

# УПРАВЛЕНЧЕСКОЕ КОНСУЛЬТИРОВАНИЕ

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ  
ГОСУДАРСТВЕННОГО  
И МУНИЦИПАЛЬНОГО  
УПРАВЛЕНИЯ

2009. №2

Научно-практический журнал  
Северо-Западной академии  
государственной службы

Выходит четыре раза в год

АДРЕС РЕДАКЦИИ:

199178, Санкт-Петербург,

В. О., 8-я линия, д. 61

Тел.: (812) 335 94 72, 335 42 16

Факс. (812) 335 42 16

E-mail: uk@szags.ru

© Северо-Западная академия государственной службы, 2009

© Редколлегия журнала «Управленческое консультирование» (составитель), 2009

## РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ ЖУРНАЛА:

- Горшков А. С.** — ректор Северо-Западной академии государственной службы, заслуженный работник высшей школы Российской Федерации, доктор педагогических наук, профессор (Санкт-Петербург) — *председатель совета*;
- Волков В. А.** — доктор политических наук, профессор (Санкт-Петербург) — *заместитель председателя совета*;
- Артамонов В. С.** — заслуженный работник высшей школы Российской Федерации, доктор военных наук, доктор технических наук, профессор, лауреат премии Правительства Российской Федерации в области науки и техники (Санкт-Петербург);
- Васецкий А. А.** — доктор политических наук, профессор (Санкт-Петербург);
- Востряков Л. Е.** — доктор политических наук (Санкт-Петербург);
- Гуторов В. А.** — доктор философских наук, профессор (Санкт-Петербург);
- Двас Г. В.** — вице-губернатор администрации Ленинградской области, доктор экономических наук (Санкт-Петербург);
- Журавлев В. П.** — председатель избирательной комиссии Ленинградской области, кандидат юридических наук;
- Межевич Н. М.** — доктор экономических наук, профессор (Санкт-Петербург);
- Михеев Ю. А.** — заслуженный экономист Российской Федерации, доктор экономических наук, профессор (Москва);
- Понеделков А. В.** — заслуженный деятель науки Российской Федерации, доктор политических наук, профессор (Ростов-на-Дону);
- Сморгунов Л. В.** — доктор философских наук, профессор (Санкт-Петербург);
- Тургаев А. С.** — доктор исторических наук, профессор (Санкт-Петербург);
- Филиппов Г. Г.** — заслуженный работник высшей школы Российской Федерации, доктор философских наук, профессор (Санкт-Петербург);
- Чубинский-Надеждин В. В.** — заслуженный работник культуры РСФСР, доктор исторических наук, профессор (Санкт-Петербург);
- Шевченко В. Я.** — действительный член Российской академии наук, доктор химических наук, профессор, лауреат премии Совета министров СССР, Государственных премий РФ (Санкт-Петербург).

## РЕДКОЛЛЕГИЯ:

- Востряков Л. Е.** — доктор политических наук (Санкт-Петербург) — *главный редактор журнала*;
- Волков В. А.** — доктор политических наук, профессор (Санкт-Петербург)
- Елфимов Г. М.** — заслуженный работник высшей школы Российской Федерации, доктор философских наук, профессор (Санкт-Петербург);
- Исаев А. П.** — доктор исторических наук, профессор (Санкт-Петербург);
- Кириллов А. Л.** — доктор технических наук, профессор (Санкт-Петербург) — *заместитель главного редактора*;
- Кашина М. А.** — кандидат философских наук, доцент (Санкт-Петербург);
- Клюев А. В.** — заслуженный работник высшей школы Российской Федерации, доктор философских наук, профессор (Санкт-Петербург);
- Старовойтов А. А.** — доктор юридических наук, профессор (Санкт-Петербург);
- Ходачек В. М.** — доктор экономических наук, профессор (Санкт-Петербург);
- Чигарева И. В.** — кандидат исторических наук (Санкт-Петербург);
- Чимаров С. Ю.** — доктор исторических наук, профессор (Санкт-Петербург);
- Яновский В. В.** — кандидат физико-математических наук, доцент (Санкт-Петербург).

**ГОСУДАРСТВЕННАЯ И МУНИЦИПАЛЬНАЯ СЛУЖБА**

- 5 В. Л. РОМАНОВ**  
Организационная культура государственной службы
- 25 В. В. ПЫЛИН**  
Устройство системы органов местного самоуправления: некоторые проблемы и пути их решения
- 39 И. Н. СИРЕНКО**  
Правовые аспекты применения ИКТ-решений при предоставлении государственных и муниципальных услуг
- 46 Ю. А. ЛЮБЧИКОВ**  
К вопросу об определении административной ответственности должностных лиц

**ПОЛИТИКА И ПРАВОВОЕ ГОСУДАРСТВО**

- 53 Л. С. ПЕРЕПЕЛКИН**  
Понятие «демократия» в общественном сознании и политическом процессе
- 72 С. Н. ГАВРОВ**  
Остернизация Запада и новая европейская идентичность
- 81 Г. Н. КРАСНОЛУЦКИЙ**  
Правовое и социальное государство: политологические исследования и пути становления
- 107 В. П. ЕСЕНОВА**  
Некоторые проблемы судебной власти в осуществлении судебного нормоконтроля
- 114 В. А. ОВЧИННИКОВ, Е. П. СОКОЛОВ**  
Дискуссия о вопросе референдума субъекта Российской Федерации
- 126 Л. И. АНТОНОВА, Н. Е. ШАКУНОВА**  
Правовой режим служебных произведений

**ВЛАСТЬ И ЭКОНОМИКА**

- 132 А. Я. ЗАПОРОЖАН**  
Экономическая основа местного самоуправления
- 141 М. Ю. СЛАВГОРОДСКАЯ**  
Организация финансирования крупных городов: есть ли стимулы к стратегическому развитию?

**ОБЩЕСТВО И РЕФОРМЫ**

- 153 Т. В. ШИПУНОВА**  
Эволюция и проблемы менеджмента социальной работы
- 171 В. Б. ЛАГУНОВ**  
О формировании стратегии вуза
- 175 Р. Ф. ЯМУРЗИН**  
Особенности формирования медико-экономических стандартов при реализации управления, ориентированного на результат
- 190 И. Я. КАПЛУНОВИЧ**  
Формирование культуры невербального мышления менеджера

**ИСТОРИЯ И КУЛЬТУРА**

- 205 Н. В. ЮЩЕНКО**  
С. А. Муромцев о доктрине естественного права

**НАУЧНАЯ ЖИЗНЬ**

- 221 Н. В. ГОРБАТОВА, Л. И. ПОЛЯХ**  
Традиционный научный форум СЗАГС собрал ученых со всей России
- 223 А. Ф. ИЗМАЙЛОВ**  
Методологические проблемы «экономики человека»

---

По инициативе Всероссийского института научно-технической информации РАН журнал СЗАГС «Управленческое консультирование. Актуальные проблемы государственного и муниципального управления» прошел экспертизу у ведущих специалистов ВИНТИ РАН, информация о нем размещается в Реферативном журнале и базах данных ВИНТИ РАН

Статьи научного журнала СЗАГС «Управленческое консультирование. Актуальные проблемы государственного и муниципального управления» включаются в Российский индекс научного цитирования (РИНЦ)

Плата с аспирантов за публикацию рукописей статей не взимается

В. Л. РОМАНОВ

## ОРГАНИЗАЦИОННАЯ КУЛЬТУРА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ

### КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:

*организационная культура,  
государственная служба, социальные  
процессы, государственная власть,  
социальная самоорганизация*

### KEY WORDS:

*organizational culture, public administration,  
social processes, state power,  
social self-organization*

Статья посвящена проблеме организационной культуры государственной службы Российской Федерации. Приведены результаты социологического исследования, проводившегося Российской академией государственной службы, которые позволяют раскрыть основные ориентиры в разработке и реализации карьерной стратегии, которая во взаимосвязи с фактором организационной культуры образует базис коммуникативного кадрового контроля государственной службы.

The article is dedicated to the problem of organizational culture of public administration in Russian Federation. The results of sociological investigations provided by the Russian Academy of Public Administration are described; the results allow to disclose the main guidelines in the development and realization of carrier strategy which in connection with the factor of organizational culture forms the basis of communicative staff control of public administration.

### 1. Организационная культура государственных служащих: административно- бюрократические доминанты или проявления модернизации?

Разрушение государственных устоев — то, с чего начинается любое радикальное изменение общественно-политического строя — высвобождает энергию спонтанных преобразований. Не сдерживаемые теряющими силу старыми юридическими нормами, эти преобразования на первых стадиях перехода к новой формации неизбежно продуцируют кризис общественных отношений. Развиваю-

щийся при этом процесс социальной самоорганизации (самоупорядочения) формирует новые нормы отношений, которые составляют основу организации, т. е. целенаправленного упорядочения социальных процессов, в том числе со стороны государства.

Организация — прерогатива власти и реализующих ее институтов. Будет ли социальное упорядочение осуществляться путем жесткого принуждения к следованию безапелляционным установкам «верхов» (тоталитаризм) или организация будет исходить из задач решения проблем общества (демократия) во многом зависит от культуры субъектов власт-

ных полномочий (органы государственной власти) и культуры восприятия организации гражданским обществом. Отсюда актуализация проблемы организационной культуры в период становления нового типа государственности и открытых общественных отношений — культуры политики, государственного строительства, государственного управления, государственной службы, предпринимательства, общественных движений, средств массовой информации и т. д. и т. п.

Государственная служба, выступая механизмом реализации функций государства, технологией государственного управления, является связующим звеном между государственной властью и общественными образованиями. От культуры организации государственной службы зависят качество отбора самоформирующихся в обществе социально-конструктивных параметров порядка, «чистота» их проведения на уровень государственной власти для нормативного фиксирования, обеспечение доведения принятых норм до их потребителей и контроль реализации решений. Таким образом, организационная культура государственной службы выступает фактором, способствующим взаимопроникновению организационных культур государственной власти и гражданского общества и формированию на этой основе общей культуры социальной самоорганизации и организации.

Проблема организационной культуры государственной службы Рос-

сийской Федерации впервые стала предметом недавнего социологического исследования, проводившегося Российской академией государственной службы. На данном этапе целью исследования явилось выяснение культурных доминант, характеризующих соответствие состояния и тенденций развития государственной службы требованиям новой парадигмы государственного управления, в условиях перехода от силовых форм и методов организации к преимущественно коммуникативным, согласующимся с организационным воздействием. При этом имелось в виду, что культура организационных внутрислужбных построений и отношений отражает потенциальные и реальные способности государственной службы адекватно участвовать в становлении новой культуры отношений государства и самоорганизующегося общества.

Выявление того, как служащие представляют себе организационную культуру, важно в двух основных аспектах. Во-первых, эти представления отражают общий уровень знаний респондентов в области теории управления и организации, что существенно для анализа результатов социологического опроса по исследуемой проблеме. Во-вторых, они позволяют косвенно определить доминирующие характеристики содержания организационной культуры государственной службы в сознании служащих.

Анализ ответов на вопрос об основных компонентах организаци-

онной культуры показал, что служащие достаточно ясно представляют ее содержание: с каждым из вариантов ответов, отражающих содержание организационной культуры, согласились не менее 1/3 респондентов. Большею частью служащих отмечены такие составляющие организационной культуры, как:

- нормативно-правовая база организации — 64% утверждений;
- высокое качество работы с персоналом, обеспечивающее максимальную реализацию его профессионального опыта — 57%;
- средства, способы, традиции взаимодействия служащих в процессе совместной деятельности — 37%.

Такой же точки зрения, но более выражено, придерживаются и эксперты (соответственно 71%, 72% и 43% заключений).

В то же время прослеживается ориентация служащих на компоненты организационной культуры, относящиеся к «рамочным» (жестким) регуляторам деятельности. На это указывает факт отнесения почти каждым вторым респондентом (45%) к значимым атрибутам культуры организации стандартов приемов и правил анализа ситуации, выбора способа действия, принятия решения. Эксперты поддерживают эту позицию в значительно меньшем числе — только 27%. Приведенные данные могут свидетельствовать о том, что в представлении служащих об организационной культуре имеется уклон в сторону ее административно-бюрократического понимания. Это предположение корреспон-

дирует с результатами изучения мнения служащих о характерологических доминантах в фактическом состоянии организационной культуры государственных служащих в настоящее время.

Организационное построение российской государственной службы, характер служебных отношений исторически формировались в рамках административно-бюрократической культуры и авторитарной этики. В каких формах и в какой мере сохраняется этот тип организационной культуры сегодня?

Результаты опроса свидетельствуют о том, что данная культура сохраняется и, кроме того, имеет преимущественное значение в процессе выполнения служащими должностных обязанностей — решений руководства и инструктивных требований. Так, 70% опрошенных служащих на первое место среди управляющих ими факторов поставили указания непосредственного начальника, а 54% — должностные инструкции. Эти данные совпадают с заключениями экспертов (83% и 54% соответственно). При этом каждым вторым и респондентом, и экспертом признано, что служащие в процессе своей деятельности руководствуются только указаниями своих начальников.

Стиль деятельности руководителей государственной службы характеризуется значительной частью респондентов как авторитарный и бюрократический (мнение каждого третьего респондента и эксперта). Эта точка зрения подкрепляется утверж-

дением 50% опрошенных о том, что в служебном контроле преобладает метод санкций и запретов, значительно уступая методу позитивного стимулирования (29%). С этим, видимо, связан факт обостренного у служащих чувства должностной ответственности (61% ответов).

Жесткая «привязка» деятельности служащих к указаниям руководителей и авторитарно-бюрократический стиль руководства сопряжены со сдерживанием инициативы служащих. Оценка труда служащих в значительной мере осуществляется по критерию соблюдения дисциплины и порядка (утверждение каждого второго респондента), при этом творчество и инициатива существенно уступают в рейтинге критериев (31%). Более 50% респондентов и 71% экспертов указывают на то, что деловые предложения служащих только иногда поддерживаются руководителями государственных органов.

Организационное проектирование (разработка структур службы) осуществляется преимущественно руководителями (55% ответов) или работниками кадровых служб (39%). Создание для этой цели групп высококвалифицированных сотрудников практикуется редко. Внешние специалисты по управлению к этой работе не привлекаются. Такое положение не смогло не сказаться на том, что проводившиеся в государственной службе реструктурирования повысили эффективность служебной деятельности по мнению только 15% респондентов и 6% экспертов. В то же

время 36% опрошенных служащих и 62% (!) экспертов признали снижение эффективности службы после проведенных реструктуризаций.

Приведенные данные свидетельствуют о доминирующем значении в организационной культуре нынешней государственной службы компонент администрирования, авторитаризма и бюрократизма. Можно полагать, что это значение не только не снижается, но наоборот, увеличивается. На это указывают свидетельства респондентов о том, что уровень организационной культуры государственной службы по сравнению с ее состоянием в дореформенном периоде снизился (32% ответов).

Несмотря на устойчивое влияние на состояние организационной культуры российской государственной службы традиционных для нее административных авторитарно-бюрократических факторов, «островки» культуры, адекватной требованиям становления новой государственности, также достаточно заметны. Значительной частью служащих признается роль организационных ценностей коммуникативного содержания. К числу очень важных организационных ценностей респонденты отнесли профессиональную компетентность (85% ответов), культуру деловых отношений (56%), гласность при осуществлении деятельности органа власти (35%), принятие на государственной службе системы социально значимых ценностей, норм поведения, ритуалов (33%).

Уже сегодня отмечается высокая степень овладения служащими навы-

ками и умениями, характерными для современной организационной культуры. Фактически каждым третьим из опрошенных служащих высоко оценивается навык умения работать в команде, анализировать информацию, ставить конкретные цели и добиваться их достижения, прислушиваться к мнению сотрудников, вести служебные переговоры и т. д. От 37 до 49% респондентов считают, что для служащих организации, в которой они служат, характерны умение управлять собой, строить деловые отношения друг с другом; рационально организовывать свое время; организовывать свое рабочее место, работать с литературой, повышать квалификацию.

В коллективах государственных служащих практикуются коммуникативные мероприятия. Более 70% опрошенных служащих и 56% экспертов указывают на проведение в их коллективах мероприятий по случаю дней рождения, трудовых юбилеев, повышения в должности; совместное празднование знаменательных дат и событий (50 и 40% соответственно); торжественное вручение наград (37 и 55%); торжественные проводы на пенсию (35 и 35%).

Вместе с тем эффективность этих мероприятий, видимо, недостаточная. Так, свидетельство 36% респондентов о сложившихся в коллективах государственной службы отношений дружбы, взаимопомощи и поддержки не подтверждается заключениями экспертов, только 12% из них указали на такой характер межличностных отношений.

Культура — самообразующееся явление. Возникновение, закрепление и развитие новых культурных доминант происходит при кризисе старых форм. Во властных структурах этот процесс замедлен. Это связано с закономерным стремлением власти к самосохранению. Кризис власти вызывает ее отчуждение. Активность власти переносится внутрь управляющей системы, где ее опорой становятся администрирование и бюрократизм. Последние, поддерживаемые к тому же историческими традициями, являются основным тормозом образования новых форм. Такого рода ситуация характерна для нынешней государственной службы России, что подтверждается следующими данными исследования.

В рейтинге целевых ориентиров деятельности государственных служащих интересы общества занимают последнее место из семи обозначенных. Более значимым ориентиром выступают интересы организации.

Отсутствие общей цели в служебной деятельности сдерживает кооперацию служащих (утверждение каждого пятого из респондентов).

В решениях руководителей, по мнению 26% опрошенных служащих, отсутствует четкое определение задач.

Отношение к служащему как к «винтику» бюрократической машины (мнение 22% и каждого третьего эксперта) сдерживает их творческие потенции, у значительной их части развивается пассивное отношение к служебным аномалиям (бюрократизм, коррупция, равнодушие к делу и др.).

По свидетельству 62% респондентов, служащие осуждают такое поведение только на словах, а каждый десятый из опрошенных указывает на отсутствие какой-либо реакции по данному поводу.

Регистрируется невнимание руководителей к формированию организационной культуры (утверждение каждого третьего респондента). В соответствии с этим, по мнению стольких же опрошенных, недостаточна нормативная регламентация вопросов, касающихся основ организационной деятельности на государственной службе.

Системообразующий фактор формирования коммуникативного типа организационной культуры государственной службы — открытость государства, социальная ориентация его политики. Только открытые системы, взаимовыгодно обменивающиеся со средой ресурсами, способны к прогрессирующей самоорганизации и развитию. Формирующаяся в этих условиях организационная культура государственной службы превращает ее из средства «исполнения полномочий государственных органов» в эффективный социально-организационный институт. В этих условиях возрождается доверие к государственной власти со стороны общества и, соответственно, повышается авторитет (престиж) государственной службы в общественном сознании, что, по утверждению каждого второго респондента, прежде всего необходимо для формирования организационной культуры нового типа. Факторами ее

становления являются следующие основные компоненты системы:

- личный пример руководителей, соблюдающих принятые организацией нормы поведения, поддерживающих ценности и нормы государственной службы; воспитание высоконравственных качеств государственных служащих (мнение 54 и 19,4% респондентов соответственно);
- отбор и продвижение кадров государственной службы в соответствии с ценностями государственно-служебных отношений (48% заключений);
- стимулирование разработки и освоения служащими новых организационных технологий (до 60% утверждений);
- введение в программы обучения служащих учебных курсов по организационной культуре (40%);
- стимулирование наградами и привилегиями служащих, поддерживающих ценности государственной службы (мнение каждого третьего респондента);
- помощь новым работникам в адаптации на государственной службе и замещение вакантных должностей только по конкурсу (утверждение каждого пятого респондента);
- совершенствование нормативно-правовой базы государственной службы (42%).

Таким образом, становление государственной службы России в условиях радикальных политических и социально-экономических реформ

сопровождается зарождением новой ее организационной культуры. Этот процесс происходит под сдерживающим влиянием социогенетически воспроизводимых и самообразовавшихся в процессе дестабилизации государственных устоев элементов административно-бюрократических государственно-служебных отношений. Ускорение процесса формирования в государственной службе организационной культуры нового типа, соответствующего миссии демократического, правового и социального государства, может быть обеспечено на основании стратегий, включающих процесс динамической социальной организованности, в котором актуализируется базисный потенциал конструктивного самодвижения — синергичное сопряжение интересов индивидов и социальной системы в континууме их длящегося становления. На первом плане в этом аспекте оказывается стратегия служебной карьеры.

## 2. Карьерная стратегия

Идея и практика стратегии устойчиво поддерживаются и развиваются на всех этапах эволюции управленческой мысли и деятельности. Зародившись в военной среде («искусство вождения войск»), понятие «стратегия» быстро распространилось и прочно обосновалось буквально во всех сферах управления. Фактор признания — суть стратегии: предвидение возможных состояний и процессов, управление продвижениями в соот-

ветствии с генеральными целями субъекта.

Стратегически ориентированное движение может осуществляться двумя путями. Первый путь — моделирование будущего состояния системы и подчинение всего процесса деятельности цели приведения системы к заданному состоянию. Такой подход в стратегическом управлении приемлем в случае линейного развития системы, позволяющем экстраполировать результаты. На этой основе формировались теории классического управления, пошатнувшиеся в связи с нарастающей неравновесностью социальных процессов и неопределенностью их развития. Второй путь связан именно со сложностью в указанных условиях прогнозирования конкретного будущего системы. В неравновесной среде становление идет нелинейно, и стратегической целью управления становится сам процесс продвижения, исходя из имеющегося потенциала и предвидения осложнений в его реализации. Этот вариант управления и определял изначально стратегию как способ достижения военного успеха в сверхсложных условиях боевых действий.

В этом же направлении развивается и современная теория стратегии. Так, исследуя эволюцию идеи прогресса, П. Штомпка утверждает, что «теперь он (прогресс — *В. Р.*) рассматривается как потенциальная способность, а не как конечное достижение; как динамическое, изменяющееся в ходе эволюции относительное качество конкретного процесса, а не абсо-

лютный внешний стандарт; как историческая возможность, открытый выбор, а не необходимая, неизбежная, неуклонная тенденция, и, наконец, как продукт часто непреднамеренных и даже неосознанных человеческих — индивидуальных разнонаправленных и коллективных — действий, а не результат... благих намерений великих людей».

В конкретном отношении к теории управления аналогичным образом складывается и позиция ученых-менеджерологов. М. Мескон, М. Альберт и Ф. Хедоури в качестве стратегической цели организации определяют ее миссию (предназначение), которая задает направления и ориентиры для определения целей на различных организационных уровнях. Э. М. Коротков под стратегией менеджмента понимает совокупность ориентиров и ограничений, которые определяют направление развития фирмы. Автор подчеркивает необходимость соотнесения понятия стратегии с понятием развития: «нет стратегии без развития». В этом отношении стратегия есть совокупность изменений, определяющих жизнестойкость фирмы и увеличивающих вероятность ее выживания в условиях изменяющейся среды.

Карьера стратегична по своей сути, поскольку ее смысл — в продвижении человека в будущее. Безразличных к карьере людей нет. Любая жизнь протекает в непрерывных изменениях, в приспособлении индивидуума к событиям, в совершенствовании способа деятельности, в стрем-

лении достичь более высокого социального статуса. Однако для одних эта жизнь оказывается мучительным бременем борьбы за физическое самосохранение, для других — стихийным процессом жизнеустройства (нередко удачного), третьи ищут свой жизненный смысл (миссию), реализуют его методом проб и ошибок и, как правило, ценой существенных потерь.

Как первым продвинуться на место вторых, вторым на место третьих, а третьим уменьшить потери? — вопрос стратегического плана. «Расширять пространство своей судьбы. Укреплять то, что содействует жизни», — так видит стратегическую задачу человека Э. Фромм. В этом, пожалуй, сущностная основа понимания карьерной стратегии.

Стратегический замысел любого человека, начинающего и развивающего карьеру, нереально обозначать конкретным социальным или должностным статусом. Относительно четко могут определяться только ближайшие цели. Невозможно предусмотреть и конкретные события, которые могут встретиться на карьерном пути и повлиять на его успешность. Суть карьерной стратегии в организации карьеры, таким образом, в том, чтобы сам способ продвижения обеспечивал использование движущих механизмов и ослаблял действие факторов сдерживания и сопротивления. При таком понимании карьерной стратегии стратегической целью является обеспечение устойчивости карьерного процесса, стимулирующего самореализацию индивидов, по-

точное обновление кадров организации на всех ее иерархических уровнях и адаптивное преобразование структур управления.

Исходя из приведенных базисных характеристик карьерной стратегии, можно дополнить ее понимание следующими аспектными характеристиками. Карьерная стратегия предполагает:

- перспективную ориентацию и активность служащего в личностном, профессиональном, должностном и социально-статусном продвижении;
- образ жизни служащего, активно ориентированный на непрерывное самоутверждение и самореализацию в биографическом, в том числе государственно-служебном, контексте;
- социально-факторное значение идеи карьерного продвижения для самоактуализации общего потенциала государственной службы («фактор, увлекающий множество»);
- систему управления карьерой на государственной службе с долгосрочной ориентацией на развитие персонала в интересах реализации социально-организационной миссии государства;
- отрасль знаний (теорию) в управленческой науке.

При этом предметом карьерной стратегии определяется карьерный процесс, механизм которого основан на синергичной взаимосвязи интересов служащего и системы государственного управления.

Каждый человек — стратег своей жизни. Мечты, ожидания, опасения, предчувствия, предвидения, расчеты на будущее, соответствующие устремления и продвижения — все это атрибутика индивидуальной карьерной стратегии.

Карьера служащего — это его жизнь на службе. Потенциал карьеры зависит от меры совмещения личных интересов со служебными. Если служба является только местом работы, обеспечивающим выживание или являющимся подспорьем внеслужебной карьеры, то потенциал карьерной стратегии на службе низок. Противоположный крайний вариант — на службе реализуется жизнь человека. Карьерный потенциал в этом случае оптимальный. В середине — служащий, добросовестно выполняющий свои обязанности. Его стратегия умеренная, но нередко эффективная.

Индивидуальная карьерная стратегия определяется типом поведения человека. Э. М. Коротков, например, дифференцирует персонал по двум факторным дихотомиям: «работа — отдых» и «риск — безопасность» (рис. 1).

Соотнося приведенную на схеме поведенческую типологию с возможными карьерными потенциалами, нетрудно определить, что оптимально могут быть ориентированы на карьеру лица предпринимательского склада. Из них, относящиеся к квадрантам 1 и 3, предпочтут карьеру предпринимателя (выраженная склонность к риску и высокий настрой на работу). На государственной службе риск ме-

нее популярен, но в дозированном виде тоже необходим. Оптимум для служебной карьеры находится в зоне квадратов 2 и 5 (5%). Достаточно высок карьерный потенциал и у лиц с типом поведения, относящимся к квадратам 4 и 7 (5%).

Таким образом можно прогнозировать карьеру и лиц с иными поведенческими характеристиками. Особо следует обратить внимание на зону «авантюристов». Это лица, высоко настроенные на риск и отдых, но заметно ниже — на работу. Такие люди,

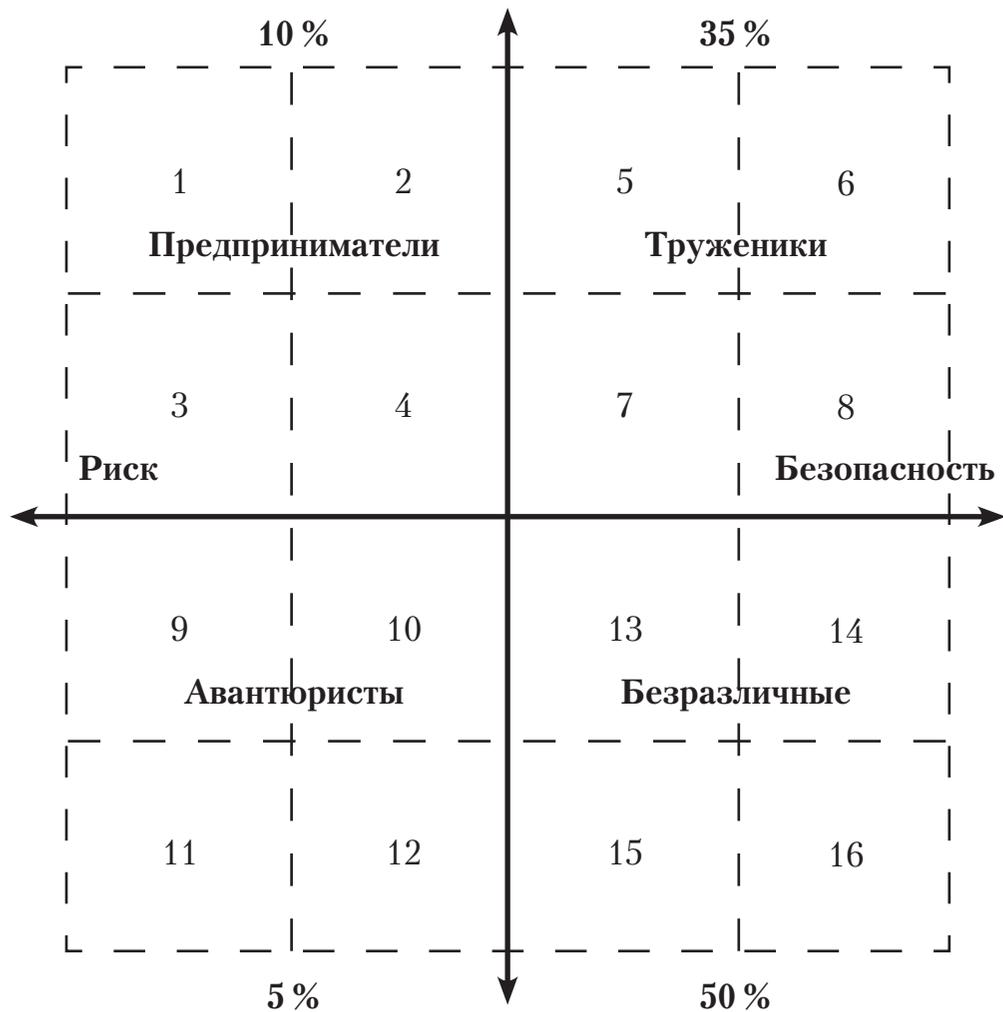


Рис. 1. Схема дифференциации персонала

как правило, к карьере относятся как к самоцели, легко попадают в категорию карьерных девиантов (карьеристов). Вполне понятно, что для индивидуумов тип поведения не есть нечто устойчиво характерное. Изменение условий жизни и деятельности, самоменджмент, ситуационно возникшие факторы могут способствовать их перемещению в различные квадраты представленной типологической карты. Целенаправленное включение соответствующих факторов — важнейшая задача системы управления карьерой.

Карьерный потенциал служащих во многом определяется мотивами служебной деятельности. По данным социологического опроса, карьера у большинства государственных служащих в настоящее время определяется в основном стремлением занять достойное место в обществе (48% утверждений), перспективой профессионального роста (37%), желанием хорошо зарабатывать (35%), стремлением реализовать себя в управленческой сфере (30%). На эти данные можно ориентироваться при разработке карьерных стратегий, поскольку указанные мотивы коррелируются со средним и высшим уровнем потребностей человека.

Однако, по результатам социологического опроса самих служащих, реальная картина мотивации служебной деятельности существенно отличается от указанной выше. Явно доминирующим мотивом в этом отношении является гарантия постоянной работы, стабильность положения (так

считают 43,2% опрошенных). На втором месте — стремление реализовать себя в управленческой сфере (27,3%), на третьем — обеспечить устойчивую перспективу для дальнейшего роста (13%).

В то же время такие важные для карьеры мотивы, как стремление занять достойное место в обществе, заслужить уважение окружающих людей, респондентами статистически значимо не подтверждены (5–6%). Такая структура мотивов больше соответствует сфере нижнего уровня потребностей, в частности, в безопасности. Можно ли считать эти данные свидетельством низкого карьерного потенциала сегодняшнего корпуса госслужащих? Видимо, нет. Служащие, мотивированные только (или в основном) гарантией постоянной работы, будут стремиться к карьере, но это будет продвижение под влиянием страха перед возможностью потерять такую гарантию. О том, что такая возможность реальна, свидетельствует тот факт, что полную уверенность в стабильности своего положения высказывают лишь 8% респондентов, в то время как каждый второй из опрошенных «в какой-то мере уверен», а 35% и такой уверенности не имеют.

Неуверенность в стабильности служебного положения порождает другой фактор, явно не способствующий полноценной карьере, — неудовлетворенность службой. По данным нашего исследования, более удовлетворены службой лица, стремящиеся реализовать себя в управлении. Их

оценка удовлетворенности в основном (каждый второй опрошенный) находится в зоне 5–9 баллов десятибалльной шкалы. Менее удовлетворены служащие, случайно («так случилось, не было другого выбора») поступившие на работу в государственные учреждения: 62% оценок находятся в зоне 0–5 баллов. Полностью не удовлетворены службой те, которые связывали ее с ожиданием гарантий постоянного места работы (94% оценок в зоне 0–2 балла).

Следует отметить, что такая ситуация характерна в основном для служащих старших возрастов. Лица в возрасте 20–29 лет, пришедшие на службу в последние годы, в большинстве своем (62%) связывали ее именно со стремлением иметь постоянное место работы. Однако неуверенность в стабильности своего положения в этой группе оказалась самой низкой (23% утверждений против 42% среди респондентов старших возрастов). По этому показателю и по оценке удовлетворенности службой молодые служащие соответствовали тем категориям респондентов, которые мотивировали поступление на службу стремлением реализовать себя в управлении и изначально ориентировались на служебный рост. Они же, наряду со служащими в возрасте 30–40 лет, высоко ориентированы на должностное продвижение.

Приведенные данные могут свидетельствовать о зарождающейся тенденции повышения интереса молодежи к карьере на государственной службе. В условиях возрастающей не-

уверенности населения в гарантированном трудоустройстве в гражданских структурах определенная часть молодых людей рассчитывает на такие гарантии в государственных учреждениях, где предполагает и свой карьерный рост. Если организационно подкрепить эти ожидания, можно рассчитывать на привлечение на службу недостающих ей сегодня молодых людей и за счет этого укрепить карьерный потенциал. Но эта важнейшая стратегическая предпосылка реализуется в настоящее время крайне слабо. Только 5% из числа молодых респондентов состоят в резерве на повышение в должности (30–49-летних — 15%), только 14% из них видят перспективу продвижения в профессиональном и должностном отношении.

Другой слабо используемый карьерный потенциал — женщины на государственной службе. В целом число женщин в общем числе служащих достигло 70%. Но их должностная карьера практически ограничена. По данным официальной статистики, среди служащих федеральных органов исполнительной власти женщины составляют 53,4%. Однако основная их часть явно задерживается на нижних должностных уровнях. Так, на должностях младших специалистов — 79% женщин, на старших уже меньше — 44,8%, среди ведущих — 17%, а на главных и высших должностях — единицы (соответственно 6,2 и 2,4%).

В то же время карьерные устремления женщин достаточно высоки и мало отличаются от таковых у муж-

чин (соответственно, 42 и 56%). Имеются у них и реальные предпосылки для включения в карьерный процесс, в том числе важные для перспективы развития службы. Служащие-женщины менее политизированы: только 14% респондентов считают, что политическая ориентация влияет на карьеру (считающих так мужчин вдвое больше — 28%). Они более ориентированы на профессионально-квалификационное развитие (28 против 18% у мужчин), что является прочным основанием для должностной карьеры. Среди них существенно больше лиц, имеющих базовое экономическое образование (соответственно, 25 и 12%), крайне необходимое в государственном управлении в условиях экономического кризиса. Женщины увереннее в своей способности осуществлять контроль, эту важнейшую функцию управления при царящем в обществе правопослушании (только 14% женщин сомневаются в этом, в то время как сомневающихся мужчин — 22%). Наконец, они требовательнее к таким качествам сотрудников, как ориентация на интересы населения (22 против 12% у мужчин) и интересы организации (36 и 22% соответственно), чувство ответственности (40 и 30%), инициативность (15 и 6%) и т. д.

Общий карьерный настрой государственных служащих достаточно высок: каждый второй из включенных в социологический опрос высказал желание занять более высокую должностную ступень. Это желание более характерно для служащих, из-

начально (при поступлении на службу) ориентированных на карьеру (68%) и стремящихся реализовать себя в управлении (61%). Среди служащих, «случайно» определившихся на службу, этот настрой существенно ниже, но тоже достаточно высок — 32%, что указывает на реальность вторичной мотивации, т. е. возможности стимулировать карьерные потенции даже у тех служащих, которые их не имели при поступлении на службу.

