 15%. На первый взгляд, подобное положение трудно считать позитивным, особенно на региональном уровне. Но если учесть, что 17,8% элитологов указали, что у региональной элиты имеются различные возможности обеспечения стабильности, то картина не выглядит столь тревожно. Фактически четверть респондентов уверены в нестабильности региональных элит.

Как представляют эксперты и элитологи пути стабилизации, то есть факторы, определяющие прочность пребывания в структурах власти? На наш взгляд, принципиальных изменений не происходит: первые две позиции уверенно занимают лояльность политическому режиму (от 20% до 29,65%) и неформальные отношения с влиятельными людьми (от 14,7% до 21,4%). Очевидно, что подобные «лифты» и «рычаги» мало связаны с действительными результатами функционирования элит. Возможно, существенный толчок даст Указ Президента РФ об оценке эффективности государственного управления, но предположение гипотетическое.

Среди факторов присутствует и такой, как богатство, деньги. При этом элитологи придают ему значение больше, чем эксперты. У элитологов показатель – 16% - 17,4%, а у экспертов – около 13%.

Самую тревожную ситуацию фиксируют участники опроса в связи с ответами на вопрос об опасности вхождения в элиту представителей криминальных кругов. На федеральном уровне эксперты полагают, что опасность большая (47,6 %), элитологи – 39,7 %. На региональном уровне показатели еще больше: 47,6 % и 53,4 % соответственно. Результаты опроса не позволяют выявить, о каких видах элиты идет речь. Косвенно, наверное, можно сослаться на вопрос «Кому реально принадлежит власть в регионе?». И эксперты, и элитологи единодушны – главе администрации субъекта федерации (около 35 %). На криминальные структуры указали 6 % экспертов и 2,75 % элитологов. Отметим, что в настоящее время в ряде субъектов федерации разрабатываются нормативные документы о кадровом резерве государственной гражданской службы. Хочется верить, что это будет очередной важный шаг в направлении транспарентности государственного управления.

Эксперты и элитологи сошлись еще в одном мнении: 12 – 13% из них ответили, что власть в регионе принадлежит коррумпированной части аппарата управления. В связи с этим вынуждены констатировать, что почти на пять лет затянулся процесс создания общественных комиссий по конфликтам интересов при органах власти и регионального управления. За это время еще более изощренными стали формы слияния интересов чиновников и бизнесменов. Проблема, безусловно, трудная и неоднозначная, не имеющая простых и легких решений. Но если закрывать на нее глаза, то решений не видно в принципе.

Накануне выборов в Государственную Думу РФ, когда депутатов избирают по партийным спискам, укажем, что эксперты практически не видят роли и влияния партий в регионе. Лишь 3,3% экспертов и 1,1% элитологов полагают, что власть в регионе принадлежит партиям. В данном случае эксперты и элитологи вполне компетентны – почти 40% из них либо активно участвуют в деятельности партии, либо разделяют ее установки.

Ранее отмечалось, что региональная элита практически не может повлиять на действия федеральных властей. А кто может

воздействовать на саму региональную элиту? Треть экспертов и элитологов однозначно считают, что это – государственные и местные органы власти. Подобная позиция вопросов не вызывает. Обращает на себя внимание тот факт, что 22% экспертов и 19,5% элитологов (второй показатель) полагают, что эффективно воздействовать способны силовые ведомства. Возникает сразу же вопрос – какими методами? Демократический стратификационный механизм участие силовых структур не предполагает. Можно понять и объяснить третью позицию – средства массовой информации (18 % экспертов и 17% элитологов). Но и здесь имеется вопрос о компетентности средств массовой информации в сложных вопросах элитобразования и функционирования элит. Российский опыт показывает и убеждает в том, что СМИ способны создать любой образ элит, особенно в глазах населения. Исключить «заказной» характер таких публикаций, наверное, нельзя.

Влияние региональных элит на федеральную власть и обратное воздействие составляют по существу особый тип политического и социального взаимодействия. Его механизм во многом зависит от исторических традиций, правовой базы и, в чем-то, от ментальности власти и элитного слоя. Даже исторически небольшой период с 1992 года по 2007 год показал различные подходы к такому взаимодействию. В данном опросе, на наш взгляд, эксперты и элитологи дали в целом позитивную оценку взаимодействию власти и элит. На федеральном уровне такое взаимодействие положительно оценили 65 % экспертов и 51 % элитологов, на региональном уровне – 55 % и 47 % соответственно, на местном уровне – 47 % и 34 % соответственно. Во-первых, сразу же заметно, что эксперты дают более высокие положительные показатели по сравнению с элитологами. Это понятно, так как эксперты в большинстве - практические чиновники, реально участвующие в таком взаимодействии. Во-вторых, оценки на местном уровне намного ниже. Также объяснимо, потому что на этом уровне решаются вопросы местного сообщества, не всегда входящие в круг интересов элит. К тому же финансовые возможности взаимодействия с самоуправлением далеко не такие, как на федеральном уровне. Однако, выскажем предположение (осторожное!), что оценка деятельности элит в перспективе во многом будет зависеть именно от местного уровня, где переплетаются все интересы граждан. Не случайно, наверное, на вопрос о том,

что снижает эффективность действия властей эксперты и элитологи ответили – отрыв власти от народа (федеральный уровень 15 % и 21 % соответственно; региональный уровень – 10 % и 16 % соответственно).

Ожидаемо первым среди факторов снижения эффективности оказался фактор коррупции с очень высокими показателями: эксперты – 18 % - 22 %, элитологи – 20 % - 22 %. Сегодня в России столько написано про коррупцию, что комментарии, на наш взгляд, излишни. Общество ждет практических действий по преодолению этой опасной девиации.

Не можем пройти мимо одного фактора, который, может быть, не столь явный, но, тем не менее, влияние на деятельность элит оказывает. Это фактор – недостаток конструктивных идей (эксперты – 4 % - 6 %, элитологи – 6 % - 6,5 %). Может быть, учёные внесут свою лепту в понимание механизмов развития элит. А любое развитие невозможно без селекции. Очевидно, именно поэтому 27,3 % экспертов и 31 % элитологов указали на необходимость усиления селекции элит, 30 % экспертов и 34 % элитологов предлагают создать специальную систему непрерывного образования, ориентированную на руководящий состав. Думается, это мнение респондентов может быть учтено высшими учебными заведениями, в том числе и СКАГС.

*Бедрик А.В., препод. ЮФУ,
Курилова Ю.Б., м. н. с. ЮНЦ РАН*

МИГРАЦИОННАЯ ПОЛИТИКА В РОСТОВСКОЙ ОБЛАСТИ: ПОЛИТИКО-ПРАВОВЫЕ ДЕТЕРМИНАНТЫ¹

В современной России проблема миграции населения отнесена к одной из наиболее актуальных и приоритетных задач государственного регулирования. Свидетельством этого является и тот факт, что предстоящий 2008 год объявлен российским правительством годом миграции. В рамках данного периода предусмотрены разработка и реализация специализированных про-

¹ Статья публикуется навстречу международной научно-практической конференции «Миграционные процессы на Юге России: проблемы и пути модернизации политики государства» в мае 2008 г.

грамм по привлечению и адаптации мигрантов в те регионы, которые в наибольшей степени подвержены проблеме депопуляции и трудовой потенциал которых в силу этого постоянно сокращается. При этом федеральный центр видит свою цель не в тотальной либерализации миграционного законодательства, а скорее в его оптимизации. На всех уровнях власти ведутся оживленные дискуссии о принципах и инструментах реализации намеченных правительством программ. Выделяются как группы сторонников дополнительного привлечения мигрантов, так и группы, однозначно высказывающиеся против такого варианта решения проблемы сокращения населения и трудовых ресурсов российских регионов. Основные аргументы последних в защиту своей антимигрантской позиции сводятся к следующему: приток мигрантов резко осложняет социальную обстановку, дестабилизируя рынки труда, жилья, и т.д.; миграция способствует криминализации обстановки и росту преступности; иммигранты не платят налоги, а все заработанные деньги отправляют на родину; мигранты захватывают ключевые позиции в социально-экономической жизни и т.п.

Особую озабоченность вызывает у противников миграционной либерализации России такой специфический вид миграции, как этническая миграция, т.е. миграция, в ходе которой коренным образом меняется этнодемографический портрет российских регионов. Продуцируемые сторонниками этноограничительной миграционной политики социальные фобии (мигрантофобии) становятся одной из основных причин распространения в России локальных межэтнических конфликтов, сторонами которого выступают мигранты и коренные жители. Наиболее “эффективным” идеологическим инструментом, способствующим расширению социальной базы сторонников сохранения консервативных принципов в миграционном законодательстве или даже введению неких “этнических квот” на въезд в отдельные регионы России (прежде всего, Москву), является такая пропагандистская модель как «дом/проходной двор» и «хозяева/гости». В этой смысловой цепочке выражено стремление упростить феномен миграции, сделать его понятным каждому человеку: территория въезда – «дом», коренные жители – «хозяева», мигранты – «гости». «Проходной двор» представляет собой альтернативную и неприемлемую с точки зрения хозяев модель организации жизни в «доме». Использование этих метафор превращает мигрантов в разруши-

тельную силу, угрожающую как доминирующему статусу «хозяев», так и существованию самого «дома». Поэтому чтобы сохранить порядок в «доме», необходимо приструнить «непрощенных гостей». Следует отметить, что риск стать жертвой подобного рода политической пропаганды испытывают на себе не только этнические мигранты, против которых она собственно и направлена, но и некоторые народы-автохтоны России, представители которых являются полноправными гражданами Российской Федерации.

Такой политический антимигрантский дискурс ярко контрастирует с мнением большинства российских ученых (демографов, экономистов, социологов), которые рассматривают мигрантов как жизненно необходимый социальный и экономический ресурс развития России. По их мнению, основными приоритетами государственной миграционной политики должны стать, во-первых, содействие привлечению иммигрантов в Российскую Федерацию, а во-вторых, разработка на всех уровнях управления эффективной системы мер по натурализации и адаптации переселенцев и их успешной интеграции в российский социум¹. Кроме того, ограничительная миграционная политика никогда не достигает заданной цели, а именно – уменьшения миграционного притока и сохранения сложившегося этнического баланса, даже в легальной, официально учитываемой части населения. Что же до соответствия этноограничительной миграционной политики международным принципам в отношении перемещения населения и российскому федеральному законодательству, включая Конституцию РФ, то здесь она вообще не выдерживает какой-либо критики.