Желание служебного продвижения с возрастом ослабевает. Так, если в возрасте 20–39 лет такое желание имеют 55% служащих, то за 40-летним рубежом уже обнаруживается тенденция к его снижению (48%), а после 50 лет оно регистрируется только у каждого третьего (что, тем не менее, следует считать достаточно высоким карьерным настроем). Интересен тот факт, что в возрасте старше 60 лет карьерный интерес, хотя и снижается до минимума, все же продолжает регистрироваться (11%). Но реальную перспективу продвижения служащие этой категории видят только в профессионально-квалификационном росте. В стратегическом отношении это имеет определенное значение: лица пенсионного возраста, сохранившие карьерный потенциал, могли бы продолжать карьеру в качестве статусных консультантов, педагогов, исследователей и т. д. с сохранением содержания и социальных льгот по последней должности.

Процесс снижения карьерного интереса в связи с возрастом не кор-

релируется с его изменением по мере должностного продвижения. Напротив, при движении от младшего специалиста до главного обнаруживается тенденция к повышению этого интереса (от 46 до 55% утверждений). Снижается он только по достижении высших должностей, продолжая при этом оставаться достаточно высоким (33%). Эта особенность свидетельствует об автокаталитическом значении реальной карьеры: процесс движения стимулирует движение.

Связь желая продвижения по службе с реально занимаемой должностью имеет 2 основания. Первое: 64% респондентов своей карьерной настрой мотивируют тем, что их профессиональные возможности выше требуемых по занимаемой должности. Второе: 45% желают продвижения в связи с тем, что занимаемая должность низко оплачивается. Комментировать вполне понятное материальное основание карьерного интереса едва ли необходимо. В то же время первое основание требует аналитического раскрытия.

Наибольшая неудовлетворенность несоответствием своих служебных возможностей требованиям занимаемой должности зарегистрирована среди молодых служащих (44%). Это явление объясняется, по крайней мере, тремя факторами. Во-первых, для лиц в возрасте 20–30 лет характерна карьерная поисковость. Во-вторых, им, по мере приближения к 30-летнему возрасту, свойственна завышенная самооценка своих возможностей. Последний тезис представля-

ется наиболее существенным. В-третьих, неудовлетворенность является фактором напряжения. Карьерное движение заметно снижает эту напряженность.

Среди опрошенных государственных служащих в возрасте от 30 до 50 лет, представляющих основную часть руководящего состава (62% — на высших должностях, 74% — на главных и 70% — на ведущих), неудовлетворенность несоответствием профессиональных возможностей требованиям должности выражена меньше (в пределах 32–35%).

Исчерпанность карьерных возможностей также снижает напряжение. В возрасте 50–60 лет указанную неудовлетворенность высказывают уже только 18% респондентов.

Вместе с тем отмеченная особенность имеет проходящий характер. У служащих старше 60 лет напряженность несоответствия вновь возрастает. Этот факт можно объяснить тем, что после 50 лет при уменьшении возможности должностного продвижения, продолжается накопление профессиональных знаний и умений. К 60-летнему возрасту, когда видение перспективы должностной карьеры становится нулевым, накопленный профессиональный потенциал вступает в видимое противоречие с реальными карьерными возможностями. Разрядка этой формы напряжения — или в профессионально-квалификационном продвижении (если эти лица остаются на службе) с введением иных статусных ролей, или в развитии второй, внеслужебной карьеры.

Во всяком случае, как показали данные социологических исследований, каждый пятый из служащих указанной категории сохраняет видение перспективы профессионального продвижения.

Приведенные данные основываются на самооценке служащими своего (индивидуального) профессионального потенциала. Более объективна оценка теми же респондентами профессиональных качеств своих сотрудников. Соответствующее исследование, проведенное по шестибальной шкале (от 0 до 5 баллов), показало достаточно высокую оценку качества компетентности и профессионализма (52% утверждений в пределах 4 и 5 баллов). Оценка этих качеств коррелирует с оценкой других качеств служащих, образующих в комплексе их карьерный потенциал — ориентированность на интересы организации и государства (48% и 44% утверждений), ответственность за порученное дело (60%). Но при этом значительно ниже оценены такие качества, как инициативность и стремление к новому, новаторский подход к делу (по 40% утверждений в пределах 2–3 баллов). Низко оценено и умение служащих учитывать в своей деятельности интересы населения (49% утверждений в пределах до 3 баллов и 34% — 4–5 баллов).

Результаты комплексной оценки данных качеств служащих, как и приведенные выше результаты исследования, указывают на достаточно высокий карьерный потенциал государ-

ственной службы. Однако этот потенциал более свойствен бюрократизированной системе государственного управления. К карьере в условиях адаптации государственной службы к новым, неравновесным социальным реалиям, требующим инициативы, творчества и ориентации на интересы населения, нынешний кадровый корпус подготовлен слабо.

### ***Основные направления потенцирования карьерного процесса***

Стратегической целью системы управления карьерой в государственной службе является обеспечение условий и порядка развития карьерного движения служащих и достижение на этой основе непрерывности качественного преобразования общей служебной деятельности в соответствии с изменениями, происходящими в обществе.

Карьерное движение будет успешным тогда, когда определены возможные его маршруты, обеспечены необходимые ресурсы, включены механизмы самодвижения, осуществляется регулирование и корректирование процесса движения.

Изначальная задача карьерной стратегии — организация карьерного пространства. Являясь категорией выбора, стратегия базируется на информации о возможных целях, условиях продвижения к ним, их освоении и использовании как плацдарма для дальнейшего движения. В предметном выражении карьерное пространство — это иерархия должностных,

профессионально-квалификационных, формальных и неформально-ролевых статусов. Организация карьерного пространства включает в себя управленческую деятельность по поддержанию служебно-статусной структуры в таком состоянии, которое обеспечивало бы вовлечение служащих в карьерное движение, ориентировало это движение во времени и пространстве, создавало предпосылки для его устойчивости.

По форме карьерное пространство условно представляет собой конус, горизонтальное измерение которого определяется разделением (специализацией) труда по функционально-служебному признаку, вертикальное — уровнями статусного положения. Сужение карьерного пространства по мере приближения к вершине конуса отражает соответствующее уменьшение числа уровней статусов, что детерминирует концентрацию карьерно-конкурентных напряжений. Угол конуса определяется соотношением числа должностей по подчиненности. Например, если на одного руководителя приходится 7 непосредственно подчиненных, конус карьерного пространства будет расширен по основанию оси специализации, а его проходимость будет снижена (7 претендентов на одно карьерное место). При соотношении 1 : 3 проходимость соответственно увеличивается.

Расчет структуры карьерного пространства связан также с прогнозом времени, необходимого для прохождения служащих по этапам карьеры.

Практика показывает, что в среднем для освоения должности по минимуму квалификационных требований необходимо не более одного года, двух следующих ступеней — по 2–3 года. Полностью осваивается должность в течение 5–6 лет.

Для поддержания непрерывности карьерного процесса необходима достаточная проходимость карьерных каналов. Реализации этого условия препятствуют, прежде всего, так называемые возрастные «карьерные пробки». Во время исследования выявлено, что должностное движение служащих до 40 лет существенно сдерживалось занятостью руководящих должностей лицами старшего и пожилого возраста (от 40 до 60 лет и более). Этими служащими было занято 77% высших должностей, 63% главных и 59% ведущих. Этим и объясняется тот факт, что 50% служащих молодого возраста не продвигались по службе, а 65% не видели никакой перспективы продвижения.

На карьерное движение служащих заметно влияет также практика назначения на «престижные» должности людей «со стороны». На это указали 13% опрошенных служащих и 2% экспертов.

Равномерность карьерного движения во многом определяется планированием должностного перемещения. Этой форме работы с кадрами сегодня уделяется крайне мало внимания: только 10% респондентов и 23% экспертов признали, что такая работа на государственной службе проводится.

### ***Включение механизмов карьерного самодвижения***

Стратегически ориентированное управление карьерой должно опираться на процессы ее индивидуальной самоорганизации. Продвижение по приказу при отсутствии интереса к служебному росту субъекта нерационально. Настрой служащих на карьеру различный: по данным исследования, 48% служащих хотели бы подняться на более высокую должность, 22% — не имеют такого желания, а каждый третий — не определился в этом отношении. Неоднозначно и мнение о собственном значении в организации карьеры. Большинство считает, что служебное продвижение зависит только от руководителей. Меньшая часть респондентов (3%) признает карьерное значение собственной постоянной активности в служебной деятельности. Каждый пятый указывает на спонтанность вовлечения его в карьеру: «все получилось само собой» или вопрос решил случай, которым удалось воспользоваться.

К такой неоднородности карьерного настроения и активности в служебном продвижении можно отнести с позиции ее рациональности. В самом деле, любое социальное развитие обусловлено именно неоднородностью взаимодействующих индивидов и их групп. Однако эта неоднородность может быть на низком общем уровне, а может быть и максимизированной в целом. Во втором варианте процессы движения развиваются интенсивнее.

Отсюда стратегическая задача — стимулировать у служащих карьер-

ный интерес, их активность в служебном продвижении, поддерживать процессы индивидуальной самоорганизации карьеры. Эта задача решается посредством создания на службе общего фона вовлеченности в карьерный процесс и пробуждения, или потенцирования, соревновательного духа.

Первостепенное значение в механизме формирования активного карьерного фона имеет фактор привлекательности государственной службы. Как отмечалось выше, этот фактор в настоящее время действует слабо. К основным способам его активизации можно отнести обеспечение высокого (и потенциально возвышающегося) социального статуса государственного служащего, реальную социальную ориентацию и эффективность государственной службы, а также целенаправленное формирование социально воспринимаемого ее имиджа.

Ключевым из указанных направлений является обеспечение социальной продуктивности государственной службы. Эту работу нужно начинать с укрепления в России государственности, которая в связи с географическими и административно-территориальными особенностями страны имеет ментальный характер. Без устойчивого влияния центра регионы (а точнее, региональные власти) будут стремиться к «самостоятельному», не всегда корректному в социальном отношении выживанию. Соответствующим образом формируется сегодня и государственная

служба субъектов Федерации. На это указывают заметные различия в характере интересов государственных служащих федеральной службы и службы субъектов Федерации. Так, при выполнении должностных функций каждый третий респондент из регионов руководствуется личными интересами (на федеральном уровне — каждый пятый), а интересами государства — только 12% (в центре — 24%). Руководствуется совестью в своих служебных делах также незначительная часть служащих субъектов Федерации — 16% (на федеральном уровне — 24%). Соответственно, им больше приходится руководствоваться инструкциями (34 против 27% в центре).

С приведенными данными согласуются результаты исследования мнения государственных служащих указанных категорий о личностных качествах, влияющих на карьерное продвижение. Значительные различия в ответах государственных служащих регионов и центра выявлены по таким качествам, как порядочность человека (48 и 60% соответственно), умение нравиться руководителю (31 и 42%), использование покровительства (34 и 43%), т. е. качествам, порождающим карьеризм. Не случайно и отношение населения к карьере на государственной службе на уровне субъектов Федерации, скорее, отрицательное, чем положительное (40% утверждений против 30% соответствующих ответов в системе федеральной службы). Приведенные данные, безусловно, не отражают все-

го комплекса проблем, связанных с вертикалью служебно-государственных отношений, но указывают на необходимость углубленного их изучения в плане повышения социальной конструктивности российской государственной службы и формирования на этой основе ее имиджа в общественном сознании.

Не менее важной задачей в потенцировании служебного продвижения является повышение привлекательности карьеры. В этом отношении существенное значение имеют факторы вовлечения в карьеру и увлечение служащих карьерным процессом.

Механизм вовлечения в карьеру связан со стимулированием интереса служащих к служебному продвижению. С этой целью необходимо, прежде всего, обеспечить существенное различие в объеме и качестве официально регламентированных социальных льгот по должностям и внутридолжностным квалификационным ступеням в служебной иерархии. Величина денежного содержания, длительность очередного отпуска, условия медицинского, лекарственного и санаторно-курортного лечения, оплаты коммунальных услуг, пользования общественным транспортом и т. д. должны ставиться в зависимость не от стажа службы, а от занимаемого должностного и квалификационного уровня. В литературе подчеркивается существенность таких различий. Например, И. Веребеи отмечает, что действующий в Венгрии 3,2-кратный расчетный коэффициент заработка недостаточен для стимулирования

карьеру, необходимо его увеличение, по меньшей мере, до 5–5,2-кратного. В западных странах, по данным автора, как правило, действует шестикратный расчетный коэффициент, но бывает восьми- и даже двенадцатикратный.

Большое значение имеет и не связанное с должностным перемещением социальное стимулирование служебного труда. Вовлекать в процесс профессионально-квалификационного продвижения могут указанные выше льготы, отнесенные к служащим, выполняющим работы повышенной сложности, наибольшей интенсивности и результативности. Они могут быть предназначены и для стимулирования неформальных лидеров, вовлекающих служащих в служебный процесс повышенной активности и участвующих как представители коллектива в управлении службой (разработка и рассмотрение проектов решений, организация их исполнений, участие в проблемных совещаниях и т. д.). Возможно временное предоставление дополнительных льгот на период руководства работами по проектам. Особо важно такое стимулирование для молодых служащих, задерживаемых в должностном продвижении, и лиц предпенсионного возраста, исчерпавших свой карьерный потенциал в должностном отношении.

Увлеченность карьерой — внутреннее состояние служащего, определяющее его интерес и активность в служебном и иных видах продвижения в высшие социальные страты. Это состояние, как правило, имма-

нентно личности, но оно, конечно, активно потенцируется объективными условиями карьерного процесса. К ним можно отнести усиление чувства удовлетворенности успешной деятельностью при включении механизма поощрения. Честолюбие как одно из качеств карьерного чиновника чаще удовлетворяется признанием его заслуг в форме наград, ценимых в обществе. В этой связи важно возродить в современной практике государственной службы социальное значение правительственных наград, интерес к которым в реформенный период намного снизился. Публичное признание заслуг и профессионального роста, гласное зачисление в резерв на повышение должности, проявление руководством внимания к семье служащего в связи с его служебной значимостью, открытие доступа в неформальные элитные круги и т. д. — также мощные механизмы потенцирования увлеченности карьерой. Интерес к продвижению возрастает в процессе образования служащего. Накопленные знания требуют практического выхода и побуждают к дальнейшему их приобретению. Поощрить этот процесс можно, направив служащего на учебу, выделив ему пособия на приобретение специальной литературы (наградив «малыми библиотечками»), поручив выступить перед сотрудниками с сообщениями об инновациях в служебной деятельности, направив на стажировку за границу и т. д.

Для активного самодвижения карьерного процесса необходима со-

состязательная среда. Основой ее формирования является фактор предпочтительности в официальной оценке индивидуального или группового способа служебной деятельности и целенаправленного стимулирования состязательного настроения служащих. В практическом решении этой задачи совершенно необходимо соблюдение условий объективности сравнения, равенства в возможностях

конкуренции, справедливости в карьерном подтверждении заслуг лидеров состязания.

Приведенные материалы раскрывают основные ориентиры в разработке и реализации карьерной стратегии, которая во взаимосвязи с фактором организационной культуры образуют базис коммуникативного кадрового контроля государственной службы.

**В. В. ПЫЛИН**

## **УСТРОЙСТВО СИСТЕМЫ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ: НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ И ПУТИ ИХ РЕШЕНИЯ**

**КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:**

*органы местного самоуправления,  
муниципальная власть,  
социально-экономическое развитие*

**KEY WORDS:**

*local self government organs, municipal power,  
social and economical development*

В статье рассматриваются правовые проблемы, возникшие в ходе реформирования органов местного самоуправления, которое было начато более 5 лет тому назад. Автор предлагает пути юридического решения этих проблем, что позволит сделать муниципальную власть более дееспособной и эффективной.

Legal problems, that have appeared while reforming the organs of local self government, which started more than 5 years ago, are considered in the article. The author suggests methods of juridical solution of the regarded problems that allow to make municipal power more capable and effective.

Прошло более 5 лет, как в нашей стране началось очередное реформирование местного самоуправления, а вместе с ним — и обновление муниципальной власти и управления. Данные процессы способствовали многим позитивным изменениям, но вместе с тем породили немало правовых проблем. Вот почему вопрос «как сделать муниципальную власть, стоящую ближе всех к людям, более дееспособной и эффективной?» по-прежнему сохраняет свою актуальность на всех уровнях власти и общественности.

Д. А. Медведев в выступлении на Общероссийском гражданском форуме 14 февраля 2008 г. отмечал, что местное самоуправление должно открывать гражданам возможность са-

мостоятельно решать свои локальные проблемы, так, как это происходит во всем мире, без указаний и распоряжений сверху [1]. Действительно, это один из наиболее действенных путей придать местному самоуправлению необходимый динамизм и эффективность в комплексном социально-экономическом развитии муниципальных образований, создании условий на местах, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. Однако этот важнейший конституционный принцип, принцип самостоятельности осуществления населением местного самоуправления, не получил пока должного правового обеспечения ни на практике, ни в системе законодательного регулирования.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации население и граждане муниципальных образований осуществляют свою власть по обеспечению местного самоуправления как непосредственно, так и через органы местного самоуправления. Чтобы население и граждане муниципальных образований могли реально осуществлять свою власть через органы местного самоуправления, система таких органов должна в полной мере отвечать общественным потребностям местных сообществ, принципам демократии и доступности информации, требованиям по соблюдению и защите прав и свобод человека и гражданина. И здесь очень многое зависит от принципов и порядка формирования устройства системы органов муниципального образования, от эффективности конструкции правового статуса каждого ее органа.

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ) [2] установил, что органы местного самоуправления — это избираемые непосредственно населением и (или) образуемые представительным органом муниципального образования органы, наделенные собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

В соответствии со ст. 131 Конституции Российской Федерации структура (правильнее было бы вместо термина «структура» применять термин

«система») органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно. Это в полной мере соотносится со ст. 130 Конституции о том, что местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью.

Однако если в период действия Федерального закона от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [3], когда ст. 131 Конституции в основном выполнялась, устав муниципального образования принимался населением непосредственно или представительным органом местного самоуправления, то теперь действующий Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ отнес принятие устава муниципального образования и внесение в него изменений и дополнений к исключительной компетенции представительного органа муниципального образования. Тем самым население как главный субъект муниципальных образований, обладающий наибольшими властными полномочиями, вопреки Конституции было отстранено от принятия устава муниципального образования, лишено возможности определять, какой должна быть его собственная власть, какими должны быть система и структура его органов местного самоуправления. Получается, что многонациональному народу страны доверяется принимать Конституцию Российской Фе-

дерации, а населению даже небольших поселений принимать устав больше не доверяют.

Правда, Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ был установлен очень короткий период, всего 1 месяц, для инициирования проведения местного референдума по вопросу определения структуры органов местного самоуправления, но только во вновь образованных муниципальных образованиях. Их было в стране около 12,5 тыс. (51,6%). При этом такой референдум мог быть назначенным только в тех случаях, если в течение всего 1-го месяца со дня вступления в силу закона субъекта Федерации об установлении границ вновь образованного муниципального образования с инициативой о проведении референдума выступит группа жителей муниципального образования. Однако своевременной и доступной для граждан информации о принятии и сроках вступления в силу таких законов в большинстве субъектов Федерации не было. Так же, как не было необходимой разъяснительной работы ни со стороны избирательных комиссий страны, ни со стороны органов власти субъектов Федерации, ни со стороны политических партий, ни со стороны депутатов всех уровней по поводу возможности самому населению определить структуру собственных органов местного самоуправления путем проведения референдума. Как и не было инициативы о проведении таких референдумов со стороны наиболее просвещенных граждан — государ-

ственных и муниципальных служащих, депутатов, которые, исходя из своего гражданского долга, должны были возглавить инициирование референдумов. В большинстве субъектов Федерации воцарилось молчание на эту тему, что позволило властям полностью отстранить население от решения вопросов об устройстве его муниципальной власти и управления и, тем самым, создать правовые возможности решить их самостоятельно.

Вследствие этого в стране из 12,5 тыс. вновь образованных муниципальных образований референдум по вопросу определения структуры органов местного самоуправления был проведен только в 383 (3,2%) муниципальных образованиях. Большинство из них состоялись только в 2 субъектах Федерации: 269 — в Тюменской области и 104 — в республике Башкортостан [4, с. 62].

При этом население на местном референдуме вправе было установить только перечень и наименования органов местного самоуправления, порядок избрания и полномочия главы муниципального образования. А решение таких важных вопросов, как число депутатов и членов ревизионной комиссии, срок полномочий органов и должностных лиц местного самоуправления и порядок их избрания, вопросы местного значения, относящиеся к исключительной компетенции населения, формы, порядок и гарантии участия населения в решении вопросов местного значения, которые раньше решались населением на референдуме,

в настоящее время необоснованно исключены из его полномочий.

Несмотря на то что участие органов государственной власти в формировании органов местного самоуправления не допускается, в соответствии со ст. 85 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ органы государственной власти субъектов Федерации сами определяли численность представительных органов первого созыва не только вновь образованных, но нередко и всех других муниципальных образований, сроки их полномочий, порядок формирования представительных органов вновь образованных муниципальных районов, порядок избрания глав вновь образованных муниципальных образований на первый срок их полномочий, а также статус указанной должности в структуре органов местного самоуправления.

При этом не многими был использован позитивный опыт Российской Федерации избрания 12 декабря 1993 г. первых созывов Совета Федерации и Государственной думы сроком на 2 года. Только в 6,8% муниципальных образований срок полномочий представительных органов и глав муниципальных образований был установлен на 2 года. А более чем в 80% муниципальных образований срок полномочий указанных двух органов был установлен на 4 и преимущественно на 5 лет [5, с. 35]. Вследствие этого сверху спущенное устройство муниципальных органов стало закрытым для населения и их депутатов на многие годы.

Таким образом, население, являющееся не только единственным источником муниципальной власти, но и главным субъектом муниципальной власти, практически было лишено возможности определять, какой должна быть его собственная власть. На подобное развитие событий бюрократия рассчитывала, а потому во многих бюджетах субъектов Федерации на 2004 и 2005 гг. денежные средства на проведение местных референдумов даже не планировались. Вследствие такого отторжения населения от решения задач местного самоуправления в 2003–2008 гг. реформа, которая по своей сути должна была стать самой народной, проводилась практически в большинстве мест без участия населения.

В 2009 и 2010 гг. завершаются указанные длительные сроки полномочий органов местного самоуправления, и очень важно, чтобы население каждого муниципального образования могло в соответствии со ст. 131 Конституции самостоятельно определить систему и структуру своих муниципальных органов.

Согласно положениям ст. 34 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ структуру органов местного самоуправления составляют представительный орган муниципального образования, глава муниципального образования, местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования), контрольный орган муниципального образования, иные органы и выборные должностные лица местного само-

управления, предусмотренные уставом муниципального образования и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения. При этом наличие в структуре органов местного самоуправления трех первых названных органов является обязательным.

*Представительные органы являются ведущими в системе органов местного самоуправления.* Их ведущая роль обусловлена тем, что депутаты избираются непосредственно членами местного сообщества на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Представительные органы выражают волю всего населения муниципального образования и придают ей общеобязательный характер посредством принятия муниципальных правовых актов, обладающих высшей юридической силой по сравнению с актами других органов местного самоуправления. Им подотчетна и подконтрольна деятельность всех других органов и должностных лиц местного самоуправления, включая главу муниципального образования и главу местной администрации.

Представительный орган местного самоуправления в силу прямых выборов депутатов и своей коллегиальности выступает единственным представительным органом муниципального образования. Избрание главы муниципального образования непосредственно населением не делает его представительным органом. Свойство представительности может иметь только коллегиальный орган,

когда его члены в совокупности представляют интересы различных групп и слоев населения.

Однако принцип прямого избирательного права как самый демократичный, установленный после 1917 г. для сельских, поселковых и городских (городов районного значения) Советов, а начиная с 1936 г. — для всех Советов, включая Верховный Совет СССР, и с тех пор закрепляемый во всех соответствующих законах России, а также установленный в Европейской Хартии местного самоуправления, в соответствии со ст. 35 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ теперь может не применяться при формировании таких наиболее важных органов, какими по праву являются представительные органы муниципальных районов (!). Эти органы теперь могут не избираться, а состоять из глав поселения, входящего в состав муниципального района, и из депутатов представительных органов указанных поселений, избираемых представительными органами поселений из своего состава. Конечно, так легче осуществлять антидемократическое административное управление, причем часто опираясь на закон субъекта Федерации, в том числе путем проведения не тайного, как требуют принципы демократии, а открытого голосования [6]. При этом представительность и легитимность таких решений чрезвычайно низка, т. к. от имени населения решение о том, кто будет представлять интересы (особенно сельского поселения) в представи-

тельном органе муниципального района, принимается в лучшем случае 7–10 депутатами.

Вызывает удивление, что большинство, или 1 630 (91,5%), муниципальных районов страны не пошло по этому пути, а избирало депутатов представительных органов на муниципальных выборах. И только в 153 муниципальных районах власти субъектов Федерации лишили население права самому избирать депутатов представительных органов, предписав им формировать представительные органы районов путем делегирования в них глав поселений и депутатов представительных органов данных поселений. При этом в Республике Татарстан, Ставропольском крае, Кабардино-Балкарской Республике, Ленинградской области, Ивановской области подобным образом формируются представительные органы во всех муниципальных районах. Вследствие этого в указанных 153 муниципальных районах теперь вообще не проводятся никакие муниципальные выборы [7] в связи с тем, что по закону глава муниципального района в этом случае избирается представительным органом из своего состава и исполняет полномочия его председателя.

По-прежнему, как и до 2003 г., развитию местных сообществ и народовластия на местах не способствует приниженная роль и малая численность депутатов представительных органов местного самоуправления, которая в среднем по России составляла на октябрь 2003 г. 14,7 депутатов

на 1 муниципальное образование (всего в стране было примерно 125 тысяч депутатов на 11 733 муниципальных образований), а на 1 ноября 2007 г. — 10, 4 депутата (всего по стране стало 251 500 депутатов на 24 154 муниципальных образований) [8]. Такое значительное снижение числа депутатов, приходящееся на одно муниципальное образование, стало следствием того, что численность депутатов по большинству представительных органов устанавливало не население, а органы власти субъектов Федерации. А ведь по итогам выборов в местные Советы РСФСР в 1987 г. интересы своих избирателей представляли 1 159 748 депутатов, в том числе в 23 149 сельских Советах — 641 052 депутата. Они проходили хорошую школу по приобретению навыков управления [9, с. 142–143].

Вследствие подобной практики многие населенные пункты вновь остались без своего депутата в представительных органах местного самоуправления, а представительным органам не удается образовать полноценные постоянные комиссии и обеспечить действенную связь с населением. У большинства из них нет своего собственного председателя. В 7 241 муниципальном образовании в состав представительных органов входят и председательствуют на их заседаниях главы муниципальных образований. В результате нередко получается, что представительные органы оказываются в роли «демократической декорации» всевластия администрации.

В России до 1917 г. состав гласных городских дум колебался от 30 до 72 человек. В Москве их было 180, в Петербурге — 250 [10, с. 125]. Численность гласных в уездных земских собраниях составляла от 15 до 40 человек, в губернских — от 28 до 62 человек [11, с. 44–46]. Зарубежный опыт свидетельствует о стремлении формировать местные представительные органы на всех уровнях достаточно большой численности. В Финляндии и Норвегии Советы коммун избираются в составе от 13 до 85 человек. В Германии районные Советы избираются в составе от 20 до 80 членов, а Советы общин — от 5 до 80 человек [12].

*Большое сомнение вызывает целесообразность установления Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ должности главы муниципального образования и наделение его неопределенно противоречивым правовым статусом, в том числе в качестве высшего должностного лица муниципального образования. Согласно федеральному закону глава муниципального образования в соответствии с уставом муниципального образования в случае избрания на муниципальных выборах либо входит в состав представительного органа муниципального образования с правом решающего голоса и исполняет полномочия его председателя, либо возглавляет местную администрацию, а в случае избрания представительным органом муниципального образования — исполняет полномочия его председателя.*

Таким образом, глава муниципального образования фактически самостоятельной должности и собственной компетенции не имеет, а его полномочиями становятся полномочия председателя представительного органа либо главы местной администрации, либо полномочия обоих названных органов одновременно.

Еще более недопустимым принципом демократии является сосредоточение полномочий председателя представительного органа муниципального образования и главы местной администрации в одних руках — в руках главы муниципального образования. В соответствии с п. 4 ч. 2 ст. 36 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ глава муниципального образования не может одновременно исполнять полномочия председателя представительного органа муниципального образования и полномочия главы местной администрации. В то же время согласно ч. 2 ст. 34 этого же закона уставом муниципального образования, имеющего статус сельского поселения или внутригородского муниципального образования города федерального значения, может быть предусмотрено формирование исполнительно-распорядительного органа, возглавляемого главой муниципального образования, исполняющим полномочия председателя представительного органа муниципального образования. Получается единовластие, когда двумя ведущими органами общей компетенции руководит 1 человек. Это наиболее пагубно для народовластия.

А таких муниципальных образований в стране 20 100, или 83,2%, и в 11 489 (57,5%) из них данная норма применяется.

Аналогий подобным схемам не было в России ни в период земских учреждений, ни в советский период в местных Советах и их исполнительных комитетах. Представляется, что данная схема носит искусственный, надуманный и запутанный характер и не отвечает ни принципам демократии, ни общественным потребностям современного местного самоуправления. Многие граждане не понимают, чем отличается глава муниципального образования от главы местной администрации?

В муниципальном образовании должно быть только 2 органа общей компетенции — представительный орган и местная администрация. Деятельность местной администрации должна осуществляться на коллегиальной основе, не основываясь на принципе единоначалия. При этом глава местной администрации должен избираться на муниципальных выборах.

Вместе с тем пока в законе сохраняется норма, предписывающая, что глава муниципального образования должен занимать одну из двух должностей — председателя представительного органа либо главы местной администрации, местным сообществам необходимо принимать особо взвешенное решение, в какой из двух указанных должностей целесообразно использовать главу муниципального образования. Представляется,

что более рациональным решением было бы замещение главой муниципального образования должности главы местной администрации. Это бы, несомненно, укрепило местную администрацию, на которую в соответствии с ее правовым статусом возлагается вся тяжесть ответственности за состояние всей исполнительно-распорядительной деятельности по решению огромного комплекса вопросов местного значения, а в муниципальных районах и городских округах — еще и за большой объем осуществления отдельных государственных полномочий. Это позволило бы также сохранить такой важный элемент системы сдержек и противовесов, каким является норма ст. 35 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ, дающая главе муниципального образования, замещающему должность главы местной администрации, отклонить принятый представительным органом нормативный правовой акт на основе мотивированного обоснования его отклонения либо в связи с предложениями о необходимости внесения в него изменений и дополнений. В противном случае отклонять такие акты будет некому. К тому же алогичным станет положение Федерального закона, согласно которому глава муниципального образования, являющийся одновременно председателем представительного органа, сам себе вынужден будет направлять нормативные правовые акты, принятые представительным органом, для подписания и обнародования. Да и на-

значение на должность главы местной администрации по результатам конкурса станет первым случаем, начиная с 1864 г., когда замещение подобной ключевой должности в системе местного самоуправления России станет осуществляться не посредством выборов избирателями либо избрания представительным органом, а опосредованно более низким уровнем представительства.

В этих целях глава муниципального образования должен избираться на муниципальных выборах, как это было до 2003 г. В настоящее время на муниципальных выборах избирателями избираются 16 676 глав муниципальных образований (69,7%). 7 241 глава муниципального образования избирается представительным органом и становится его председателем.

*До принятия Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ в муниципальных образованиях неоправданно редко создавался контрольный орган (контрольно-счетная палата, ревизионная комиссия) муниципального образования.* Местная бюрократия боялась подобных органов, и делала все для недопущения их создания. Так, из 11,5 тысяч муниципальных образований, действующих на конец 2004 г., контрольные органы (ревизионные комиссии) были образованы лишь в 9. В то же время ревизионные комиссии (контрольные органы) получили широкое распространение в соответствии с действующим законодательством либо по собственной инициативе в большинстве коммерческих и некоммерческих орга-

низаций, в политических партиях, профсоюзных организациях, общественных объединениях, что было вызвано потребностями практической деятельности.

Нельзя не отметить, что в настоящее время органы и должностные лица местного самоуправления, нередко в условиях отсутствия действенного контроля как сверху, так и снизу, зачастую бесконтрольны, безответственны перед населением и безнаказанны. В средствах массовой информации постоянно сообщается о фактах злоупотребления, самоуправства, противоправных действий и бездействия, коррупции, правового нигилизма со стороны муниципальных органов и их должностных лиц.

Сейчас во многих муниципальных образованиях осознали необходимость наличия контрольного органа в системе органов местного самоуправления, и положение стало меняться в лучшую сторону. К концу 2007 г. контрольный орган был сформирован в 6 511 муниципальных образованиях (в 27,2% муниципальных образований). При этом контрольный орган сформирован во всех муниципальных образованиях в Чувашской Республике, Республике Калмыкия, Краснодарском крае, Новосибирской, Саратовской, Липецкой областях.

Представляется, что контрольный орган должен быть в каждом муниципальном образовании в целях контроля за исполнением местного бюджета, соблюдением установленного порядка подготовки и рассмотрения проекта местного бюджета, отчета о его ис-

полнении, а также в целях контроля за соблюдением установленного порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности.

В соответствии со ст. 38 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ контрольный орган муниципального образования формируется на муниципальных выборах или представительным органом муниципального образования в соответствии с уставом муниципального образования. Однако при подобной альтернативе муниципальная бюрократия, чтобы не выпустить из своих рук формирование тех или иных органов местного самоуправления, стремится идти не по пути народовластия, а через фактическое большинство депутатов представительного органа, находящееся под ее влиянием. Вследствие этого в 30% муниципальных образований (7 241 муниципальном образовании на конец 2007 г.) глава муниципального образования избирается не на муниципальных выборах избирателями, а представительным органом муниципального образования из своего состава. При этом, поскольку во многих сельских поселениях численный состав депутатов представительного органа избирается всего в количестве 7–10 депутатов, легитимность избранного главы муниципального образования весьма низка. То же самое происходит с формированием контрольного органа. Из всех 6 511 муниципальных образований, в которых создан контрольный орган, только в 5 он сформиро-

ван на муниципальных выборах: в 3 муниципальных образованиях Алтайского края и 2 муниципальных образованиях Московской области. В остальных случаях контрольный орган создавался представительным органом муниципального образования.

*Существенных уточнений требует правовой статус избирательной комиссии муниципального образования, порядок формирования и полномочия которой устанавливаются Федеральным законом от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее — Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ) [13] и принимаемым в соответствии с ним законом субъекта Российской Федерации, а также уставами муниципальных образований. Поскольку функциями избирательной комиссии муниципального образования являются организация подготовки и проведения муниципальных выборов, местного референдума, голосования по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, голосования по вопросам изменения границ муниципального образования, голосования по вопросам преобразования муниципального образования, то ее образование должно быть обязательным в каждом муниципальном образовании.*

Если ранее многие годы избирательная комиссия муниципального

образования являлась органом местного самоуправления, то с 2005 г. она необоснованно стала муниципальным органом, который не входит в структуру органов местного самоуправления. Это весьма противоречивое изменение было внесено Федеральным законом от 21 июля 2005 г. № 93-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации о выборах и референдумах и иные законодательные акты Российской Федерации» [14] в ст. 24 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ и в ст. 39 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ, что, в свою очередь, внесло существенную неопределенность в правовой статус избирательной комиссии муниципального образования. Возникает вопрос: если избирательная комиссия муниципального образования является муниципальным органом, который не входит в структуру органов местного самоуправления, то в структуру каких органов она теперь входит? Ведь в соответствии со ст. 2 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ словосочетания «орган муниципального образования», «муниципальный орган» и «орган местного самоуправления» применяются в одном значении. Столь необоснованное выведение избирательной комиссии муниципального образования из структуры органов местного самоуправления, к которой она относилась многие предыдущие годы, не только порождает неопределенность, но и противоречит принципам демократии и местного

самоуправления, существенно нарушает конституционную ст. 55, установившую, что в Российской Федерации не должны издаваться законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина, а также ст. 133, закрепившую запрет на ограничение прав местного самоуправления, установленных Конституцией и федеральными законами.

*Необходимо исключить всякое вмешательство государственных органов в формирование и деятельность избирательных комиссий муниципальных образований, а также участие государственных органов в указанных процессах.* Избирательным комиссиям принадлежит ключевая роль в организации подготовки и проведения выборов, и они обязаны быть независимыми. Однако если раньше государственные и муниципальные служащие не могли составлять более 1/3 от общего числа членов избирательных комиссий с правом решающего голоса, то в настоящее время, видимо, чтобы сделать комиссии еще более «независимыми», теперь уже от избирателей, в соответствии с Федеральным законом от 21 июля 2005 г. № 93-ФЗ, их доля увеличена до 50%, не считая работников предприятий и учреждений, подчиненных местным администрациям. К тому же все это делается в нарушение Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (ст. 17) [15] и Федерального закона от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской

Федерации» (ст. 14) [16], которыми государственным и муниципальным служащим запрещено замещать должность государственной или муниципальной службы в случае избрания или назначения на государственную должность либо избрания или назначения на муниципальную должность.

В результате в стране становится все больше комиссий, руководителями которых являются государственные и муниципальные служащие. Вследствие этого возрастает число комиссий, которые не только по форме, но и по зависимости стали похожи на филиалы местных администраций. После этого не приходится удивляться тому, что использование административного ресурса, делающего муниципальные выборы в ряде мест далеко не свободными, не сокращается, а увеличивается. Необходимо дополнить ст. 29 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ нормой, запрещающей назначать государственных и муниципальных служащих членами избирательных комиссий муниципальных образований с правом решающего голоса. Кроме того, на муниципальных выборах следует сократить долю государственных и муниципальных служащих в составе членов территориальных, окружных и участковых избирательных комиссий с правом решающего голоса до 10%.

В этих же целях следует исключить из Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ нормы, обязывающие представительный орган муниципального района, городского

округа, внутригородской территории города федерального значения назначить не менее 2 членов избирательной комиссии муниципального района, городского округа, внутригородской территории города федерального значения на основе поступивших предложений избирательной комиссии субъекта Федерации. Также надо исключить нормы из указанного закона, обязывающие представительный орган поселения назначить не менее 2 членов избирательной комиссии поселения на основе поступивших предложений избирательной комиссии муниципального района. Из-за выполнения этих предписаний представительные органы часто лишаются возможности назначить в указанные избирательные комиссии членов с правом решающего голоса по своему усмотрению. Так, если комиссия формируется в количестве 5 членов, а представительный орган обязан назначить не менее 1/2 от общего числа членов комиссии на основе поступивших предложений указанных в законе политических партий и не менее 2 членов комиссии на основе поступивших предложений избирательной комиссии субъекта Федерации, то на его долю не остается ни одного места. Если комиссия формируется в количестве 7 или 11 членов, то на долю представительного органа остается соответственно 1 или 3 места.

Необходимо также исключить нормы из названного закона, обязывающие избирать председателя избирательной комиссии муниципального

района, городского округа, внутригородской территории города федерального значения на основе предложения избирательной комиссии субъекта Федерации, а председателя избирательной комиссии поселения — на основе предложения избирательной комиссии муниципального района.

С учетом того, что голосование на всех без исключения выборах в различных организациях страны организуют счетные комиссии, члены которых избираются только из числа членов, работников, сотрудников, служащих, учащихся этих организаций, необходимо этот порядок распространить и на муниципальные образования. Избирательные комиссии

муниципальных образований, территориальные, окружные и участковые избирательные комиссии на муниципальных выборах необходимо формировать только из граждан, место жительства которых расположено соответственно в пределах муниципального образования, территории подведомственной территориальной избирательной комиссии, избирательного округа и избирательного участка. Если совмещение комиссиями полномочий по подготовке и проведению выборов, референдумов различных уровней или одного и того же уровня влечет нарушение вышеуказанного принципа, то такое совмещение не должно производиться.

1. Главное для нашей страны — это продолжение спокойного и стабильного развития: Из выступления Д. А. Медведева на II Общероссийском гражданском форуме // Российская газета от 15 февраля 2008 г.
2. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федер. закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822; 2004. № 33. Ст. 3368; 2005. № 1. Ст. 9, 12, 17, 25, 37; № 17. Ст. 1480; № 27. Ст. 2708; № 30. Ст. 3104, 3108; № 42. Ст. 4216; 2006. № 1. Ст. 9, 10, 17; № 6. Ст. 636; № 8. Ст. 852; № 31. Ст. 3427, 3452; № 43. Ст. 4412; № 50. Ст. 5279; 2007. № 1. Ст. 21; № 10. Ст. 1151; № 18. Ст. 2117; № 21. Ст. 2455; № 25. Ст. 2977; № 26. Ст. 3074; № 30. Ст. 3801; № 43. Ст. 5084; № 45. Ст. 5430; № 46. Ст. 5553, 5556; 2008. № 24. Ст. 2790; № 30. Ст. 3616; № 48. Ст. 5517; № 49. Ст. 5744; № 52. Ст. 6229, 6236.
3. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федер. закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ // СЗ РФ. 1995. № 35. Ст. 3506; 1996. № 17. Ст. 1917; 1997. № 12. Ст. 1378; 2000. № 32. Ст. 3330; 2002. № 12. Ст. 1093; 2003. № 28. Ст. 2892; № 50. Ст. 4855; 2005. № 30. Ст. 3108.
4. Вестник Центральной избирательной комиссии РФ. 2006. № 5.
5. Доклад Минрегиона России о ходе реализации Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Государственная власть и местное самоуправление. 2008. № 3.
6. Об органах местного самоуправления муниципальных образований Ленинградской области: Закон Ленинградской области от 30 мая 2005 г. № 37-оз // Вестник Законодательного собрания Ленинградской области. 2005. № 6. С. 14; № 12. С. 76; 2006. № 20. С. 8.
7. Доклад Минрегиона России о ходе реализации Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» ... С. 34.
8. Там же. С. 35.
9. Итоги выборов и состав депутатов местных Советов РСФСР. 1987 год. М., 1987.

10. Большая Советская Энциклопедия: В 30 т. М., 1972. Т. 7.
11. Свод законов Российской Империи. Пг., 1915. Т. 2.
12. Харлоф Э. Местные органы власти в Европе. М., 1992.
13. Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: Федер. закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253; № 39. Ст. 3642; 2003. № 26. Ст. 2572; № 27. Ст. 2711, 2716; 2004. № 24. Ст. 2335; № 33. Ст. 3368; № 35. Ст. 3607; № 50. Ст. 4950; 2005. № 30. Ст. 3104; 2006. № 50. Ст. 5303; 2007. № 1. Ст. 37; № 6. Ст. 681; № 10. Ст. 1151; № 17. Ст. 1938; № 18. Ст. 2118; № 31. Ст. 4008, 4011; 2008. № 30. Ст. 3605, 3616; № 48. Ст. 5517; № 52. Ст. 6229, 6236; 2009. № 1. Ст. 30; № 7. Ст. 771.
14. О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации о выборах и референдумах и иные законодательные акты Российской Федерации: Федер. закон от 21 июля 2005 г. № 93-ФЗ // СЗ РФ. 2005. № 30. Ст. 3104.
15. О государственной гражданской службе Российской Федерации: Федер. закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ // СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3215; 2006. № 6. Ст. 636; 2007. № 16. Ст. 1828; № 49. Ст. 6070; 2008. № 13. Ст. 1186; № 30. Ст. 3616; № 52. Ст. 6235.
16. О муниципальной службе в Российской Федерации: Федер. закон от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ // СЗ РФ. 2007. № 10. Ст. 1152; 2008. № 30. Ст. 3616; № 44. Ст. 4987, 4988; № 48. Ст. 5514; № 52. Ст. 6222, 6235.

И. Н. СИРЕНКО

## ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ПРИМЕНЕНИЯ ИКТ-РЕШЕНИЙ ПРИ ПРЕДОСТАВЛЕНИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ УСЛУГ

### КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:

*информационно-коммуникационные технологии, информационные системы, государственные услуги, муниципальные услуги*

### KEY WORDS:

*information and communication technologies, information systems, state services, municipal services*

В статье рассматриваются юридические проблемы, возникающие в ходе внедрения информационно-коммуникационных технологий в процесс предоставления государственных и муниципальных услуг путем создания специализированных информационных систем.

Juridical problems are considered in the article that appear while implementation of information and communication technologies in the process of provision of state and municipal services, primarily by development of specialized information systems.

В настоящее время повышение качества и доступности государственных и муниципальных услуг позиционируется как одно из приоритетных направлений государственной политики Российской Федерации. Достижение этой цели обеспечивается посредством внедрения информационно-коммуникационных технологий (далее — ИКТ) в процесс предоставления государственных и муниципальных услуг, в первую очередь, путем создания специализированных информационных систем (аналитических, систем электронного документооборота, реестров и порталов государственных и муниципальных услуг и др.).

Самостоятельным вопросом при внедрении ИКТ в деятельность властных органов является проблема обес-

печения юридической значимости действий, происходящих внутри той или иной информационной системы. В настоящее время эффективное решение этой задачи осложнено некоторыми проблемами, которые связаны в основном с несовершенством существующей нормативной правовой базы в информационной сфере в целом.

К сожалению, современный этап развития федерального законодательства в данной области характеризуется разрастанием несоординированных правовых актов, дублирующих или нередко содержащих противоречивые нормы, а также наличием правовых пробелов. Указанные недостатки отражаются в большом количестве концептуальных документов в данной сфере, к основным из которых

можно отнести Концепцию формирования в Российской Федерации электронного правительства до 2010 г. [1], Концепцию использования информационных технологий в деятельности федеральных органов государственной власти до 2010 г. [2], Стратегию развития информационного общества в России [3], Доктрину информационной безопасности РФ [4].

Данные документы содержат формулировки задач по совершенствованию федерального законодательства. Первая группа таких задач связана с внесением изменений в действующие правовые акты<sup>1</sup>. Предполагаемые изменения направлены на:

- обеспечение терминологического единства, т. е. систематизацию и унификацию понятий и их определений, употребляемых в действующих и разрабатываемых нормативных актах («информационные технологии», «информационная система», «информационное общество», «информационная услуга», «электронная торговля» и т. д.);
- урегулирование отношений, связанных с внедрением и совершенствованием в органах власти систем электронного документирования и документооборота, электронных архивов на основе единых принципов и правил, открытых стандартов форматов электронных документов, а также

с созданием и эксплуатацией государственных и муниципальных информационных систем, обеспечением их технологической и семантической совместимости и установлением единообразных требований по информационной безопасности.

Указанные выше концептуальные документы содержат также конкретные предложения по изменению некоторых базовых правовых актов федерального уровня. Так, например, Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» требует корректировки в целях обеспечения технологической совместимости информационных систем органов государственной власти и органов местного самоуправления при проведении закупок продукции для государственных и муниципальных нужд, в том числе на условиях проведения совместных конкурсов в целях экономии на количестве закупок.

Кроме того, Федеральный закон от 22 октября 2004 г. № 125-ФЗ «Об архивном деле в РФ» и другие нормативные правовые акты, регламентирующие порядок формирования, ведения, использования и архивного хранения различных регистров, реестров и кадастров, классификаторов и номенклатур, требуют совершенствования в целях устранения их формальных различий, а также установления ответственности ведомств за создание, ведение и архивное хране-

1 Указанные положения отражены в Концепции формирования в Российской Федерации электронного правительства до 2010 г.

ние различных регистров, реестров и кадастров, классификаторов и номенклатур.

Суть второй группы задач заключается в необходимости разработки и принятия следующих правовых актов<sup>2</sup>:

- Федерального закона о праве на информацию, в котором следует определить понятие «официальная информация» с указанием перечня информации, которая должна представляться федеральными органами государственной власти открыто; уточнить правовой статус производителей и держателей (обладателей) официальной информации, определить их обязанности по организации хранения официальной информации и доступа к ней. По отношению к официальной информации положения закона должны следовать презумпции открытости информации, устанавливающей, что разрешен доступ к любой информации, кроме той, доступ к которой ограничен Федеральными законами. Кроме того, необходимо установить обязанность федеральных органов государственной власти и органов местного самоуправления по обеспечению доступа к информации об их деятельности;
- Федерального закона об электронном документообороте в целях дальнейшего развития элек-

тронного документооборота и более точной регламентации вопросов, связанных с его внедрением, созданием и эксплуатацией государственных информационных систем, обеспечением их совместимости, установлением единообразных требований по информационной безопасности.

К числу основных программных документов, регламентирующих вопросы создания и использования современных ИКТ в государственном и муниципальном управлении, следует отнести Федеральную целевую программу «Электронная Россия (2002–2010 годы)», утвержденную Постановлением Правительства РФ от 28 января 2002 г. № 65. В данном документе также юридически фиксируется факт несовершенства действующего законодательства в исследуемой области отношений. Так, в Программе отмечается, что в настоящее время отсутствует необходимая нормативная правовая база, а также стандарты и регламенты предоставления органами власти населению, организациям и другим органам власти требуемой информации. Вместе с тем в Программе не выделены в качестве самостоятельных мероприятий работы по совершенствованию действующей правовой базы. В то же время успешное выполнение иных программных мероприятий обуславливает необходимость решения вопросов правовой регламентации, изложенных в основных концептуальных документах, характеристика которых приведена выше.

<sup>2</sup> Указанные положения отражены в Концепции использования информационных технологий в деятельности федеральных органов государственной власти до 2010 г.

Правовое регулирование внедрения ИКТ-решений непосредственно в процесс предоставления государственных и муниципальных услуг заслуживает отдельного внимания. Указанные вопросы регулируются следующими нормативными правовыми актами:

- Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»;
- Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 1-ФЗ «Об электронной цифровой подписи»;
- Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных»;
- другие Федеральные законы, требующие обеспечить безопасность отдельных категорий данных (служебной, нотариальной, медицинской и проч.);
- Постановление Правительства РФ от 17 ноября 2007 г. № 781 «Об утверждении Положения об обеспечении безопасности персональных данных при их обработке в информационных системах персональных данных»;
- Постановление Правительства РФ от 15 сентября 2008 г. № 687 «Об утверждении Положения об особенностях обработки персональных данных, осуществляемой без использования средств автоматизации»;
- Постановление Правительства РФ от 25 декабря 2007 г. № 931 «О некоторых мерах по обеспечению информационного взаимодей-

ствия государственных органов и органов местного самоуправления при оказании государственных услуг гражданам и организациям»;

- Постановление Правительства РФ от 12 февраля 2003 г. № 98 «Об обеспечении доступа к информации о деятельности Правительства РФ и федеральных органов исполнительной власти»;
- Постановление Правительства РФ от 28 февраля 1996 г. № 226 «О государственном учете и регистрации баз и банков данных»;
- Постановление Правительства РФ от 26 июня 1995 г. № 608 «О сертификации средств защиты информации»;
- Положение о разработке, производстве, реализации и эксплуатации шифровальных (криптографических) средств защиты информации (положение ПКЗ-2005), утвержденное приказом ФСБ России от 9 февраля 2005 г. № 66.

Анализируя данные нормативные правовые акты в части их применения в рассматриваемой области, можно сделать вывод, что в этой сфере основной проблемой является обеспечение юридической значимости передаваемых при оказании услуг электронных документов.

Следует отметить, что наиболее эффективным средством подобного обеспечения является использование электронной цифровой подписи (ЭЦП). Подобная возможность для органов власти закреплена законодательно. Согласно ст. 16 Федерально-

го закона «Об электронной цифровой подписи» федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления, а также организации, участвующие в документообороте с указанными органами, вправе использовать для подписания своих электронных документов электронные цифровые подписи уполномоченных лиц указанных органов, организаций.

Однако в соответствии со ст. 5 рассматриваемого Закона при создании ключей электронных цифровых подписей для использования в информационной системе должны применяться только сертифицированные средства электронной цифровой подписи. Использование несертифицированных средств электронной цифровой подписи и созданных ими ключей электронных цифровых подписей не допускается. В то же время сертификат представляет собой документ, выдаваемый имеющим лицензию удостоверяющим центром участнику информационной системы для подтверждения подлинности ЭЦП и идентификации владельца сертификата ключа подписи.

К сожалению, количество подобных удостоверяющих центров в регионах катастрофически мало. Их создание осложнено различными финансовыми и организационными аспектами. В связи с этим, учитывая, что подобная технология использования ЭЦП является единственно законодательно закрепленной, практическое использование подписи в про-

цессе предоставления государственных и муниципальных услуг в большинстве регионов не представляется возможным.

Одновременно следует отметить, что подавляющее большинство услуг предоставляется все же на региональном и муниципальном уровнях. Таким образом, отсутствие альтернативного правового механизма использования ЭЦП в определенном смысле затрудняет возможность применения и развития использования ИКТ-решений в данной области в целом.

Еще одним важным аспектом является вопрос обеспечения безопасности при автоматизированной обработке персональных данных, так как использование данного типа информации является основным при предоставлении государственных и муниципальных услуг.

В сфере защиты персональных данных в настоящее время принято несколько нормативных правовых актов различного уровня, основным из которых является Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных». Данный нормативный правовой акт требует обеспечения конфиденциальности персональных данных (ст. 7) при их обработке операторами (к которым, в частности, относятся МФЦ) и третьими лицами, получающими доступ к персональным данным. Оператор при обработке персональных данных обязан принимать необходимые организационные и технические меры, в том числе использовать шифровальные (криптографические) средства, для

защиты персональных данных от неправомерного или случайного доступа к ним, уничтожения, изменения, блокирования, копирования, распространения персональных данных, а также от иных неправомерных действий (п. 1 ст. 19).

В случаях, предусмотренных указанным Федеральным законом (ч. 1 и 3 ст. 22, а также ч. 4 ст. 25), необходима также регистрация оператора персональных данных в Федеральной службе по надзору в сфере связи и массовых коммуникаций с включением оператора в Реестр операторов, осуществляющих обработку персональных данных.

Что касается информационной системы, в рамках которой обрабатываются персональные данные, то ее функциональность, а также система ее эксплуатации должны обеспечивать:

- учет носителей информации;
- сигнализацию попыток нарушения защиты системы;
- обеспечение целостности программных средств и обрабатываемой информации;
- физическую охрану средств вычислительной техники и носителей информации;
- наличие администратора (службы) защиты информации в автоматизированной системе;
- периодическое тестирование средств защиты информации;
- наличие средств восстановления средств защиты информации;
- использование сертифицированных средств защиты и аттестован-

ных (сертифицированных) криптографических средств.

Таким образом, решение вопроса обеспечения полноценной защиты персональных данных также требует проведения значительного количества мероприятий и содержит множество ограничений для полноценного внедрения ИКТ в процесс предоставления государственных и муниципальных услуг.

Кроме указанных выше проблем, использование ИКТ в рассматриваемой области осложняется и другими ограничениями. Так, в настоящее время имеется жесткая регламентация процесса предоставления государственных и муниципальных услуг. Все государственные и муниципальные услуги предоставляются на основании законодательства Российской Федерации, субъектов Федерации и муниципальных правовых актов, в том числе на основании соответствующих административных регламентов предоставления государственных и муниципальных услуг.

В данных правовых актах определена точная последовательность и требования к порядку осуществления всех административных действий и процедур, входящих в процесс предоставления услуги. При этом основной акцент делается на том, что все действия осуществляются непосредственно государственными (муниципальными) служащими. Применение ИКТ-решений в большинстве случаев в нормативных правовых актах, регулирующих порядок предоставления государственных или муниципальных

услуг, не предусмотрено. В связи с этим в целях легализации возможности применения ИКТ необходимо внесение соответствующих изменений в правовые акты, регламентирующие порядок предоставления государственных и муниципальных услуг.

На основании вышеизложенного можно сделать вывод о том, что на данном этапе полноценное внедрение ИКТ-решений в процесс предоставления государственных и муниципальных услуг на всей территории Российской Федерации представля-

ется весьма затруднительным. Во-первых, это обусловлено несовершенством действующей нормативной базы в информационной сфере в целом, что отражается в большом количестве концептуальных документов. Во-вторых, имеются специфические проблемы, связанные непосредственно с процессом предоставления государственных и муниципальных услуг. Полноценное решение поставленных задач будет возможно только после проведения глубокого анализа и разрешения указанных проблем.

1. О Концепции формирования в Российской Федерации электронного правительства до 2010 г.: распоряжение Правительства РФ от 06 мая 2008 г. № 632-р // Собрание законодательства РФ. 2008. № 20. Ст. 2372.
2. О Концепции использования информационных технологий в деятельности федеральных органов государственной власти до 2010 г. и плане ее реализации: Распоряжение Правительства РФ от 27 сентября 2004 г. № 1244-р // СЗ РФ. 2004. № 40. Ст. 3981.
3. Стратегия развития информационного общества в России // Российская газета от 16 февраля 2008 г.
4. Доктрина информационной безопасности РФ // Российская газета от 28 сентября 2000 г.

## Ю. А. ЛЮБЧИКОВ

# К ВОПРОСУ ОБ ОПРЕДЕЛЕНИИ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ

### КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:

*должностное лицо, административная ответственность, юридическая ответственность, российское законодательство*

### KEY WORDS:

*civil servant, administrative responsibility, juridical responsibility, Russian legislation*

На основе проведенного анализа российского законодательства, практики его применения и научной литературы автор дает собственное определение понятия «должностное лицо». Особое внимание уделяется вопросам, связанным с рассмотрением видов и признаков юридической и административной ответственности должностных лиц.

In the article the author presents his own definition of the concept of «civil servant» that is based on the analysis of Russian legislation, practice of its application and scientific literature. Special attention is paid to the issues connected with the consideration of the types and attributes of administrative and juridical responsibility of civil servants.

С момента принятия Конституции правовая система России практически полностью обновилась. Проведение столь радикальных преобразований наряду с другими отраслями права затронуло и административное право. Широкомасштабные правовые реформы в конечном итоге привели к выработке нового подхода к целям, задачам и реализации административной ответственности, отвечающего потребностям настоящего времени. В течение 1990-х гг. законодатель создавал и вводил в действие множество нормативных актов, порой противоречивших друг другу, которые в той или иной степени были направлены и на регулирование административной ответ-

ственности должностных лиц за правонарушения в области налогов и сборов.

Юридическая наука уделяет большое внимание изучению проблем юридической ответственности, административной ответственности, изучению понятия должностного лица. Однако определения данных понятий по-прежнему содержат в себе многочисленные противоречия и по поводу их содержания ведутся непрекращающиеся споры. Если коснуться одного из важнейших понятий права — должностное лицо, то на поверхность выплывут отсутствующие до сих пор не только согласие о содержании этого понятия, но и само единство подходов к его поиску.

Законодательство о должностном лице, сопровождаемое активной научной дискуссией, прошло противоборство расширительной и ограничительной тенденции. Однако по сути все законодательное развитие данного понятия практически закончилось в 1935 г., когда вышло разъяснение Пленума Верховного суда СССР от 27 марта 1935 г., определившее, что к должностным лицам в колхозах и совхозах относятся лишь лица, выполняющие «административно-хозяйственные или оперативно-распорядительные функции», и повлиявшее на дальнейшее закрепление понятия «должностное лицо» в примечании к ст. 170 Уголовного кодекса (УК) РСФСР 1960 г. и примечание 1 к ст. 285 УК РФ 1996 г.

В юридической науке тем временем сложилось как минимум 2 альтернативных подхода к понятию должностного лица:

1. Д. Н. Бахрах, М. И. Еропкин, Г. И. Петров, С. С. Студеникин, Ц. А. Ямпольская и др. предлагают считать должностными лицами служащих, уполномоченных совершать служебные юридически значимые действия, под которыми понимаются действия, направленные на установление (Ц. А. Ямпольская) / возникновение (Г. И. Петров), изменение или прекращение правоотношений.

Данное определение, правда, слишком обобщено. Например, любой служащий уполномочен работать — это действие служебное, результатом работы является отрабо-

танное время. Отработанное время влечет за собой возникновение трудовых правоотношений, связанных с появлением у служащего права на определенную заработную плату и появлением у организации обязанности ее выплатить. Таким образом, под это определение попадали все служащие.

2. Другие ученые (А. П. Алехин, С. П. Маврин, К. П. Плиев, А. П. Коренев и др.) комбинируют первое приведенное определение с какими-либо из указанных в нормативных актах признаками: функции (права) представителя власти, организационно-распорядительные обязанности (функции), административно-хозяйственные обязанности (функции).

В административном праве одной из наиболее актуальных является проблема создания единого понятия должностного лица, так как к настоящему времени правовая природа должностного лица еще недостаточно изучена. Некоторые ученые считают, что выработка единого понятия должностного лица, которая была бы пригодна для всех отраслей системы российского права, невозможна.

В. М. Манохин утверждал, что «...найти общий и в административном и в уголовном праве признак должностного лица не представляется возможным. Все дело в том, что в этих отраслях права за основу определения должностного лица принимаются совершенно различные основания: в административном праве — наличие или отсутствие полномочий

распорядительного характера, а в уголовном праве к должностным лицам относятся, кроме того, еще и работники, выполняющие административно-хозяйственные функции» [1, с. 124–125]. Похожая мысль о неприменимости определения должностного лица, используемого в Уголовном кодексе, к понятию должностного лица в административном праве высказывается многими учеными (И. Н. Пахомов, Ю. Н. Стариков и др.), однако, по их мнению, это не является препятствием для выработки единого понятия «должностное лицо». Н. И. Мирошникова, критикуя позицию В. М. Манохина по вопросу единства понятия «должностное лицо», отмечает: «...автор не разграничивает такие понятия, как «основание» и «цель»... Действительно, цели определения должностного лица в каждой отрасли права разные, но в основе такого определения лежит критерий: выполнение особого рода функций» [2, с. 73].

А. В. Воронков делает вывод, что «...на современном этапе правовых исследований более реалистичной видится выработка собственного понятия должностного лица в административном праве» [3, с. 55–65] и ставит задачу обосновать «...неперспективность выработки единого межотраслевого понятия “должностное лицо”». Отмечая невозможность выработки единого понятия «должностное лицо», А. В. Воронков делает следующие выводы: «Определение должностного лица, сформулированное в УК РФ, неприемлемо для адми-

нистративного права... Непродуктивными выглядят и попытки заимствования данного определения, сформулированного применительно к охранительному по своей основной направленности уголовному законодательству, для административного права, выполняющего преимущественно функции позитивного регулирования управленческих общественных отношений... Наличие организационно-распорядительных функций, как характеристики статуса должностного лица, не во всех случаях является “работающим” признаком для отнесения служащих к этой категории. В административно-правовом регулировании имеет место тенденция расширения круга лиц, действия которых могут влечь те или иные юридические последствия, хотя данные лица при этом не осуществляют “организационно-распорядительных функций” в их традиционном понимании» [4].

Вместе с тем большинство ученых (Д. Н. Бахрах, А. В. Васильев, П. И. Кононов, М. Д. Лысов, Н. И. Мирошникова, А. В. Петришин, Г. Е. Петухов, А. Т. Усольцев, Ц. А. Ямпольская и др.) сходятся во мнении, что понятие «должностное лицо» должно быть единым и применимым для всех отраслей системы российского права. В. Ф. Кириченко, Н. П. Кучерявый, Ц. А. Ямпольская указывают, что система права едина, поэтому и отдельные понятия, общие для различных отраслей права, должны быть едины, получая единообразную трактовку [5, с. 23; 6, с. 9; 7, с. 134]. Очевидным

является также то, что термин, используемый в Конституции Российской Федерации, являющейся источником всех отраслей системы российского права, не должен трактоваться в каждой отрасли права по-разному.

На основе проведенного анализа законодательства, практики его применения и научной литературы, автор приходит к выводу, что при определении терминов «должностное лицо», «лицо, выполняющее управленческие функции», «лицо, несущее ответственность как должностное» законодатель использует схожие критерии, такие как осуществление административно-хозяйственных и организационно-распорядительных функций, что свидетельствует об однородности данных понятий. Учитывая вышесказанное, а также неопределенность понятия должностного лица в законодательстве РФ, под должностным лицом предлагается понимать лицо, которому в целях осуществления своей компетенции соответствующей организацией предоставляется хотя бы одно из следующих прав и обязанностей:

- 1) отдавать обязательные для исполнения распоряжения, давать разрешения на осуществление определенной деятельности, а также иметь право привлекать к ответственности;
- 2) от лица организации распоряжаться имуществом и заключать сделки;
- 3) удостоверять и заверять бесспорные юридические факты, в том

числе осуществлять нотариальные действия;

- 4) осуществлять контрольно-надзорные полномочия.

Под видами единого понятия должностного лица соответственно предлагается понимать, во-первых, публичных должностных лиц, в том числе представителей власти, должностных лиц органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления, во-вторых, частных должностных лиц, в том числе лиц, выполняющих управленческие функции, и лиц, несущих ответственность как должностные лица.

Далее необходимо обратиться к вопросу о юридической ответственности. В юридической литературе в настоящее время существуют различные мнения о содержании понятия «юридическая ответственность». И прежде чем обратиться к определению юридической ответственности, автор обращается к научной дискуссии о двух аспектах юридической ответственности: позитивной (перспективной) и негативной (ретроспективной) ответственности, так как соответствующая позиция по данному вопросу определяет сам подход к определению юридической ответственности как таковой либо отдельных ее свойств, видов и признаков.

Так, позитивная юридическая ответственность в разное время отдельными авторами рассматривалась как осознание долга, чувство ответственности (В. Г. Смирнов [8, с. 9], Ф. Н. Фаткуллин [9, с. 265]); обязан-

ность соблюдать предписания, требования правовых норм (Б. Т. Базылев [10, с. 26]); правомерное поведение (В. М. Лазарев [11, с. 8, 13], А. П. Чирков [12, с. 10–11]); добровольная форма реализации юридической ответственности (В. Н. Кудрявцев [13, с. 287], Р. Л. Хачатуров [14]).

Другая позиция заключается в определении юридической ответственности как негативной ответственности: юридическая ответственность — это наказание (Н. С. Малейн [15, с. 19; 16, с. 30], А. П. Чирков [17, с. 10]); реализация санкций (О. Э. Лейст [18, с. 97], В. М. Лазарев [19]); мера государственного принуждения (Я. С. Самощенко, М. Х. Фарухшин [20, с. 6]); обязанность претерпевать лишения (С. С. Алексеев [21, с. 277]); государственно-принудительная форма реализации юридической ответственности (Р. Л. Хачатуров, Р. Г. Ягутян [22]).

Кроме того, со стороны некоторых ученых предпринимается также попытка сформулировать такое определение юридической ответственности, которое объединяло бы в единое целое указанные аспекты. Например, Д. А. Липинский сформулировал собственное определение данного понятия, а именно: это «юридическая обязанность соблюдения и исполнения требований, предусмотренных нормой права, реализующаяся в правомерном поведении субъектов, одобряемом или поощряемом государством, а в случае его нарушения — обязанность правонарушителя претерпеть осуждение, ограничение прав материального, пра-

вового или личного характера и их реализация» [23, с. 65].

Безусловно, данная позиция заслуживает должного внимания, однако автор оставляет за собой право придерживаться такой точки зрения, согласно которой обязанность как таковая не может существовать без ответственности. Иными словами, обязанность обеспечивается ответственностью и не может без последней существовать (по сути, обязанность в таком случае превращается в рекомендацию).

Проанализировав вышеперечисленные точки зрения, автор приходит к выводу, что юридическая ответственность представляет собой вид юридического принуждения, заключающийся в применении в установленном законом порядке уполномоченным органом определенных законом мер юридической ответственности к виновному лицу за совершение правонарушения.

Что касается вопроса о видах юридической ответственности, то он является ключевым как для определения отдельных видов юридической ответственности во всей системе юридической ответственности, так и, в частности, для определения административной ответственности. Как правило, в юридической науке выделяют 6 видов юридической ответственности: конституционную, уголовную, административную, гражданскую, дисциплинарную, материальную.

Однако в последнее время как ученые, так и законодатель расширяют этот устоявшийся перечень видов

юридической ответственности (упоминаются экологическая, налоговая, бюджетная и другие виды ответственности). Безусловно, для относительно молодой российской правовой системы подобное явление предсказуемо, и выделение различных видов ответственности имеет некоторую пользу. Вместе с тем можно констатировать размывание системы юридической ответственности и потерю четкости критериев разграничения одного вида ответственности от другого. Наиболее страдает от этого административная ответственность, вопрос о декодификации составов которой поднимался ведущими учеными-правоведами (Д. Н. Бахрах, В. Д. Сорокин, Ю. Н. Стариков). Усложняет ситуацию и неопределенность законодателя, и разнообразие позиций по этой проблеме в науке.

Проанализировав ситуацию, автор предлагает в качестве одного из вариантов решения данной проблемы при разграничении видов юридической ответственности принимать во внимание такой критерий, как «защищаемые» соответствующим видом юридической ответственности правоотношения. При этом предлагается отталкиваться от максимально узкой трактовки всей правовой системы РФ, т. е. признания в качестве самостоятельных отраслей права только гражданского (частная отрасль), конституционного, уголовного и административного (публичная отрасль) права. Такой подход позволяет выделить соответственно 4 вида юридической ответственности (конституци-

онная, уголовная, административная, гражданская).

Таким образом, ответственность — это отрицательная оценка содеянного и наличие предусмотренных законом соответствующих наказаний. Административная ответственность — вид юридической ответственности, которому присущи все признаки последней. Что касается признаков административной ответственности должностных лиц, то она имеет следующие особые черты:

- во-первых, существует 2 разновидности административных правонарушений, совершаемых должностными лицами: дача незаконных указаний подчиненным и отсутствие контроля за действиями работников, повлекшее нарушение правил. Должностные лица чаще всего нарушают нормы обязательного характера, что выражается в необеспечении их выполнения;
- во-вторых, должностные лица несут повышенную ответственность нежели граждане и служащие — недолжностные лица;
- в-третьих, большинство составов административных правонарушений должностных лиц можно назвать «формальными»: административная ответственность наступает, как правило, независимо от того, имеются ли непосредственные отрицательные последствия от данного правонарушения или нет. Достаточно самого факта нарушения правил. Многие административные правонарушения

в области налогов и сборов являются правонарушениями общеобязательных правил, установленных в целях предупреждения вредных последствий. Поэтому

нарушение или несоблюдение этих правил влечет применение мер административной ответственности даже тогда, когда нет конкретных вредных последствий.

1. *Манохин В. М.* Советская государственная служба. М., 1966.
2. *Мирошникова Н. И.* О разработке общего понятия должностного лица в советском праве // Проблема защиты субъективных прав и советское гражданское судопроизводство: Межвуз. сборник / Под ред. П. Ф. Елисейкина. Ярославль, 1978. Вып. 3.
3. *Воронков А. В.* Понятие должностного лица в административном праве // Правоведение. 1999. № 1.
4. Там же. С. 55–65.
5. *Кириченко В. Ф.* Ответственность за должностные преступления по советскому уголовному праву. Общие вопросы. М., 1956.
6. *Кучерявый Н. П.* Ответственность за взяточничество по советскому уголовному праву: Автореф. дисс. ... к. юрид. н. М., 1954.
7. *Ямпольская Ц. А.* О должностном лице в советском государственном аппарате // Вопросы советского административного права. М. – Л., 1949.
8. *Смирнов В. Г.* Уголовная ответственность и наказание // Правоведение. 1963. № 4.
9. *Фаткуллин Ф. Н.* Проблемы теории государства и права: Конспект лекций. Казань, 1987.
10. *Базылев Б. Т.* Юридическая ответственность. Красноярск, 1985.
11. *Лазарев В. М.* Юридическая ответственность как форма и средство реализации социальной справедливости в советском обществе: Автореф. дисс. ... к. юрид. н. М., 1990.
12. *Чирков А. П.* Ответственность в системе права. Калининград, 1996.
13. *Кудрявцев В. Н.* Закон, поступок, ответственность. М., 1986.
14. *Хачатуров Р. Л., Ягутян Р. Г.* Юридическая ответственность. Тольятти, 1995.
15. *Малеин Н. С.* Юридическая ответственность и справедливость. М., 1992.
16. *Малеин Н. С.* Об институте юридической ответственности // Юридическая ответственность, проблемы и перспективы: Ученые записки Тарт. гос. ун-та. Тарту, 1989.
17. *Чирков А. П.* Ответственность в системе законодательства: Автореф. дисс. ... к. юрид. н. М., 1989.
18. *Лейст О. Э.* Санкции и ответственность по советскому праву. М., 1981.
19. *Лазарев В. М.* Указ. соч. С. 8.
20. *Самощенко И. С., Фарушкин М. Х.* Ответственность по советскому законодательству. М., 1971.
21. *Алексеев С. С.* Общая теория права. М., 1981. Т. 1.
22. *Хачатуров Р. Л., Ягутян Р. Г.* Указ. соч. С. 60.
23. *Липинский Д. А.* Проблемы юридической ответственности. Тольятти, 2002.