Особую остроту антимигрантскому политическому дискурсу придает проблема этнической преступности, напрямую связанная с миграцией. Зарубежные преступные «бренды» сицилийской и гонконгской мафии в России имеют отечественными эквиваленты – азербайджанская, чеченская, дагестанская, армянская, грузинская, цыганская и другие преступные группировки. Однако большинство современных исследований, связанных с анализом преступности мигрантов сходятся во мнении о деэтнизации организованных преступных групп. В целом, удельный вес преступлений, совершенных мигрантами, в общей структуре преступно-

¹ Воробьева О.Д. Миграционная политика и ее реализация // Народонаселение. 2000. №4. С.72-73.

сти по линии криминальной милиции в Российской Федерации не превышает 3-4%.

Несмотря на такие данные, антимигрантские настроения в России весьма популярны, а такие этнические виды мигрантофобии, как кавказофобия, синофобия (китаефобия) и т.д. широко распространились на все социальные слои российского общества. Так, по данным мониторинга Аналитического Центра Юрия Левады, 52.1% россиян отрицательно относятся к чеченцам, половина опрошенных – к цыганам, каждый третий опрошенный россиянин – к азербайджанцам. Это, безусловно, препятствует успешной адаптации этнических мигрантов, создает политико-правовые барьеры их интеграции в принимающие социумы и провоцирует членов мигрантских общин к реализации изоляционно-конфронтационных форм взаимодействия с коренным населением.

Не избежали такого рода негативных последствий антимигрантского политического дискурса и те регионы, где исторически сложилась поликультурная структура населения, и установились добрососедские и толерантные отношения между представителями различных этнических групп. К таким субъектам Российской Федерации относится и Ростовская область, которая на протяжении всего постсоветского периода была одним из лидеров миграционного прироста населения на Юге России. Однако даже положительный миграционный прирост не позволил избежать проблемы снижения темпов общего воспроизводства населения в данном регионе. Общий прирост населения Ростовской области за последний межпереписной период (1989-2002 гг.) составил немногим более 2.5%, что почти в два раза меньше, чем за предыдущий межпереписной период (1979-1989 гг.). Ежегодно население данного субъекта сокращается на 20-30 тыс. человек, а в его возрастной структуре высок процент граждан, старше трудоспособного возраста (23.0%). Эти факторы делают иммиграции не только социально и экономически востребованной, но жизненно необходимой для дальнейшего развития региона. При этом следует отметить, что, начиная с 2004 г. миграционный прирост в Ростовской области стал отрицательным, а его поэтапное сокращение фиксировалось еще с середины 1990-х гг. Именно обеспокоенностью сохранения и оптимизации трудового потенциала территории и продиктовано предпринимаемые властями области

законодательные меры по повышению эффективности региональной миграционной политики.

Институциональную основу миграционной политики в Ростовской области составляют: Управление федеральной миграционной службы по Ростовской области (территориальный орган ФМС России), вопросами миграции занимается управление по делам миграции ГУВД Ростовской области и отдел по работе с милицией и миграционными организациями при Управлении по работе с административными и мобилизационными организациями.

Еще в июле 2003 г. при Администрации Ростовской области была создана Межведомственная комиссия по вопросам привлечения и использования иностранных работников. В основные задачи комиссии входит согласование потребности работодателей в рабочей силе для замещения в предстоящем году вакантных и создаваемых рабочих мест иностранными работниками; рассмотрение материалов о целесообразности предусматриваемых работодателями объемов и профессионально-квалификационной структуры привлечения иностранных работников с учетом оценки эффективности использования иностранной рабочей силы; анализ и оценка объемов привлечения иностранных работников на основе приоритетного использования национальных трудовых ресурсов; принятие решения о целесообразности предусматриваемых работодателями объемов привлечения иностранных работников.

В ноябре 2006 года по инициативе Законодательного Собрания Ростовской области был проведен круглый стол «Миграционная политика Ростовской области в новых социально-политических условиях». На круглом столе, участниками которого стали депутаты, журналисты, работники правоохранительных органов, лидеры региональных отделений партий, общественных организаций, в ходе дискуссии определили «необходимость законодательных инициатив по следующим вопросам:

- разрешая мигрантам въезд на территорию конкретного города или района, необходимо учитывать потребность в рабочей силе данного муниципалитета;
- необходимо тщательно контролировать фирмы-посредники, занятие наймом иностранной рабочей силы в связи с большими правонарушениями в этой сфере;

- необходимо легализовать положение тех мигрантов, которые без соответствующего оформления проживают на территории Ростовской области уже много лет и ни в чем противозаконном не замечены;

- оказать помощь детям вынужденных переселенцев по адаптации в местное сообщество.

Также стоит отметить, что в марте 2006 г. была утверждена «Областная целевая программа профилактики правонарушений в Ростовской области на 2007-2010 годы», где одной из основных задач было предусмотрено «воссоздание системы профилактики правонарушений, направленной, прежде всего, на активизацию борьбы с незаконной миграцией. В мае же 2007 г. в рамках федеральной программы по «оказанию содействия добровольному переселению соотечественников, проживающих за рубежом» при администрации Ростовской области была создана Комиссия по оказанию содействия добровольному переселению в Ростовскую область соотечественников, проживающих за рубежом на 2007-2012 гг. Постановлением Администрации Ростовской области №217 от 28.05.07 г. о создании указанной комиссии частично были определены цели миграционной политики Ростовской области:

- обеспечение потребности динамично развивающейся экономики области в квалифицированной рабочей силе;

- регулирование миграционных потоков в целях создания действенных механизмов замещения естественной убыли населения;

- обеспечения интеграции мигрантов в российское общество и формирование толерантного к ним отношения.

Более того, сама комиссия призвана выполнять важную роль проводника миграционной политики в регионе, в частности: 1) координировать в пределах своей компетенции деятельности органов исполнительной власти Ростовской области с территориальными федеральными органами исполнительной власти, общественными организациями и объединениями работодателей по вопросам реализации областной программы, принятие решений, необходимых для совершенствования этой деятельности; 2) рассмотрение проектов нормативных правовых актов Ростовской области, необходимых для реализации областной целевой программы по оказанию содействия добровольному переселению в Ростовскую область соотечественников, проживающих за рубе-

жом, на 2007 2012 годы; 3) осуществлять контроль за проведением органами исполнительной власти Ростовской области мероприятий по реализации областной программы и выработки соответствующих рекомендаций; 4) взаимодействовать с работодателями, предоставляющими рабочие места для участников программы; 5) оказание помощи участникам программы и членам их семей территориальными органами федеральных органов исполнительной власти, их структурными подразделениями, работодателями, учреждениями здравоохранения, образования, социального обеспечения и другими исполнителями программы; 6) оказание содействия переселенцу в получении пакета документов, необходимых для переезда, трудоустройства, переобучения, профессиональной адаптации и обустройства на месте вселения, а также их социально-культурной адаптации и последующей интеграции в российское общество; 7) организация информационно-разъяснительной работы; 8) организация мониторинга хода исполнения программных мероприятий; 9) заслушивание на своих заседаниях руководителей территориальных федеральных органов государственной власти, органов исполнительной власти области, органов исполнительной власти городских округов и муниципальных районов области, участвующих в реализации областной программы, работодателей; 10) подготовка предложений по корректировке программных мероприятий и др.

Важную роль в регулировании миграционных потоков на региональном уровне важное место должны занимать институты неправительственного гражданского сектора, который в Ростовской области представлен следующими инициативами: Ростовское областное общественное движение вынужденных мигрантов; Донской союз переселенцев; Донская ассоциация мигрантов; Ростовское региональное общественное движение пострадавших в чеченском конфликте; Пункты правовой помощи организации «Миграция и право» (3 пункта по Ростовской области). Однако, по мнению некоторых местных экспертов, деятельность вышеперечисленных организаций в Ростовской области не оказывает никакого влияния на выработку миграционной политики в регионе, и более того сводится к коммерческим интересам администраторов таких объединений.

Об эффективности миграционной политики региона можно судить по степени актуальности правовых проблем для тех или

иных групп мигрантов. Так по данным опроса мигрантов турок-месхетинцев, переехавших в Ростовскую область в конце 1980-х – начале 2000-х гг. и расселившихся в Мартыновском районе, проведенного в марте-апреле 2004 года совместно Южным научным центром РАН и Институтом народнохозяйственного прогнозирования РАН, подавляющее большинство респондентов на момент проведения опроса уже являлись гражданами России (96.4%). Однако в ответах на вопросы о трудностях в получении гражданства между теми, кто совершил переезд в позднесоветский период и в самом начале 1990-х гг., и теми, кто приехал позже, есть существенные различия. Так первая группа респондентов оформила гражданство в течение полугода, в то время как для второй группы этот процесс растянулся на несколько лет. Подавляющее большинство респондентов первой группы не сталкивались с какими-либо проблемами при оформлении гражданства, а наоборот (как следует из глубинного интервью) испытывали всестороннюю помощь от представителей органов местной власти и милиции для скорейшего урегулирования данных вопросов. Для мигрантов более поздних периодов характерны иные варианты ответов. Из тех, кто переехал после 1995 года, практически у всех возникали проблемы с оформлением документов, которые проявлялись в «бюрократической волоките», грубости и невнимательности ответственных лиц и т.п. Большинству респондентов второй группы при оформлении гражданства приходилось рассчитывать только на помощь знакомых и родных, а также в некоторых случаях прибегать к оплате услуг различного рода посредников или даче взятки. Все те респонденты, у кого до сих пор нет российского гражданства, намерены в ближайшее время добиваться его получения.

Проблемы с получением гражданства не было у чеченцев, опрос которых проводился в Заветинском районе Ростовской области в тот же временной период. Большинство опрошенных чеченцев являлись гражданами Российской Федерации и до переезда в Ростовскую область. Исключением являлись те случаи, когда паспорт был утерян в ходе переезда, и было нужно его восстанавливать на новом месте. Гораздо острее для мигрантов-чеченцев, как свидетельствуют данные опроса, стояла проблема регистрации по месту жительства, а также получения статуса вынужденного переселенца. Так из общей совокупности опрошен-

ных респондентов 28,9% старались получить статус вынужденного переселенца, однако, по тем или иным причинам более половины из них в таковом было отказано. Из числа опрошенных чеченцев проблемы с оформлением регистрации по месту жительства (постоянной или временной) трудности возникали у 73,2% (!). Несмотря на то, что большинству в конечном итоге удалось справиться с этими трудностями, высоким является процент тех, кто и сегодня проживает на полуправильном положении – 14,4%. Немаловажен тот факт, что для того, чтобы получить прописку в 21,7% случаев приходилось прибегать к т.н. «обходным» путям – помощи знакомых, дачи взятки и т.д. Примерно такое же количество респондентов указали на такие трудности при оформлении регистрации, как большая «бюрократическая волокита», отсутствие необходимых справок и документов, большие очереди в паспортных столах, отсутствие четкого представления о том, что в конечном счете необходимо для правового и быстрого урегулирования вопроса регистрации и т.д.