Л. С. ПЕРЕПЕЛКИН

## ПОНЯТИЕ «ДЕМОКРАТИЯ» В ОБЩЕСТВЕННОМ СОЗНАНИИ И ПОЛИТИЧЕСКОМ ПРОЦЕССЕ

### КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:

*демократия, общественное сознание, политический процесс, форма государственного устройства*

### KEY WORDS:

*democracy, public consciousness, political process, form of state structure*

Автор, исследуя эволюцию понятия «демократия» в исторической перспективе, а также анализируя, что такое современная демократия, что общего и особенного у стран, называющихся демократическими, приходит к выводу, что единой модели современной демократии не существует; в каждой стране демократия имеет свою специфику, и именно поэтому, невозможен экспорт демократии.

The author investigates evolution of the concept “democracy” in historical perspective and analyzes the problems of existent democracy, its common and specific features in the states calling themselves democratic. He comes to the conclusion that there is no uniform model of existent democracy; in each country democracy is specific, and that is the reason why export of democracy is impossible.

Есть необходимость подробнее рассмотреть понятие «демократии». Это связано с тем, что за последние несколько десятков лет в умах наших граждан произошла определенная путаница. Многим понятиям — к ним относится и «демократия» — стали приписывать исключительно положительное содержание, даже с оттенком экзальтации, вне зависимости от употребляемого контекста. Так, «гей-парады» характеризуют как «демократическое явление». Другие же слова стали пугалами, например, слово «империя»<sup>1</sup>. Эта ситуа-

ция связана с феноменом, который в философии называется *гипостазированием*. Суть этого феномена заключается в наделении общих понятий самостоятельным существованием. Но так же, как в реальной жизни не существует, допустим, «правды вообще», не существует и «демократии вообще». Эта форма государственного устройства представлена многими разновидностями и вариантами, специфичными для разных обществ. Может быть «американская демократия», «российская демократия» и т. д., которые обязательно будут различаться по многим параметрам.

В результате гипостазирования получается, что демократию можно импортировать, что это обычный то-

1 Впрочем, в последние годы в США понятие «империя» в контексте «США как империя» приобретает все более положительный оттенок [1, с. 335–351].

вар, имеющий всем понятные характеристики. Ожидания подобного рода обманчивы. Гипостазирование характерно для больного сознания или сознания, подвергающегося манипуляциям (о манипулятивных технологиях см. [2; 3]). Лучшее лекарство от этого недоразумения — просто подумать. Давайте подумаем, что такое современная демократия, что общего и особенного у стран, называющихся демократическими. Только давайте для начала уясним, что сейчас расхожее в России понятие о «демократии» имеет весьма незатейливое содержание: «ориентируйся на Запад, и в первую очередь — на США».

\*\*\*

Само представление о демократии («власти народа») возникло в древнегреческом полисе. Аристотель выделял 3 «доброкачественные» и три «недоброкачественные» формы государственного устройства. Среди них: *демократия* — *охлократия* («власть народа» и «власть толпы»), *аристократия* — *олигархия* («власть лучших» и «власть немногих»), *монархия* — *тирания* (в последнем случае имеется в виду единоличная власть, установленная насильственным путем). Аристотель не учитывал четвертую форму власти, сейчас распространенную достаточно редко, — *теократию* (когда глава государства является и его религиозной главой). Теократия в чистом виде характерна для города-государства Ватикана, занимающего Латеранский квартал в Риме. Теократическим государством до 1965 г., т. е. до вклю-

чения в состав КНР, был Тибет, управляемый Далай-ламой. Элементы теократии присущи современному Ирану, хотя концепция «*вেলাят-и-факих*» больше напоминает идеи Платона о власти мудрых<sup>2</sup>.

В древнегреческих полисах была распространена *прямая демократия*<sup>3</sup>. В связи с небольшой численностью населения этих государств основные государственные решения принимались *агорой* — народным собранием. Публично формировался и аппарат управления. Возможность перерастания демократии в тиранию пресекалась *остракизмом* — поддержанной большинством граждан ссылкой подозреваемых лиц. Впрочем, гражданами считалось лишь подавляющее меньшинство населения — преимущественно свободные взрослые мужчины. Гражданскими правами —

2 Так этот термин и переводится, хотя имеется в виду, в первую очередь, улемы — знатоки коранического права.

3 Еще лет сорок назад русский ученый-полемолог Евгений Месснер констатировал новые тенденции в устройстве общества: «...Родилась непосредственная [т. е. прямая — *авт.*] демократия. Она не почитает конституцию, власть и парламент: ...власть большинства сменяется самоволием случайно составившейся толпы». «...Государство перестало быть самодовлеющей, самовластной во внутренней политике величиной». В связи с этим следует напомнить и о «цветных революциях» в Восточной Европе, и о парижских волнениях 1968 и 2006 гг., и о недавних «антикризисных бунтах» в Исландии и Латвии, сместивших местные правительства, а также о сходных явлениях в других странах. А может быть, основной тенденцией нужно считать нарастание охлократии, «власти толпы»?

участвовать в деятельности народно-го собрания и занимать выборные должности — не обладали женщины, рабы, вольноотпущенники и *метеки* (иностранцы). В малых обществах подобная форма организации государства была достаточно эффективной, так как позволяла занимать государственные должности наиболее способным гражданам.

Более крупные сообщества, например, Древнего Рима, вынуждены были отойти от прямой демократии к демократии *представительной* (*косвенной*). Речь идет о том, что органы власти формируются за счет представителей от отдельных групп населения (в данном случае это сословия *патрициев, всадников, плебеев*). На этой основе возникла идея *республики* как «общего дела» (*res publica*) всех слоев и групп населения. Сейчас представительную демократию и республику можно считать идентичными явлениями. При этом даже в Европе много монархий: парламентских, конституционных. Здесь они сохраняются, скорее, как культурная традиция, чем как действенная форма управления.

*Демократическая республика* стала повсеместным в Западной Европе политическим идеалом в XVII–XVIII вв. в результате распространения здесь *буржуазно-демократических революций и идей рационализма культуры «modern»*. Однако целых 3 столетия идея демократической республики лишь стремилась к своему идеалу — всеобщим, равным, прямым и тайным выборам по принципу «один человек — один голос». Но только после Второй

мировой войны это стало признанной нормой, хотя далеко и не во всех странах. Например, не везде таким способом избирается глава государства. Так, в США президент избирается не всеми гражданами, а выборщиками. Во многих случаях главой исполнительной власти становится представитель парламентского большинства. Конечно же, многочисленны случаи, когда принцип демократической республики только имитируется (например, Ирак при Саддаме Хусейне, Туркмения при Сапармураде Ниязове).

Хотя основной формой демократии в настоящее время выступает представительная демократия, ее прямая форма в определенных ситуациях не утратила своего значения. Так, в акционерных обществах голосование происходит по принципу «одна акция — один голос». В общественном или региональном масштабах прямая демократия легитимно сохранилась лишь в форме *референдума* — голосования всех граждан по конкретному вопросу. Политологам и социологам известно, что референдум — дорогостоящая и сложная процедура. Он проводится лишь по ограниченному кругу вопросов, причем сам вопрос должен быть сформулирован предельно четко, так, чтобы на него можно было ответить только «да» или «нет».

Главные принципы референдума заключаются в том, что, во-первых, вынесенные на него вопросы касаются всего общества, а во-вторых, они имеют в первую очередь ценностный характер, т. е. их осмысление не тре-

бует специальной подготовки. Так, довольно бессмысленно выносить на референдум вопросы типа ратификации Киотского протокола. Ведь большинство обычных граждан не обладает специальными познаниями в сфере планетарной экологии. Вместе с тем, хотя результаты референдума обладают *прямым действием*, т. е. не требуют специальной интерпретации, они могут быть вполне торпедированы элитными группами. Такая участь постигла, например, проведенный М. С. Горбачевым в 1991 г. референдум о сохранении СССР (хотя специалисты имели много претензий к самой формулировке вопроса). Однако не на референдуме решались такие базовые проблемы, как распад СССР или изменение общественного строя России. Революционные события 1991–1993 гг. были по сути *антидемократическими*.

Здесь мы подошли к важнейшей дилемме представительной демократии — *соотношению выборной власти и компетентности управления*. Когда В. И. Ленин писал свои тезисы «о кухарке», он имел в виду далекий (а возможно, и недостижимый) идеал, когда задачи государственной власти значительно упростятся, а образование и компетентность граждан значительно повысятся. Критиковать ленинскую фразу в ином контексте просто смешно — по существу он писал именно о дилемме представительной демократии. Но прежде чем остановиться на ней подробнее, надо рассмотреть вопрос о том, что такое *государственная власть*.

Под властью обычно понимается *возможность и способность воздействовать на поведение людей в нужном направлении*. Однако в более общей формулировке понятие «власть» можно определить как *управление кооперативным (или синергетическим) эффектом, т. е. тем «приращением», которое возникает в результате любой совместной деятельности*. Это определение восходит к идеям генерала и философа Яна Христиана Смэтса, премьер-министра Южноафриканского Союза, о том, что «целое больше суммы составляющих его частей» [4]. Сходную идею выдвинул в 1934 г. и К. Э. Циолковский, который писал, что общественный организм «...приобретает особую высшую силу, которой человеческое стадо иметь не может. <...> Общество, соединившись в одно государство под управлением одного человека или совета, становится могущественным в сравнении с отдельной личностью» [5, с. 438]. В идеале любая власть так организует деятельность сообщества, что она осуществляется с «приростом» — потребления, знания, эстетических ценностей и т. д. Проще говоря, «идеальная власть» всегда нацелена на расширенное воспроизводство базовых элементов человеческого общежития (малой группы или социума в целом).

Конечно, *государственная власть* в большинстве случаев немыслима без опоры на силу, принуждение<sup>4</sup>.

4 В этой связи само государство можно определить как *систему социальных институтов общества, основанную на разделении*

Ведь в любом большом обществе всегда есть группы, противостоящие ему. Более того, немецкий классический социолог и философ Макс Вебер считал, что государственная власть — это и есть *право на легитимное насилие*, т. е. на насилие, осуществляемое в интересах всего общества и на законных основаниях [6, с. 645]. Однако опора исключительно на насилие, что нередко для диктаторских режимов, есть *узурпация власти*. Одной силы недостаточно для исполнения властных функций: здесь характерен пример М. С. Горбачева. В 1991 г. он обладал достаточными властными полномочиями, включая широкую возможность применения силы. Однако власть вытекла из его рук. Почему?

Дело в том, что государственная власть в первую очередь базируется на другом важном принципе — *легитимности, доверии, согласии* граждан или подданных [7]. При этом совершенно не важно, идет ли речь о демократических выборах, аристократическом консенсусе или монархическом наследовании. Без доверия граждан, подданных, жителей к власти ее существование обречено. И этот принцип придуман не вчера. Так, насколько мы знаем, в мусульманской традиции зафиксировано право на восстание против нечестивого прави-

*труда и профессионализации властных функций, направленную на управление кооперативным (синергетическим) эффектом, в том числе и за счет механизма санкций. Поэтому государство не следует путать со «страной».*

теля. В демократических республиках *источником власти* является народ, а *источником права* — конституция, законы или судебные решения (в случае прецедентного права).

Тезис о том, что источником власти является *народ*, весьма и весьма противоречив, так как на первый взгляд он поощряет *сепаратизм*<sup>5</sup>. Действительно, многие современные государства образовались в результате сецессии по отношению к метрополии. Вот пример США. Эта страна отделилась от Британской империи в результате широкого сепаратистского движения. Однако следует напомнить, что в Декларации независимости США написано следующее: мы отделяемся от метрополии, т. к. не можем больше терпеть притеснения и неравноправия [8, с. 25–28]. Таким образом, оправдание *сецессии* принципом «народ — источник власти» правомерно лишь в результате неравноправного статуса, притеснения и насилия со стороны государственной власти. Скорее всего, *сейчас источником власти является не собственно народ, а заключенный в рамках социума общественный договор* — сколь бы туманным ни было это понятие<sup>6</sup>.

5 В том числе и в связи с неопределенностью самого понятия «народ».

6 Это прекрасно понимает российская контрэлита, которая в условиях кризиса пытается «перезаключить» общественный договор, заключенный (естественно, в неявной форме) в период президентства В. В. Путина [9, с. 8]. Однако общественный договор — это не контракт, а, скорее, общая система ценностей и целей, которая разделяется как управляемыми, так и управляющими.

Утрата доверия — один из важнейших показателей кризисного состояния современного мира. Так, в современной России, согласно исследованиям 2004 г., доверием граждан пользуются следующие институты (в порядке убывания доверия): религиозные организации, президентская власть, медицинские учреждения. Всем прочим государственным и гражданским организациям наши граждане в доверии отказывают [10, с. 154–177]. Сходная ситуация характерна и для Соединенных Штатов. По крайней мере, так ее описывает известный американский политолог Ф. Фукуяма: «...У американцев действительно сильно развито недоверие государству, и оно сохранилось даже в условиях значительного разрастания структур исполнительной власти в XX веке. Но те же самые антигосударственники-американцы охотно подчиняют себя авторитету разных социальных групп среднего звена: семьи, церковной конгрегации, соседской общины, рабочего коллектива, профессионального или какого-то другого добровольного союза» [11].

Та же картина наблюдается на уровне мировых элит. Проведенный в 2003 г. на Всемирном экономическом форуме в Давосе опрос показал, что абсолютное большинство опрошенных доверяло только руководителям неправительственных организаций. Далее, в порядке убывания, следовали представители ООН, религиозные организации и уже затем, с большим отрывом, шли руководители стран Западной Европы и управляющие

бизнес-структур. Список замыкало руководство США. Понятно, что эти данные очень разнородные. Но они подтверждают неустойчивость современных политических систем, страдающих *дефицитом доверия со стороны граждан*.

По словам известного английского писателя-современника Фредерика Форсайта, «При демократии власть — это влияние. Только при диктатуре грубая власть может существовать в рамках закона. Неизбранная власть в демократическом обществе, следовательно, заключается в способности влиять на механизм выборов. Этого можно достичь, мобилизуя общественное мнение проведением кампаний в средствах массовой информации, настойчивым лоббированием или прямыми финансовыми вложениями. Но в чистейшей форме такое влияние может заключаться просто в тихом совете, полученном в избирательном органе от неоспоримых опыта, честности и мудрости. Это называется “тихое слово”» [12, с. 231]. Иными словами, в современных странах — светочах демократии надо долго выяснять, кто управляет страной на самом деле и на каком основании. От современной иранской концепции «вelayат-и-факих» эти тезисы отличаются лишь неопределенностью «источника мудрости».

Таким образом, одной из причин дефицита доверия граждан к государству можно считать *элитный характер государственной власти и управления*. В политологии принято называть *элитой* группу людей, свя-

занную с принятием государственных решений. Если говорить точнее, то *элитой можно называть группу, формирующую для общества «повестку дня»*. Так, если в феврале 1917 г. партия большевиков была не элитарной, а маргинальной группой, к октябрю того же года именно она составила элиту будущего общества. Или другой пример: если в СССР к концу 1980-х гг. правых либералов-западников можно было считать советской элитой, то к концу 1990-х гг. они скатились на маргинальные позиции. В первом случае общественный договор по поводу новой «повестки дня» был заключен, а во втором — расторгнут.

Важнейший вопрос заключается в том, как формируются элитные группы. При «старом режиме», т. е. до буржуазных революций, принадлежность к элите имела наследственный характер. Аристократия по существу составляла единую правящую группу. Главный смысл этих революций заключался именно в стремлении «откупорить каналы» вертикальной социальной мобильности, наладить *ротацию элит* за счет выборов.

Несомненно, наследственная элита имеет свои преимущества — они заключаются в том, что определенная группа людей с детства готовится к исполнению функций управления, получая адекватные профессиональные навыки. Недостатков же гораздо больше. Слой потомственной элиты склонен действовать в интересах своей социальной группы и крупного бизнеса в ущерб интересам общества

в целом. При наследовании элитного статуса наследуются и некоторые политические традиции, которые не всегда адекватны для новых условий. Вот типичный пример: еще в 1814 г. Президент США Дж. Адамс заключил, что «путем к безопасности... является экспансия» [13, с. 141]. В современных американских концепциях национальной безопасности эта мысль получает развернутое воплощение, включая возможность нанесения превентивного ядерного удара, в том числе и по странам, не обладающим ядерным оружием. Этим принципом оправдывалось и вторжение в Ирак в 2003 г.

Следует добавить, что существуют 2 типа избирательного права: *активное* (быть избирателем) и *пассивное* (быть избранным). Естественно, что абсолютное большинство граждан пользуется исключительно активным избирательным правом. Однако замкнутость элиты устраняет конкуренцию между наиболее способными гражданами за пользование пассивным избирательным правом. При этом в формировании элит ряда стран существуют традиции социобиологического свойства. Так, еще один из отцов-основателей США Джеймс Мэдисон писал, что власть должна быть сосредоточена в руках «состоятельной части народа,... наиболее способной группы людей». И добавлял: люди «без собственности или без надежд ее приобретения не могут в достаточной степени проникнуться правами этой собственности, чтобы их можно было безопасно облекать вла-

стью» [14]. Речь здесь идет не о политических традициях именно США, а о том, что современное общество кровно заинтересовано в исправной работе «социальных лифтов». На практике же ротация элит выглядит, скорее, исключением, чем правилом.

В условиях несменяемости элит в странах, находящихся в зависимости от геополитических центров, больше вероятность возникновения *компрадорской элиты*, обеспечивающей интересы зарубежных государств. Сейчас интенсивно развивается и процесс *денационализации элит*, т. е. формирования *мировой элиты*, вообще не связанной с национальными интересами. Применительно к подобного рода процессам само понятие демократии выхолащивается. В некоторых странах по существу сложились наследственные элиты. Так, в США только в XX – начале XXI вв. высшие государственные посты занимало несколько представителей следующих семей: Рузвельтов, Кеннеди, Клинтон, Бушей. Считается, что США как страной управляют «10 000 семей». Так это или нет – трудно проверить. В любом случае, есть большие сомнения в том, «демократия» как лозунг и «демократия» как суть политической жизни в странах Запада совпадают [15].

Отметим, что советская номенклатура, как правило, считала неприличным «семейственность» подобного рода. О современной российской ситуации пока трудно сказать что-либо определенное, так как страна находится в переходном процессе. Вмес-

те с тем, очевидна тенденция к закупориванию «социальных лифтов», в первую очередь, в системе образования. Как нам кажется, лишь страны Евросоюза могут служить неплохим примером ротации элит. Чтобы этот процесс шел успешно, нужно, на наш взгляд, соблюдать 2 условия. Во-первых, необходимо, чтобы *уровень разброса в доходах населения был относительно невелик*. Во-вторых, должен быть *широкий и равный доступ к качественному образованию для всех слоев населения*. Только при соблюдении этих условий «каналы во власть» будут открыты для наиболее одаренных представителей общества. В Европе эти условия более или менее соблюдаются, чего нельзя сказать о США, да и о современной России.

Хорошее всеобщее и доступное образование нужно для того, чтобы способные молодые люди из всех социальных групп могли воспользоваться «социальными лифтами» и войти в группу управляющих. Классик американской философии Джон Дьюи писал по этому поводу: «...Общество, для которого разделение на классы становится все более губительным, должно позаботиться о том, чтобы возможности развивать интеллект были легко и в равной мере открыты для всех» [16, с. 86]. В России, как и во всем мире, прекрасно понимают связь между образованием и вертикальной мобильностью. Так, один из исследовательских проектов демонстрирует следующие цифры: 56% опрошенных, обладающих ученой степенью, достигли более высо-

кого положения, чем их родители, и только 11% — более низкого; среди респондентов с высшим образованием эти показатели составляют 43 и 18%; с незаконченным высшим — 43 и 16%; со средним специальным — 31 и 22%; с общим средним — 23 и 23%; с неполным средним — 15 и 26%; с начальным — 18 и 24% [17, с. 200].

Несомненно, что широкая доступность качественного образования малоэффективна для поддержания «социальных лифтов», если в стране есть масштабные различия в доходах между социальными группами. Речь идет о таких разрывах между доходами, при которых части населения различаются уже не уровнем, а качеством и образом жизни. Формирование масштабного «социального гетто» для бедных слоев населения — верный путь в противоположном направлении от демократии. К сожалению, мы пока идем именно по этому пути. Кстати говоря, рост дифференциации по доходам вообще отражает общемировую тенденцию. Так, в США с 1983 по 1998 гг. доходы 1% самых богатых выросли на 42%, а беднейшие 40% населения утратили 76% своего состояния [18]. Мы живем в эпоху «цветущего социал-дарвинизма», и на этом фоне разговоры о демократии звучат несколько наивно.

«Путь в элиту» имеет несколько «коридоров». Основной — это деятельность в какой-либо политической партии, которая часто чередуется с административной работой (вот политическая карьера американского президента Р. Рейгана: профессио-

нальная деятельность в кино, работа в Республиканской партии, губернаторство в Калифорнии, президентство). Возможный канал представляет научная деятельность: из среды ученых формируется корпус советников высших должностных лиц. «Дорогой в элиту» может служить успешная карьера в силовых ведомствах (пример бывшего президента В. В. Путина), дипломатическом корпусе, а также работа в аппарате высших органов государственной власти на невыборных должностях. Президенты обычно приходят не «с улицы», а в течение своей карьеры проходят хорошую школу управления.

Несомненно, бывают ситуации, когда выборы не проводятся. Например, в чрезвычайных условиях, в период войны мало кому придет в голову переизбирать государственную власть. Период выборов — это вообще период наибольшей государственной слабости. Неслучайно в это время происходят всякие «розовые» и «оранжевые» революции. Отменять же выборы только потому, что какой-то президент не успел реализовать свою программу, совершенно недопустимо. Если эта программа хороша и пользуется доверием общества, она будет реализована следующим составом «доброкачественно избранной» государственной власти. Подобная ситуация сложилась в современной России, где остро стоит вопрос о преемственности курса. Как показало время, преемственность совсем не отвергает выборов и более того, их предполагает: вряд ли бы В. В. Путин стя-

жал общественное доверие для продолжения реформ в качестве премьер-министра, если бы он нарушил Конституцию.

Смысл демократических выборов заключается в том, что *граждане должны одобрить программу того или иного кандидата*. Можно сказать, что это важный элемент *обратной связи* между властью и обществом, имеющей и некоторые другие формы: опросы общественного мнения, плебисциты, деятельность общественных организаций и СМИ. Обычно программы пишутся с определенных *идеологических позиций*, т. к. в традиционных демократических обществах большинство избирателей разделяет ту или иную идеологию. По существу кандидаты предлагают решение злободневных общественных проблем в определенном идеологическом ключе. Но чаще всего на выбор влияют не столько программы кандидатов, сколько их имидж, харизма, а также традиционные политические пристрастия электората. Кстати говоря, это центральная характеристика современной демократии: *для того, чтобы граждане голосовали за программы, а не за личности, они должны иметь хорошее образование*. А по основным программным положениям должны вестись широкие *общественные дискуссии*.

Огромное влияние на избирательный процесс оказывают средства массовой информации, о чем будет сказано далее. Здесь же надо отметить, что избранное высшее лицо государства реально, как правило, представляет

лишь меньшинство избирателей. Так, при явке на избирательные участки в 60% кандидат, получивший 51% голосов, реально становится президентом лишь 30% граждан, то есть *подавляющего меньшинства*. В этих условиях постоянная обратная связь с населением в указанных выше формах становится необходимой для устойчивости власти. Кстати говоря, в этом контексте важно вспомнить о *пороге явки*, который в нашем законодательстве отменен.

Приведем такой пример. В 1915 г. США вторглись на Гаити. Чтобы обосновать там свою власть, на острове провели выборы, в результате которых американский ставленник получил 99,9% голосов. Правда, в выборах участвовало лишь 5% населения. Избирательская активность, на наш взгляд, важный показатель демократического процесса. Не может быть демократии без *гражданственности*, а голосование — ее первый и вернейший признак. Думаем, что гражданственность надо воспитывать, в том числе и используя санкции.

Нет смысла говорить о таких вещах, как фальсификация выборов или «использование административного ресурса». В современных условиях результаты выборов во многом зависят от объема средств, потраченных на того или иного кандидата в рамках политической рекламы. Поэтому СМИ, обеспечивающие эту рекламу, становятся важными субъектами избирательного процесса. Конечно, *public relation* — весьма специфическая деятельность, которая

обеспечивается высокими профессионалами и где «крутятся» большие деньги. Особенность современного избирательного процесса заключается в том, что по существу исчезает грань между эффективной политической рекламой и манипулятивными технологиями. В этой связи вспоминаются российские выборы 1996 г., те самые, где фигурировали коробки из-под ксерокса, наполненные долларами. В начале выборной кампании Б. Н. Ельцин имел нулевой рейтинг, а в конце нее он стал вполне проходным кандидатом. Это стало возможным лишь в результате интенсивного «промывания мозгов» российских граждан. К демократии это имеет такое же отношение, как и подкуп избирателей.

Наиболее яркий пример манипулятивных технологий — это так называемые «цветные революции» [19]. Кстати говоря, подобные словосочетания вообще не имеют никакого смысла — они лишь камуфлируют использование грязных избирательных технологий, зарубежное вмешательство во внутренние дела, а то и просто государственный переворот. Теперь это ни для кого не секрет, и это вполне признают американские политологи. Кроме того, в ходе украинских выборов 2004 г. был нарушен целый ряд украинских же законодательных норм (например, третий раунд выборов). При этом «оранжевые силы» победили (впрочем, в честной победе есть большие сомнения) с превосходством всего лишь в 7% голосов при условии, что для их победы были

мобилизованы все украинские СМИ, задействованы все прозападные слои населения, прямое вмешательство стран Запада во внутренние дела Украины было беспрецедентным. При этом последующие выборы в украинский парламент показали, что В. Янукович пользуется большей популярностью в стране, чем В. Ющенко. Мы отказываемся к такой ситуации применять понятие «демократия». О «революции роз» 2003 г. в Грузии вообще говорить в контексте демократии не приходится — Э. А. Шеварднадзе был попросту свергнут с президентского поста.

Эти примеры характеризуют особую роль СМИ в современном политическом процессе. И эта роль может быть как позитивной, так и негативной. Говоря о позитивной роли СМИ (как, впрочем, и неправительственных общественных организаций), следует напомнить, что они являются важнейшим каналом обратной связи между обществом и государством. Критика в адрес правительства может способствовать исправлению допущенных ошибок, показать реакцию общества на проводимый государственный курс. Свободные СМИ — необходимейший элемент демократического устройства. Однако и здесь не может быть идеала. Так, например, пресса США заслуженно считается самой свободной в мире, но и здесь «массированная пропаганда позволяет контролировать внутренних врагов» [20, с. 15]. На фоне же событий в Южной Осетии в августе 2008 г. сервильность американских СМИ вы-

глядела беспрецедентной. Это происходит в рамках так называемой «политкорректности», т. е. выполнения некоторых принципов, официально или неофициально введенных в журналистскую среду. В странах с переходной политической ситуацией<sup>7</sup> ангажированные СМИ могут сформировать ситуацию отрыва от исторической памяти и, следовательно, неопределенности будущего, которым легко управлять.

На наш взгляд, однако, определенная сервильность национальной прессы по отношению к собственной государственной власти — это лучше, чем тотальное противостояние этой власти. Когда Россию обвиняют в отсутствии свободы для СМИ, происходит подмена понятий. Российские СМИ полны критическими материалами в адрес властей: разве возможны в несвободной прессе жалобы на несвободу прессы? С российского рынка новостей были убраны те издания, программы или передачи, которые действовали вопреки интересам страны, по существу обеспечивали интересы других держав. Это, конечно же, несколько уменьшило свободу СМИ, но что делать, если у нас в стране недостаточно развита журналистская этика и система политкорректности? Грань между свободной и несвободной прессой весьма призрачна, но, по нашему глубокому убеждению, российская власть эту грань не перешла.

<sup>7</sup> «Транзитивные страны» — по существу эвфемизм государств с внешним управлением.

Скорее уж ряд изданий и телеканалов в свое время перешли грань между позитивным и негативным воздействием СМИ на внутреннюю жизнь страны. Пресса — важнейшее оружие в борьбе за умы и сердца граждан. И для нас не безразлично, кто этим оружием владеет.

Понятие «разделение властей» было введено французским просветителем Ш.-Л. Монтескье. Смысл разделения властей заключается в соблюдении баланса между различными властными инстанциями. Каждая ветвь власти обладает строго определенными функциями, ни одна из них не может усилиться в ущерб другой, ошибки, допущенные одной ветвью власти, компенсируются другими ветвями. В результате общество страхуется от спадания в авторитаризм и тиранию. Обычно выделяется несколько основных ветвей власти: *судебная, законодательная и представительная, исполнительная*. Иногда говорят и о четвертой ветви власти — *президентской*, которая обеспечивает стратегическое развитие общества. Понятно, что многие страны, даже имеющие давние политические традиции, различаются как «архитектурой» своих властных инстанций, так и принципами комплектования государственных должностей. Так, в Великобритании глава правительства назначается победившей на выборах партией, при этом важные политические функции имеет монархическая власть. В США иная традиция формирования высшей государственной власти, во Франции — третья.

Многие страны мира лишь имитируют разделение властей, будучи демократическими лишь по форме, а не по сути. Поэтому важнейшую роль в реальном разделении властей играет *независимая судебная система*, выносящая окончательный вердикт по тому или иному вопросу. Независимость судов осуществляется двумя основными методами: или *пожизненным назначением*, или *периодическими выборами судебного корпуса*. Нашу страну часто обвиняют в недостаточной независимости судов, и в этом есть большая доля истины. Но, во-первых, наши граждане могут воспользоваться международными судами, например, европейским судом по правам человека. Во-вторых, судебная реформа, как нам кажется, стоит в повестке дня нынешней власти. Следует добавить, что разделение властей держится не столько на законах, сколько на политической культуре, которую разделяет большинство общества. В частности, президент России Д. А. Медведев в своей предвыборной программе заявил, что «нужно ясно понимать: если мы хотим стать цивилизованным государством, нам нужно прежде всего стать *государством правовым*». Это о разделении властей.

Огромную роль в политической жизни страны и формировании элиты, как мы уже говорили, играют *политические партии*. Их происхождение восходит к XVII – XVIII вв., а само слово «партия» в переводе с латыни означает «часть» (общества). В партию объединяются граждане,

приверженные той или иной *идеологии*, т. е. наиболее общей системе ценностей, которые предполагают с этих позиций решать конкретные вопросы государственного управления. Граждане, голосуя за представителей тех или иных политических партий, одновременно делают свой идеологический выбор. В современном мире крайние, радикальные, революционные идеологические системы (например, фашистская, коммунистическая) постепенно вытесняются на обочину политического процесса, возрождаясь лишь в кризисных условиях.

Правильно будет сказать, что «идеологическое поле» в настоящее время достаточно невелико. Можно выделить идеологии, акцентирующие внимание на индивидуальных, в том числе экономических свободах (либерализм); идеологии, настаивающие на социальной справедливости (социализм); идеологии, защищающие традиционные ценности (консерватизм); идеологии, нацеленные на быстрое общественное развитие (прогрессизм). Комбинация этих идеологических постулатов лежит в основе большинства современных политических партий.

В этих условиях сам политический процесс представляет собой нечто вроде маятника, когда сменяющие друг друга у власти политические партии меняют конкретные управленческие инструменты (например, понижая налоги, способствуют развитию бизнеса; увеличивая масштаб перераспределения через государственный бюджет, способствуют

росту социальной справедливости и т. д.). Количество политических партий в той или иной стране может быть разным, но считается (неизвестно почему), что общество стремится к двухпартийной системе (как в США или Великобритании). Большое же количество политических партий, как в современной России, чаще всего свидетельствует о несформированности партийно-политической системы. Предполагается, что однопартийная система свидетельствует об отсутствии демократии (как в СССР), но это не всегда так. В послевоенной Японии, например, у власти десятилетиями находилась либерально-демократическая партия.

Применительно к феномену демократии часто используют понятие «*гражданское общество*», разработанное еще Аристотелем. Согласно этому древнегреческому философу гражданское общество — это сообщество свободных и равноправных граждан, связанных между собой определенной формой политического устройства страны. Сходных взглядов придерживался немецкий философ Г. Гегель, который понимал под гражданским обществом промежуточную инстанцию между семьей и государством. Более радикальные взгляды на гражданское общество были разработаны английскими философами Дж. Локком и Т. Гоббсом в революционном для Англии XVII веке. Эти авторы полагали, что гражданское общество — это группа *индивидов*, противостоящих государству в защите своих прав и свобод. Сейчас, говоря

о гражданском обществе, чаще всего имеют в виду «третий сектор» (третий после домохозяйств и бизнеса). Это граждане, которые на безвозмездной основе решают важные для страны задачи, например, по реабилитации бывших заключенных, по охране общественного порядка и т. д. В США сейчас в деятельности «третьего сектора» участвуют не менее 90 млн человек в год.

Правда, гражданское общество в виде «третьего сектора» предполагает определенный достаток жителей. В свое время нам пришлось исследовать российские экологические (природоохранные) движения. В конце 1980-х гг. это была очень влиятельная сила, определяющая политическую активность граждан. Многие лидеры перестройки вышли из этой среды. В начале 1990-х гг. и до настоящего времени гражданская активность экологов по существу исчезла. И дело не в том, что были решены профильные проблемы. Просто проведенная реформа привела к обнищанию населения: на первый план вышла проблема выживания отдельных семей, а не решение общенациональных задач [21].

Считается, что сейчас в нашей стране гражданское общество совершенно неразвито. При этом указывают на пример ряда правозащитных организаций, зачастую имеющих зарубежное финансирование. Это далеко не так, гражданская самоорганизация в России за последние 15 лет развивалась своим путем, не указанным в прописях. И речь здесь, в первую очередь, может идти о высокой актив-

Таблица 1

Религиозные объединения в России<sup>8</sup>

Наименование религиозного объединения	Количество религиозных объединений, абсолютное количество / доля объединений отдельных религий и церквей в совокупном количестве религиозных общин			Изменения в 1990–1998 гг., % (1990 г. = 100%)
	1990 г.	1995 г.	1998 г.	
Общее количество религиозных объединений	6650 / 100,0	13580 / 100,0	16017 / 100,0	240,9
Православные церкви	3772 / 56,7	7368 / 54,3	9124 / 57,0	241,9
В том числе Русская ПЦ (Московский Патриархат)	3442 / 51,8	6942 / 51,1	8653 / 54,0	251,7
Ислам	914 / 13,7	2708 / 19,9	2891 / 18,0	316,3
Иудаизм	34 / 0,5	71 / 0,5	96 / 0,6	282,3
Буддизм	16 / 0,2	95 / 0,7	160 / 1,0	1100,0

ности граждан, вовлеченных в деятельность религиозных организаций. Судя по данным представленной таблицы [22, с. 609], российские граждане в 1990 г. не были пассивными, а вот почему гражданская деятельность сосредоточилась именно в религиозной сфере — это отдельный вопрос.

Для того чтобы как-то совместить гражданскую активность со строгими требованиями государственного

управления, французский просветитель Ж.-Ж. Руссо придумал специальный термин — «общественный договор». Он предполагал найти такую форму ассоциации, которая защищает и ограждает всю общую силу личности и имущество каждого из членов ассоциации и благодаря которой каждый, соединяясь со всеми, подчиняется, однако, только самому себе и остается столь же свободным, как и прежде. Понятно, что ассоциация подобного рода и есть та самая демократия, которая специфична применительно к каждой стране и народу. Достижение общественного договора, о чем говорилось выше, — это, скорее, процесс, а не результат. Этому нельзя научить, можно только научиться.

8 Имеются в виду религиозные общества, административные центры религиозных организаций, монастыри, религиозные братства, духовные образовательные учреждения. Большая часть местных общин «новых» религиозных движений действует вне рамок государственной регистрации и поэтому здесь не учитывается.