Кроме того, определенные сложности в процессах правовой адаптации мигрантов сыграла и передача в 2003 г. полномочий миграционного учета и регистрации переселенцев Министерству внутренних дел Российской Федерации. Сотрудники МВД не имели специальной профессиональной подготовки для работы с мигрантами, воспринимая последних как, прежде всего, потенциальных преступников. Стремясь решить подобные ведомственные пробелы на региональном уровне, Ростовский юридический институт МВД РФ разработал специальную образовательную программу для подготовки профессиональных кадров для работы в миграционной службе. Однако реализация данной программы свелась к подготовке кадров лишь по адресному запросу ГУВД Ростовской области. До сих пор такого рода специалисты не выпускаются на систематической основе.

При опросе мигрантов в Мартыновском и Заветинском районах в приложении к основной анкете был сформулирован вопрос об оценке мигрантами отношения к ним со стороны казачества и о влиянии позиции казачества на политику местных властей в отношении переселенцев. Такого рода внимание к роли казачества в реализации миграционной политики Ростовской области было обусловлено особым социокультурным статусом данной группы в регионе, а также тем, что в большинстве межэтни-

ческих конфликтов на территории области, где одной из сторон выступали мигранты, противоположной стороной являлись представители именно казачества. Подавляющее большинство респондентов заявили о существенном дезадаптивном влиянии казачества на характер межэтнического взаимодействия. Более того, около 90% опрошенных чеченцев считают, что позиция казачества отражает официальную позицию в их отношении со стороны руководства Ростовской области и Российской Федерации в целом. Из опыта глубинного интервью стало известно, что нередкими являются те случаи, когда бытовые конфликты в среде русской и чеченской молодежи по вине казаков приобретали характер межэтнического конфликта. Подобная ситуация характерна и для случаев проявления со стороны мигрантов криминальных практик, когда отдельно взятый факт в устах казачества приобретал характер общей тенденции. Однако и в этой сфере в последние годы произошли заметные улучшения. Руководство казачьих объединений заметно либерализовало свою риторику в отношении мигрантов, в первую очередь тех, кто является гражданами Российской Федерации. Стабилизация этнополитической обстановки в Чеченской Республике и в целом на Юге России способствовали тому, что и позиция казачества стала заметно терпимее в отношении присутствия коренных народов Северного Кавказа на Дону. Это во многом снимает общий уровень напряженности в Ростовской области между мигрантами и коренным населением и делает процессы современного реформирования миграционной политики региона легитимными в глазах основной части его населения.

Относительно благополучная ситуация с политико-правовым статусом стационарных мигрантов в Ростовской области дополняется отсутствием серьезных проблем в сфере маятниковой трудовой миграции в регион, основы которой составляют иммигранты из Украины (в 2006 г. граждане Украины составляли почти половину всех иностранных рабочих на территории Ростовской области). Как свидетельствуют данные проведенного опроса среди трудовых мигрантов из Украины, проведенного в 2006 г. в г. Гуково, наиболее актуальными среди группы политико-правовых проблем для них являются трудности с получением разрешения на работу, с которыми сталкивались 15,4% респондентов; сложности с получением регистрации по месту пребывания (16,7% опрошенных); трудности с оформлением выезд-

ных документов (9,0%) и др. Обращает на себя внимание и тот факт, что 74,0% опрошенных украинцев не имеют какой-либо регистрации по месту жительства в Российской Федерации. По данным опроса трудовых мигрантов из Украины в г. Гуково, основная их часть занята в угольной промышленности в качестве шахтеров. Однако в виду сокращения выработки угля в Ростовской области и планируемым закрытием большинства действующих шахт можно ожидать сокращения трудовой миграции из Украины в эти районы. Но вряд ли можно с высокой степенью уверенности заявлять о сокращении в ближайшее время трудовой миграции украинцев в Ростовскую область в целом, приграничное положение которой само по себе уже является мощным фактором миграционного притяжения.

В целом, в Ростовской области за последние несколько лет наметились серьезные позитивные изменения в миграционном регулировании, которые связаны с тем, что въезд и пребывание иностранных граждан на ее территории становятся все более контролируемыми, сокращается уровень нелегальной миграции, и весьма эффективно проявляет себя система квотирования миграции. Так по данным начальника Управления ФМС МВД по Ростовской области Е.М. Буравцова на текущий год в Ростовской области выделена квота на прием 43 тыс. иностранных рабочих, а реально их численность в предыдущие годы никогда не превышала 18-20 тыс. человек. Соответственно следует ожидать существенного сокращения уровня нелегальной миграции, который в 2006 г. составил 15-17 тыс. человек. Определенные проблемы сохраняются в сфере получения мигрантами регистрации по месту пребывания и месту жительства, но здесь ситуация в Ростовской области не является уникальной. Трудности получения регистрации мигрантами относятся к проблеме федерального уровня и характерны для всей России в силу весьма сложной с юридической и практической точки зрения процедуры получения «прописки». К позитивной стороне региональной миграционной политики в Ростовской области следует отнести и отсутствие этнодискриминирующей риторики на уровне официальных лиц, чем данный субъект России заметно отличается от соседнего Краснодарского края. Это создает благоприятную социально-психологическую базу для успешной инкорпорации мигрантов в региональный социум, при условии, конечно, неукоснительного соблюдения иммигрантами выдвигаемых к ним правовых норм

въезда и пребывания на территории Ростовской области и Российской Федерации в целом.

Чанурко Т.М., докторант СКАГС

ОСОБЕННОСТИ СТАНОВЛЕНИЯ ПОЛИТИЧЕСКОГО ИНСТИТУТА УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ РЕБЕНКА В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

В современной России особое место в политической деятельности по созданию механизма реальной защиты прав детей принадлежит институту омбудсмана в его новой трактовке, т.е. применительно к ребенку, а не к человеку вообще. По состоянию на июнь 2007 года уполномоченные по правам ребенка уже работают в 18-ти регионах России, причем за два года их число не изменилось.

«Обращения уполномоченных к органам власти способствуют принятию управленческих решений по обеспечению и восстановлению нарушенных прав детей, решению актуальных проблем детства. Объективно деятельность региональных уполномоченных по правам ребенка способствует усилению координации деятельности всех структур и обеспечению комплексного решения проблем детей.

В целом же можно сказать, что институт уполномоченного по правам ребенка на сегодня доказал свою востребованность обществом и органами власти. Более того, процесс вышел в фазу самостоятельного развития. Подтверждением этому являются систематически проводимые рабочие встречи и совместные конференции региональных уполномоченных по правам ребенка для обмена опытом и выработки единой стратегии действий»¹.

Институт уполномоченного нормативно обладает существенно большей независимостью, чем областные комиссии, создаваемые по проблемам защиты детства и материнства, а также комиссии по правам человека при главах администраций субъектов РФ, созданные в 1996 г. в соответствии с Указом Президента РФ №864. Тем не менее, именно деятельность вышеуказанных ко-

¹ Куприянова Е.И. О работе уполномоченных по правам ребенка в Российской Федерации / Институт уполномоченного по правам ребенка в России / Сост. и общ. ред. Г.В. Сабитова. М., 2005. С. 12.

миссий, акцентировавших внимание власти, в том числе и на проблемах несовершеннолетних, заложила фундамент, необходимый для появления политического института уполномоченного по правам ребенка и его функциональности.

Ведя речь о функциональности, мы ориентируемся не на формальное смысловое наполнение этого термина, а на соответствующую трактовку немецкого социолога и политолога Юргена Хабермаса, который, в частности, отмечает: "Функциональными" мы называем средства, предназначенные для достижения некой цели. < > Но функциональными мы называем и решения, стабилизирующие какую-либо взаимосвязь в последовательностях действий без того, чтобы кто-либо из причастных к определенной системе хотел ее сохранить и даже обращал на нее внимание"¹. В этом контексте решение о создании политического института уполномоченного по делам детей мы можем признать функциональным и соответствующим долговременным интересам развития государства как политического института. Сказанное отнюдь не означает отсутствия конфликтов и противоречий в процессе институционализации структур ориентированных на защиту прав детей и подростков.

Поскольку в ходе практической деятельности уполномоченный по делам ребенка выявляет существующие нарушения и добивается их устранения, такая активная деятельность нередко вызывает недовольство ряда руководителей исполнительной власти. Возникающие конфликты обусловлены различиями между публично декларируемыми чиновниками целями своей деятельности и латентными интересами.

Политолог К.А. Крылов убежден: «Существующая власть воспринимает риторику как один из инструментов, предназначенных для совершенно определенной цели. А именно - добиваться определенной реакции, как правило, успокоительной, от определенных слоев населения, элит... Этот инструмент и его применение не имеет никакого отношения к практическим действиям. Власть говорит совершенно другие слова, делает определенные вещи. И то, и другое имеет свою цель, но никак не соотносится между собой. Возможна ситуация, когда практические

¹ Хабермас Ю. Архитектура модерна и постмодерна // Политические работы. М., 2005. С. 48-49.

действия власти связаны, допустим, с дележом каких-нибудь последних активов, а в качестве общественной проблемы забрасывается, допустим, проблематика абортов»¹. Безусловно, манипулирование мнением политических акторов в сфере защиты прав и интересов детей возможно, однако данная проблематика выходит за рамки настоящего исследования.

Для нас важнее политические и юридические основы функционирования нового института в сфере защиты прав детей. В своей деятельности уполномоченный по правам ребенка руководствуется Конституцией Российской Федерации, Федеральным законом «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации», иными федеральными законами, региональными законами «Об уполномоченном по правам ребенка», а также общепризнанными принципами и нормами международного права, обеспечение которых является в соответствии с вышеуказанными нормативными правовыми актами обязанностью органов государственной власти Российской Федерации и в целом и входящих в ее состав субъектов.

Сегодня в России государство не признает приоритетными проблемы защиты прав детей, поскольку законодательные инициативы федеральных органов власти и принятие пресловутого Федерального закона от 22.08.2004 № 122-ФЗ не только не учитывают интересы детей, но и отказываются от какого-либо значимого участия в установленной статьей 38 Конституции Российской Федерации защите материнства и детства. Поэтому в большинстве ранее действовавших федеральных законов такое значимое и основанное на нормах Конституции Российской Федерации понятие, как «государственная гарантия», заменено модным сегодня, но не менее государственно-ответственным понятием «государственная поддержка». Федеральные органы власти приняли решения, направленные на существенные ограничения важнейших, конституционных прав детей на образование, жилище, охрану здоровья и медицинскую помощь, социальное обеспечение, отдых. В приведенном случае, на наш взгляд, необходимо вести речь не о целенаправленной политике законодателей, а скорее о непонимании важности обеспечения приоритетов защиты прав детей.

¹ Цит. по: Межуев Б. Риторика лидера: харизма в русской политической культуре // Русский журнал. 2006. 25 октября.

Перекосы в деятельности законодателей имеют место практически во всех странах с демократическими режимами правления и поэтому важность института омбудсмана на концептуальном уровне у политиков не вызывает возражений. Как мы уже ранее отмечали, в современной России институт уполномоченного по правам человека функционирует сегодня как на федеральном, так и на региональном, а также на муниципальном уровнях.

В России легитимация института детского омбудсмана началась с принятия в городе Москве 3 октября 2001 года закона № 43 «Об уполномоченном по правам ребенка в городе Москве» (в силу указанный закон вступил с 1 января 2002 г.) и назначения Московской городской Думой по представлению мэра первого уполномоченного. В 2002 г. были приняты законы об уполномоченном по правам ребенка в Краснодарском крае и Самарской области, а в 2003 г. аналогичный закон — в Республике Саха (Якутия). Такие же законы приняты и в некоторых других субъектах Российской Федерации.

В законах, например, города Москвы и Краснодарского края предусмотрен сходный порядок назначения законодательными органами уполномоченных по правам ребенка и их освобождения от обязанностей. Срок полномочий детского омбудсмана и в Москве, и в Краснодарском крае составляет 5 лет, при этом срок полномочий Московской городской Думы составляет 4 года, а Законодательного собрания Краснодарского края — 5 лет. К кандидатам, согласно указанным законам, предъявляются сходные требования, однако возрастной ценз, предусмотренный московским законом, составляет 30 лет, а предусмотренный краснодарским — 35 лет. Закон Краснодарского края обязывает кандидата на должность уполномоченного по правам ребенка, наряду с прочим, представить на пленарном заседании регионального парламента программу деятельности в случае назначения кандидата краевым детским омбудсменом.

В ряде субъектов Российской Федерации институт детского омбудсмана введен не законом, а нормативным правовым актом органа исполнительной власти, но на основе такого акта уполномоченный по правам ребенка назначается постановлением регионального парламента. К примеру, в Саратовской области должность уполномоченного по правам ребенка была утверждена губернатором Саратовской области и при активном участии упол-

номоченного по правам человека в Саратовской области: в штатное расписание аппарата уполномоченного по правам человека была введена дополнительная единица. Уполномоченный по правам человека своим распоряжением и должностной инструкцией утвердил должность заместителя руководителя аппарата Уполномоченного по правам человека — уполномоченного по правам ребенка.

В частности, губернатором Ивановской области издан указ «Об утверждении положения об уполномоченном (комиссаре) по правам ребенка Ивановской области». В соответствии с положением уполномоченный назначается постановлением Законодательного собрания Ивановской области. При этом уполномоченным (комиссаром) Законодательное собрание Ивановской области назначило одного из своих депутатов на срок своих полномочий¹. На наш взгляд, уполномоченного по правам ребенка должна назначать представительная ветвь власти. Поскольку деятельность уполномоченного в значительной степени связана с выявлением и устранением нарушений прав ребенка, он должен быть независимым от исполнительной власти и его статус определен в рамках соответствующего закона, а не постановления руководителя исполнительного органа, как на федеральном, так и на региональном, а также муниципальном уровне.

При этом необходимо учитывать, что по статусу уполномоченный по правам ребенка является государственным служащим. К примеру, должность уполномоченного по правам ребенка включена в структуру аппарата главы администрации Волгоградской области и по должности уполномоченный является помощником главы администрации области. Аналогичная ситуация и в других регионах.

Требования к кандидату на должность уполномоченного определяются региональными нормативными актами. Как правило, на должность уполномоченного назначается лицо, являющееся гражданином Российской Федерации, не моложе 30 лет, имеющее высшее педагогическое образование, не совершившее порочащих его поступков, обладающее общественным авторитетом и знанием проблем детства.

¹ Автономов А.С. Правовое обеспечение института детского омбудсмена в современной России / Институт уполномоченного по правам ребенка в России / Сост. и общ. ред. Г.В. Сабитова. М., 2005. С. 22.

Как мы уже отмечали ранее, уполномоченные по правам ребенка действуют не только на уровне регионов, но и в муниципальных образованиях. Введение должности муниципального уполномоченного позволяет администрации муниципального образования иметь полную, объективную, всестороннюю информацию о реальном положении детей в городе или районе, оперативно решать социальные проблемы детей, заботиться об их физическом и духовном здоровье, решать вопросы обучения и воспитания, развития юных дарований, а также их дальнейшего профессионального образования и трудоустройства.

О состоянии дел в сфере защиты интересов и прав несовершеннолетних Уполномоченный по правам ребенка обязан информировать как властные структуры назначившие его, так и общественность. В ежегодном отчете (докладе) уполномоченного должны содержаться общие оценки, выводы и рекомендации, относящиеся к обеспечению прав ребенка, и быть указаны государственные органы, органы местного самоуправления и их должностные лица, систематически нарушающие права несовершеннолетних и уклоняющиеся от принятия мер по их восстановлению и защите.

В основу доклада находятся итоги обобщений и анализа письменных и устных обращений граждан, материалы и информация, полученные из отраслевых и функциональных органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, сведения, полученные в ходе участия в совещаниях и конференциях, на которых обсуждались вопросы защиты прав и интересов семьи и детей, посещений различных государственных учреждений для несовершеннолетних, в чьи обязанности входит защита прав и интересов ребенка, официальные статистические данные. Как правило, отчет уполномоченного привлекает внимание не только политических акторов, но и масс-медиа. Этот отчет неизбежно становится одним из информационных поводов привлечения внимания общественности к деятельности нового института по правам ребенка.

По материалам доклада властные структуры принимают необходимые решения. Именно власть наделяет уполномоченного по правам ребенка соответствующими полномочиями и ставит задачи. В этом проявляется особенность нового политического института в сфере защиты прав и интересов детей и подростков.

Институт уполномоченного по правам ребенка не вправе подменять своими действиями другие институты государственного управления. Так, уполномоченный вправе возбудить производство по делу о нарушении прав ребенка по жалобе только в

том случае, если у заявителя нет иных правовых средств защиты, либо все иные правовые средства не дали результатов. В иных случаях уполномоченный может дать заявителю необходимые разъяснения и указать меры, которые тот может предпринять для защиты охраняемых законом интересов ребенка.

Сказанное не отрицает обязанности содействия заявителям, в том случае если они не знают к кому обратиться по вопросу, связанному с защитой прав и интересов несовершеннолетних. Уполномоченный вправе сам передать жалобу гражданина по подведомственности должностному лицу или органу, компетентному в ее разрешении. К жалобе может быть приложено мнение уполномоченного по существу дела.

Эффективность принятия мер по заявлению во многом определяется способностью уполномоченного привлечь к рассмотрению общественно значимых проблем другие властные структуры. В частности, о возбуждении производства по делу одновременно с заявителем должен быть извещен государственный орган, орган местного самоуправления или должностное лицо, действия или решение которого обжалуются.

При наличии информации о массовых или грубых нарушениях прав ребенка либо в случаях, имеющих особое общественное значение, уполномоченный вправе возбудить производство по этим делам по собственной инициативе, известив о возбуждении производства по делу соответствующий государственный орган, орган местного самоуправления или должностное лицо. В упомянутом нами случае уполномоченный вправе провести производство по делу самостоятельно или обратиться с просьбой провести проверку всех или части обстоятельств, подлежащих выяснению, к компетентным органам или должностным лицам. Все вышеуказанные меры направлены на повышение эффективности функционирования механизма государственного управления в сфере защиты прав и интересов несовершеннолетних, обеспечение функционирования "системы стяжек и противовесов".

Кроме того, омбудсмен должен вести поиск возможностей разнообразить спектр услуг предоставляемых заинтересованным акторам в сфере защиты интересов несовершеннолетних. Безусловно, такие услуги станут возможными только в случае наличия рычагов воздействия на местные и региональные органы власти, а также с привлечением потенциала неправительственных организаций.

Проблема воздействия на рычаги управления для уполномоченного по правам ребенка практически во всех регионах стоит достаточно остро. Осуществление координации и интеграции деятельности различных и, при этом, нередко преследующих

разнонаправленные цели акторов, является необходимым условием целостного подхода к проблеме детства. Как мы уже ранее отмечали, уполномоченный стоит перед выбором: либо действие в рамках присущих чиновничьему аппарату паттернов решения типовых проблем, либо демонстративное дистанцирование от руководства региона (муниципального образования). Четко очерченная самостоятельность и независимость в условиях российского региона почти наверняка приводят к отстраненности от рычагов реального влияния на решения проблем жителей¹.

На наш взгляд, институт уполномоченного по правам ребенка должен быть максимально независимым от властных структур. Тот факт, что попытки задействовать в политических целях интересы примерно 20% населения (которое составляют несовершеннолетние) были и будут, необходимо принимать как объективную реальность. То, что уже через несколько лет дети станут избирателями, не должно становиться определяющим в вопросах выбора форм и методов защиты их интересов и прав в настоящее время.

Точно также как и направленность законодательных норм не должна быть излишне политизирована, как это нередко бывает при принятии тех или иных нормативных актов как на федеральном, так и на региональном уровне. Происходит это потому, что практика общественных изменений осуществляется совокупными и индивидуальными усилиями многих индивидов и различных корпораций, конгломератов, групп и институтов. Происходит глобальная сдвигка права как культурной ценности. Право становится не вспомогательным и дополнительным условием бытия, а ценностью первичной. Но первичным право как ценность становится не столько в юридическом смысле слова и не только в юридическом состоянии. В качестве ценностного явления право становится как не юридическое явление. Право становится значимым само по себе как право и способ осуществления общественных изменений². Роль масс-медиа в процессах институционализации рассматриваемого нами института трудно переоценить.

¹ Подробнее см.: Сунгуров А.Ю. Участие власти в защите прав человека: Саратовский вариант / На пути к уполномоченному по правам человека. СПб: Норма, 2000. С. 128-149.

² См.: Мизулин М.Ю. Политология права: исходные основания и принципы / Материалы IV Всероссийского конгресса политологов. М., 2006.

VII. СЛОВО МОЛОДЫМ УЧЕНЫМ

Воробьева М.А., соиск. СКАГС

ОСОБЕННОСТИ АНТИКРИЗИСНОГО УПРАВЛЕНИЯ В РЕАЛИЗАЦИИ ПРИОРИТЕТНОГО НАЦИОНАЛЬНОГО ПРОЕКТА "РАЗВИТИЕ АГРОПРОМЫШЛЕННОГО КОМПЛЕКСА"

В настоящей статье рассматривается ресурс антикризисного управления на примере приоритетного национального проекта "Развитие агропромышленного комплекса (АПК)". Указанный приоритетный национальный проект войдет в состав пятилетней федеральной программы развития АПК на 2008–2012 годы и потому накопленный опыт его реализации позволит избежать многих ошибок в стратегии и тактике государственного управления в современной России.