В контексте демократии часто упоминают такое понятие, как *права и свободы человека*. Сама мысль об *универсальности* человеческих прав восходит к XVIII в., к идеалам Французской и Американской революций. В традиционных обществах права и обязанности принадлежали не отдельной личности, а группе. Однако кодифицирована идея прав человека была относительно поздно, в середине XX в. во Всеобщей декларации прав человека и в других международных правовых актах. Эти акты наделяют всех жителей нашей планеты рядом неотчуждаемых прав и свобод, например, правом на жизнь, достойную работу, образование, свободу передвижения, получение и распространение информации, участие в митингах и демонстрациях, объединение в союзы. В дальнейшем идея прав и свобод человека сильно детализировалась: стали говорить о правах женщин, детей, меньшинств и т. д.

На страже прав и свобод человека стоят многочисленные правозащитные организации, которые сделали много добрых дел в различных регионах мира. Нередко, правда, правозащитные организации действуют в рамках политической конъюнктуры. Так, во времена первой и второй чеченских кампаний российские правозащитники стояли на страже прав чеченского народа, которые, действительно, варварски нарушались. Но никто не озаботился правами некоренного населения республики. Такой выборочный подход сильно обесценивает идею прав человека.

В целом же, на наш взгляд, эта идея страдает глубоким внутренним противоречием. Дело в том, что антропологическая модель «прав и свобод» исходит из представлений о человеке как об индивиде, атоме, противостоящем другим таким же атомам. «Если не признать по-настоящему автономии каждого человека, — пишет французский политолог Ж. Нива, — то отпущенные ему права будут лишь фикцией» [23, с. 473]. Но любой человек живет в обществе, и не всегда его сепаратные права соответствуют общественным интересам, потребностям и возможностям. Например, предприниматель может стремиться вывезти прибыль за рубеж. И даже в том случае, когда это делается по закону, общество скорее заинтересовано, чтобы эти средства инвестировались в развитие собственной страны. Индивидуализация прибыли и социализация затрат — основной принцип существования крупного бизнеса. По существу, достижение баланса между правами человека и интересами общества возможно лишь в том случае, если права будут уравновешены обязанностями. Речь идет не столько о законодательстве, рассматривающем правонарушения. Скорее, можно говорить об этических кодексах, разработанных на корпоративной основе.

С идеей прав человека связано и еще одно важное противоречие. Дело в том, что в реальной жизни они мало реализуемы. Так, например, право на митинги и демонстрации повсеместно соседствует с разгоном этих митингов. Право на свободное передви-

жение регулируется миграционным законодательством, государственными границами, просто наличием денег на билет. Как можно реализовать право на труд в стране с высоким уровнем безработицы<sup>9</sup>? Да и право на жизнь не всегда гарантируется. Например, в начале 1990-х гг. против Ирака был введен режим санкций (эмбарго). В результате от голода и болезней, по некоторым данным, в стране погибло около 200 тыс. детей. А ведь они имели такое же право на жизнь, как и дети других стран. Идея о правах человека в настоящее время, на наш взгляд, это наиболее спорная, наиболее конъюнктурная идея современной демократии. Ее чаще используют в международных ссорах и «разборках», чем рассматривают как реальное руководство к действию.

Нечто подобное следует сказать и о правах меньшинств. Несомненно, все люди, в том числе и принадлежащие к меньшинствам, должны обладать всей совокупностью гражданских прав. Некоторые группы меньшинств — религиозных, культурных, языковых и т. д. — могут иметь специфические потребности, которые нетрудно удовлетворить в рамках соответствующей государственной политики. Другие группы обладают специфическими запросами, например, инвалиды, нуждающиеся в социальной реабилитации и эффективном включении в жизнь общества. Но не-

редко создается впечатление, что общество состоит исключительно из меньшинств, настаивающих на специфических правах. Так, говорят, в США проще всего жить одноногой чернокожей матери-одиночке. В результате общество постоянно дробится. Так, по последней российской переписи 2002 г., в нашей стране появились новые этнические группы бесермян, поморов, казаков. Какие права, кроме общегражданских, потребуют предоставить себе эти группы? На наш взгляд, чрезмерное акцентирование прав меньшинств в современном обществе свидетельствует о том, что элитные группы стремятся отвлечь большинство от насущных общественных задач.

\*\*\*

Демократия — это форма государственного устройства, адекватная современному обществу. Адекватная потому, что современное большое анонимное общество — в идеале — состоит из *образованных личностей*, способных позаботиться как о своих собственных, так и об общегосударственных делах, кооперируя свои усилия. Демократия есть *сознательный выбор будущего для себя и своих детей, для собственной страны*. Идеальной формой государственного устройства поэтому можно считать представительную демократию и процедуру выборов. Весь мир стремится к этой форме государственного устройства. Это видно хотя бы в имитации демократических институтов и учреждений в странах, не отвечающих демократическим критериям.

9 О положении и перспективах современной кризисной России см.: [24, с. 17–19].

Вместе с тем мы полагаем, что в странах, которые почему-то называются «развитыми», а тем более в странах, которые почему-то называются «транзитивными», организация власти весьма далека от «демократии». Это связано с застойностью элит, развитием манипулятивных технологий, включая новые технологии смены властных структур в процессе так называемых «цветных революций», ослаблением роли государства, включая его право на легитимное насилие. Если развитие событий пойдет дальше в этом направлении, то процесс «постмодернистского распада» общества будет невозможно остановить. Демократия как форма порядка превращается в свою противоположность — псевдодемократию как форму хаоса. По крайней мере, об этом надо более чем серьезно подумать в нашей стране, которую распад европейской цивилизации, выступающий в форме «постмодернизма», затронул пока в меньшей степени.

На основе сказанного можно дать такое общее определение желаемой модели представительной демократии: это *форма организации государственной власти, т. е. способ управления кооперативным эффектом, основанный на: 1) выборном начале по партийным программам, соответствующем принципу «один человек — один голос», т. е. на периодическом за-*

*ключении нового общественного договора; 2) относительной однородности общества по качеству жизни и уровню образования граждан для обеспечения эффективной ротации элит; 3) разделении властей с целью поддержания системы сдержек и противовесов между государственными институтами; 4) открытости политического процесса, ведущего к поддержанию в обществе высокого уровня согласия и доверия.* К этому надо стремиться и за это надо бороться.

Несмотря на то что возможно дать общее определение современной демократии, единой ее модели нет и быть не может: «общественный договор» специфичен для каждой страны, народа, региона. Именно поэтому невозможен и экспорт демократии — этот имплантант будет отвергаться социальным организмом. Во многих странах, включая Россию, свои проблемы с развитием демократических институтов. Наиболее распространенные из них — это кризис доверия к власти, недостаточная ротация элит, широкое распространение манипулятивных технологий, заменяющих голосование по партийным программам, неразвитость судебной системы. Демократия — это не конечная цель, а путь, по которому следует идти, создавая с каждым шагом более совершенные формы общественного устройства.

1. Уткин А. И. Подъем и падение Запада. М.: АСТ, 2008.
2. Кара-Мурза С. Г. Потерянный разум. М.: Алгоритм, 2005.
3. Павлова Е. Д. Средства массовой информации — инструмент скрытого воздействия на сознание: социально-философский анализ. М.: Наука, 2007.

4. *Smuts J. C. Holism and Evolution.* N.Y.: The Maxmillian Company, 1926.
5. *Циолковский К. Э. Демократия и иерархия // Циолковский К. Э. Космическая философия.* М.: Сфера, 2007.
6. *Вебер М. Избранные произведения.* М.: Прогресс, 1990.
7. *Фукуяма Ф. Доверие. Социальные добродетели и путь к процветанию.* М.: АСТ, 2004.
8. *Соединенные Штаты Америки: Конституция и законодательные акты / Под ред. О. А. Жидкова.* М.: Прогресс, 1993.
9. *Орлов Д. Нарушители конвенции. Об общественном договоре – подлинном и мнимом // Независимая газета от 27 марта 2009 г.*
10. *Сбережение народа / Под ред. Н. М. Римашевской.* М.: Наука, 2007.
11. *Фукуяма Ф. Указ. соч. С. 453–454.*
12. *Форсайт Ф. Икона.* М.: ЭКСМО, 2007.
13. *Хомский Н. Несостоятельные Штаты. Злоупотребление властью и атака на демократию.* М.: Столица-Принт, 2007.
14. Там же. С. 319–320.
15. *Дай Т. Р., Зиглер Л. Х. Демократия для элиты (Введение в американскую политику).* М.: Юридическая литература, 1984.
16. *Дьюи Дж. Демократия и образование.* М.: Педагогика-Пресс, 2000.
17. *Социальное неравенство и публичная политика / Под ред. В. А. Медведева.* М.: Культурная революция, 2007.
18. *Хомский Н. Указ. соч. С. 327.*
19. *Кара-Мурза С. Г. Оранжевая мина.* М.: Алгоритм, 2008.
20. *Хомский Н. Гегемония или борьба за выживание: стремление США к мировому господству.* М.: Столица-Принт, 2007.
21. *Perepiolkin L., Figatner Yu. Environmental movements in Moscow // Lang-Pickvance K, Manning N., Pickvance Ch. (Eds.) Environmental and Housing Movements. Grassroots Experience in Hungary, Russia and Estonia.* Aldershot; Brookfield USA; Hong Kong; Singapore; Sydney: Avebury, 1997.
22. *Религии народов современной России: Словарь / Под ред. М. П. Мchedлова.* М.: Республика, 1999.
23. *Нива Ж. Права человека // 50/50: Опыт словаря нового мышления / Под общ. ред. М. Ферро и Ю. Афанасьева.* М.: Прогресс, 1989.
24. *Ивантер А. Сводки с трудового фронта // Эксперт. 2009. № 11.*

С. Н. ГАВРОВ

## ОСТЕРНИЗАЦИЯ ЗАПАДА И НОВАЯ ЕВРОПЕЙСКАЯ ИДЕНТИЧНОСТЬ

### КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:

*остернизация, Запад, Восток, европейская идентичность, культурная идентичность*

### KEY WORDS:

*easternization, the West, the East, European identity, cultural identity*

Статья посвящена описанию процесса постепенного восприятия и присвоения Западом культурных и поведенческих ценностей Востока. Автор считает, что Восток приходит на Запад не только посредством миграции людей, а следовательно — культуры и религии, но и путем постепенного «овостоживания» самих европейцев, все более интенсивных поисков новой культурной идентичности.

The article is dedicated to the description of the process of gradual perception and acceptance by the West of cultural and behavioral values of the East. The author states that the East comes to the West not only by means of people migration, and consequently by culture and religion, but also by means of gradual “easternization” of the Europeans, but as well by more and more intensive quest of the new cultural identity.

Диалог культур в той или иной форме существовал практически всегда, его истоки уходят в доисторическое прошлое человечества. Были периоды более активного взаимодействия, вошедшие в учебники истории, например, в период Великого переселения народов, территориальной экспансии Римской империи, Крестовых походов, Великих географических открытий, распространения мировых религий.

Всегда было распространение технологических новшеств, от лука и колеса до все более эффективных видов оружия и орудий труда, позднее — военных и гражданских технологий. Всегда были те или иные виды товарного обмена, была торговля с соседя-

ми ближними и дальними, наконец, были военные действия против них. Вооруженные столкновения, войны были древнейшей формой межкультурного взаимодействия. Посредством этих разнородных процессов и событий и происходил диалог культур в течение многих тысячелетий.

Были в истории и периоды менее активного диалога культур, но он не прекращался практически никогда. Были территории и эпохи, менее подверженные культурному обмену в силу природно-географических условий или сознательного решения властителей, использовавших элементы политики культурного изоляционизма. Из недавнего прошлого можно вспомнить пример ограничения рас-

пространения информации, товаров, перемещения людей, получивший название «железный занавес» между странами Варшавского договора и НАТО.

Европейцы пришли на Восток в эпоху колониализма. Эти во многом трагические страницы истории человечества вместили в себя насилие и убийства по отношению к местному населению со стороны колонизаторов и масштабное национально-освободительное движение, приведшее к крушению в XX в. системы колониализма и образованию на месте колоний новых независимых государств.

Запад, прежде всего Великобритания, буквально взломал Восток в эпоху колониализма, на штыках своих солдат принеся в этот регион планеты свои правила игры, элементы экономики капитализма, навыки управления, военного дела, образования и архитектуры. Запад второй раз после Крестовых походов, только несравнимо более масштабно, открыл для себя Восток, а Восток открыл пришедший к нему Запад.

Если взглянуть на исторические процессы эпохи колониализма с позиции дня сегодняшнего, то очевидно, что наиболее успешный по своим долгосрочным последствиям диалог культур наблюдался там, где европейские нововведения накладывались на традиционные структуры, а их взаимодействие рождало новые культурные формы.

Например, в Индии административная колониальная система надстраивалась над существующей тра-

диционной системой, т. е. общество сохраняло свою социальную структуру, сложившуюся систему отношений и институтов. Британскую колониальную власть возглавлял генерал-губернатор, но и махараджи и набобы сохраняли власть в своих традиционных владениях.

Колониальные власти Великобритании были заинтересованы в использовании местного населения в управленческой и военной сферах. Индия обладала громадной территорией, существенно превышавшей собственно английскую, и куда более сложной социальной и административно-территориальной структурой. Достаточно вспомнить, что страна состояла из 565 княжеств, как индусских, так и мусульманских. Англичане столкнулись в Индии с проблемой управления, попытавшись разрешить ее при помощи созданного в конце XIX в. специализированного аппарата управления — «Индиан Сивил Сервис», большинство чиновников которого было набрано из местных жителей. Иными словами, эта административная система колониального управления, по сути, готовила управленческие кадры для новой, независимой Индии. Именно воздействие англичан ускорило процесс формирования хиндустанского этноса, ставшего прообразом индийской нации.

Новым мощным толчком к изменению облика мира, местом очередной встречи Запада и Востока стала Вторая мировая война в Азии. Азия в течение тысячелетий выступала в ка-

честве самостоятельного, альтернативного Западу религиозного, экономического и культурного центра, поскольку смысложизненные представления и экономические, политические практики местного населения опирались на свои, отличные от Запада, религиозные, экономические, социокультурные традиции<sup>1</sup>.

Высадка американской армии в Японии и японских колониальных владениях в Юго-Восточной Азии, распространение в этом регионе американских военных баз, последовавшее за этим распространение западных технологий и развитие внешней торговли включило Азию в мировую систему капитализма. Американское военное присутствие<sup>2</sup> в значительной степени заместило постепенный уход Великобритании, сохранило западное влияние по окончании эпохи колониализма и распада колониальных империй.

Европейцы принесли жителям колоний, всему незападному человечеству представление об огромном мире, центры военной силы и культурного притяжения которого находятся на Западе, в Лондоне, Париже, Мадриде. Колониальная система оказалась именно системой, где колонии обменивались с метрополией не только материальными ресурсами, но и людьми.

Запад в эпоху колониализма пришел на Восток, сегодня Восток приходит на Запад, жители колоний эмигрируют в бывшие метрополии. Начало этому процессу положили сами европейцы, привлекая в колониальный аппарат и вооруженные силы жителей колоний, они же вестернизировали местные элиты. Центрами культурного притяжения и эмиграции для этих людей стали ведущие европейские столицы, прежде всего Лондон. Процесс нового «великого переселения народов» набирает силу, «старая Европа» и США становятся все более мультиэтничными.

Как правило, человек начинает задумываться о том, кто он, о нормах и правилах, задаваемых собственной культурой, тогда, когда встречается с людьми, воспитанными в рамках иной, особенно некомплементарной культуры, воспринимаемой как «чужая».

Здесь возможно множество индивидуальных поведенческих реакций, расположенных в диапазоне от полного отторжения, что случается чаще, до полного принятия, интериоризации иных социокультурных норм, выбора новой культурной идентичности.

Как известно, существуют определенные условия изменения старой и формирования новой культурной идентичности. Когда по воле исторических процессов или по собственной воле человек погружается в иную культурную среду, перед ним встает вопрос о собственной идентичности, о том, кто «мы» и кто «они». Поло-

- 
- 1 К. Маркс назвал это азиатским способом производства.
  - 2 Американские военные базы расположены в Юго-Восточной Азии и сегодня, особенно плотно — в Японии.

жение людей, воспитанных, или, как сейчас принято говорить, прошедших процесс социализации и инкультурации в рамках одной культурной реальности и в течение жизни оказавшихся в иной реальности, подчас переживается как личная драма.

Итак, человек попадает в зону культурной, языковой бифуркации, создаваемой конфликтом прежнего жизненного опыта, в том числе языка, усвоенных норм и ценностей своей культурной среды, и новым социокультурным окружением. Возникает проблема выбора собственной культурной идентичности, человек вынужден самоопределяться, пытаться ответить на вопрос «кто я?». Зона бифуркации — это зона смысложизненных поисков, поведенческих экспериментов, возможность выбора, возможность пробовать и ошибаться. В любом случае, это зона большей свободы, выхода за пределы налаженной жизни, задаваемой автоматизмом поведенческих реакций в соответствии с усвоенными нормами и ценностями культурной среды, данной человеку при рождении.

Мы знаем, что поиск новой культурной идентичности при вольном или невольном погружении в новую среду — явление давно и хорошо изученное. Процессы аккультурации на протяжении длительного времени изучались известными антропологами, социологами, психологами как в среде вынужденных беженцев и переселенцев, так и добровольных мигрантов.

Еще раз подчеркнем, что Запад становится все более мультиэтничным, его культура более адекватно описывается в терминах мультикультурализма. Мы знаем, что самой простой, древней, социобиологической реакцией на «чужих», т. е. людей иных культур, является реакция отторжения. Неслучайно сегодняшняя плотность информационных, товарных потоков, интенсивность перемещения людей, как в рамках эмиграции, так и индустрии туризма, вызывает не только позитивную реакцию этнических европейцев. Ответом глобализму служит ренессанс национализма. В качестве примера можно вспомнить электоральный успех Национального фронта Ле Пена во Франции.

Но это, скорее, арьергардные бои уходящей с исторической сцены европейской цивилизации. Прогнозы демографов на середину века показывают неизбежность растворения «старых» европейцев в океане незападного человечества<sup>3</sup>. Согласно прогнозам потенциала роста населения по отдельным регионам и в целом по планете его численность должна достичь исторического максимума к концу XX в., после чего

3 Так, по данным прогнозных оценок, в 2050 г. список самых населенных стран планеты изменится следующим образом (в млн человек): Индия — 1529; Китай — 1478; США — 349; Пакистан — 346; Индонезия — 312; Бразилия — 244; Нигерия — 244; Бангладеш — 213; Эфиопия — 170; Конго (Демократическая Республика) — 160; Мексика — 147; Филиппины — 131; Вьетнам — 127; Россия — 122; Иран — 115; Египет — 115; Япония — 105; Турция — 101 [1].

начнется длительный исторический процесс депопуляции человечества. Рост народонаселения в течение всего этого периода будет достигаться за счет развивающихся стран, с их более низким уровнем доходов на душу населения, образования, медицинского обслуживания, неравноправным положением женщины, т. е. развивающиеся страны в течение некоторого времени будут продолжать следовать своим социокультурным традициям. В северных регионах Земли уже сегодня превалирует и в течение этого столетия окончательно утвердится совершенно иная модель человеческого воспроизводства, предполагающая нуклеарную семью с одним ребенком, что не обеспечивает простого количественного воспроизводства населения.

В наступившем XXI в. незападные общества обладают громадным демографическим потенциалом, представляя собой массу людей, обуреваемых материальными соблазнами, воспринявших достигательную модернистскую мотивацию, динамичных, но в массе своей по вполне объективным причинам не могущим получить того, что внутренне воспринимается ими как необходимое для достойной, модернистской жизни, успешной реализации личностного жизненного проекта. Разница демографических потенциалов создает угрозу конфликта по линии Север — Юг, а в более отдаленной исторической перспективе становится вполне реальной угрозой растворения западного, модернистского, фаустовского человечества

в океане более инертного незападного большинства.

Процессы глобализации способствуют созданию своеобразных групп поддержки, неофитов Запада, воспринявших не только его институциональную среду, но и часть ценностей, организацию повседневной жизни, модели поведения. Именно эта, наиболее вестернизированная часть незападного мира становится шансом западной цивилизации сохранить культурную преемственность при изменении этнического, расового соотношения между различными частями человечества. Здесь уместно провести историческую аналогию между Древней Грецией и Римом, когда процесс культурной экспансии привел к восприятию культурной греческой традиции как общей традиции античности. Нечто подобное на новом витке исторического развития вполне может произойти и в отношении модернистской западной социокультурной традиции. В этом, по всей вероятности, и заключается историческая миссия глобализации.

Но демографические процессы здесь лишь следствие, причина — в усталости Запада, потере витальных сил, накопленных во времена Античности и Средневековья. Люди Запада долго сжигали накопленную тогда энергию жизни, подчинив ее *ratio*, они забыли старых богов Античности и, в конце концов, сами «убили» нового Бога.

Это убийство, известное как процесс секуляризации западного общества и культуры, заняло несколько

столетий, в нем участвовали многие, в том числе Вольтер, энциклопедисты, философские школы, сама западная наука, отказавшаяся от концепции божьего присутствия в мире как излишней. Ближе к концу XIX в. Ф. Ницше провозгласил смерть христианского бога, а О. Шпенглер констатировал «Закат Европы».

Теперь европейцы умирают сами. Умирают не столько от болезней, сколько от потери жизненного смысла, а деньги и сколь угодно высокий уровень материального комфорта сами по себе таким смыслом быть не могут. Люди на Западе ищут нового смысла жизни, то, за что можно зацепиться, на чем можно сохранить себя, сохранить свою жизнь, придать ей смысл. Мы наблюдаем возрастающий интерес к незападным религиям, проявляющийся, в своем высшем выражении, в ежегодном принятии ислама, буддизма, индуизма десятками тысяч этнических европейцев.

Человеку свойственно отождествлять себя с чем-то более устойчивым, длительным и фундаментальным, чем конечная человеческая жизнь, ему присуща тяга к солидарности, групповой идентичности. Стремление к трансвременной культурной идентичности вплоть до начала Нового времени в Европе выражалось в религиозных чувствах, в каком-то смысле дающих иллюзию личного бессмертия.

В Европе Нового времени произошло радикальное изменение отношения к человеческой личности.

Социогенез этого процесса был обусловлен трансформациями, происшедшими в позднее Средневековье, когда в обществе наметились инновационные процессы, выходящие за рамки, обусловленные социокультурной традицией. Средневековое общество в Европе ограничивало возможность индивидуального выбора, человек ощущал себя членом определенной социальной группы, прихожанином церковного прихода, исполнял определенную гендерную роль, и процесс самоотождествления с определенной коллективной идентичностью был достаточно линейен, предзадан, аскриптивен.

В процессе формирования общества модерности постепенно получала легитимизацию личность нового типа. Индивидуальность, независимость личности от коллектива (общины) получили теоретическое обоснование, актуализировавшись в моральных, эстетических и философских концепциях. Статус человека теряет социальную предзаданность, у личности появляется возможность встраиваться в различные социальные страты, субкультуры, т. е. появляется возможность осуществления личной, индивидуальной биографии. Невиданная на более ранних отрезках исторической динамики свобода личностного самоосуществления, самотворения привела к еще большей свободе самоотождествления, которое также потеряло аскриптивный статус.

Поль Сартр говорил о том, что в современную эпоху недостаточно

просто родиться буржуа, нужно прожить жизнь, как подобает буржуа, что было совершено немисливо в эпоху Средневековья. Модернити заменяет предопределенность социального положения принудительным и обязательным самоопределением [2]. Социокультурная традиция начинает в меньшей мере влиять на процесс стереотипизации переживаемого опыта, ускорение динамических процессов сопровождается потоком инноваций. Человек Нового времени живет в обществе риска. Впервые в человеческой истории личность обращается к возможности рационального выбора различных открытых для нее возможностей действия.

С началом Нового времени религиозная коллективная идентичность ослабла, роль замещения божественного дискурса во многом начинает играть национальная идентичность. Человек модерна пытается в рамках личной биографии разрешить трагическое противоречие между потенцией индивидуального разума и конечностью физического существования. В качестве паллиатива для решения этой задачи вполне подходят различные трансвременные сущности, в большей или меньшей степени устойчивые к течению времени в сравнении с индивидуальной продолжительностью человеческой жизни.

Человек стал отождествлять себя с нацией как трансвременной сущностью, которая отчасти удовлетворяла тягу к бессмертию, происходил процесс «десакрализации» мира,

замещения религиозного чувства национальным. В более поздний период начался процесс самоидентификации человека с различными идеологиями.

Характерная для модерна интенсивность социокультурной динамики приводит к уменьшению онтологической стабильности. Сегодня, в период позднего модерна, динамичных глобализационных процессов, когда скорость динамических процессов во многом приближается к пороговым адаптационным возможностям человека, когда нет ничего постоянного, когда риск приобретает системный характер, нарушается последовательность, единство жизненного мира. Национальная, идеологическая (партийная) идентичность постепенно дополняется и замещается новыми формами, на ее замещение оказывают серьезное влияние процессы ограничения полноты геополитического, экономического, культурного суверенитета национального государства.

Новые формы идентичности во многом формируются под воздействием транснациональной (глобальной) массовой культуры. Идентичность выходит за рамки национальных границ, стремление к личностному бессмертию находит свое выражение в формах гетерогенной солидарности. Как заметил Ф. Гиренко: «В соответствии с законами индивидуализации каждый желает получить свою порцию субъективности (национальной, языковой и т. д.). Каждый хочет отныне

иметь свою память, а не универсальную; свой рассудок, а не машинный; свою фантазию, а не то, что выработано в недрах безликих редакций и мозговых трестов сознательными машинами. Но как найти (и понять) что-то свое, если оно все время распадается на что-то чужое... субъективность отделилась от человека и прижалась к машине, которая производит образы. Субъективность стала слишком серийной» [3, с. 79]. Самоидентификация становится «модульной», обретается иллюзия приобщения и выбора к многочисленным трансвременным формам потребительской общности, условно говоря, «кока-кола» как напиток и как бренд существовали до нас и вряд ли на нас закончатся. Сегодня формы социальной престижности, референтные модели поведения, нормы и ценности моделируются и транслируются в рамках складывающегося глобального информационного и культурного пространства. Появилась возможность отождествлять себя с транскультурными проявлениями социальной солидарности.

Сегодня вертикально интегрированные, институционализованные формы социальности дополняются и замещаются ее сетевыми формами. Человек эпохи позднего модерна может отождествлять себя с транснациональными движениями, субкультурами, группами потребителей определенных марок (брендов) товаров и услуг, референтность которых утверждается и воспроизводится в этом качестве средствами массовой

информации, прежде всего в их электронной форме. Тенденция к диверсификации, большей вариативности личностного самоотождествления нелинейна, поскольку наблюдается и влияние прямо противоположной тенденции, заключающейся в уплотнении личности и культуры под воздействием растущей технологизации и стандартизации практик повседневного существования.

Даже если поиски новой идентичности не выражаются в осознанных религиозных поисках, европеец ищет идеологической, смысложизненной альтернативы западной, протестантской в своей основе культуре сдержанности, рациональности, труда как высшей жизненной ценности. Отсюда — все более острый интерес к незападным формам культуры, в том числе этнической музыке и моде, восточным наркотическим средствам.

Сегодня часть этнических европейцев пытается выбрать новую идентичность без смены среды повседневного обитания, вне процессов, связанных с эмиграцией, физическим перемещением людей по планете. Эти люди пока в меньшинстве, но именно они творят историю, на практике своей жизни осуществляя пилотный проект остернизации Запада. Как мы уже заметили, Восток приходит на Запад не только посредством миграции людей, а следовательно, культуры и религии, но и путем постепенного «овосточивания» самих европейцев, все более интенсивных поисков новой культурной идентичности.

1. Население и глобализация / Н. М. Римашевская, В. Ф. Галецкий, А. А. Овсянников и др. М.: Наука, 2002.
2. *Бауман З.* Индивидуализированное общество: пер. с англ. / Под ред. В. Л. Иноземцева. – М.: Логос, 2002.
3. *Савицкая Т. Е.* Постсовременный мир: изменение культурной парадигмы // Глобальное сообщество: картография постсовременного мира / Рук. проекта, сост. и отв. ред. А. И. Неклесса и др. М.: Вост. лит., 2002.

## Г. Н. КРАСНОЛУЦКИЙ

# ПРАВОВОЕ И СОЦИАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВО: ПОЛИТОЛОГИЧЕСКИЕ ИССЛЕДОВАНИЯ И ПУТИ СТАНОВЛЕНИЯ

### КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:

*правовое государство, социальное государство, политологические исследования, функции и принципы государства*

Автор исследует процесс возникновения, становления и развития идей правового и социального государства. В статье дается определение понятий правового и социального государства, описываются его основные принципы, признаки и функции. Особое внимание уделяется описанию сущности и базовым характеристикам социального государства. Автор считает, что социальное государство является наиболее оптимальным, социально справедливым и эффективным устройством общества в современном мире.

Вступление современного человечества в XXI век, кроме технических достижений, было ознаменовано, прежде всего, повсеместным распространением идеи *правового и социального* государства с последующей реализацией этих идей в социальной практике ведущих стран цивилизованного мира. История идей правовой государственности насчитывает несколько тысячелетий, идея социального государства была провозглашена более 100 лет назад, но лишь в настоящее время складываются необходимые и достаточные условия для практической реализации этих идей. Социально-политическая

### KEY WORDS:

*legal state, social state, investigations in the sphere of political sciences, state functions and principles*

The author investigates the process of appearance, establishing and development of the ideas of legal and social state. Definition of the concepts of legal and social state is given in the article, its main principles, attributes and functions are described. Special attention is paid to the description of the essence and the basic characteristics of a social state. The author considers that social state is the most optimal, socially fair and most effective social structure in the modern world.

реальность современных демократических стран со всей очевидностью показывает большой спектр возможностей и преимуществ во всех сферах общества, которые возникают благодаря практическому применению идей правового и социального государства. Изучение этих идей, а также их возникновение, становление и развитие имеют непреходящую ценность не только в теоретическом плане, но, прежде всего, в практическом аспекте динамичного функционирования современной цивилизации в контексте ее поступательного развития, чем и определяется актуальность данного исследования.

## ПРАВОВОЕ ГОСУДАРСТВО

### 1. Понятие правового государства

Правовое государство — это сложное развивающееся общественное явление. По мере развития цивилизации оно приобретает новые очертания, изменяется содержательно, соответствуя конкретным условиям развития общества. Существенным признаком правового государственного устройства является безусловное подчинение всех государственных и общественных организаций, граждан и общества в целом системе права, которая реально служит интересам граждан на принципах социальной справедливости и равенства.

Наличие мощной и разветвленной системы законодательства еще не свидетельствует о наличии правового государства. Так происходит в том случае, когда процесс законотворчества направлен на обеспечение антидемократических, деспотических форм правления в авторитарных и тоталитарных режимах с мнимым конституционализмом, лишь провозглашающим права и свободы. В рамках правовой государственности реализуются принципы реального конституционализма, при котором государство не только провозглашает, но и гарантирует соблюдение правовых норм, ограждающих граждан от государственного террора, произвола властей, предоставляет возможность реализации индивидуальных прав, свобод и достоинств личности. Во взаимоотношениях государства и личности господствует приоритет

прав человека, закрепленный конституционно, который не может быть нарушен законодателем.

В организационном аспекте идея правового государства предполагает реализацию на практике принципа разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную, которые, с одной стороны, позволяют народу контролировать государство, с другой — ограждают граждан от произвола властей.

Исторической предпосылкой возникновения правового государства выступает *гражданское общество*, в котором четко разделены интересы государства (общие) и интересы гражданского общества (частные). Право выступает гарантом совокупности интересов гражданского общества в их взаимоотношениях с государством. Сторонники либеральной традиции исходят из тезиса о естественных и неотчуждаемых правах личности, в их интерпретации естественное право возникает до гражданского общества и, являясь основой позитивного права, имеет все основания ограничивать государственную власть в условиях гражданского общества. Теория гражданского общества и правового государства возникла и сформировалась как антитеза идеалу средневековой теократии и опиралась на светское и правовое начала.

Концепция правового государства занимает центральное место в общесовременной политико-правовой мысли, поскольку предполагает концептуальную разработку и конструирование такого госу-

дарственного устройства, в котором взаимоотношения личности и государства строились бы на основе права и исключали взаимный произвол.

## **2. Правовое государство: эволюция идей и концепций**

Сам термин (*Rechtstaat*, нем. — правовое государство) появился в начале XIX в. в трудах немецких юристов К. Т. Велькера, Р. фон Моля, Р. Г. Гнайста. В их учениях идея правового государства опиралась на дуализм двух начал — Государства и Права. При этом Право рассматривалось как самостоятельная сущность и высшая ценность, обладающая автономным содержанием. Существенным признаком правового государственного устройства являлось равенство всех перед законом, что означало на практике безусловное подчинение всех граждан и общества в целом системе права, которая служит интересам гражданского общества и государства на принципах равенства.

Представления о государстве, осуществляющем свою деятельность на основе закона, зародились в глубокой древности. С идеей правового государства были связаны поиски более совершенных и справедливых форм организации общественной жизни. Схематично эта проблема выглядит следующим образом. В общественной жизни при столкновении свободы воли и поведения одного индивида со свободными поступками другого возникает необходимость корреляции пределов их свобод через усредняющую, унифицированную меру свобо-

ды волеизъявления и соответствующей ей нормой поведения. При этом существует своеобразная закономерность: чем меньше у индивидов действуют внутренние ограничения и обязательства, тем с большей вероятностью возникает необходимость управления ими посредством внешних факторов. Так, если в обществе установились отношения анархии и произвола (войны всех против всех), то велика вероятность востребованности идеи «сильной руки», диктатуры, что с неизбежностью приведет к подавлению прав и свобод. Поэтому «золотой серединой» здесь будет принятие таких обязательных норм общественной жизни, которые установят баланс интересов гражданина и государства. Государство основано на силе — правовое государство узаконивает эту силу и подчиняет ее нормам права.

Такая постановка вопроса прослеживается уже в политических учениях Древнего Китая (школа «легистов-законников», основатель — Шан-Ян, 400–338 г. до н. э.), где высказывалась идея достижения в обществе гармонии и счастья с помощью законов. Правда, в их интерпретации право узаконивало деспотическую власть.

В *античной* политико-правовой мысли идея необходимости господства закона в обществе в противовес произволу правителей полиса получила дальнейшее обоснование и развитие. Так, *Платон* (Аристокл) в «Законах» различает 2 вида государственного устройства, основываясь на принципе законности:

1. Законным он считает тип государственного устройства, где правителям предписаны законы — это *монархия* и *аристократия* (с допущениями — *демократия*).
2. Незаконным он называет тип государственного устройства, где над всем стоят правители — это *тирания*, *олигархия*, *охлократия* [1, с. 188–189].

Другой выдающийся греческий мыслитель, ученик Платона — *Аристотель* внес существенный вклад в развитие идеи правового государства. Он представлял индивида как биополитическое существо (зоонполитикон), инстинктивно стремящегося к общественной форме существования: индивид, семья, род, племя, государство. Главная цель государства — «достижение общего блага», а государство по своей сущности — «воплощение справедливости», закона, выражающего общие интересы свободных граждан. Он акцентирует внимание на мысли о том, что «...там, где отсутствует власть закона, нет и государственного устройства. Закон должен властвовать над всем» [2, с. 497].

Аристотелю принадлежит еще одна плодотворная мысль, в контексте рассматриваемой проблемы, которая способствовала формированию идеи гражданского общества, правового, а затем социального государства — это идея *среднего класса*. Он выделял 3 элемента в государстве: богатые, бедные, средний класс. Согласно Аристотелю, каждый из элементов порождает разные тенденции в обществе:

- богатство порождает ложь и обман;
- бедность порождает преступность;
- средний класс обеспечивает общественное равновесие, следуя рациональному принципу умеренности: ничего слишком, избегать крайностей.

Этим трем элементам, по Аристотелю, соответствуют следующие формы правления:

1. *Олигархия* — власть немногих (корыстных);  
*плутократия* — власть богатых;  
*клетократия* — власть воров, стяжателей.
2. *Охлократия* — власть толпы, крайняя форма демократии, власть большинства «чистых потребителей, свободных от собственности, труда и воспитания».
3. *Полития* (греч. «поли» — многие, «тиос» — интерес) — правление многих, учитывающих общий интерес;  
*меритократия* (греч. «меритос» — достойный) — власть достойных, лучших.