Выбор АПК не случаен, поскольку как в СССР, так и в пост-современной России долгие годы сельское хозяйство рассматривалось как ущербная и неэффективная отрасль, без которой страна может обойтись, закупая продовольствие по импорту. Но сегодня, несмотря на существующие сложности, благодаря реализации проектных мероприятий правильнее вести речь об использовании тех возможностей, которые предоставляет новая форма целевого расходования бюджетных средств для создания ресурсной базы – финансовой, материально-технической, кадровой.

Автор исследования не случайно рассматривает политический аспект антикризисного управления в регионах применительно к проблематике сельскохозяйственного производства. Сегодня каждый девятый трудоспособный сельский житель является официально безработным, а среди молодежи их удельный вес еще больше. По разным данным от 400 до 600 тыс. сельских детей школьного возраста не посещают школу. В результате в терри-

ториальных сообществах широко распространилось ощущение общественной «ненужности» и, как следствие, деградации граждан.

Высшее политическое руководство страны понимает, что застарелые проблемы сельского хозяйства невозможно решить с помощью одной, даже масштабной целевой программы. В этом отношении достаточно показательны, что, несмотря на предполагаемый рост экономической стратификации, Правительство Российской Федерации согласилось с прогнозом социально-экономического развития страны до 2009 г., разработанным Минэкономразвития России. В нем предполагается, что доля сельских бедных в общей их численности возрастет за эти годы с 35 до 40%. Обосновывается это тем, что на селе нет условий для повышения доходности населения. Низкий уровень к уровню оплаты труда сельскохозяйственных товаропроизводителей, кризисное финансовое положение значительной части сельскохозяйственных товаропроизводителей снижает инвестиционную привлекательность АПК для крупного и среднего бизнеса, получившего развитие в мегаполисах. Таким образом, именно государство должно осуществить на данном этапе развития АПК функции антикризисного управления отраслью.

Методологический смысл исследования проблем и перспектив повышения эффективности антикризисного управления как составной части практики государственного управления в России на рубеже XX и XXI веков предопределяется двумя группами требований:

- во-первых, существует необходимость понять, проанализировать, осмыслить возникающие при этом организационные и политические проблемы, противоречия, конфликты интересов основных акторов;

- во-вторых, наметить пути, способы разрешения существующих противоречий политического развития и тем самым способствовать развитию современного российского общества.

Во многом указанные направления должны быть прописаны в действующем в стране законодательстве и стать частью процесса социального проектирования будущего страны.

По мере продуцирования новых и новых программ и усложнения институциональной среды возникает необходимость в специфическом интегрирующем механизме, регулирующем процессы взаимодействия в пространстве управления. Среди таких ме-

ханизмов наиболее простым и изученным является мегапроект. Такой проект обязательно содержит рабочую онтологию как необходимое условие согласования разнородных институционально-программных конструкций, целевую "рамку" как обоснование общественных затрат, сценарную схематизацию развития, как инструмент управления, определенные представления о последовательности реализации ("дорожную карту") и оценку времени осуществления¹.

Однако прошло шесть лет с тех пор, как Государственной Думой было принято решение о необходимости принять Федеральный закон «О развитии сельского хозяйства», а нормативный акт был принят только в 2007 г. Более того, в сфере реализации социального проектирования развития сельского хозяйства страны практически ничего не было сделано, хотя не один год речь идет о масштабных негативных последствиях для этой отрасли, связанных с возможным вступлением России во Всемирную торговую организацию. Кроме упомянутого нами базового федерального закона необходимо принять множество других нормативных и законодательных актов, к примеру, для развития земельно-ипотечного кредитования необходимо внести изменения и дополнения в федеральные законы «Об ипотеке (залоге недвижимости)», «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», «Об ипотечных ценных бумагах», «О рынке ценных бумаг» и т.д.

Отсутствие четко обозначенной государственной политики развития сельского хозяйства нередко приводит к принятию регионами непроработанных экономических решений. К примеру, после выхода Постановления Правительства РФ от 8 апреля 2006 г. "Об утверждении правил проведения государственной кадастровой оценки земель" администрация Ростовской области издала постановление № 458 "Об утверждении результатов актуализации государственной кадастровой оценки земель сельскохозяйственного назначения". Результаты привели крестьян в шок: кадастровая стоимость сельхозугодий в итоге возросла в 1,9 раза, а в некоторых районах даже в 3-4 раза. Земельный налог же по новому взимается в размере до 0,3 % кадастровой стоимости и, главное, не с арендаторов, которые на этой земле работают, а с

¹ Перелегин С. Проектирование будущего как ресурс для настоящего // Русский журнал. 2007. 10 сентября.

собственников земельных паев. В основной массе это пенсионеры, ветераны труда.

В соответствии с законом "О местном самоуправлении" сельские поселения имеют право понижать этот процент. Но практически ни одно из них не взяло на себя такую ответственность. Дело в том, что с 2006 года включена система самофинансирования поселения, причем основной доход сельских поселений, в отличие от городов, где работает и платит налоги множество предприятий, – это земельный налог. Ставку земельного налога принимает собрание поселения, при этом оно стоит перед выбором согласиться с увеличением налога или поставить на грань банкротства свое поселение.

И чем самодостаточнее поселение, чем большую часть в его доходах занимает земельный налог, тем в более трудной ситуации оно оказывается. Таким образом, основное бремя по содержанию поселений переложили на малоимущие слои населения. В постановлении администрации Ростовской области № 265 "Об утверждении мероприятий по созданию системы кадастра недвижимости (2006-2011 гг.)" предусмотрено увеличение земельного налога к концу 2011 года на 30 % по сравнению с 2004 г.

К чему на практике ведет резкое повышение налога? Если тонна ячменя, который в виде дивиденда фермер отдает собственнику земли, стоит 2500 руб., а на пай выдается две тонны, то есть 5000 руб., то собственнику земли, который платит налог 2500 руб., останется тонна зерна. Это удар по личному подсобному хозяйству: люди будут держать меньше скота.

С формальной точки зрения, в распоряжении органов местного самоуправления имеются механизмы антикризисного управления, однако на практике их применение весьма затруднено. В частности, орган местного самоуправления района мог бы снизить ставку земельного налога, но в соответствии с Налоговым кодексом нужно было это сделать за месяц до конца года, то есть 28 ноября должна была быть утверждена ставка налога 0,14 %. Но районных управленцев никто не сориентировал, и у них практически не было на это времени. Другой фактор - поселения принимают ставки налогов в первый раз. Раньше это делалось на уровне района, а теперь существуют десятки поселений, и каждое должно принять свой правовой акт. Следовательно, приговор в виде максимальной ставки поселения подписали себе сами. В та-

кой же ситуации оказались поселения в Песчанокопском, Пролетарском, Кашарском, Матвеево-Курганском и других районах. Исправить положение оказалось невозможно: все бюджеты, и местный, и областной, приняты на год и изменению не подлежат¹.

Вместе с тем, поскольку территория страны является единым экономическим пространством, мобильность экономических субъектов может приводить к ограничению возможностей перераспределения доходов между ними², в том числе, как в рамках региона, так и на межрегиональном уровне. В частности, значительная прогрессивность налогообложения доходов на региональном уровне может привести к перемещению наиболее прибыльных предприятий или богатых индивидуумов в другие регионы³. В то же время, если перераспределением доходов занимаются региональные или местные власти, то объемы данного перераспределения в большинстве случаев будут не соответствовать стратегическим направлениям развития региональной экономики. Говоря иными словами, в упомянутом нами случае методы антикризисного управления не смогут дать долгосрочного эффекта.

В рамках национального проекта предусмотрена возможность «коллегиального» выживания малых сельхозпроизводителей – средства выделяются из федерального бюджета на методологическое содействие процессу создания не только кредитных, но и потребительских кооперативов. Однако на практике процесс создания кооперативов идет достаточно медленно и для исправления положения необходимо соответствующее политическое решение, позволяющее стимулировать создание потребительских кооперативов.

¹ Ионова Л. Неподъемная целина: Что будет с поселениями, чьи жители не в силах оплатить выросший вдвое налог на землю? // Российская газета (Юг России). 2007. 16 марта.

² Buchanan J.M., Wagner R.E. An Efficiency Basis for Federal Fiscal Equalization. / In *The Analysis of Public Output*, Margolis, ed. New York: NBER, 1970; Buchanan J.M., Goetz C.J. Efficiency Limits of Fiscal Mobility: An Assessment of the Tiebout Model. // *Journal of Public Economics*, 1972, № 1. PP. 25-43.

³ Flatters F., Henderson V., Mieszkowski P. Public Goods: Efficiency and Regional Fiscal Equalization // *Journal of Public Economics*, 1974, № 3. PP. 99-113.

Ранее нами отмечалось, что национальный проект предусматривает создание системы инструментов, стимулирующих эффективное развитие сельхозпроизводителей. В частности, стимулируется развитие системы кредитования, системы цивилизованного финансирования в сельском хозяйстве, что в итоге должно привести к появлению новых, высокотехнологичных и, соответственно, конкурентоспособных предприятий. Стратегической целью национального проекта является не просто повышение инвестиционной привлекательности отрасли и, как следствие, ее эффективности, но и подъем отечественного агропромышленного комплекса накануне вступления России в ВТО. Если рассматривать процесс реализации нацпроекта под этим углом, то очевидно, что государственные меры по оздоровлению АПК, а также размеры бюджетного финансирования явно недостаточны.

Российское правительство, включив АПК в перечень стратегических приоритетов, признало давно очевидный факт – отечественное сельское хозяйство находится в глубочайшем кризисе. Так, по данным Минсельхоза, с 1991–го по 2005 год поголовье свиней и крупного рогатого скота в стране снизилось в два с половиной раза, производство мяса скота и птицы на убой – в два раза. Примерно такую же удручающую динамику можно отметить в производстве зерновых, овощей, молока. Суммарные ежегодные потери российского государства от сокращения сельскохозяйственных земель составляют порядка 300 млрд рублей, или 20% от стоимости производимой сельхозпродукции в стране. Количество сельхозпредприятий ежегодно уменьшается на 10%. Процесс урбанизации страны, сокращения сельского населения из-за миграции и демографических проблем продолжает идти быстрыми темпами. Село, попросту говоря, вымирает.

Российские производители шаг за шагом сдают иностранным конкурентам плацдарм, расчищенный для них дефолтом 1998 г. К примеру, импорт мяса в 2006 г. составил 46%, а с учетом нелегального оборота – более 50%. После вступления России в ВТО малорентабельные, опирающиеся на вчерашние и позавчерашние технологии отечественные сельхозпроизводители в принципе не смогут противостоять зарубежным конкурентам.

Российское правительство, хотя и с некоторым опозданием, приняло верное решение – помочь отрасли подготовиться к массированному наступлению зарубежных игроков

на внутренний рынок. С 2006 г. в отношении сельского хозяйства принимаются комплексные меры как протекционистского, так и стимулирующего характера. К примеру, принято решение сохранить квотирование объемов импорта некоторых видов сельхозпродукции и высокие таможенные пошлины на внеквотные поставки как минимум до 2009 г. В целях стабилизации цен на рынке сельскохозяйственной продукции, а также для поддержания уровня доходов товаропроизводителей расширена практика государственных закупочных и товарных интервенций.

Но эти шаги государства остались бы протекционистскими полумерами, если бы одновременно с ними не был запущен национальный проект, создавший благоприятные условия для развития бизнеса успешными сельхозпроизводителями. Кроме того, важные для субъектов Федерации инвестиционные проекты получают реальную поддержку региональных властей – последние выдают собственные гарантии при получении банковских кредитов и оплачивают подвод инфраструктуры к выделенным площадкам из средств бюджета. С 2007 г. регионы сами могут определять, кого из претендентов и на каких условиях включать в нацпроект. Региональные экспертные советы, сортируя заявки, отдают предпочтения проектам с коротким сроком реализации (либо расширение действующих мощностей, либо строительство комплексов, которые могут быть введены в течение двух лет), а также тем, которые предусматривают применение передовых технологий на всех этапах производства продукции. Увеличение объема производства с одновременным снижением затрат, по идее, должно помочь участникам нацпроекта потеснить иностранных конкурентов как среди поставщиков замороженного мяса на мясокомбинаты, так и на рынке готовой продукции¹.

Национальный проект в сфере агропромышленного комплекса, по словам первого вице-преьера Д. Медведева, сегодня является «реально востребованным» и в отличие от других носит явно «расширительный характер». Именно поэтому, отметил вице-премьер, глава государства и дал добро на увеличение кредитования. «Однако пропорционально количеству денег должна вырасти и ответственность», – в одном из выступлений преду-

¹ Денисенко Е. Оглянувшись окрест // Эксперт Северо-Запад. 2007. №24 (327).

предил чиновник, заявив, что все расходы федерального бюджета должны ориентироваться на конкретный результат¹. Таким образом, ошибки в сфере реализации антикризисного управления должны быть учтены как в управленческой практике сегодняшнего дня, так и при разработке долгосрочной стратегии реформирования сельского хозяйства страны.

Твердов И.В., соиск. СКАГС

ОТНОШЕНИЕ РОССИЯН К ИЗМЕНЕНИЮ РОЛИ СТРУКТУР ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В СФЕРЕ ГОСДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

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 результат². 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.

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 экспер-

¹ Цит. по: Киличев А., Анищенко С. Эти деньги надо отдавать: Аграриям больше нравится прямая господдержка, чем льготные кредиты // Новые известия. 2006. 5 июля.

² Котельникова В.Н. Модель государственного служащего XXI века: подходы и пути формирования // Сб. докладов республиканской научно-практич. конф. Сыктывкар, 2000. С.123.

тов, 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 чиновников¹.

Таблица 1²

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»³. 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

¹ 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.

² 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.

³ 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%.

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 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. таблица 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, контролирующих ситуацию с неблагополучными семьями в каждом муниципалитете, сможет улучшить положение детей-сирот и несо-

вершеннолетних в неблагополучных семьях. Противоположной точки зрения придерживается четверть опрошенных (25%)¹.

Таблица 2

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?	
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

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 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

¹ На пути решения проблем детской беспризорности и безнадзорности // Всероссийский центр изучения общественного мнения (ВЦИОМ), Пресс-выпуск № 277, 25 августа 2005 г.

Таблица 4

Как Вы считаете, создание 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)	57	33	10
Да, я/мы хотели бы усыновить ребёнка (детей)	59	27	14
Может быть, я/мы подумаем об этом через некоторое время	66	20	14
У нас в семье есть разногласия по этому вопросу	63	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 респондентов¹. Ответы на вопрос «Что препятствует открытости и прозрачности государственной службы?» приведены в табл. 5.

Таблица 5

	(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

¹ Сумма ответов превышает 100%, так как по методике опроса можно было выбрать несколько вариантов. Погрешность опроса 3%.

Отсутствие политической воли у высшего руководства страны	14,1
Отсутствие материально-технической базы, финансирования	8,4
Другое	9,2

Таким образом, из данных таблицы следует, что основной причиной продолжающейся закрытости органов власти и управления выступает нежелание чиновников изменить паттерны взаимодействий с обществом. Достаточно низкую оценку дали респонденты и деятельности общественных структур, способных повлиять на открытость власти.

В рамках проведенного исследования выяснились 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 строить отношения с властью	24,4
Причина в амбициях лидеров общественных организаций	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 выяснилось отношение 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 постсоветской России. В этой связи процитируем мнение профессора Института социологии РАН О.Н. Яницкого: «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 конструируют нужную им организацию. Россия, с ее огромными пространствами и не менее амбициозными социальными проектами, всегда отличалась самостоятельными и ищущими людьми с некоторой толикой 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»¹.

Столь высокая оценка потенциала активной части гражданского общества отнюдь не означает восприятие населением этих акторов как реальной альтернативы 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 %
В целом способны	15,2
В основном не способны	42,9
Они не должны этого делать	40,0
Другое	1,9

Неспособность гражданского общества принять на себя часть функций органов власти свидетельствует о существенных

¹ Яницкий О.Н. Длинные 1970-е: гражданское общество тогда и сейчас // Неприкосновенный запас, 2007, №2(52).

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 лестницы¹.

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.

¹ Государственная служба (комплексный подход) /Под ред. А.В. Оболонского. -М., 1999. С.311.

VII. РЕЦЕНЗИИ

О.В. Губарь, д.э.н., проф. РГЭУ «РИНХ»:

Игнатова Т.В., Шепелова Н.С.

Национальное благосостояние: концепция, модели, методы оценки. Ростов н/Д.: Изд-во СКАГС. 2007. - 12,8 п.л.

Современность и важность рецензируемого монографического исследования, обусловлена, с одной стороны, необходимостью определения эффективной стратегии социально-экономического развития с целью роста национального благосостояния в России и странах СНГ, а с другой стороны — необходимостью поиска и разработки новых, более совершенных параметрических характеристик и инструментов социальной политики, важнейшими направлениями которой как в России, так и за рубежом, являются повышение уровня и качества жизни населения.

Монография основывается на анализе фундаментальных положений теории благосостояния, современных работ ученых и практических деятелей в области государственной политики обеспечения высокого уровня и качества жизни населения, построения систем показателей для оценки общественного развития. Использование при исследовании методов системного анализа и синтеза, абстрактно-логических методов, математических и статистических методов также позволяет говорить о высокой надежности и достоверности полученных в диссертации выводов и рекомендаций.

В монографии предложена авторская трактовка понятия «национальная модель благосостояния», в основу которой положен комплексный подход. Под моделью благосостояния понимается модель, в которой используются не только социально-экономические показатели, характеризующие уровень производства и потребления благ, качество жизни человека, но и показатели, отражающие гражданское согласие в обществе, общественный порядок, безопасность и духовность жизни, уровень нравственности и морали общества, а также удовлетворенность соци-

ально-экономическими и общественно-политическими стандартами жизни.

Важным научным результатом исследования является сравнительный анализ эффективных моделей благосостояния стран с рыночной экономикой. Следует поддержать позицию автора, что с точки зрения ориентира по пути рыночных преобразований, наибольший интерес представляет новая европейская модель реформированного государства всеобщего благосостояния, сочетающая систему социального обеспечения и устойчивое развитие с эффективностью и экономическим стимулами

Учитывая, что на сегодняшний день не существует единой общепринятой методики расчета интегрального показателя, объективно отражающего уровень и качество жизни населения, авторами предложен новый показатель комплексной оценки национального благосостояния (КОНБ). Методика построения показателя КОНБ основана на таксономическом методе обработки индикаторов уровня и качества жизни, среди которых не только экономические и социальные, но и экологические и политико-управленческие.

Заслуживает положительной оценки проделанное в работе ранжирование стран на основе КОНБ и анализ динамики благосостояния населения в различных странах (1998-2004 гг.). Рассматриваемые страны представлены государствами с развитой и переходной экономикой: а) страны Западной Европы Канада, Япония, США; б) страны Восточной Европы, Россия и страны СНГ.

Сопоставление основных показателей, характеризующих национальное благосостояние в странах ЦВЕ и СНГ, показывает, что отставание этих стран от ведущих стран мира является итогом взаимосвязанных политических и социально-экономических проблем, накопленных в результате почти двадцатилетних реформ. Однако страны ЦВЕ гораздо более успешно решали проблемы системной трансформации, чем страны СНГ.

Автор детально рассматривает новые взгляды на развитие, разрабатываемые и реализуемые в последнее время международным сообществом. Существуют как минимум четыре концепции, разработанные в рамках и при активном участии двух ведущих международных организаций — ООН и Всемирного банка: человеческое развитие, устойчивое развитие, новый взгляд на богатство, переход к экономике основанной на знаниях (с. 98)

В монографии делается вывод о том, что в современной высококонкурентной среде мирового хозяйства для эффективной интеграции в него России и странам СНГ необходимо обеспечение устойчивого экономического развития на основе прогрессивных структурных сдвигов — в пользу высокотехнологичного сектора, внедрения микропроцессорных и наукоемких технологий. Неуклонный подъем уровня жизни должен быть адекватен достижениям мирового научно-технического прогресса.

Выводы авторов использованы для преподавания таких дисциплин, как экономическая теория, эконометрика, социально-экономическая статистика; разработка системы показателей национального благосостояния, их мониторинга и оценки. Следует отметить и значимые рекомендации органам государственного управления.

Однако интересным выглядело бы и сравнение двух индексов, показывающих уровень общественного развития: ИРЧП (индекс развития потенциала) и КОНБ (комплексная оценка национального благосостояния), при анализе динамики основных социально-экономических показателей России и СНГ следовало бы рассмотреть динамику заработной платы и пенсий, как важные показатели уровня жизни населения.

Монография Игнатовой Т.В., Шепеловой Н.С. свидетельствует о большом творческом потенциале исследований крупных научно-практических проблем, закладывает основы дальнейшего научного поиска и дискуссий для широкого круга ученых и управленцев.