Как видим, наряду с идеей среднего класса Аристотель предусматривает соответствующую ей форму правления — политию. Перевод этого термина в римский период с греческого на латынь осуществил Марк Тулий Цицерон. В дальнейшем аристотелевский греческий термин «полития» закрепился в латинской транскрипции — *respublica* (*res populi*, лат. — общий интерес, достояние народа) — «республика». Аристотелевская рес-

публиканская форма правления учитывает общий (всеобщий) интерес, а это есть не что иное, как воплощение справедливости, выражающей суть государственного устройства, основанного на законе. Иными словами, государство олицетворяет собой справедливость. Чем не обоснование идеи правового государства?

Используя понятие «меритократия», античный мыслитель предвосхитил в своем роде открытие «закона социодинамики» — закона динамичного и оптимального развития социальных общностей, провозглашенного мыслителем XX в. П. Сорокиным, который гласит, что «...наиболее значимые и важные (ключевые) для общества функции должны осуществлять наиболее квалифицированные, одаренные и нравственные личности». Как показала практика в XX в., игнорирование этих идей приводит к весьма плачевным экономическим и социально-политическим результатам в обществе (новейшая история России — тому свидетельство).

Таким образом, в античности, особенно в римский период, был четко сформулирован основополагающий принцип *правового* государства и самого феномена *права*, что нашло отражение и было закреплено в «кодификации Юстиниана» в так называемых Дигестах (отрывках из сочинений 38 римских юристов), которые гласили, что «Свобода — это возможность делать то, что позволено по праву». Цицерон, в свою очередь, понимал государство (*respublica*) как «правовое общение» и «общий правопорядок».

Мыслители Античности — Сократ, Платон, Аристотель, Полибий, Цицерон — обоснованно полагали, что наиболее справедлива и разумна только та форма организации общества, при которой предполагается *верховенство закона*, означающее *обязательное* исполнение закона и подчинение ему не только гражданами, но и государством, в лице его правителей.

Современные типы правовых и социальных государств широко используют теоретическое наследие Античности в практике демократических режимов, основанных на приоритете правовых норм, выражающих интересы «среднего класса».

В эпоху *Нового времени* возникают иные представления и подходы в объяснении природы государства и понимании его роли и места в организации общественной жизни. На первый план выходят проблемы *правовой* организации государственной жизни, исключающей возможность узурпации и монополизации власти в руках одного органа или лица и провозглашающей принцип всеобщего равенства перед законом, обеспечивающего, в свою очередь, на практике защищенную правом свободу личности. Прогрессивные мыслители Нового времени создали вполне приемлемую версию решения данной проблемы посредством политической демократии, в основе которой была *теория общественного договора, естественного права*, а также идея *естественных и неотчуждаемых* прав личности.

*Гуго Гроций* — голландский политический мыслитель, один из основоположников доктрины о естественном праве. Он различал право *естественное* и право *волеустановленное*. Источником естественного права является природа человека, его здравый смысл, разум. К предписаниям естественного права он относил воздержание от чужого имущества, соблюдение обещаний, возмещение умышленного ущерба, воздаяние наказания за противоправные поступки. В свою очередь, волеустановленное право, исходящее от правовых институтов государства, не должно противоречить принципам естественного права. Источником любого государства мыслитель считал *общественный договор*, который определял форму правления и предписывал строгое соблюдение правовых норм обеими сторонами. Целью государства он считал охрану частной собственности, предполагая «свободное пользование своим достоянием с согласия всех».

*Бенедикт Спиноза* — голландский философ-материалист — одним из первых представил теоретическое обоснование демократического государства. Он полагал, что государство возникает в силу стремления людей к самосохранению в условиях «войны всех против всех». Отсюда главную роль государства видел в осуществлении гарантий безопасности и прав личности. Могущество государства он связывал с возможностью удовлетворения интересов граждан, а неотчуждаемые (юридически закрепленные) личные права граждан были

призваны ограничивать произвол государства.

*Томас Гоббс* — английский философ-материалист, будучи апологетом абсолютной монархии, высказал, тем не менее, ряд теоретических положений о приоритете *права* в организации «цивилизованного состояния общества». В качестве его важнейших положений можно назвать идею о политико-правовых гарантиях естественного равенства индивидов перед законом в рамках принятого общественного договора; идею неизблемости договоров и правовых установлений; понимание свободы как право делать то, что не запрещено законом. Идеи Гоббса способствовали разработке наиболее эффективных принципов и механизмов правового регулирования зарождающегося гражданского общества.

*Джон Локк* — английский философ-материалист, родоначальник идеологии классического либерализма. Им было создано целостное политико-правовое учение, имеющее нормативно-теоретическое обоснование организационных, этических и политико-правовых основ государства. Выделив 2 состояния общества — *естественное* и *государственное*, Локк указывал, что в первом отсутствует «война всех против всех», поскольку люди обрели собственность на основе принципа: «каждый имеет право на все» и свободно могли распоряжаться своей личностью и собственностью. В естественном состоянии общества устанавливается естественное равенство, при котором

«всякое право является взаимным, никто не имеет больше другого». Люди от рождения наделяются *естественными и неотчуждаемыми* правами: право на жизнь, свободу, равенство, частную собственность. Отсутствие в естественном состоянии правовых институтов, которые надежно защищали бы естественные права индивидов, приводит к необходимости учредить государство через общественный договор. В таком государстве господствует закон, гарантирующий защиту естественных прав личности, а само государство имеет четко очерченный круг прав и обязанностей, объем которых не позволяет ему посягать на эти права. В организационном плане Д. Локк предполагал реализовать вышеуказанные идеи на практике посредством принципа *разделения властей*, который предполагал деление на законодательную, исполнительную (с включенной в нее судебной ветвью) и союзную (международные отношения) ветви власти.

*Шарль Монтескье* — французский просветитель, идею правового государства обосновывал с позиций необходимости *политической свободы в гражданском обществе*. Идея политической свободы тесно связана с идеей гражданской свободы (безопасность граждан). Согласно Монтескье в природе человека заложена склонность к злоупотреблениям, что представляет главную опасность правам граждан. Для предотвращения злоупотреблений властью необходимо неукоснительное соблюдение законов. «В природном состоянии люди

рождаются равными, но они не могут сохранить этого равенства, общество отнимает его у них, и они вновь становятся равными лишь благодаря законам» [3, с. 256].

Несоблюдение законов отдельным гражданином означает, по Монтескье, отсутствие свободы, поскольку подобные действия могут совершать и другие граждане. Политическая свобода означает, следовательно, установление законности, что, в свою очередь, ведет к всеобщей безопасности. Достигнуть этого он предлагает путем разделения властей на 3 ветви: *законодательную, исполнительную и судебную*, осуществляемые различными органами, обладающими системой взаимных сдержек и противовесов.

В дальнейшем проблеме разделения властей, конкретным формам баланса власти уделяли значительное внимание представители политико-правовой мысли США XVIII–XIX вв.

*Джеймс Мэдисон* выдвинул идею создания *системы обособления и сбалансированного распределения* 3 ветвей власти, включая не только контроль и уравнивание их полномочий, но и решение проблемы неравного распределения полномочий 3 властных сфер, обусловленной спецификой разделения труда, посредством системы «сдержек и противовесов».

*Джон Маршалл* — председатель Верховного суда США (1803 г.), провозгласил *право судебного надзора* за конституционностью издаваемых

законов, а также за системой их исполнения как первооснову системы «сдержек и противовесов».

*Эммануил Кант* обосновал и детально разработал философско-этические основания теории правового государства и идеи либерализма, в центре которых — личность. Человек по Канту — субъект нравственного сознания и в своем поведении должен руководствоваться велениями нравственного закона должностования, который априорен, безусловен и именуется «категорическим императивом». Выполнение предписаний нравственного закона индивидом возможно при условии свободного следования голосу «практического разума», область применения которого — этика и право. Атрибут свободы воли дан человеку от рождения (имманентен), и при осуществлении выбора линии поведения (нравственный выбор и правовое поведение) он не нуждается во внешней корреляции. Проблема возникает в том, что в реальности далеко не все и не всегда руководствуются предписанными правилами и встает необходимость регулировать внешнюю форму поведения людей правом, а субъективную мотивацию поведения — моралью. Право, по Канту, призвано обеспечить устойчивую зону, в которой возможны свободные проявления моральной автономии личности, и последние не должны разрушаться правовыми установлениями. Отсюда понятна мысль Канта, что благо и значение государства заключается в *совершенном праве*, которое опре-

деляет устройство государственной власти, а сама идея такого права является основой концепции «правового государства». Возможность правовой организации общества Кант последовательно связывает с разделением властей: законодательной (парламент), исполнительной (правительство), судебной (суд присяжных). Философ полагает, что в правовом государстве гражданин обладает такой же возможностью принуждения государства к точному исполнению предписаний закона, какой обладает государство по отношению к гражданину. Философское обоснование идеи правового государства Кантом оказало определяющее влияние на ход мировой политико-правовой мысли и способствовало ее реализации в мировой практике государственно-правового строительства.

*Георг Вильгельм Фридрих Гегель* трактует государство в контексте своей философской системы, важным фрагментом которой является философия права. Согласно Гегелю, Дух проходит 3 ступени диалектического развития: *субъективный дух* (антропология, феноменология, психология); *объективный дух* (право, мораль, нравственность); *абсолютный дух* (искусство, религия, философия). Таким образом, философия права Гегеля есть не что иное, как философское учение об объективном духе, означающее научное постижение государства и права. Государство в его трактовке — это то же право, но только наиболее развитое. Оно включает в себя все виды права: права личности,

семьи, общества — и выступает в качестве абсолюта, стоящего над личностью и обществом. В этой связи следует иметь в виду, что в гегелевском понимании бытие государства *предшествует* становлению гражданского общества, а это противоречит действительности — общество возникает *до* государства. Маркс выявил этот существенный недостаток гегелевской концепции государства и указал на него.

Гегель различает политическое государство и гражданское общество. *Государство* — это идея разума, свободы и права, через него реализуются высшие нравственные ценности, поэтому оно — «действительность нравственной идеи» и осуществляет общие интересы. *Гражданское общество* — это система потребностей, покоящаяся на господстве *частных интересов* и всеобщем формальном равенстве, которое, используя правовые механизмы, обеспечивает интересы частных лиц, охраняет их собственность и поддерживает общественный порядок. В государстве всецело сливаются как частные, так и общие интересы, личная свобода и внешний порядок, в нем достигается наивысшая форма единства правового и морального убеждения.

Теоретической заслугой Гегеля является четкая постановка вопроса о разграничении, взаимосвязи и соотношении гражданского общества и политического государства с явным приоритетом «всепоглощающего господства права». В контексте мировой политической мысли гегелевская эта-

тистская версия правового государства, в которой он возвышает государство над индивидом и обществом, отрицает самостоятельность ценности прав и свобод личности, что в сравнении с концепцией демократии (суверенитет народа) и либеральной теорией (приоритет прав личности над правами государства) делает ее менее актуальной и притягательной. Тем не менее, гегелевский правовой этатизм принципиально отличается от этатизма тоталитарного, поскольку его вариант предполагает обуздание правом государственной власти, в то время как тоталитаризм XX в. — это антиправовая (диктат партийного государства над правом) форма организации модернизированного, изоциренного деспотизма.

Основоположники марксизма — *Карл Маркс* и *Фридрих Энгельс* — рассматривали государство и право, основываясь на открытой ими классовой теории общественного развития. Согласно их материалистическому пониманию истории, классы — это продукт общественно-экономического развития *базиса* общества, которому соответствует система надстроечных явлений (*надстройка*) — государство, политика, право, мораль. Базис общества первичен; надстройка, им порождаемая, вторична. Таким образом, государство, политика, право — продукт и отражение материальных производственных (экономических) отношений классового общества. Государство устанавливает общественный правопорядок, руководствуясь политическими интереса-

ми господствующего класса, определяемыми экономическими отношениями. Согласно классическому марксизму, государство и право умирают вместе с исчезновением классов при достижении коммунистической формации. Краеугольное положение марксизма гласит: основное, антагонистическое противоречие между *трудом и капиталом* в условиях капитализма неразрешимо; капитализм — не трансформируемое в более справедливый строй общество.

Это предсказание марксизма достаточно легко опровергается и оспаривается практикой современных экономически развитых капиталистических стран (социал-демократическая модель развития, социальные государства). Марксом было выработано положение о социалистической революции и исторической эпохе перехода от капитализма к коммунизму, включающему 3 периода:

1. Переходный период к социализму через диктатуру пролетариата;
2. Первую фазу коммунистического общества — социализм;
3. Высшую фазу — коммунизм.

Азбука марксизма учит, что в переходный период государство должно быть в форме диктатуры пролетариата, его задачи: свергнуть буржуазию, устранить частную собственность, заменив ее общественной собственностью на средства производства. На стадии социализма уже отсутствуют классы-антагонисты, в силу этого государственность «утрачивает политический смысл» (некого подавлять), но государство как инструмент управ-

ления остается. Высшая фаза коммунизма предполагает неизбежное отрицание государства, а «ассоциации производителей, кроме производительного труда, будут принимать участие в управлении». Вот общая схема, очерченная классиками марксизма.

Надо отдать им должное, они прозорливо предупреждали против такого явления, как «казарменный коммунизм», при котором все процессы регламентирует стоящий над всем обществом «безымянный и никому не известный *наш комитет*, который существует по своим законам и преследует свои собственные интересы, тщательно скрываемые от общества». Этот завет-предостережение классиков был неукоснительно и блестяще реализован на практике с точностью до наоборот «верными последователями и интерпретаторами» марксизма в СССР, где был построен сталинский вариант «казарменного коммунизма».

Что касается правовых аспектов организации государственности, то теоретики марксизма не предусматривали ни на одной из переходных стадий от капитализма к коммунизму реализации идеи *правового государства*, не применяли принцип разделения властей, высказывали лишь общие положения о преодолении узкоклассового буржуазного права, не очертив правовые контуры бесклассового общества.

«Марксизмом XX века» не без оснований окрестили большевизм, основоположником которого был вы-

дающийся приверженец и теоретик этого учения *В. И. Ленин*. Он фундаментально и последовательно развил проблематику, касающуюся природы государства и перспектив его развития (отмирания), а также ряда других краеугольных положений марксизма. Согласно Ленину государство — сугубо классовое явление, все процессы, происходящие в недрах этого института, жестко детерминированы классовым началом — диктатурой класса. В этом же ключе понимаются демократия, право, мораль и другие общественные явления. Так, рассматривая проблему демократии, он выделял буржуазную демократию как демократию для богатых и пролетарскую, социалистическую демократию большинства как «максимум демократизма для рабочих и крестьян», проводимую в жизнь посредством диктатуры пролетариата<sup>1</sup>.

Такая идентитарная модель социалистической демократии основана на уравнительном распределении благ и руководствуется на практике одним из положений демократического централизма о неукоснительном подчинении *меньшинства* воле *большинства*, под которой подразумевается воля «непосредственно правящего авангарда пролетариата» в лице компартии с ее вождями во главе (пресловутый «наш комитет»). Такая «демократия»

1 В такой трактовке пролетарской демократии явно проступают черты коллективистской модели демократии Ж. Ж. Руссо с его всеподавляющей идеей народного суверенитета, который силой принуждает человека быть счастливым.

заложила основы тоталитаризма в СССР, отрицая принцип плюрализма, идеологизируя систему права, безжалостно попирая права и свободы граждан, легализовала произвол коммунистических вождей.

Очередным ленинским вкладом в развитие марксизма явилось его учение о Республике Советов. По его мысли Республика Советов должна была сочетать в одном лице государственную и общественную организацию. Советы — это тот орган, в котором воедино слиты законодательная и исполнительная ветви власти, а также контроль над исполнением законов. При такой постановке вопроса конституционно-правовые аспекты государственного устройства приобретают мнимый характер, камуфлируются эвфемизмом «социалистической законности» и в повседневной юридической практике уже руководствуются не законами, а принципом «революционной целесообразности», вдохновителем которого является все тот же «авангард большевистской партии» («наш комитет»).

Отсюда следуют неоднократные установки вождя трудящихся на борьбу с противниками пролетариата методом террора и репрессий, как в условиях военного времени, так и в условиях мирного строительства. Такая «диктатура пролетариата» не может быть ограничена никакими законами, а должна их использовать для придания легитимности насилию и произволу. В Советах отсутствуют плюрализм и многопартийность, поэтому ими (как органами государ-

ственной власти) по воле вождя и при его непосредственном участии полно-властно управляет «ЦК партии большевиков» (пресловутый комитет).

Таким образом, уже в переходный период диктатуры пролетариата происходит закладка фундамента декоративного фасада Республики Советов, «государства рабочих и крестьян», за которым уже просматриваются монолитные контуры тоталитарного «однопартийного государства».

Самым курьезным является тот исторический факт, что на всем протяжении существования советского строя с его неуклонно сопровождавшимся усилением и совершенствованием репрессивных органов, даже в самый разгар чудовищной тоталитарной вакханалии произвола и массового террора сталинизма, идея отмирания государства оставалась незыблемой, культовой и священной.

Концепция правового государства в интерпретации большевизма будет далеко не полной без упоминания того «существенного вклада в теоретическую сокровищницу марксизма», которую осуществил догматический толкователь ленинских идей — И. В. Сталин, который без ложной скромности нарек себя титулом «Сталин — это Ленин сегодня». Как отмечают многочисленные исследователи его политической биографии и теоретического наследия, отличительной и характерной его чертой в понимании окружающей реальности было ее упрощенное, популяризаторское, гра-

ничашее с вульгаризацией восприятие, в основе которого лежал инверсионный тип мышления<sup>2</sup>.

Стиль его теоретизирования носит печать догматизма и начетничества, директивных интонаций и установок, бичевания оппонентов, лукавой мудрости непогрешимого небожителя, обладателя абсолютной истины, легко переводящего теоретические споры в практическую плоскость политических репрессий и изощренное, беспощадное уничтожение идейных оппонентов.

Сталин в качестве ключевой проблемы ленинизма, его основы избирает идею диктатуры пролетариата, которую понимает и трактует как подавление, принуждение, насилие, не ограниченное законом, сначала по отношению к буржуазии, а впоследствии — ко всему обществу. Для обоснования идеи массовых репрессий им был провозглашен «теоретический» посыл «о возрастании и ужесточении классовой борьбы по мере развития социализма», который он неуклонно претворял в жизнь. Диктатуру пролетариата он провозглашал «новым типом государства», опирающегося на принципы социалистической демократии, которая, как считалось, обладает массой преимуществ по сравнению с буржуазной демократией. Главное ее преимущество, как

2 В трактовке психиатрии инверсионный тип мышления делит реальность на крайности: черное — белое, друг — враг, без полутонов. Диагностируется в большинстве случаев с проявлениями паранойи.

провозглашалось, в том, что она «раскрывает простор для энтузиазма и активности масс по сознательному участию в управлении государством» (в теории), а на практике этим «энтузиазму и активности» отводилась роль вынужденного, безальтернативного, массового механистического *одобрения* решений и действий политического руководства.

Сталинский вариант социалистической демократии вовсе не предполагал практического осуществления всей совокупности прав и свобод отдельного гражданина и человека, поскольку в дихотомии «общественное и личное» безусловным приоритетом обладало общественное. Поэтому закрепленный в Конституции СССР 1936 г. весь блок гражданских, политических, социально-экономических и культурных прав граждан был лишь провозглашен и не имел механизмов и гарантий их осуществления на практике.

В русле «торжества социалистической демократии» Сталиным был осуществлен «теоретический вклад» по вопросу о статусе, функциях и роли коммунистической партии в эпоху диктатуры пролетариата, а также в советский период. Ей отводилась роль монопольного и безраздельного обладания властью и, начиная с Конституции 1936 г., за ней закреплялся статус «руководящего ядра всех организаций трудящихся как общественных, так и государственных». Партии, ее руководящему ядру отводилась «руководящая и направляющая роль во всех сферах жизни советского об-

щества как важнейшая политическая гарантия реализации принципа народного суверенитета» (ст. 126).

Что касается *права*, то оно также было надежно «спеленато смирительной рубашкой» идеологических догм и установок и развивалось в направлении замены «юридического подхода» и правовой идеологии (как чуждых, буржуазных) на пролетарскую правовую идеологию, превращающую право в «карающий меч», репрессивное орудие диктатуры пролетариата. *Право* толковалось как *одна из форм политики*, даже *отождествлялось* с политикой. Так, на Совещании советской юридической науки (1938 г.) под председательством А. Я. Вышинского<sup>3</sup> была выработана «генеральная линия» социалистического права, согласно которой «право — совокупность правил поведения, выражающих волю господствующего класса». По сути дела такая интерпретация правопонимания на практике означала правовой нигилизм и превращала право в объект политического манипулирования, а также узаконивала волю правящей партийной верхушки. Подобная трактовка права в теории и практике существовала весь советский период.

Официальная советская государственно-правовая наука отвергала идею правового государства, разделе-

3 Вышинский А. Я. — генеральный прокурор СССР, директор Института права, автор одиозной юридической формулы, легитимизирующей массовые репрессии: «Признание — основа доказательства вины».

ние властей, считая их чуждыми и противоречащими классовому принципу в интерпретации права, что объективно способствовало укреплению однопартийной тоталитарной государственности. Отрицание, как в теории, так и на практике, принципов правовой организации общественной жизни на началах социальной справедливости с позиции общечеловеческих ценностей и прав человека закономерно привело советский режим к системному кризису и породило каскады политических, социально-экономических, культурно-духовных, национальных конфликтов, сформировало массовый правовой нигилизм и недоверие народа к власти.

В последние годы в контексте политических реформ российского общества наметились изменения в научно-практических взглядах на соотношение государства и права в направлении формирования правовой государственности. Эти изменения были закреплены в Конституции РФ 1993 г. и учитывают опыт государственно-правового строительства ведущих демократических стран Запада.

### **3. Принципы правового государства**

Согласно современным научным представлениям правовое государство предполагает такую форму организации и функционирования государственной власти, когда обеспечено верховенство закона, норм права, которым неукоснительно следуют государство, общество, индивид. Право-

вое государство опирается на ряд основополагающих принципов:

1. Верховенство правового закона, которое предполагает, с одной стороны, его господство во всех сферах общества, с другой стороны, соответствие всех правовых актов духу и букве основного закона — Конституции.
2. Реальная гарантированность прав и свобод человека, их охрана и возможность их свободного развития. Принцип обеспечивается невмешательством государства в дела гражданского общества, наряду с признанием неотчуждаемости личных прав и свобод.
3. Взаимная ответственность государства и личности. Государство и личность в равной степени несут ответственность за свои действия перед законом. Их действия охватываются формулой: *«Все, что не запрещено индивиду, ему разрешено. Все, что не разрешено власти, ей запрещено»*.
4. Принцип разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную ветви. Он исключает возможность монополизации и узурпации власти, а механизмы сдержек и противовесов удерживают их в рамках конституционных полномочий<sup>4</sup>.

4 В федерациях, наряду с «горизонтальным» разделением властей, существует принцип «вертикального» разделения властей — федерация и ее субъекты. Следует учитывать наличие контрольной власти и власти общественного мнения, СМИ, включая независимые и оппозиционные источники.

5. Наличие эффективной системы контроля и надзора за осуществлением закона. Принцип проводится в жизнь посредством независимых органов суда, прокуратуры, арбитража, налоговых служб, Счетной палаты, правозащитных организаций, СМИ.

#### **4. Основные признаки правового государства**

Правовому государству присущи следующие признаки, которые взаимосвязаны между собой и вытекают из его принципов:

1. Идея народного суверенитета, закрепленного конституционно. Правовое государство концентрирует в себе суверенитет наций и народностей, населяющих страну.
2. Наличие развитого гражданского общества, возникающего снизу, защищающего неотчуждаемые права человека. Недопустима патерналистская установка: государство наделяет правами и свободами граждан, права присущи людям от рождения.
3. Создание институтов демократии, препятствующих сосредоточению власти в руках одного лица или органа.
4. Независимость, автономность и возвышение суда как одного из гарантов правовой государственности и прав человека. Любые органы власти, любое должностное лицо и гражданин в равной степени подконтрольны суду.
5. Исключение любых форм деспотизма и диктатуры, от кого бы она

ни исходила, правовая защита человека от произвола чиновников и государства.

6. Участие граждан в управлении государством посредством механизмов демократии. Наличие возможности реального воздействия общества на характер деятельности ветвей власти.
7. Сознательное и добровольное самоограничение граждан в своих правах и свободах в пользу закона. Наличие высокого уровня политической и правовой культуры граждан, основанной на принципе плюрализма и альтернативных источниках информации.

#### **5. Функции правового государства**

Как и любое другое, правовое государство выполняет ряд функций:

1. Политическая функция создает условия для равного участия граждан в государственных и общественных делах, гарантирует права гражданина и права человека, способствует формированию многопартийности, становлению и развитию местного самоуправления.
2. Экономическая функция предполагает регулирование государством рыночных отношений с позиций плюрализма, допускающего многоукладность экономики и честную конкуренцию. Государственное регулирование предполагает охрану граждан от негативных последствий рыночной экономики и способствует формированию высочайших стандартов качества жизни.

3. Социальная функция правового государства предполагает формирование и развитие базовой части общества — «среднего класса», охрану жизни, здоровья и доступного образования граждан.
4. Правоохранительная функция предполагает гарантированную охрану прав и свобод личности, поддержание общественного порядка, обоюдное соблюдение законов гражданами и государством. Контроль осуществляется как государством, так правозащитными организациями, наделенными правовыми полномочиями.
5. Культурная и духовная функция создает для граждан равные условия и возможности для свободного доступа, получения и обмена культурными и духовными ценностями на принципе свободного самоопределения граждан в мировоззренческих, идейных и религиозных воззрениях, допускает плюрализм мнений и критическое отношение к действительности. Государство обязано пресекать пропаганду и проявления насилия, националистического и религиозного экстремизма и фанатизма, культивирование расового и иного превосходства, распространение наркотиков.

Необходимо отметить, что правовое государство не следует понимать как законченную, совершенную конструкцию, некую «идеальную модель государства», в каждом конкретном случае оно формируется из реальных возможностей в действительность,

что и порождает многообразие его форм (при единстве сущностных характеристик) проявления в разных странах. Практическая реализация его принципов, особенно в части социально-экономических прав и свобод, зависит от возможностей государства и предполагает высокий экономический его потенциал. Поэтому правовое государство в развитых странах дополняется активной социальной политикой, и получает название *социальное государство*.

### **6. Правовое, социальное государство и права человека**

История идей правового государства насчитывает несколько тысячелетий, начиная с античного мира и заканчивая современными теориями. Развитие идей правовой государственности сопровождалось выделением ключевой, основополагающей проблематики, во имя которой вырабатывались признаки правового государства и его модель. Ею стала *идея прав человека*. Был разработан ряд принципов правового государства: разделение властей, взаимная ответственность индивида и государства, построение государственной и общественной жизни на принципах права, которые в совокупности должны были обеспечить *приоритет прав человека*. Высокая практическая ценность правового государства заключается в том, что для него характерна *неотделимость прав человека от провозглашаемых принципов*. Наличие данной характеристики, в свою очередь, позволяет осуществить опти-

мальный режим отношений между личностью и государством, обеспечив реальные права и свободы человека, выступающие противовесом всеислию и произволу государственной власти.

Выделение различий в понимании прав человека и прав гражданина явилось результатом, с одной стороны, развития правовой теории, с другой стороны, итогом буржуазных революций, закрепивших в законодательных актах важнейшие общечеловеческие ценности. Так, в правовой науке было выработано понятие правового статуса человека и гражданина, который понимался как система прав и обязанностей, закрепленных в конституциях или иных нормативно-правовых актах. Объем этих прав зависел от того, в какой роли выступал индивид: в роли человека или гражданина.

Впервые в истории различия между человеком и гражданином были определены и зафиксированы в Декларации независимости 1776 г., Билле о правах 1789 г. (США), а также в Декларации прав человека и гражданина 1789 г. (Франция).

К чему сводится и какое смысловое значение вкладывается в разграничение прав человека и гражданина? Принципиальное различие сводится к следующему: если мы упоминаем о *правах человека*, то это подразумевает «каждый имеет право», «каждому гарантировано». Таким образом, любому человеку в условиях правового государства гарантируется признание его прав и свобод. Человек имеет ре-

альную возможность автономно реализовать свои частные интересы в рамках гражданского общества, опираясь на естественные (неотчуждаемые) права человека, имманентно присущие ему от рождения. Правовое государство воздерживается от вмешательства в дела гражданского общества и гарантирует, таким образом, соблюдение прав человека, обеспечивая самореализацию и независимость личности. Согласно теории правового государства источником позитивного права является естественное право, а возникающие противоречия между ними решаются в пользу последнего.

*Права гражданина* — это преимущественно права и обязанности, охватывающие сферу взаимодействия индивида с государством (сфера публичных интересов). Статус гражданина определяется институтом гражданства, его особой правовой связью с государством, которая предполагает как содействие последнего в реализации гражданских прав, так и их ограждения от незаконного вмешательства. Такой подход был неприемлем для советского конституционализма, который руководствовался постулатом, что государство «дарует» права гражданам, в силу чего они подлежат его тотальному контролю и вмешательству в их личную жизнь. Вопрос о правах человека всецело игнорировался.

Современная правовая наука, кроме понятий «права человека» и «права гражданина», использует термины: «права и свободы человека», «основные (конституционные) и иные права

человека», «права индивида» и «коллективные права», которые в совокупности образуют *каталог прав и свобод человека и гражданина*.

Согласно современным представлениям *права и свободы* с позиций системы гарантий прав признаются идентичными. В то же время содержание понятия *свобода* подразумевает более широкий спектр индивидуального выбора по отношению к понятию *права*, которыми фиксируют конкретные действия человека.

*Права человека* в современной трактовке различаются:

- по времени возникновения (поколения прав человека);
- по сферам жизнедеятельности: личные (гражданские), политические, экономические, социальные и культурные права и свободы.

*Поколения прав человека* различают по времени их возникновения, при этом выделяют 3 поколения:

*Первое поколение прав человека* включает традиционные ценности классического либерализма — личные (гражданские) права, которые олицетворяли «негативную свободу» (индивидуализм) и низводили деятельность государства до функций «ночного сторожа», охраняющего эти права.

*Второе поколение прав человека* опирается на идею социального реформирования общества в русле идеологий социал-демократии, неолиберализма и неоконсерватизма, которые предписывают государству ограждать граждан от негативных

последствий рыночной экономики и гарантировать для всех достойное существование человека.

Ведущую роль во втором поколении прав человека играют социальные, экономические, культурные права: право на труд и выбор профессии, право на отдых и досуг, социальное обеспечение, право на образование и пользование достижениями культуры, защита материнства и детства. Все это нашло отражение во Всеобщей декларации прав человека и в Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах и существенно расширило каталог прав человека.

В современных условиях происходит формирование *третьего поколения прав человека*. Несмотря на дискуссионность их природы, общепризнанными являются *коллективные права*, выражающие общую солидарность (*права солидарности*): право на мир, на здоровую экологию, на всеобщую безопасность и др., а не расширение спектра новых прав индивида. Права третьего поколения предполагают защиту личного статуса человека как единичного, включенного в целостность социальной общности. Диалектика взаимодействия и взаимосвязи прав индивида и коллективных прав опирается на принцип: коллективные права в своем проявлении не должны ущемлять права индивида.

*Личные (гражданские) права и свободы человека* относят к правам первого поколения. Они обеспечивают автономность и относительную свободу индивида (гражданина) как

члена гражданского общества. Эти права изначально носили статус «естественных и неотчуждаемых прав», поэтому не могли быть объектом притязаний государства. Напротив, эти права играли роль границы зоны действия частных интересов, признаваемой государством как «заповедная зона» невмешательства, гарантирующая гражданину возможность свободного волеизъявления и самоопределения.

Современная правовая наука считает недостаточной позицию государства лишь воздерживаться от вмешательства в сферу частных интересов и предполагает его активность и содействие при практической реализации прав граждан. Подобными правоустановлениями руководствуется, в частности, Европейский суд по правам человека.

Традиционно к *личным (гражданским) правам* относят: право на жизнь и личное достоинство; право на свободу и неприкосновенность личности, частной жизни и жилища; свободу передвижения и выбора местожительства; свободу совести; свободу выбора национальности и языка общения; тайну переписки и телефонных переговоров. Весь этот блок прав является необходимым условием при формировании демократического политического режима.

*Политические права и свободы* относят к субъективным правам граждан, которые обеспечивают их участие в общественно-политической жизни государства. В правовой науке их подразделяют на:

- 1) политические права по участию в деятельности государства и его органов посредством механизмов демократии (избирательные права, право участвовать в управлении государством);
- 2) политические права по участию в жизни общества (свобода слова и печати, собраний и митингов).

Политические права и свободы апеллируют к гражданским качествам человека, активного участника политического процесса, охватывающего взаимодействие гражданина, общества и государства. Таким образом, политические права и свободы связывают с понятием гражданин, а объем прав гражданина, в свою очередь, по отношению к правам человека будет значительно уже.

В антидемократических режимах, используя мнимый конституционализм (отсутствие механизмов и гарантий осуществления прав и свобод), провозглашают политические права и свободы с целью камуфляжа безраздельного всевластия государства. В современных демократических государствах, опирающихся на реальный конституционализм и идею правового государства, политические права и свободы граждан являются базовыми ценностями.

*Экономические, социальные и культурные права и свободы человека* относят к правам человека второго поколения. Этот блок прав и свобод в большей степени зависит от уровня развития экономики и состояния ресурсной базы, чем от политико-правовых координат общества. Совре-

менные социальные государства создают условия, при которых каждый, забыв про страх и нужду, может пользоваться экономическими, социальными и культурными правами так же, как гражданскими и политическими правами.

К *экономическим правам* относят: право на труд; право на собственность; право на свободу экономической деятельности; право на забастовки и др. *Социальные права* обеспечивают достойные человека уровень жизни и социальную защищенность. К ним относят: право на социальное обеспечение (социальное страхование, пенсионное обеспечение и медицинское обслуживание); право на жилище. *Культурные права* обеспечивают духовное развитие человека с позиций его автономного, свободного волеизъявления. Это следующие права: право на образование, право на доступ к культурным ценностям; право свободного участия в культурной жизни общества, включая свободу литературного, художественного, научного и других видов творчества; право на пользование результатами научного прогресса; право создавать профессиональные союзы.

Следует отметить, что существуют объективные трудности даже для социальных типов государств в процессе обеспечения экономических, социальных и культурных прав человека. С одной стороны, встает проблема о границах и пределах вмешательства государства в рыночную экономику с целью перераспределения доходов на принципах справедливости в контек-

сте прав человека. С другой — не все социальные проблемы можно решить правовым регулированием, часть из них базируется на нравственных и иных основаниях. Так, категория «бедность», кроме экономической, социальной, культурной, имеет еще и нравственную составляющую.

Задача демократического государства состоит не только в том, чтобы гарантировать весь каталог прав и свобод человека, опираясь на политико-правовые и социальные программы, но и в том, чтобы минимизировать неблагоприятные последствия своего вмешательства в социально-экономические процессы. В современных условиях эту задачу наиболее успешно осуществляет новый тип государственности — *социальное государство*.

## СОЦИАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВО

### 1. Понятие социального государства

Социальное государство представляет собой закономерно обусловленное социально-политическое явление, порожденное прогрессивной направленностью и логикой развития современной цивилизации. Оно результат сознательного целенаправленного политико-правового и социального конструирования типа общества, который позволяет обеспечить более равномерное распределение материальных и духовных благ, выравнять посредством социальных стандартов стартовые возможности граждан, создать для них благоприятную

социально-культурную среду обитания. Возможность практического воплощения идеи «социального государства» зависит от ряда необходимых факторов:

- высокого уровня экономического развития государства;
- наличия правового государства;
- высокого уровня правовой и социальной культуры граждан;
- достижения уровня «социального партнерства» во взаимоотношениях государства и общества, между идеологическими ориентациями правящей элиты и социальными ожиданиями общества в контексте создания «государства заботливого существования».