**В.В. Галов, к. юр. н.,
судья 15 арбитражного апелляционного суда:
Акопов Л.В., Бадасова А.А.
Арбитражная юстиция (общие вопросы организации).
Ростов н/Д.: Изд-во СКАГС, 2007. – 8,5 п.л.**

Провозглашение в ст. 10 Конституции Российской Федерации принципа осуществления государственной власти на основе разделения властей Судебная власть провозглашена одной из трех основополагающих ветвей государственной власти. Особенность построения современной системы судов Российской Федерации состоит в том, что образованы три самостоятельных подсистемы

судов - конституционной юрисдикции (Конституционный Суд Российской Федерации), общей юрисдикции (Верховный Суд Российской Федерации и нижестоящие суды), арбитражной юрисдикции (Высший Арбитражный Суд Российской Федерации и нижестоящие суды). Указанные три подсистемы судов и осуществляют судебную власть как вид государственной власти (ст.11 Конституции Российской Федерации).

Принятые во исполнение предписаний Конституции Российской Федерации Федеральный Конституционный закон от 31 декабря 1996 года «О судебной системе Российской Федерации» и Федеральный Конституционный закон от 28 апреля 1995 года «Об арбитражных судах в Российской Федерации» конкретизировали структуру и порядок функционирования судов.

Проводимая в нашей стране с 1991 года судебная реформа привлекла внимание ученых-правоведов, обращавшихся в своих исследованиях к тем или иным аспектам теории и практики функционирования судебной власти. Так, примечательными работами явились монография В.В.Ершова «Статус суда в правовом государстве» (М., 1992), Н.А. Колоколова «Судебная власть как общеправовой феномен» (М., 2007), В.М. Жуйкова «Судебная реформа: проблема доступа к правосудию» (М., 2006) , В.А. Ржевского, Н.М. Чепурновой «Судебная власть в Российской Федерации: конституционные основы организации и деятельности» (М, 1998) и др. Вместе с тем основное внимание авторов уделялось специфике понятия «судебная власть», анализу функций, видов, форм и методов реализации. Вместе с тем судебно-властные полномочия нуждаются и в институциональном исследовании.

Такой работой, посвященной ретроспективной и современной обобщающей концепции построения арбитражной юстиции в России, анализу актуальной практики реализации правовых принципов построения арбитражных судов и правоприменительных проблем, является монография ученых Северо-Кавказкой академии государственной службы, профессора Л.В. Акопова и А.А. Бадасовой. Авторы правильно отметили, что в современной юридической науке отсутствуют монографические работы, посвященные системному анализу правовых принципов организации и деятельности арбитражных судов России. Восполнению указанного пробела и посвящено рецензируемое исследование.

Структурно работа Л.В. Аكوпова и А.А. Бадаловой состоит из двух глав, разделенных на восемь параграфов. Первая глава работы посвящена правовым основам и принципам арбитражного правосудия в России. Авторами логично проведен историко-правовой анализ построения торговых судов Российской империи как прообраза современных судов, занимающихся разрешением коммерческих споров. Дан интересный исторический материал, касающийся практики рассмотрения торговых споров от Древней Руси до Октябрьской революции, упразднившей систему прежних судов, включая коммерческие. Из представленного анализа развития логически вытекает вывод, что обособление торговых судов от судов общей юрисдикции («общих тяжб») является устойчивой правовой традицией Российского государства, а не субъективным решением современного законодателя. Этот вывод весьма важен сейчас, когда ряд видных представителей юридической науки и практики (например, судья Конституционного Суда России Т.Г. Морщакова) призывают к ликвидации отдельной системы арбитражных судов и слиянию их с системой судов общей юрисдикции.

Авторы монографии отмечают, что в советский период истории существовавшие арбитражные комиссии и государственные арбитражи не являлись судами в собственном значении этого слова, а учреждениями, наделенными определенной юрисдикционной функцией в отношении отдельных категорий хозяйственных споров. Констатируется, что государственные арбитражи выполняли не только работу по разрешению отдельных категорий имущественных споров, но и наделались функцией управленческой (например, утверждали Особые условия поставок и т.п.), то есть, выступали и в качестве нормотворческого органа.

Наработанный опыт, кадровая, материально-ресурсная, организационная база арбитражей послужили основой создания системы экономического правосудия. Закон РСФСР от 4 июня 1991 года «Об арбитражном суде» создал систему арбитражных судов.

Отмечая современное состояние законодательства о судебной системе, авторы справедливо отмечают, что легальное определение судебной системы Российской Федерации отсутствует, что порождает проблему целостного формирования российского судоустройства. Справедливо отмечено, что действующее законодательство не вполне корректно употребляет термин «система» в отношении судов общей юрисдикции и арбитражных судов, поскольку

системой называется и более общее понятие совокупности всех судов России (предложено использование термина «подсистема»).

Авторы монографии большое внимание уделили разграничению понятий «законодательство о судебной системе» и «законодательство о судоустройстве». На основе анализа ряда доктринальных суждений, и ст.71 Конституции Российской Федерации они приходят к выводу о нетождественности указанных терминов. По конституционно-правовому смыслу законодательство о системе федеральных органов судебной власти, порядке их организации и деятельности не тождественно федеральному законодательству о судоустройстве. Данная точка зрения обладает новизной в современной юридической науке. Л.В. Акопов и А.А. Бадасова предлагают принять нормативный акт, именуемый Основы судоустройства Российской Федерации в форме федерального конституционного закона. Авторы высказываются за определенную децентрализацию судебной системы по модели Федеративной Республики Германии, достижение баланса между Российской Федерацией и ее субъектами в данном вопросе, отмечая значительную унитаризацию судебной системы России и возникающие в связи с этим проблемы с реализацией субъектами Федерации своих конституционных полномочий по формированию судебной системы.

Весьма подробно исследован вопрос о государственно-правовых принципах осуществления арбитражного правосудия. Авторы подчеркивают и настаивают именно на таком определении принципов, отмечая их как общесистемное начало судебной власти. При этом вопреки позиции представителей большинства науки гражданского процессуального права Л.В. Акопов и А.А. Бадасова отрицают универсальность и всеобъемлющий характер принципа диспозитивности как принципа арбитражного правосудия. Основной такого утверждения выступает проведенный ими анализ постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 16 июля 2004 года № 15-П по делу о проверке конституционности части 5 статьи 59 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации. Несмотря на указание Конституционного Суда Российской Федерации на возможность ограничения данного принципа федеральным законом, представляется, что отрицать универсальный характер данного принципа сложно. Остальные названные авторами принципы арбитражного правосудия тоже имеют ряд исключений, предусмотренных законом, но всё

же остаются принципами (так, например, принцип гласности может быть ограничен в случаях, указанных в части 2 ст.11 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации). Поддержат ли позицию авторов представители отраслевой процессуальной науки - покажет время.

Вторая глава посвящена проблемам совершенствования арбитражной юстиции. Авторы монографии исследуют вопросы оптимизации структуры трех подсистем судебной системы Российской Федерации, в том числе, арбитражных судов. Отмечены проблемы, возникающие в связи с тем, что первое звено арбитражных судов создано на уровне субъектов Федерации, а это затрудняет доступ к правосудию в отдаленных и труднодоступных местностях Российской Федерации. Однако следует отметить, что проблема может быть разрешена и с использованием норм действующего законодательства. Так, часть 2 ст.35, часть 2 ст.33.2 Федерального конституционного закона «Об арбитражных судах Российской Федерации» предусматривают возможность создания постоянных судебных присутствий арбитражного суда субъекта Федерации, арбитражного апелляционного суда.

Отражается на оперативности и качестве рассмотрения дел и ежегодно увеличивающаяся нагрузка на арбитражные суды.

Значительная часть работы посвящена рассмотрению вопроса о правовых позициях Конституционного Суда России о принципах правосудия, конституционности арбитражного законодательства и правоприменительной практики.

В целом следует отметить, что монография написана авторами, хотя и не работающими в судебной системе, но знающими проблемы ее функционирования. Авторами правильно поставлены вопросы об обеспечении в системе арбитражных судов конституционной гарантии на квалифицированную юридическую помощь, о нарушениях принципа гласности в деятельности судов и транспарентности правосудия (достаточно отметить постановление Европейского Суда по правам человека от 7 июня 2007 года по делу «Загородников против России», касающееся нарушения Арбитражным судом г.Москвы права на посещение открытого судебного заседания), о неконституционности положения АПК РФ о немедленном вступлении решения Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации в законную силу и недопустимости его обжалования в обычном порядке.

Рецензируемая монография будет полезной при выборе стратегии совершенствования законодательства об арбитражных судах, при изучении отдельных тем учебной дисциплины «Конституционное право Российской Федерации», при изучении дисциплины «Арбитражный процесс Российской Федерации». Помимо студентов и преподавателей, данная книга может быть рекомендована и практическим работникам для ознакомления с современным научным уровнем рассматриваемых вопросов.

О.Е. Германова, д. эк. н., проф. ЮФУ:

Усаткина О.И. Влияние трансформации природы и функций современных денег на денежно-кредитную политику. Ростов н/Д: Изд-во СКАГС. 2007. – 9 п.л.

Актуальность монографического исследования Усаткиной О.И. обусловлена необходимостью поиска, разработки новых и совершенствования используемых инструментов и способов осуществления денежно-кредитной политики, важнейшей целью которой является достижение стабильного экономического роста и повышение конкурентоспособности отечественной экономики.

В монографии на основе взаимосвязей эволюции природы и функций денег автором выявлены особенности функционирования современных денег. Показано, как по мере развития кредитных денег происходит сближение функций средства платежа и средства обращения, а проблема обращения денег стала еще более универсальной вследствие перехода к кредитным орудиям обращения и эмиссионно-перераспределительному характеру кредитных отношений. В условиях современного процесса глобализации экономики при постепенном слиянии внутреннего и внешнего (международного) денежного оборота происходит размывание границ функции мировых денег. Функции средства сбережения и накопления модифицируются в функцию покоящихся денег как современной формы сокровища, находящегося, тем не менее, в процессе обращения.

Безусловного внимания заслуживает мнение автора о том, что современное развитие экономики и ее информационный характер дают основу для появления и обоснования новой функции денег — информационной. В названной функции деньги отража-

ют информацию не только о стоимости товаров и услуг, но и используются в планировании, прогнозировании и оценке эффективности национальной экономики, характеризуют развитие отраслевых рынков, предприятий и домохозяйств и тем самым модифицируют цели денежно-кредитной политики государства и каналы трансмиссионного механизма

Современные деньги автор определяет как обладающее стоимостью орудие всеобщей обмениваемости, в их состав включает эмитируемые центральным банком ликвидные деньги и эмитируемые коммерческими банками кредитные деньги. Диалектика современных денег обусловила противоречие между классическим производительным характером кредита и укреплением его непроизводительного характера на глобальном финансовом рынке. Вследствие этого современные формы организации денежного оборота на основе кредита отражают сущность кредита как денежной формы авансирования кругооборота капитала и воспроизводственного процесса, основанной на эмиссии новых и перераспределении старых денежных средств на основе срочности, возвратности, платности.

На основании анализа российской монетарной политики в 1992-2006 гг. автор приходит к выводу, что сведение цели денежно-кредитной политики страны лишь к защите и обеспечению устойчивости рубля, снижению инфляции сужает ее и делает неполной, так как названные цели являются лишь составными частями стратегической цели - обеспечения эффективного и устойчивого развития экономики страны использованием денежных и кредитных инструментов. Автором обоснована необходимость модернизации денежно-кредитной политики: через обеспечение оптимальной монетизации, совершенствование курсовой, депозитной, кредитной, платежно-расчетной политики; через обеспечение эффективного контроля за деятельностью банковской системы, надежности и устойчивости денежно-кредитной системы.

В работе обобщен опыт монетарного регулирования в странах Центральной и Восточной Европы и исследовано, как менялись приоритеты при проведении денежно-кредитной политики по мере продвижения экономик этих стран к рыночной системе. Пристального внимания, по мнению автора, заслуживает опыт применения Венгрией инфляционного таргетирования как наи-

более эффективного денежно-кредитного регулирования, учитывающего мировой опыт.

На фоне несомненных достоинств рецензируемой монографии можно сделать и замечания, анализируя функцию мировых денег, автор оставляет без внимания наличие такой функции у евро и у специальных прав заимствования; в монографии рассматриваются содержание и особенности применения инфляционного таргетирования в России, но не определяются подготовительные меры для перехода российской экономики на такой режим осуществления денежно-кредитной политики.

В целом, монография Усаткиной О.И. развивает важное научное направление анализа государственной макроэкономической политики России, может быть использована в образовательном процессе в высших учебных заведениях, представляет большой научный интерес для широкого круга исследователей.

**Труды ученых СКАГС,
опубликованные во 2-й половине 2007 г.**

1. *Акопов Л.В., Бадасова А.А.* Арбитражная юстиция. Монография. Ростов н/Д.: Изд-во СКАГС. 2007. - 8,5 п.л.
2. *Игнатова Т.В., Шепелова Н.С.* Национальное благосостояние: концепции, модели, методы оценки. Монография. Ростов н/Д.: Изд-во СКАГС. 2007. - 12,8 п.л.
3. *Очкин О.А., Уварова Г.Г.* Статистика государственного и муниципального управления. Учебное пособие. Ростов н/Д.: Изд-во СКАГС. 2007. - 22,6 п.л.
4. Образовательная и кадровая политика как фактор формирования элиты: Отечественный и зарубежный опыт. Коллективная монография. Ростов н/Д.: Изд-во СКАГС. 2007. - 11,4 п.л.
5. Международный бизнес и его развитие в России. Учебное пособие Ростов н/Д.: Изд-во СКАГС. 2007. - 13,5 п.л.
6. Экономическая теория. Учебное пособие / Под ред. Игнатовой Т.В. Ростов н/Д.: Изд-во СКАГС. 2007. - 17,5 п.л.
7. Философия науки. Учебное пособие /Под ред. Старостина А.М. Ростов н/Д.: Изд-во СКАГС. 2007. - 16,6 п.л.
8. *Зеркин Д.П., Игнатов В.Г.* Основы теории государственного управления: Курс лекций. Изд. 30-е, доп. и перераб. М.- Ростов н/Д.: ИКЦ «МарТ», 2007. - 33,9 п.л.
9. *Усаткина О.И.* Влияние трансформации природы и функций современных денег на денежно-кредитную политику. Монография. Ростов н/Д.: Изд-во СКАГС, 2007. 9,0 п.л.

Содержание

I. ОТ РЕДАКЦИИ	3
II. ОРИЕНТИРЫ	5
Игнатов В.Г., ректор СКАГС ЭЛИТОЛОГИЧЕСКИЕ ИССЛЕДОВАНИЯ – НА УРОВЕНЬ СОВРЕМЕННЫХ ЗАДАЧ	5
Стрюковский В.И., д.ф.н., проф. СКАГС ПРИНЦИПЫ НАУЧНОСТИ СОЦИАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ (философский аспект)	9
III. АКТУАЛЬНО	25
Игнатова Т.В., д.э.н., проф. СКАГС ИНТЕГРАЦИЯ РЕЗУЛЬТАТОВ НАУЧНЫХ ИССЛЕДОВАНИЙ В ОБРАЗОВАТЕЛЬНУЮ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ КАФЕДРЫ	25
IV. ПРОБЛЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ	32
Охотский Е.В., д.с.н., проф. (МГИМО(У)МИД) СТАНОВЛЕНИЕ НОВОЙ РОССИЙСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ: ПЕРВЫЕ ШАГИ НА ПУТИ ПОСТРОЕНИЯ ЭФФЕКТИВНО ФУНКЦИОНИРУЮЩЕЙ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ	32
Юрченко В.М., д. филос. н., проф. КубГУ КОНЦЕПЦИЯ БЕЗОПАСНОСТИ И НАЦИОНАЛЬНАЯ ИДЕЯ	43
Митрохина Т.Н., д. полит. н., проф. Саратовского государственного университета РЕЙТИНГ КАК ИНСТРУМЕНТ ИЗМЕРЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГЛАВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ В РФ	52
Коробкина М.А., к. соц. н., доц. КубГУ, г. Краснодар СОЦИАЛЬНОЕ ПАРТНЕРСТВО В СОЦИАЛЬНО ОРИЕНТИРОВАННОМ ГОСУДАРСТВЕ	63
V. ПРОБЛЕМЫ ЭКОНОМИКИ	71
Харченко И.С., доц. СКАГС УПРАВЛЕНИЕ ЭКОНОМИКОЙ В УСЛОВИЯХ РЫНКА	71
Хашева И.А., преп. СКАГС ИССЛЕДОВАНИЕ ТЕОРЕТИЧЕСКИХ ПОДХОДОВ К АНАЛИЗУ ИНВЕСТИЦИЙ КАК ЭКОНОМИЧЕСКОЙ КАТЕГОРИИ	85
Янукян М.Г., к.э.н., доц. (Пятигорский филиал СКАГС) КОМПЛЕКСНАЯ ПРОГРАММА РАЗВИТИЯ РЫНКА ЦЕННЫХ БУМАГ НА РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ (НА ПРИМЕРЕ ЮЖНОГО ФЕДЕРАЛЬНОГО ОКРУГА)	96
VI. ПОЛИТОЛОГИЯ И ЭТНОПОЛИТИКА	104
Капто А.С., д. филос. н., зав. кафедрой ЮНЕСКО по социальным и гуманитарным наукам при ИСПИ РАН, НРАВСТВЕННО-ЭТИЧЕСКАЯ РЕГУЛЯЦИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ЭЛИТ В СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЕ	104

Гниденко И.В., начальник упр-я администрации Алтайского края по вопросам госслужбы и кадров	
Рыбаков А.В., консультант Алтайской краевой общественной организации инвалидов «Восхождение» (г. Барнаул)	
ПРОСТРАНСТВО ВЛАСТИ - ПЕРСПЕКТИВНАЯ МОДЕЛЬ ИССЛЕДОВАНИЯ ВЗАИМООТНОШЕНИЙ ЭЛИТЫ И МАСС.....	111
Лысенко В.Д., к. филос. н., доц., Иванова А.А., к. полит. н. (СКАГС)	
ФУНКЦИОНИРОВАНИЕ СОВРЕМЕННОЙ РОССИЙСКОЙ ЭЛИТЫ: МНЕНИЕ ЭКСПЕРТОВ.....	120
Бедрик А.В., препод. ЮФУ, Курилова Ю.Б., м. н. с. ЮНЦ РАН	
МИГРАЦИОННАЯ ПОЛИТИКА В РОСТОВСКОЙ ОБЛАСТИ: ПОЛИТИКО-ПРАВОВЫЕ ДЕТЕРМИНАНТЫ	125
Чапурко Т.М., докторант СКАГС	
ОСОБЕННОСТИ СТАНОВЛЕНИЯ ПОЛИТИЧЕСКОГО ИНСТИТУТА УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ РЕБЕНКА В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ.....	136
VII. СЛОВО МОЛОДЫМ УЧЕНЫМ	144
Воробьева М.А., соиск. СКАГС	
ОСОБЕННОСТИ АНТИКРИЗИСНОГО УПРАВЛЕНИЯ В РЕАЛИЗАЦИИ ПРИОРИТЕТНОГО НАЦИОНАЛЬНОГО ПРОЕКТА "РАЗВИТИЕ АГРОПРОМЫШЛЕННОГО КОМПЛЕКСА".....	144
Твердов И.В., соиск. СКАГС	
ОТНОШЕНИЕ РОССИЯН К ИЗМЕНЕНИЮ РОЛИ СТРУКТУР ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В СФЕРЕ ГОСДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ.....	151
VII. РЕЦЕНЗИИ	159
О.В. Губарь, д.э.н., проф. РГЭУ «РИНХ»: <i>Игнатова Т.В., Шепелова Н.С.</i> Национальное благосостояние: концепция, модели, методы оценки. Ростов н/Д.: Изд-во СКАГС. 2007. - 12,8 п.л.	159
В.В. Галов, к. юр. н., судья 15 арбитражного апелляционного суда: <i>Акопов Л.В., Бадасова А.А.</i> Арбитражная юстиция (общие вопросы организации). Ростов н/Д.: Изд-во СКАГС, 2007. – 8,5 п.л.....	161
О.Е. Германова, д. эк. н., проф. ЮФУ: <i>Усаткина О.И.</i> Влияние трансформации природы и функций современных денег на денежно-кредитную политику. Ростов н/Д.: Изд- во СКАГС. 2007. – 9 п.л.....	166
Труды ученых СКАГС, опубликованные во 2-й половине 2007 г.....	169

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
- ✓ МАШИНОПИСНЫЕ ТЕКСТЫ НЕ ПРИНИМАЮТСЯ
- ✓ 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.
- ✓ РУКОПИСИ НЕ РЕЦЕНЗИРУЮТСЯ И НЕ ВОЗВРАЩАЮТСЯ

Ответственный секретарь журнала –

И.Н. Сидоренко, к. ист.н., доц.

Редактор журнала – Лозовая Т.В.

Контактные телефоны:

(8-863) 269-62-96

(8-863) 269-62-89

Сдано в набор 20.11.2007. Подписано в печать 5. 12. 2007.
Формат 70x100 1/16. Офсетная печать. Бумага писчая. Объем 9,3 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