Социальное государство выступает в роли гаранта обеспечения уровня жизни, достойного человека, особенно в таких сферах, как уровень доходов, обеспечение жильем, здравоохранение, доступное образование и культура. Существуют терминологические различия в трактовке и понимании социального государства, которые представлены в различных политологических подходах и традициях. Так, в англоязычной традиции оно (опуская нюансы) именуется «Welfare State» — «государство всеобщего благоденствия», в немецком варианте носило название «Sozialstaat» — «социальное государство», а чуть позже, как аналог английскому, появилось понятие «Wohlfahrtsstate». Несмотря на вышеуказанные различия, все эти термины употребляются как синонимы и содержательно обозначают одно явление.

Было бы ошибкой понимать социальное государство как государственную благотворительность, имеющую целью поддержку лишь малоимущих слоев населения, что было бы явным упрощением и вульгаризацией. Такое государство формирует новый тип социальных связей в обществе, основанный на гарантии принципов социальной справедливости, социального мира, гражданского согласия. С другой стороны, социальное государство не ставит своей целью достижение абсолютного равенства и социальной справедливости и не порождает своими действиями социальное изживенчество и паразитирование. Речь идет о том, что государство *обязуется* поддерживать стабильное социально-экономическое положение своих граждан, гарантирует правовую и социально-политическую безопасность в соответствии с принятыми стандартами качества жизни.

Параметры социального государства поддаются количественному измерению в экономических показателях. Прежде всего, это доля расходов на социальные нужды от ВВП. В 1993 г., например, в Финляндии она составляла 41%, в Норвегии — 52%, в Дании — 62%, в Швеции — 70% [4, с. 114]. Другим показателем является доля товаров и услуг, идущих на личное потребление, в структуре ВВП. В 1980-е гг. в Японии этот показатель равнялся 55–57%, в Западной Европе — 60%, в США — 2/3 ВВП [5, с. 42–43]. Еще одним показателем служат личные доходы граждан. Так, по дан-

ным «Российской газеты», в 1995 г. средняя годовая зарплата в США составила: у юристов — 58 500 долл., профессоров — 43 800 долл., учителей — 33 300 долл., секретарей — 20 600 долл. Следует учитывать, что это базовые показатели без учета надбавок и коэффициентов, которые варьируются в разных штатах.

## **2. Социальное государство: сущность, базовые характеристики**

Понятие «социальное государство» было введено в научный оборот немецким ученым Лоренцем фон Штайном во второй половине XIX в. Эта идея получила поддержку и развитие в европейской политико-правовой науке. В России этой проблематике уделял самое пристальное внимание ученый-правовед П. И. Новгородцев (1866–1924 гг.). Однако последующая череда глобальных политических событий в Европе (I мировая война, зарождение тоталитарных режимов в Германии и СССР, II мировая война) отодвинули и замедлили разработку данной проблематики на достаточно длительный срок.

Активный интерес и широкое распространение идеи «социального государства» и ее теоретическое осмысление были стимулированы принятием в Конституцию ФРГ (1949 г.) положения о «демократическом, социальном и правовом государственном устройстве страны». Понятие социального государства в интерпретации немецких ученых означало

активное устремление государства гарантировать обеспечение достойного человека уровня жизни, а также удовлетворения базовых потребностей всех слоев общества согласно существующим стандартам.

Кроме теоретических разработок концепции «социального государства», где пальма первенства принадлежит ученым ФРГ, в 1950–1960-е гг. начался процесс «цепной реакции» по введению статуса социального государства в национальные конституции стран Европы и мира в целом<sup>5</sup>. Аналогичные процессы происходили и в англоязычных странах, где было введено в научный оборот понятие «Welfare State» — «государство благоденствия»<sup>6</sup>. В 1977 г. английские ученые Фернис Норман и Тилтон Тимоти в своей работе, вышедшей в Лондоне, «Состояние государства благоденствия. От социальной безопасности к социальному равенству» выделили 3 разновидности «государства благоденствия». Первую разновидность они назвали «*позитивное государство социальной защиты*», основанное на идеологии индивидуализма и охране корпоративных интересов и не гарантирующее высокий

5 На сегодняшний день приверженцами идеи «социального государства» стали следующие страны: Австралия, Австрия, Бельгия, Великобритания, Германия, Дания, Ирландия, Испания, Италия, Канада, Нидерланды, Норвегия, США, Финляндия, Франция, Швеция, Швейцария, Япония.

6 Здесь и далее автор опирается и использует аналитический материал, представленный в работах российских ученых В. П. Милецкого и В. А. Торлопова [6; 7; 8; 9; 10; 11].

уровень защиты всем слоям. Прототипом этой модели, по их мнению, являются США. Вторая разновидность именуется «*государство социальной безопасности*», которое обеспечивает полную занятость населения с доходами не ниже прожиточного минимума и гарантирует равенство социальных возможностей, а не материальное равенство. Его прототип — Великобритания. Третья разновидность получила название «*социальное государство всеобщего благоденствия*», которое реализует принципы равенства, солидаризма, корпоративизма, активно проводит социальную политику через государственные и общественные службы, выравнивая различия в доходах населения. Этому типу соответствует Швеция.

Существуют и другие подходы, авторы которых предлагают типологизацию в контексте ведущих идеологий, выделяя 3 типа социального государства — либеральное, консервативное, социал-демократическое. При этом прилагается шкала отличительных признаков, позволяющая их идентифицировать [12].

Значительный интерес представляют попытки исследователей выявить сущностные характеристики социального государства [13]. Среди его существенных признаков авторы называют следующие:

- правовое государство;
- социальные выплаты и социальное распределение;
- заботливое существование;
- возможность на правовой основе осуществлять планирование, рас-

пределение, организацию индивидуальной и социальной жизни;

- предоставление всем гражданам доступа к социальным выплатам;
- индивидуальная свобода, солидаризм, справедливость (законность), демократия, социальная забота и социальный мир.

В качестве общих целей и задач, которые выдвигает и реализует «социальное государство», перечисляются следующие:

1. Помощь каждому человеку для защиты от нужды и бедности, обеспечение минимально достойного существования.
2. Обеспечение большего равенства посредством стирания различий в уровнях благосостояния.
3. Обеспечение большей защиты перед лицом непредвиденных жизненных ситуаций (рисков).
4. Обеспечение роста и расширения благосостояния людей.

Предполагаются к осуществлению более конкретные задачи:

1. Правовое вмешательство для улучшения юридического статуса.
2. Экономическое вмешательство для улучшения доходов личности.
3. Экономическое вмешательство для улучшения окружающих условий.
4. Педагогическое вмешательство для совершенствования жизнедеятельности личности на основе образовательных и информационных мероприятий.

Все вышеперечисленные существенные признаки, цели и задачи соци-

ального государства, которые обозначены в зарубежной специальной литературе, свидетельствуют о достаточно широком разбросе в понимании и толковании этого социально-политического феномена, а также свидетельствуют о том, что единой последовательно и фундаментально разработанной теории социального государства пока не существует. Тем не менее, существующие различные национальные концепции и модели социального государства (3 типа) демонстрируют исключительно положительный эффект социального действия — достойный уровень качества жизни людей и являются эталонами социального устройства в современном мире. Вместе с тем в современной науке не прекращаются активные поиски и разработки новых вариантов усовершенствованных типов социального устройства общества. Примером может служить вариант разрабатываемого нового типа государства — «государство заботливого участия», которое будет гарантировать гражданам третье поколение прав человека — коллективные гарантии прав и свобод: всеобщую безопасность, мирную жизнь, социальную и правовую защищенность, здоровую среду обитания и экологически чистые продукты питания.

Очевидно, что видение проблемы социального государства диктуется уровнем развития и возможностями современной цивилизации в лице ведущих развитых стран Запада, применивших достижения современных политических технологий на прак-

тике. Но научный поиск продолжается. В последнее время в западной политологической литературе усиливается интерес к международным интегративным аспектам рассматриваемой проблематики с целью создания на основе единичных и особенных факторов и характеристик *интегральной модели социального государства*.

#### **4. Идеологические интерпретации концепции социального государства**

Концепция социального государства, представляющая собой эффективно функционирующую, процветающую, оптимальную модель современного государственного устройства, естественно представляет собой большой интерес для всего спектра противоборствующих политических сил современности<sup>7</sup>.

Разночтения в оценках социального государства, перспективах и направлениях его развития обусловлены различиями в базовых принципах идеологий, а также в трактовке ряда ключевых положений:

- роли государства в обеспечении благосостояния всего общества;
- влияния социального государства на экономику;
- идеала общества в сравнении с социальным государством.

Основной спектр современных политических сил Запада представляют следующие партии и объединения: концепции «новых правых», «умерен-

<sup>7</sup> Автором использованы материалы из работ В. А. Торлопова.

ного консерватизма», «либерализма», «социал-демократии», «партии зеленых» и феминистских движений.

Позицию критического отношения к идеологии и практике социального государства занимают «*новые правые*». Они выступают против политики высокого уровня налогообложения крупного капитала с последующим перераспределением его в обществе, что, по их мысли, порождает в общественной нравственности культуру зависимости и иждивенчества, а также снижает стимулирующую силу награды за успех, а наказания — за провал и в целом ведет к кризису фискальной политики.

С позиции «*умеренных консерваторов*» социальное государство несет в себе мощный заряд социального прогресса и социальной стабильности, а механизмом осуществления этих тенденций они считают государственное регулирование экономических и социальных процессов в контексте выравнивания уровня качества жизни.

«*Либеральная традиция*» предполагает минимальное вмешательство государства в частную жизнь граждан, что достигается путем упрощения его функций и максимальной децентрализацией. Основная задача социального государства признается прежней — осуществление гарантии социально-экономических и гражданских прав.

«*Социал-демократы*» отводят ключевую роль социальному государству в достижении социальной гармонии, так как оно снижает риск негативных проявлений рыночной

экономики (стихия рынка) и способствует социальной стабильности общества.

«*Неомарксисты*» опираются и полностью разделяют базовое положение классического марксизма о «невозможности трансформации капитализма в более справедливый строй», поскольку антагонистические противоречия между трудом и капиталом в рамках капитализма не могут быть разрешены. Поэтому социальное государство воспринимается ими как *капиталистическое*, и в силу этого оно коренным образом заинтересовано в сохранении капиталистической системы. Относительная социальная гармония общества формируется путем государственного планирования и колоссальных расходов на ее достижение, а общий кризис капитализма тем не менее, по их глубокому убеждению, все еще неизбежен.

С точки зрения «*зеленых*» социальное государство пороочно, его успехи кратковременны, экономический рост производства и потребления не благо, поскольку этот рост основан на нерациональном потреблении природных ресурсов, ведет к загрязнению среды, затрагивая основы жизнедеятельности и человеческой природы. С их точки зрения, приоритетная роль государства должна проявляться в гармоничном сочетании экономического роста и повышения благосостояния граждан со сбалансированной и щадящей политикой в вопросах охраны окружающей среды.

Наконец, «*феминистские*» движения ведущую роль социального госу-

дарства видят в помощи женщинам, считая этот институт единственным, способным коренным образом изменить статус женщин в обществе. Они указывают на наличие «мужского шовинизма», который распространяется на все сферы общества — политическую, экономическую, социальную, культурную, профессиональную. Задача государства — проводить социальную политику, существенно улучшающую положение женщин в обществе.

Противоречивые мнения высказываются о реальных возможностях социального государства — достижениях общей цели в обществе. Так, «умеренные консерваторы», «либералы» и «социал-демократы» ее достижение считают возможной. «Новые правые», ссылаясь на различие интересов в обществе, уповают на ее достижение в условиях войны. Этой же

позиции придерживаются «неомарксисты», руководствуясь лишь иной аргументацией. В рядах «феминисток» единство отсутствует: позиция одних — интересы мужчин и женщин принципиально различны, другие убеждены, что совпадение интересов возможно лишь в экстремальных условиях.

Таким образом, отношение к социальному государству и его оценки неоднозначны и в целом определяются многообразием и направленностью различных базовых идеологических ценностей, социальных ориентиров и установок. При всем многообразии оценок и подходов в оценке феномена социального государства всецело доминирует представление о нем как о наиболее оптимальном, социально справедливом и эффективном устройстве общества в условиях современного мира.

1. Платон. Сочинения: В 3 т. М., 1971–1972. Т. 2. Ч. 2.
2. Аристотель. Политика // Аристотель. Сочинения: В 4 т. М., 1983. Т. 4.
3. Монтескье Ш. Избранные произведения. М., 1955.
4. Волков А. Масштабы и пределы социальной политики Северных стран // Мировая экономика и международные отношения. 1994. № 11.
5. Василевский Э. США: социальная ориентированность производства // Вопросы экономики. 1993. № 12.
6. Милецкий В. П. Российская модернизация: Предпосылки и перспективы эволюции социального государства. СПб, 1997.
7. Милецкий В. П. Социальное государство: эволюция идей // Политические процессы в России в сравнительном измерении. СПб., 1997.
8. Торлопов В. А. Социальная политика в России: история и современность: Учеб. пособие. СПб., 1999.
9. Торлопов В. А. Социальное государство в России: идеалы, реалии, перспективы. СПб., 1999.
10. Торлопов В. А. Основные модели социального государства // Человек и труд. 1998. № 6.
11. Торлопов В. А. Социальное государство: сущность и генезис // Человек и труд. 1998. № 5.
12. Милецкий В. П. Социальное государство: эволюция идей ... С. 90–92.
13. Там же. С. 87–89.

**В. П. ЕСЕНОВА**

## **НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ СУДЕБНОЙ ВЛАСТИ В ОСУЩЕСТВЛЕНИИ СУДЕБНОГО НОРМОКОНТРОЛЯ**

**КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:**

*судебная власть, судебный нормоконтроль, Конституционный суд, суд общей юрисдикции, федеральный конституционный закон*

Статья посвящена рассмотрению проблем, с которыми неизбежно сталкивается государство, решая вопрос становления и развития принципиально новой судебной системы. Автор считает, что решить большинство проблем возможно после принятия федерального конституционного закона о судах общей юрисдикции Российской Федерации. В отсутствие такого закона корректирующее влияние на реализацию Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации оказывают постановления Конституционного суда РФ.

12 июня 1990 г. в Декларации «О государственном суверенитете РСФСР» впервые было провозглашено: «Разделение законодательной, исполнительной и судебной власти является важнейшим принципом функционирования РСФСР как правового государства». Важным аспектом реализации конституционного принципа разделения властей следует признать единство принципов осуществления государственной власти.

Разделение властей не отменяет взаимодействия ветвей власти, единства государственной политики по принципиальным вопросам; един-

**KEY WORDS:**

*judicial power, judicial compliance assessment, Constitutional Court, court of general jurisdiction, federal constitutional law*

The article is dedicated to consideration of the problems with which the state is inevitably faced while establishing and developing of a principally new type of judicial system. The author states that solution of the most part of the problems is possible after enactment of the federal constitutional law about the courts of general jurisdiction. In the absence of such a law the injunctions of the Constitutional Court of R.F. bring correctional influence on realization of Statements of the Civil Procedural Code of the Russian Federation.

ства действий всех ветвей в русле достижения основных целей и решения основных задач государства. С другой стороны, концепция единства государственной власти не исключает компетенционной обособленности различных органов власти, выполнения ими различных функций по осуществлению единых целей государственной власти. Правильное понимание этих двух концепций свидетельствует, что они вовсе не противоречат друг другу, а являются взаимодополняющими [1, с. 94].

Основные принципы правового государства одновременно выступа-

ют в качестве требований, предъявляемых к правовому государству. К их числу, кроме разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную, следует отнести верховенство права, верховенство конституции в системе законодательства и судебную защиту субъектов общественных отношений. Обеспечению правового характера законов (действующего права) призваны служить различные институты публичной власти, прежде всего законодательная власть. В то же время в данной сфере существенную роль играют и специальные институты и процедуры, например судебный нормоконтроль.

В начале XX в. Б. А. Кистяковский [2, с. 374] отмечал, что законодательная деятельность органов народного представительства не может устранить значения суда для осуществления господства права в государстве. Являясь хранителем действующего права, суд обеспечивает его устойчивость и постоянство; применяя право, он продолжает быть отчасти и создателем нового права. Согласно общему принципу правосудия надлежащим судом для рассмотрения дела признается суд, созданный и действующий на основании закона (ст. 6 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод). Данный принцип находит свое выражение в ст. 47, 118, 120 и 128 Конституции Российской Федерации и лежит в основе определения предметной, территориальной и инстанционной подсудности дел, а также разграничения видов судебной юрисдикции.

Судебная власть является важнейшим элементом структуры государственной власти, при этом следует понимать, что главной функцией судебной власти, ее основным предназначением является защита права. Конституция РФ установила, что «человек, его права и свободы являются высшей ценностью». Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина — обязанность государства (ст. 2 Конституции РФ). Эту обязанность государство выполняет посредством всех ветвей власти, однако в защите прав и свобод судебной власти отводится особая, главенствующая роль [3, с. 29]. Являясь самостоятельной ветвью власти, судебная власть имеет собственную специфику, поскольку осуществляет такую особую форму государственной деятельности, которая организационно оформляется в качестве системы правосудия. Система правосудия имеет четкую направленность на осуществление судебной политики в государстве, воздействует на правоотношения общества и обеспечивает определенную направленность правоприменения для достижения охраны прав личности и иных общественных отношений.

В специальной литературе высказывалась позиция, согласно которой судебная власть в России осуществляется тремя самостоятельными ветвями судебной власти, и ни Конституцией Российской Федерации, ни законами о судебной системе не предусмотрены соответствующие связи между элементами системы

[4, с. 382]. По мнению С. В. Бородина и В. Н. Кудрявцева, выдвинутый в ст. 3 Федерального конституционного закона о судебной системе [5] тезис о единстве судебной системы является заслуживающим скорейшей реализации. Это вызывается рядом причин: с одной стороны разобщенных, а с другой — конкурирующих между собой [6, с. 22].

По мнению Председателя Верховного суда Российской Федерации В. М. Лебедева, если бы единство судебной практики могло быть реально обеспечено требованием соблюдать Конституцию и иные материальные и процессуальные законы, то не было бы никакой необходимости в существовании вышестоящих судебных инстанций [7].

Однако есть и другая точка зрения. Ее суть заключается в том, что единство судебной системы в Российской Федерации обеспечивается совокупностью актов федерального законодательства о судостроительстве и судопроизводстве, единообразным применением их судами (в том числе федерального гражданско-процессуального, уголовно-процессуального, арбитражно-процессуального законодательства) на всей территории России, финансированием судов из федерального бюджета, единым статусом судей [8, с. 591]. Данная правовая позиция представляется более предпочтительной.

Несмотря на проблемы, с которыми неизбежно сталкивается государство, решая вопрос становления и развития принципиально новой су-

дебной системы, одним из наиболее существенных результатов судебной реформы явилось приобретение судами полномочий по осуществлению контроля за действиями и решениями исполнительной и законодательной властей. Конституция Российской Федерации только судебным органам предоставляет право при рассмотрении дела отказаться от применения актов государственных органов, если они, по их мнению, не соответствуют закону (ч. 2 ст. 120). Отмена такого акта при признании судом жалобы обоснованной влечет восстановление прав не только конкретного гражданина, но и широкого круга лиц, подпадающих под его действие. Тем самым впервые суд становится арбитром между гражданином и властью, что служит важным проявлением правовой государственности. С формально-юридической стороны положение о прямом действии составляет базовую норму Конституции Российской Федерации, и при рассмотрении всех категорий дел важное значение имеет реализация судами других юрисдикций постановлений Конституционного суда Российской Федерации. Исключительные полномочия Конституционного суда РФ не позволяют согласиться с мнением В. М. Лебедева, полагающего, что дела, отнесенные к компетенции соответствующих судов (общей и арбитражной юрисдикции), получают окончательное разрешение в рамках именно этой подсистемы [9].

На основании вынесенных постановлений Конституционного суда

Российской Федерации судебные акты (судов других юрисдикций), вступившие в законную силу, в том числе надзорных инстанций, подлежат пересмотру независимо от того, имеются или отсутствуют основания для пересмотра, предусмотренные иными, помимо Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», актами. Конституционный суд Российской Федерации сформулировал ряд правовых позиций, согласно которым право на судебную защиту предполагает конкретные гарантии эффективного восстановления в правах посредством правосудия, отвечающего требованиям справедливости.

Отсутствие возможности пересмотреть ошибочный судебный акт умаляет и ограничивает право на судебную защиту, в рамках осуществления которой возможно обжалование в суд решений и действий (или бездействия) любых государственных органов, включая судебные.

Так, Конституционным судом Российской Федерации была признана не соответствующей Конституции России ч. 2 ст. 192 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации постольку, поскольку она служила основанием для отказа в пересмотре по вновь открывшимся обстоятельствам постановлений Президиума Высшего арбитражного суда Российской Федерации в тех случаях, когда судебный акт принят в результате судебной ошибки, которая не была или не могла быть выявлена ранее [10].

Основываясь на этих правовых позициях, 28 мая 1999 г. Конституционный суд РФ признал нормы, устанавливавшие окончательность решения суда или судьбы по делам об административных правонарушениях и влекущих применение, связанное с ограничением личной свободы и права собственности, мер административных взысканий, не соответствующими Конституции России [11], поскольку ими исключалась возможность проверки законности и обоснованности таких судебных решений еще одной судебной инстанцией, уполномоченной на исправление судебной ошибки. Судебное решение не может быть признано справедливым и правосудным, если отсутствует возможность исправления судебной ошибки.

Конституционный суд Российской Федерации указал, что федеральный законодатель, избирая ту или иную форму пересмотра судебных решений по конкретным делам (гражданским, уголовным, административным) с целью исправления судебной ошибки, должен исходить из необходимости адекватного обеспечения защиты прав и свобод граждан в целях реального и своевременного их восстановления.

В качестве примера может служить дело от 19 июня 2003 г., в результате рассмотрения которого Конституционный суд Российской Федерации признал не соответствующей Конституции Российской Федерации норму п. 3 ст. 1 Федерального закона «Об упрощенной системе налогооб-

ложения, учета и отчетности для субъектов малого предпринимательства». В соответствии с ч. 2 ст. 100 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» дела граждан подлежали пересмотру в установленном порядке [12].

Руководствуясь названным итоговым решением Конституционного суда РФ, Президиум Верховного суда РФ Постановлением № 851п03 от 24 декабря 2003 года [13] производство по делу возобновил, приговор Печорского городского суда Республики Коми и определение судебной коллегии по уголовным делам Верховного суда Республики Коми в отношении осужденного по ч. 1 ст. 198 УК РФ отменил и уголовное дело прекратил в связи с отсутствием в действиях осужденного состава преступления.

Однако при исправлении судебных ошибок судов общей и арбитражной юрисдикций конституционное судопроизводство нельзя воспринимать как средство судебной защиты, заменяющее судопроизводство по гражданским, уголовным или административным делам, т. к. Конституционный суд Российской Федерации не осуществляет контроль за подсистемами судебной власти.

Конституционный суд Российской Федерации Федеральным конституционным законом не определен в качестве «особого» судебного органа, однако посредством осуществления функции конституционного контроля является основополагающим эле-

ментом в формировании единства судебной системы Российской Федерации.

Итоговые решения Конституционного суда Российской Федерации непосредственно повлияли на принятие нового Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации, Таможенного кодекса Российской Федерации, Налогового кодекса Российской Федерации.

Представляется обоснованным мнение В. Н. Кудрявцева, полагающего, что противоборство субъектов правоотношений отражается на содержании принимаемых законодательной и исполнительной властью актов и служит питательной средой для различных юридических конфликтов [14, с. 10–11]. Приведенную позицию В. Н. Кудрявцева можно в полной мере отнести и к деятельности судов. Принципы верховенства Конституции России, конституционной законности не реализуются автоматически. Их действие может быть нарушено умышленно либо в силу правоприменительной ошибки, а при таких обстоятельствах роль конституционного судопроизводства в обеспечении конституционной законности судебной власти на всей территории Российской Федерации чрезвычайно важна.

31 октября 1995 г. Пленум Верховного суда РФ [15, с. 6] дал разъяснение по порядку применения Конституции Российской Федерации в качестве акта прямого действия судами общей юрисдикции [16, с. 4]. Не бесспорной оказалась позиция Пленума Верховного суда России, позволившая судам общей юрисдикции в ходе разрешения дела приходиться к убеждению, что федеральный закон находится в противоречии с соответствующими положениями Конституции Российской Федерации.

Устранение неконституционного закона из системы правовых актов не может быть достигнуто ни путем разрешения дел в порядке гражданского, административного или уголовного судопроизводства, ни путем разъяснений по вопросам судебной практики, которые в соответствии со ст. 126 и 127 Конституции России дают пленумы Верховного суда Российской Федерации и Высшего арбитражного суда Российской Федерации.

Решения судов общей и арбитражной юрисдикций не обязательны соответственно для других судов и по другим делам, т. к. они самостоятельно толкуют подлежащие применению нормативные предписания, следуя при этом Конституции России, решениям Конституционного суда Российской Федерации и федеральному закону (ч. 1 ст. 120 Консти-

туции России). Только Конституционному суду Российской Федерации предоставлено право вынесения официальных решений, имеющих общеобязательное значение [17] и вступающих в силу немедленно после их провозглашения [18].

Таким образом, выводы других судов о неконституционности закона не могут сами по себе послужить основанием для его официального признания не соответствующим Конституции Российской Федерации и утрачивающим юридическую силу.

Постановления Конституционного суда Российской Федерации, в отсутствие федерального конституционного закона о полномочиях судов общей юрисдикции, занимают особое место в системе нормативных правовых актов Российской Федерации и оказывают корректирующее влияние на реализацию Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации при отправлении правосудия судами общей юрисдикции, в том числе при пересмотре вступивших в законную силу судебных постановлений. Кроме того, наличие данной проблемы свидетельствует о насущной необходимости скорейшего принятия федерального конституционного закона о судах общей юрисдикции Российской Федерации, который до настоящего времени федеральным законодателем не принят.

1. Чиркин В. Е. Основы сравнительного государственоведения. М.: Артукул, 1997.
2. Кистяковский Б. А. Философия и социология права. СПб.: Изд-во Русского христианского гуманитарного института, 1998.
3. Лебедев В. М. Становление и развитие судебной власти в Российской Федерации. М.: Изд-во РПА, 2000.

4. *Лебедев В. М.* Судебная власть в современной России: проблемы становления и развития. СПб.: Лань, 2001.
5. О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О судебной системе Российской Федерации»: федер. конституционный закон РФ от 5 апреля 2005 г. № 3-ФКЗ // Собрание Законодательства РФ. 2005. № 15. Ст. 1274.
6. *Бородин С. В., Кудрявцев В. Н.* О судебной власти в России // Государство и право. 2001. № 10.
7. *Лебедев В. М.* Судебная власть в современной России ... С. 234.
8. *Краснов Ю. К.* Государственное право России. М.: Юрист, 2002.
9. *Лебедев В. М.* Судебная власть в современной России ... С. 235.
10. По делу о проверке конституционности статей 180, 181, пункта 3 части 1 статьи 187 и статьи 192 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации: постановление Конституционного суда РФ от 3 февраля 1998 г. № 5-П // СЗ РФ. 1998. № 6. Ст. 783.
11. По делу о проверке конституционности части второй статьи 266 и пункта 3 части первой статьи 267 Кодекса РСФСР об административных правонарушениях в связи с жалобами граждан: постановление Конституционного суда РФ от 28 мая 1999 г. № 9-П // СЗ РФ. 1999. № 23. Ст. 2890.
12. По делу о проверке конституционности положений федерального законодательства и законодательства субъектов Российской Федерации, регулирующего налогообложение субъектов малого предпринимательства – индивидуальных предпринимателей, применяющих упрощенную систему налогообложения, учета и отчетности, в связи с жалобами ряда граждан: постановление Конституционного суда РФ от 19 июня 2003 г. № 11-П // СЗ РФ. 2003. № 26. Ст. 2695.
13. Постановление Президиума Верховного суда РФ от 24 декабря 2003 г. № 851п03 // Бюллетень Верховного суда РФ. 2004. № 7. С. 13–14.
14. *Кудрявцев В. Н.* Юридический конфликт // Государство и право. 1995. № 9.
15. О некоторых вопросах применения судами Конституции РФ при осуществлении правосудия: постановление Пленума Верховного суда РФ от 31 октября 1995 г. № 8 // Российская газета. 1995. № 247.
16. *Лебедев В. М.* Прямое действие Конституции Российской Федерации и роль судов // Государство и право. 1996. № 4.
17. Конституция Российской Федерации. М.: ИНФРА-М, 2004. Ст. 125. Ч. 5–6.
18. О Конституционном Суде Российской Федерации: Федеральный конституционный закон РФ от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ. Ст. 79 // СЗ РФ. 1994. № 13. Ст. 1447.

## В. А. ОВЧИННИКОВ, Е. П. СОКОЛОВ ДИСКУССИЯ О ВОПРОСЕ РЕФЕРЕНДУМА СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

### КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:

*референдум, вопрос референдума, субъект российской федерации, правовое регулирование, орган государственной власти, конституционно-правовая ответственность*

### KEY WORDS:

*referendum, question put to a referendum, subject of Russian Federation, legal regulation, state power organ, constitutional legal responsibility*

В статье обсуждаются проблемы, связанные с содержанием и формулировкой вопросов, выносимых на референдум субъектов Российской Федерации. Авторы ставят под сомнение целесообразность применения референдума для решения сложных правовых вопросов, однако утверждают, что необходимы изменения законодательства, которые позволили бы выносить на региональный референдум вопрос о досрочном прекращении полномочий глав субъектов Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Такая мера явилась бы определенной формой политического давления народа на государственную власть, что подтверждало бы конституционно-правовую ответственность государства перед народом.

Problems connected with the content and formulation of the questions to be decided by a referendum of the subjects of Russian Federation are discussed in the article. The authors leave in serious doubt the expediency of using a referendum for solution of complicated legal issues. However, they take up the position that legislation needs to be changed in order to make it possible to offer for regional referendum a question about early termination of empowerment of the Heads of subjects of Russian Federation and the Heads of state power organs of the subjects of Russian Federation. Such procedure could be a definite form of political leverage of people to the state power that could confirm constitutional legal responsibility of the state before the people.

Предмет референдума — он же объект правового регулирования на этапе голосования — есть перечень вопросов, выносимых на голосование. Относительно его содержания в юридической науке и практике нет единства. Одни ученые, исходя из верховенства суверенной воли народа, полагают, что на референдум может быть вынесен

любой вопрос государственной и общественной жизни, признаваемый важным теми, кто вправе требовать и решать вопрос о назначении референдума [1, с. 129]. Частично по этому пути развивалось и наше законодательство: «союзный закон определял референдум как «способ принятия гражданами СССР всенародным голосованием законов

СССР и иных решений по наиболее важным вопросам государственной жизни” [2], а российский — расширил предмет референдума до “наиболее важных вопросов государственной и общественной жизни Республики” [3]. Такая неопределенная формулировка оставляла для органа, полномочного назначать референдум, широкие возможности для манипулирования мнением граждан, оправдания с его помощью любых выгодных на соответствующем этапе политических и правовых решений»<sup>1</sup> [4, с. 41–42].

Ряд ученых, затрагивая вопрос предмета референдума, придерживаются мнения, что закон должен прямо закреплять перечень вопросов, требующих *обязательного решения исключительно в ходе референдума*. Так, В. Ф. Коток и В. Т. Кабышев полагали, что только с помощью референдума могут решаться вопросы принятия или существенного изменения конституции, выхода республики из состава Союза ССР, решаться разногласия между палатами Верховного совета СССР и некоторые другие вопросы [5, с. 126–127].

1 Примером такого подхода может служить решение вопроса о введении поста Президента Российской Федерации. Как известно, опираясь на решение референдума от 17 марта 1991 г., Съезд народных депутатов РСФСР принял закон, предусматривающий совмещение поста главы государства и главы исполнительной власти в лице Президента, а на референдуме 12 декабря 1993 г. была принята Конституция, сохранившая за президентом полномочия только главы государства.

Подобные предложения вносились и на практическом уровне и получили закрепление в действующей Конституции Российской Федерации (ч. 3 ст. 135) и в ст. 6 Федерального конституционного закона от 28 июня 2004 г. № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации». Так, на референдум Российской Федерации в обязательном порядке выносятся вопрос о принятии новой Конституции Российской Федерации, если Конституционное собрание принимает решение о вынесении на всенародное голосование проекта новой Конституции Российской Федерации. Законом субъекта Российской Федерации также может быть установлен перечень вопросов, подлежащих вынесению на референдум в обязательном порядке, из числа находящихся в ведении субъекта Российской Федерации или в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов, если указанные вопросы уже не урегулированы Конституцией Российской Федерации, федеральным законом.

Оценивая действующие законы о референдуме в субъектах Российской Федерации, можно прийти к выводу, что обязательность вынесения тех или иных вопросов на региональный референдум законодательно закрепило лишь незначительное число регионов. При этом часто приходится сталкиваться с формулировкой, подобной формулировке, содержащейся в Законе Омской области: «Уставом (Основным Законом) Омской области могут быть определены вопросы,

подлежащие обязательному вынесению на референдум» [6]. Если и провозглашается закрепление вопросов, подлежащих в обязательном порядке вынесению на региональный референдум, то происходит это чаще в республиках в составе России, и вопрос касается изменения статуса субъекта Российской Федерации [7]. Встречаются и более расширенные формулировки, как в Саратовской области: «На областной референдум обязательно выносятся вопросы об изменении статуса, наименования области, ее разделения или объединения с другими субъектами Российской Федерации, изменения ее границ и иные вопросы в соответствии с федеральным законом, Уставом (Основным Законом) Саратовской области» [8].

Существует и иная позиция по данному вопросу, базирующаяся на практической реализации принципа «можно все, что не запрещено законом». Перечень вопросов, которые не могут быть вынесены на референдум, содержали рассмотренные выше союзный и все российские законы о референдуме, в том числе и применительно к сегодняшнему дню, принимаемые в соответствии с Федеральным законом от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», законы субъектов Российской Федерации, а также уставы муниципальных образований. Так, сегодня на референдум Российской Федера-

ции не могут выноситься вопросы изменения статуса субъектов Российской Федерации, принятия и изменения федерального бюджета, исполнения и изменения внутренних финансовых обязательств Российской Федерации и ряд других, согласно п. 5 ст. 6 Федерального конституционного закона от 28 июня 2004 г. № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации».

На референдум субъекта Российской Федерации, как гласит п. 8 ст. 12 основополагающего для регионального референдума Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», не могут выноситься вопросы:

- о досрочном прекращении или продлении срока полномочий, приостановлении осуществления полномочий органов государственной власти субъекта Российской Федерации, а также о проведении досрочных выборов в органы государственной власти субъекта Российской Федерации либо об отсрочке указанных выборов;
- о персональном составе органов государственной власти субъекта Российской Федерации;
- об избрании депутатов и должностных лиц, об утверждении, о назначении на должность и об освобождении от должности должностных лиц, а также о даче согласия на их назначение на

должность и освобождение от должности<sup>2</sup>;

- о принятии или об изменении бюджета субъекта Российской Федерации, исполнении и изменении финансовых обязательств субъекта Российской Федерации;
- о принятии чрезвычайных и срочных мер по обеспечению здоровья и безопасности населения.

Кроме того, вопросы, выносимые на референдум, не должны ограничивать или отменять общепризнанные права и свободы человека и гражданина<sup>3</sup> и конституционные гарантии их реализации и защиты<sup>4</sup>. Тем не менее допустима некоторая свобода форму-

лировки вопроса референдума субъекта РФ. Конечно, на «референдум нельзя выносить вопрос о распоряжении конкретным имуществом, хотя с помощью референдума можно определять общие принципы распоряжения имуществом, принадлежащим субъекту РФ». В целом же многие из указанных «запретов связаны с тем, что ответ» участников референдума субъекта Российской Федерации «на ряд вопросов, если они будут поставлены, очевиден без голосования. Например, вряд ли будет отвергнуто предложение ликвидировать налоги или увеличить заработную плату (соответствующие расходы в бюджете)» [13, с. 269–270].

Суть предмета референдума состоит в прямом указании в законе вопросов, решаемых исключительно в ходе референдума, о которых и шла речь выше. В соответствии с положениями ст. 12 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» на референдум субъекта Российской Федерации могут быть вынесены вопросы государственного значения из числа находящихся в ведении субъекта Российской Федерации или в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов, если указанные вопросы еще не урегулированы Конституцией Российской Федерации, федеральным законом. Конституциями (уставами) и законами субъектов Федерации может быть установлен перечень вопросов, подлежащих вынесению на рефе-

2 Как справедливо заметил А. А. Сергеев: «Вопрос о досрочном прекращении полномочий выборных лиц публичной власти ни при каких обстоятельствах не может выноситься на референдум. Это положение закреплено и в федеральном законодательстве... Выборы, референдум, отзыв выборных лиц — разные институты прямой демократии, которые не должны подменять друг друга» [9, с. 27–35].

3 См.: Всеобщая декларация прав человека (принята на 3-ей сессии Генеральной Ассамблеи ООН резолюцией 217 А (III) от 10 декабря 1948 г.); Конвенция о защите прав человека и основных свобод ETS № 005 (Рим, 4 ноября 1950 г.) [10] (Конвенция ратифицирована Россией с оговоркой и заявлениями [11]. Текст Конвенции в редакции последнего Протокола № 11 вступил в силу с 1 ноября 1998 г.); Международный пакт о гражданских и политических правах (Нью-Йорк, 19 декабря 1966 г.) (Пакт ратифицирован Указом Президиума ВС СССР от 18 сентября 1973 г. № 4812-VIII и вступил в силу для СССР с 23 марта 1976 г. [12]).

4 Подразумеваются гарантии по Конституции Российской Федерации, исходя из положений ч. 1 ст. 17, ст. 45–46.

рендум субъекта РФ в обязательном порядке.

Обращаясь к вопросам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов стоит сказать, что в 1997 г. федеральный законодатель в принятом тогда федеральном избирательно-референдумном законе (Федеральный закон от 19 сентября 1997 г. № 124-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации») однозначно установил, что на региональный референдум не могут быть вынесены вопросы, находящиеся в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов. Конституционный суд Российской Федерации в своем Постановлении от 10 июля 1998 г. эту норму Закона признал не соответствующей Конституции Российской Федерации [14]. Редакция Закона от 30 марта 1999 г. была уже не столь категорична, и закреплялось правило (которое было сохранено и в новом Законе от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»), согласно которому на региональный референдум не могут быть вынесены вопросы, находящиеся в совместном ведении Российской Федерации и ее субъекта, за исключением случаев, когда вопрос не урегулирован Конституцией Российской Федерации, федеральным законом. Это положение было подкреплено следующей гарантией, зафиксированной в п. 10 ст. 73: в случае, если после проведения рефе-

рендума субъекта Российской Федерации по вопросу, находящемуся в совместном ведении Российской Федерации и ее субъекта, вступил в силу федеральный закон по данному вопросу, решение, принятое на референдуме и не соответствующее этому федеральному закону, не применяется. Очевидно, активное «давление» государства на субъекты Российской Федерации в указанном случае связано с тем, что практика проведения региональных референдумов свидетельствует о нередком вторжении регионов в исключительное ведение Федерации: например, инициирование властями Республики Ингушетия республиканского референдума, на который предполагалось вынести вопрос об одобрении принятия республиканского Закона «О правоохранительной и судебной системе Республики Ингушетия»<sup>5</sup>.

Вопросы, выносимые на референдум субъекта Российской Федерации, не должны противоречить законодательству Российской Федерации. Вопрос, выносимый на референдум, должен быть сформулирован так, чтобы исключалась возможность его мно-

5 В своем решении от 17 февраля 1998 г. Верховный суд Российской Федерации признал Указ Президента Республики о проведении референдума недействительным [15], установив, что проект Закона, в отношении которого был назначен референдум, закрепляет иной порядок формирования и деятельности правоохранительной и судебной системы Республики в отличие от предусмотренного Федеральным конституционным законом «О судебной системе Российской Федерации».

жественного толкования и на него можно было дать только однозначный ответ — «да» или «нет» (см. п. 9 ст. 63 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»), а также чтобы исключалась неопределенность правовых последствий принятого на референдуме решения. Это правило соблюдается, и формулировки всех последних референдумов весьма понятны. Например, на состоявшемся 26 марта 2000 г. референдуме Удмуртской Республики предлагалось ответить на вопрос: «Принимаете ли Вы поправку в часть 1 статьи 10 Конституции Удмуртской Республики, изложив ее в следующей редакции: “1. Государственную власть в Удмуртской Республике осуществляют Государственный Совет Удмуртской Республики, Президент Удмуртской Республики, Правительство Удмуртской Республики, Конституционный суд Удмуртской Республики, мировые судьи Удмуртской Республики. В Удмуртской Республике могут образовываться иные органы государственной власти. Порядок их формирования и компетенция определяются законами Удмуртской Республики в соответствии с федеральным законодательством”?» [16].

Касаясь вопроса референдума и требований к нему, идентичных для референдума любого уровня, примечательна позиция Конституционного суда Российской Федерации, закрепленная в постановлении от 21 марта

2007 г. № 3-П «По делу о проверке конституционности ряда положений статей 6 и 15 Федерального Конституционного Закона “О референдуме Российской Федерации” в связи с жалобой граждан В. И. Лакеева, В. Г. Соловьева и В. Д. Уласа»: «формулировка вопроса, выносимого на референдум, должна позволять воспринять его как единое целое с тем, чтобы граждане не были вынуждены голосовать одновременно за несколько не связанных между собой вопросов, соединенных в одном предложении; один и тот же вопрос не должен относиться к разным уровням законодательства, обусловленным его иерархией и федеративным устройством Российской Федерации; не должно иметь место сочетание составленного в общих выражениях предложения и вопроса принципиального характера; вопрос должен быть сформулирован таким образом, чтобы правовые последствия принятого на референдуме решения были определенными по своему содержанию и по возлагаемым на соответствующие органы государственной власти полномочиям. В противном случае ставится под сомнение адекватность волеизъявления граждан Российской Федерации, участвующих в референдуме, а реализация» органами государственной власти субъекта Российской Федерации «выраженной на референдуме воли народа становится проблематичной» [17]. Но сами вопросы, выносимые на народное голосование в субъекте Российской Федерации, могут фор-

мулироваться различно. Выделяют 2 вида формулировок.

*Первый вид* представляет собой обращенный к голосующему единственный вопрос. Голосующего спрашивают, согласен ли он с определенным утверждением, текстом конкретного законопроекта, тем или иным мероприятием. На этот вопрос голосующий четко отвечает «да» или «нет».

*Второй вид* — это так называемый «народный выбор», когда голосующему предлагают 2, 3 или более варианта решения одного конкретного вопроса, один из которых он должен выбрать либо все отклонить. За предпочтительный вариант надо ответить «да» или «нет». В случае положительного ответа на 2 и более из многих или на все варианты решения вопроса бюллетень для голосования на референдуме субъекта Российской Федерации считается недействительным. Это так называемое «жесткое голосование».

Допустимо и «мягкое» голосование, позволяющее давать положительный ответ на 2 или более и даже на все варианты решения вопроса. Одобренным в таком случае будет считаться вариант, набравший наибольшее число положительных оценок. Возможен и вариант «поддержка абсолютным большинством проголосовавших». Второй вид формулировки вопросов референдума не следует смешивать со случаем, когда на референдум субъекта РФ вынесено несколько вопросов, по каждому из которых участник должен принять отдельное решение, т. к. они в этом случае включаются в разные бюллетени!

«Отдавая должное высокому авторитету народного правотворчества путем референдума, многие юристы высказывают ряд серьезных сомнений в целесообразности применения референдума для решения сложных правовых вопросов.

Во-первых, очевидна трудность принятия гражданином решения по сложному вопросу, например, о проекте Конституции, состоящем из сотен предписаний, каждое из которых он может оценивать по-разному, а ответить вправе только «да» или «нет» один раз обо всем проекте, полагаясь, как правило, на свое общее впечатление о нем, на мнения и авторитет парламентариев, позиции политических партий и т. д.

Во-вторых, как работа над текстом законопроекта, так и компетентное голосование по вопросу о его принятии очень часто требуют специальных знаний в различных областях, что часто бывает затруднительно для рядового гражданина. Поэтому во многих странах референдумы либо вовсе не проводятся, либо проводятся по важным, но сравнительно простым вопросам, на которые может быть дан односложный ответ. На этом основана распространенная практика решения вопросов о принятии новой Конституции, законов о бюджете, о налогах, о правах человека и многих других не референдумом, а в порядке текущего законотворчества» [18, с. 29].

В то же время следует отметить тот факт, что именно референдумом нередко в международной практике разрешаются территориальные споры

между государствами и значительно чаще — внутри государств. В последнем случае, конечно, должно быть обоснование изменений границ административно-территориальных единиц государств (для России — субъектов Российской Федерации), в первую очередь экономическое и социальное. В целом сегодня «состав субъектов в различных федерациях неодинаков по причинам разного характера (экономические, политические, этнокультурные), которые и приводят к появлению новых субъектов федерации, к упразднению некоторых из действующих, к изменению границ между ними» [19, с. 21]. Изменения могут выражаться, в частности в России, в укрупнении субъектов в результате их слияния или отделении части территории одного субъекта и ее последующем переходе к другому. Последний факт очень и очень спорен, т. к. законодатель в ч. 1 ст. 5 Федерального конституционного закона от 17 декабря 2001 г. № 6-ФКЗ «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации» весьма четко обозначил свою позицию: образование в составе Российской Федерации нового субъекта может быть осуществлено *в результате объединения двух и более граничащих между собой субъектов Российской Федерации*. Варианты разделения субъектов Российской Федерации на несколько более мелких или выделение части территории одного субъекта РФ в самостоятельный субъект Российской Федерации в настоящее

время по законодательству невозможны.

В последние годы территориальные изменения субъектов Российской Федерации стали довольно ярким примером активного использования референдума регионального уровня, причем довольно успешного, в первую очередь по экономико-социальным причинам. Хотя, осмысливая причины, надо отдать должное и вопросам стабилизации и укрепления Федерации. Здесь весьма полезно представить точку зрения предыдущего Президента РФ В. В. Путина (разделяемую и действующим Президентом РФ — Д. А. Медведевым), который в свое время отметил, что укрепление Федерации является сегодня одной из крупнейших задач в сфере государственного строительства. «При этом главный результат, которого мы добиваемся, — это построение эффективного государства в существующих границах.

Вы знаете: в последнее время все активнее проявляется желание субъектов Федерации объединяться. Это — положительная тенденция. И важно не превратить ее в очередную политическую кампанию. При этом следует помнить, что субъекты объединяются не ради самого объединения, а ради оптимизации управления, более эффективной социально-экономической политики, а в конечном счете — ради роста благосостояния людей.

Конечно, процесс объединения субъектов Федерации — дело сложное, но иначе в отдельных случаях —

хочу это подчеркнуть, не всегда и не везде, а в отдельных случаях — мы не сможем сконцентрировать ресурсы государства для управления огромной и уникальной по своему составу территорией. Ведь многие субъекты у нас являются сложноподчиненными, проблемы распределения властных полномочий между их государственными органами (в первую очередь в налоговой и бюджетной сферах) возникают постоянно. Однако вся энергия пока что уходит на споры и согласования. А порой — даже на выяснение отношений в судах, в том числе в Конституционном. И это происходит тогда, когда уже появились и новые возможности, и необходимость реализовать целый ряд крупных национальных проектов.

Конкретные примеры вам хорошо известны. Идущее сейчас объединение Красноярского края, Таймырского и Эвенкийского автономных округов должно помочь освоению новых месторождений и энергообеспечению восточных регионов Сибири. Ясные и четкие административные решения должны открыть выгоды масштабных инвестиций в развитие российских территорий» [20]. В качестве примеров можно привести, скажем, образование с 1 декабря 2005 г. Пермского края (Федеральный конституционный закон от 25 марта 2004 г. № 1-ФКЗ «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа») в результате слияния граничащих

Коми-Пермяцкого автономного округа и Пермской области<sup>6</sup>, а также объединение Эвенкийского и Таймырского (Долгано-Ненецкого) автономного округа с Красноярским краем в новый регион под наименованием «Красноярский край»<sup>7</sup> с 1 января 2007 г. (Федеральный конституционный закон от 14 октября 2005 г. № 6-ФКЗ «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объеди-

6 От этого объединения ожидают многого. Как пишет В. Изотов: «Согласно статистике, последние годы Коми-Пермяцкий округ по своему социально-экономическому развитию занимает предпоследнее место среди российских регионов. Ниже — только Чечня. При этом Пермская область устойчиво входит в первую десятку регионов России с самым динамичным развитием экономики и стабильно является регионом-донором федерального бюджета. Поэтому совсем неудивительно, что идея объединения получила в Коми округе “широкую народную поддержку”» [21, с. 28–30]. К тому же исторически ранее Коми-Пермяцкий автономный округ и Пермская область составляли единую территорию.

7 По поводу укрупнения территорий субъектов РФ вполне справедливо высказывается академик РАН, ректор Московской государственной юридической академии О. Кутафин: «В мире нет ни одной федерации, которая имела бы такое количество субъектов. Все они возникли в России исторически, возникли, потому что мы пытались сделать вид, что у нас каждая национальность имеет свое государство или что-то подобное. Но необходимости в таком количестве регионов нет. Можно было бы сократить количество некоторых автономных округов, объединить некоторые области. Но за этим, конечно же, стоят не политические, а экономические соображения» [22, с. 74–76].

нения Красноярского края, Таймырского (Долгано-Ненецкого) автономного округа и Эвенкийского автономного округа»).

Продолжая далее полемику относительно вопроса, могущего быть вынесенным на референдум субъекта Российской Федерации, можно сказать, что вполне односложным и понятным выступает ответ на вопрос о досрочном прекращении полномочий глав субъектов Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации, который исключен законодателем из числа вопросов регионального референдума. На наш взгляд, следует согласиться с мнением Н. В. Бутусовой [23] и исключение в отношении этого момента законодательно изъять как из законов о референдуме субъекта РФ, так и из ФЗ от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». В законодательстве субъектов Российской Федерации должны быть нормы, предусматривающие юридически возможные формы политического давления народа на государственную власть, что подтверждало бы конституционно-правовую ответственность государства перед народом.

Почему рассматриваемый вопрос следует выносить на референдум именно в отношении глав регионов и органов государственной власти субъектов Российской Федерации, а не в отношении Президента Российской Федерации и Федерального собра-

ния? Дело в том, что от стабильного существования федеральных органов государственной власти во многом зависит положение государства как в отношениях с другими странами, так и внутри страны, т. к. основная политика государства направлена на решение проблем внутри страны в разных сферах общественной жизни, и система сдерживаний и противовесов на федеральном уровне работает много лучше, чем на местах.

Кроме того, определенной формой политического давления народа отдельно взятого региона на структуры государственной власти в регионе была бы возможность вынесения на региональный референдум проекта закона субъекта Российской Федерации об отмене конкретного закона региона, который неудобен людям, явно неэффективно работает, плохо регулирует закрепляемую им сферу отношений.

В настоящее время российский народ приобрел опыт политического участия в выборах и референдумах. Согласно социологическим опросам, его страшит возможность политической дестабилизации, в виду чего вряд ли стоит опасаться, что общество поддерживает популистские инициативы, скажем, досрочного прекращения полномочий главы какого-либо субъекта Российской Федерации, если это не будет отвечать истинным интересам народа. Вместе с тем в связи с объективной необходимостью обеспечения баланса прав, обязанностей и ответственности на всех уровнях власти и управления возможность народа как

суверена, источника власти в государстве прекращать полномочия органов государственной власти и должностных лиц, на которых лежит основная ответственность за осуществление деятельности российского государ-

ства, на наш взгляд, должна быть законодательно закреплена. Эти изменения законодательства дисциплинировали бы государственную власть регионов, предупреждали бы проведение ею безответственной политики.

1. *Амбарнов С. Ю.* Законодательство о референдумах (Сравнительный анализ) // Государство и право. 1992. № 4.
2. Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного совета СССР. 1991. № 1. Ст. 10.
3. Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного совета РСФСР. 1990. № 21. Ст. 230.
4. *Комарова В. В.* Формы непосредственной демократии в России: Учеб. пособие. М.: Ось – 89, 1998.
5. *Коток В. Ф.* Референдум в системе социалистической демократии. М.: Госюриздат, 1964.
6. О референдуме Омской области: закон Омской области от 15 февраля 2005 г. № 615-03. Ч. 2. Ст. 4 // Омский вестник. 2005. № 10; 2006. № 13; 2007. № 41.
7. О референдуме Республики Бурятия: закон Республики Бурятия от 29 декабря 2005 г. № 1449-III. Ч. 3. Ст. 7 // Бурятия. 2006. № 1; 2006. № 221; 2007. № 45; 2007. № 189.
8. О референдуме в Саратовской области: закон Саратовской области от 12 декабря 2005 г. № 121-3СО. Ч. 1. Ст. 3 // Саратовская областная газета (официальное приложение). 2005. № 286; 2006. № 29; 2007. № 47; 2008. № 18.
9. *Сергеев А. А.* Прекращение полномочий выборных лиц публичной власти как мера юридической ответственности // Журнал российского права. 2002. № 007.
10. Конвенция о защите прав человека и основных свобод ETS № 005 // СЗ РФ. 2001. № 2. Ст. 163.
11. О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней: федер. закон от 30 января 1998 г. № 54-ФЗ // Собрание Законодательства РФ. 1998. № 14. Ст. 1514.
12. Международный пакт о гражданских и политических правах // Ведомости Верховного совета СССР. 1976. № 17 (1831). Ст. 291.
13. *Чиркин В. Е.* Конституционное право России: Учебник. М.: Юрист, 2003.
14. По делу о проверке конституционности положений пункта 6 статьи 4, подпункта «а» пункта 3 и пункта 4 статьи 13, пункта 3 статьи 19 и пункта 2 статьи 58 Федерального закона от 19 сентября 1997 года «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»: постановление Конституционного суда Российской Федерации от 10 июня 1998 г. №17-П // СЗ РФ. 1998. № 25. Ст. 3002.
15. Решение Верховного суда РФ от 17 февраля 1998 г. // Бюллетень Верховного суда РФ. 1998. № 6.
16. О результатах референдума Удмуртской Республики по внесению поправки в Конституцию Удмуртской Республики: постановление Избирательной комиссии Удмуртской Республики от 27 марта 2000 г. № 128. 3 // Известия Удмуртской Республики. 2000. № 40.
17. По делу о проверке конституционности ряда положений статей 6 и 15 Федерального Конституционного Закона «О референдуме Российской Федерации» в связи с жалобой граждан В. И. Лакеева, В. Г. Соловьева и В. Д. Уласа: постановление Конституционного суда РФ от 21 марта 2007 г. № 3-П // Российская газета. 2007. № 66.
18. *Васецкий Н. А., Краснов Ю. К.* Российское законодательство на современном этапе. Государственная дума в формировании правового пространства России (1994–2003). Издание Госдумы РФ. М., 2003.

19. *Безруков А. В., Кондрашев А. А., Усс А. В.* Проблемы образования субъектов Российской Федерации и изменения их конституционно-правового статуса в контексте перспектив российского федерализма // Журнал российского права. 2004. № 7.
20. Послание Президента России Владимира Путина Федеральному Собранию РФ от 25 апреля 2005 г. // Российская газета. 2005. № 86.
21. *Изотов В.* Образцово-показательное объединение // Политический журнал. 2003. № 001.
22. *Кутафин О.* Десять лет без права пересмотра // Политический журнал. 2003. № 003.
23. *Бутусова Н. В.* Российское государство как субъект конституционно-правовых отношений: вопросы теории: Монография. Воронеж: Воронежский гос. ун-т, 2005.

Л. И. АНТОНОВА, Н. Е. ШАКУНОВА  
**ПРАВОВОЙ РЕЖИМ СЛУЖЕБНЫХ ПРОИЗВЕДЕНИЙ**

**КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:**

*правовой режим, служебные произведения, Гражданский кодекс, авторские права*

Статья посвящена определению правового режима служебных произведений. Авторы подробно описывают, какие произведения считаются служебными, какие права возникают на них у автора, а какие — у работодателя в соответствии с действующими нормами четвертой части Гражданского кодекса Российской Федерации.

Большое количество произведений науки, литературы и искусства создается их авторами во время работы, т. е. подобные произведения являются служебными. Неисчерпывающий перечень таких произведений приведен в п. 1 ст. 1259 Гражданского кодекса РФ [1] (далее — ГК РФ). В частности, в указанном перечне отсутствуют произведения науки, которые создаются работниками научных, научно-исследовательских и учебных организаций, а именно: материалы научных, научно-исследовательских, технологических и опытно-конструкторских работ (различные отчеты, справки, обзоры, научные и научно-методические статьи и доклады, монографии); учебные и учебно-методические материалы (тексты лекций,

**KEY WORDS:**

*legal status, on-service articles, Civil Code, copyright*

The article is dedicated to the definition of the legal status of the on-service articles. The author specifies the works that can be considered as the works created under employment, and defines copyrights for both their authors, and employers in accordance with the actual norms of the forth part of the Civil Code of Russian Federation.

учебники, учебные и учебно-методические пособия и комплексы, контрольные и экзаменационные задачи и тесты, аудиовизуальные учебные материалы) и др.

После вступления в действие четвертой части ГК РФ правовой режим служебных произведений несколько изменился. В данной связи важно определить, какие же произведения считаются служебными, какие права возникают на них у автора, а какие — у работодателя в соответствии с действующими нормами законодательства.

В соответствии с п. 1 ст. 1295 ГК РФ служебным является произведение, созданное работником в пределах установленных для него трудовых обязанностей. Исходя из этого, для того чтобы произведение считалось

служебным, необходимо наличие следующих условий:

- 1) наличие трудовых отношений между автором и работодателем;
- 2) создание произведения в пределах установленных для автора трудовых обязанностей.

Трудовые отношения основываются на соглашении между работником и работодателем о личном выполнении работником за плату трудовой функции (работы по определенной специальности, квалификации или должности), а также на подчинении работника правилам внутреннего трудового распорядка (ст. 15 Трудового кодекса РФ [2]. Далее — ТК РФ). При этом работодатель обязан обеспечить условия труда, предусмотренные трудовым законодательством, коллективным договором, соглашениями, трудовым договором (ст. 15 ТК РФ).

Трудовые отношения возникают на основании трудового договора, заключаемого между работником и работодателем (ч. 1 ст. 16 ТК РФ). В определенных случаях, установленных трудовым законодательством и иными нормативными правовыми актами, содержащими нормы трудового права, или уставом (положением) организации, трудовые отношения возникают на основании трудового договора (ч. 2 ст. 16 ТК РФ). Например, в результате избрания на должность, избрания по конкурсу на замещение соответствующей должности, назначения на должность или утверждения в должности (ч. 2 ст. 16 ТК РФ).

Трудовой договор представляет собой соглашение между работодателем и работником и заключается в письменной форме (ст. 56 и 67 ТК РФ). Содержание трудового договора должно соответствовать требованиям, установленным ст. 57 ТК РФ. В частности, в трудовом договоре обязательно указывается наименование должности, специальности, профессии с указанием квалификации в соответствии со штатным расписанием или конкретная трудовая функция. Трудовой договор, не оформленный в письменной форме, считается заключенным, если работник приступил к работе с ведома или по поручению работодателя или его представителя. После заключения трудового договора издается приказ о приеме на работу и делается запись в трудовой книжке. Таким образом, трудовой договор является основным документом, подтверждающим факт наличия трудовых отношений. А для работников, работа которых неизбежно связана с интеллектуальным трудом и созданием творческих произведений — просто необходимым документом для придания в дальнейшем произведению, созданному работником, статуса служебного.

Недостатки в оформлении трудового договора могут привести к тому, что судом такой договор может быть признан не трудовым, а гражданско-правовым (например, договором на НИР, ОКР или договором оказания услуг). Произведение, созданное в рамках выполнения такого договора, не может быть признано служебным

в соответствии с действующим законодательством.

Вопрос о том, создано ли произведение в пределах установленных для работника трудовых обязанностей или вне этих пределов, решается на основании должностных инструкций, в которых закрепляется обязанность работника по созданию произведений, или конкретных служебных заданий работодателя. В высших учебных и научно-исследовательских организациях данные обязанности могут быть закреплены в планах научно-исследовательских и учебных работ, а также в индивидуальных планах преподавателей.

В соответствии с п. 12 постановления Пленума Верховного суда СССР от 18 апреля 1986 г. № 8 «...Плановой следует считать работу, выполнение которой предусматривалось утвержденным для автора индивидуальным планом, а также опубликованную работу, зачтенную с согласия автора в выполнение плана его работы. Сам по себе факт использования автором для создания произведения материалов организации, с которой он находится в трудовых отношениях, не может служить основанием для вывода, что выполненная автором работа является плановой» [3]. В связи с этим необходимо включение в планы научно-исследовательских и учебных работ указанных организаций создание соответствующих научных, учебных и учебно-методических произведений с указанием конкретных работников, в обязанность которых входит их со-

здание, а также их включение в индивидуальные планы работников, в частности преподавателей и научных сотрудников. Произведения, созданные работниками при выполнении указанных планов, являются служебными, т. к. данные планы можно рассматривать как форму служебного задания конкретного работника (работников).

Авторам служебных произведений принадлежат личные неимущественные авторские права, а именно:

- право авторства и право автора на имя (ст. 1265 ГК РФ);
- право на неприкосновенность произведения и защиту произведения от искажения (ст. 1266 ГК РФ);
- право на обнародование произведения (ст. 1268 ГК РФ).

Право на отзыв не принадлежит авторам служебных произведений в случае, когда они уже дали согласие на обнародование своего произведения (ст. 1269 ГК РФ).

Исключительное право на служебное произведение принадлежит работодателю (п. 2 ст. 1295 ГК РФ), и он может использовать произведение любым не противоречащим закону способом, в том числе способами, предусмотренными п. 2 ст. 1270 ГК РФ, а также распорядиться своим правом. Однако эта норма носит диспозитивный характер, и договором между работодателем и работником может быть предусмотрено и иное. В частности, может быть предусмотрена возможность использования автором служебного произведения спо-

собами, не обусловленными целью служебного задания.

Законом установлена обязанность работодателя использовать служебное произведение или иным образом распорядиться своим исключительным правом. Работодатель должен в течение трех лет со дня, когда произведение было предоставлено в его распоряжение, приступить к использованию произведения или передать исключительное право на него другому лицу либо сообщить автору о сохранении произведения в тайне. невыполнение данной обязанности работодателем означает, что исключительное право на служебное произведение переходит к автору (абзац 2 п. 2 ст. 1295 ГК РФ).

Реализация указанного права работника связана с некоторыми формальностями, в частности, работодателю необходимо каким-то образом фиксировать дату предоставления произведения в его распоряжение, например, по дате утверждения произведения на заседании кафедры, по дате передачи произведения в печать в редакционно-издательский отдел или иной дате. Кроме того, необходимо оговорить, в каком порядке будет осуществляться переход исключительного права на служебное произведение от работодателя к работнику. Например, можно вменить в обязанность работодателю уведомление работника о факте использования произведения или ином своем решении относительно произведения в течение последних двух месяцев указанного выше трехгодичного срока или о пе-

реходе к работнику исключительных прав на служебное произведение. Именно это условие необходимо оговорить, т. к. между автором служебного произведения и работодателем могут прекратиться трудовые отношения до истечения указанного выше трехгодичного срока по инициативе работника или работодателя.

Если исключительное право на служебное произведение на основании п. 2 ст. 1295 ГК РФ принадлежит автору, то это влечет за собой следующее. Во-первых, автор вправе использовать служебное произведение способом, не обусловленным целью служебного задания, а также хотя бы и способом, обусловленным целью задания, но за пределами, вытекающими из задания работодателя, без ограничений (п. 3 ст. 1295 ГК РФ).

Во-вторых, работодатель вправе использовать такое произведение способами, обусловленными целью служебного задания, и в вытекающих из задания пределах, а также обнародовать это произведение (п. 3 ст. 1295 ГК РФ). Указанная норма также носит диспозитивный характер и может быть изменена по договору между работником и работодателем.

Авторам служебных произведений принадлежат права на получение вознаграждения от работодателя в случае использования произведения, передачи исключительного права на произведение другому лицу и принятия решения о сохранении произведения в тайне. Размер и порядок выплаты вознаграждения определяется договором между работодателем и работником

(ч. 3 п. 2 ст. 1295 ГК РФ). Указанное авторское вознаграждение не входит в качестве составной части в заработную плату работника, а является отдельным видом вознаграждения, не смотря на то что создание служебного произведения входит в должностные обязанности работника.

Сказанное выше убедительно доказывает необходимость урегулирования между работодателем и работником всех оговоренных выше вопросов. Это может быть сделано в рамках трудового договора, отдельного договора между работодателем и автором либо «Положения о служебных произведениях» в качестве приложения к коллективному договору.

Необходимо также помнить о том, что в процессе выполнения научных и научно-исследовательских работ у работника появляются сведения служебного характера (опыт, наработки, экспериментальные данные), которые он может унести с собой при увольнении и использовать у нового работодателя. Указанные сведения могут служить в дальнейшем основой для создания произведений науки или объектов технического творчества (изобретений, полезных моделей). Поэтому работодателю необходимо принять меры по охране такой информации и невозможности ее использования работником после увольнения.

Действующим гражданским и трудовым законодательством такая возможность предоставлена работодателю путем установления для таких сведений режима «секрета производства (ноу-хау)» (ст. 1465–1472 ГК РФ и Федеральный закон от 29 июля 2004 г. № 980-ФЗ «О коммерческой тайне» [4]).

На основании п. 2 ст. 1470 ГК РФ работник, которому в связи с выполнением трудовых обязанностей стали известны сведения, относящиеся к секретам производства, обязан сохранять конфиденциальность полученных сведений до прекращения действия исключительного права на них. Статьей 243 ТК РФ и ст. 1472 ГК РФ предусмотрены полная материальная ответственность работника за разглашение таких сведений и гражданско-правовая ответственность лица, незаконно получившего, разгласившего и использующего эти сведения.

На основании изложенного можно сделать вывод о том, что многие вопросы охраны и защиты прав авторов и работодателей в отношении служебных произведений не урегулированы действующим законодательством и требуют наличия дополнительных соглашений между ними, а также дополнительных мер по охране интеллектуальной собственности со стороны работодателя.

1. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть четвертая) от 18 декабря 2006 г. № 230-ФЗ (ред. от 01.12.2007) // Собрание законодательства РФ. 2006. № 52 (1 ч.). Ст. 5496; 2007. № 49. Ст. 6079.

2. Трудовой кодекс РФ от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ (ред. от 28.02.2008) // СЗ РФ. 2002. № 1 (1 ч.). Ст. 3; 2008. № 9. Ст. 812.
3. О применении судами законодательства при рассмотрении споров, возникающих из авторских правоотношений: постановление Пленума Верховного суда СССР от 18 апреля 1986 г. № 8 // Бюллетень Верховного суда СССР. 1986. № 3.
4. О коммерческой тайне: Федер. закон РФ от 29 июля 2004 г. № 98-ФЗ (ред. от 24.07.2007) // СЗ РФ. 2004. № 32. Ст. 3283; 2007. № 31. Ст. 4011.

## А. Я. ЗАПОРОЖАН

# ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ОСНОВА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

### КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:

*местное самоуправление, экономическая основа, муниципальная собственность, средства местных бюджетов, муниципальные образования*

Статья посвящена рассмотрению составляющих экономической основы местного самоуправления. Исследуются причины конфликтов, возникающих в процессе разграничения объектов собственности между субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями. Особое внимание уделяется рассмотрению роли муниципальной собственности, а также структуре налоговых доходов местных бюджетов. В заключении автор утверждает, что диспропорции между доходами и расходами местных бюджетов приведут к тому, что экономической (финансовой) базой муниципальных образований со временем станут бюджетные трансферты, т. е. финансирование из вышестоящих бюджетов.

В соответствии с п. 1 ст. 49 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — Закон № 131-ФЗ) экономическую основу местного самоуправления составляет имущество, находящееся в муниципальной собственности, средства местных бюджетов, а также имущественные права муниципальных образований.

### KEY WORDS:

*local selfgovernment, economical basis, municipal property, local budget funds, municipal units*

The article is dedicated to consideration of the components of local selfgovernment economical basis. Sources of the conflicts that can arise in the processes of property delimitation between the subjects of Russian Federation and municipal units are investigated. Special attention is paid to the consideration of the role of municipal property and to the structure of tax revenues of local budgets. The author concluded that disproportion between the incomes and expenses of local budgets will result in formation of economical (financial) basis of municipal entities by budget transfers, i.e. by financing from a higher budgets.

Рассмотрим указанные составляющие.

В отличие от ранее действующего законодательства данным законом был установлен конкретный (исчерпывающий) перечень видов имущества, которое может входить в состав муниципальной собственности. Этот перечень имущества был определен в соответствии с принципом целевого назначения, согласно которому в муниципальную собственность может

входить только то имущество, которое предназначено для решения публичных задач, отнесенных к ведению муниципальных образований. Такое жесткое и однозначное решение в отношении имущества, которое может входить в состав муниципальной собственности, создало на практике много проблем.

Во-первых, перечни вопросов местного значения муниципальных образований не полностью идентичны перечню имущества, которое может входить в состав муниципальной собственности. По мнению некоторых специалистов, в составе муниципальной собственности не предусмотрено имущество для решения таких местных вопросов, как создание условий для обеспечения жителей муниципальных образований услугами связи, общественного питания, торговли, бытового обслуживания, содействия в развитии сельскохозяйственного производства и т. д. [1, с. 217].

Во-вторых, законодатели определили муниципальную собственность лишь как основу для реализации органами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения и тем самым ограничили ее роль в жизнедеятельности муниципальных образований. На самом деле эта роль более значима. Муниципальная собственность должна служить основой для удовлетворения общественных интересов и коллективных потребностей местного сообщества, т. е. выполнять социальную функцию. И если в соот-

ветствии с первой, более узкой трактовкой роли муниципальной собственности в жизнедеятельности муниципальных образований можно еще попробовать дать исчерпывающий перечень видов имущества, которое может входить в состав муниципальной собственности, то в соответствии со второй, более широкой трактовкой этого сделать в принципе невозможно. Дело в том, что в данном случае на первый план выступает специфика каждого муниципального образования, для жизнедеятельности которого нужно решать разные задачи и, соответственно, иметь разные виды имущества.

Именно в силу рассмотренных выше причин в статье Закона № 131-ФЗ, устанавливающие состав муниципальной собственности, несколько раз вносились поправки, которые, с одной стороны, расширяли перечень видов имущества, которое может входить в состав муниципальной собственности<sup>1</sup>, а с другой — размывали четкие определения данного

1 Федеральный закон № 131-ФЗ был дополнен Федеральным законом от 29 декабря 2004 г. № 199-ФЗ, согласно которому в собственность муниципальных образований может входить имущество, необходимое для осуществления полномочий, право осуществления которых предоставлено органам местного самоуправления федеральными законами; а также Федеральным законом от 18 октября 2005 г. № 258-ФЗ, который установил право органов местного самоуправления решать в ряде случаев вопросы, не отнесенные к вопросам местного значения, и иметь в собственности имущество, необходимое для решения этих вопросов.

имущества. Это в свою очередь вызывает возражение других специалистов, выступающих против бесконечного расширения видов имущества, которое может входить в состав муниципальной собственности.

Таким образом, можно сделать первый вывод, что абсурдна сама идея определения границ имущества, которое может входить в состав муниципальной собственности. Однако норма Закона № 131-ФЗ, определяющая состав муниципального имущества, действует. Действуют и ограничения на формирование муниципального имущества, вытекающие из этой нормы. Вместе с тем имущество, предназначенное для решения публичных задач, отнесенных к ведению муниципальных образований, имеет свою специфику. Оно «характеризуется преобладанием объектов, требующих бюджетного финансирования со стороны муниципальных образований. Причем чем меньше муниципальные образования, тем большая доля в муниципальной собственности объектов, требующих бюджетного финансирования и, соответственно, тем больше проблем с их содержанием и финансированием. Принципиальная особенность состава муниципальной собственности заключается в том, что она является *доходопотребляющей*. Огромная часть (60–70%) бюджетных расходов направляется на цели поддержания объектов муниципальной собственности в работоспособном состоянии» [2, с. 55–56].

Казалось бы, для равновесия в состав муниципальной собственности

должно входить имущество, за счет которого покрывались бы расходы на содержание доходопотребляющих объектов. Иначе говоря, в составе муниципальной собственности должно наблюдаться равновесие между доходопотребляющими и доходобразующими объектами. Однако такого равновесия нет и не может быть в принципе, ибо нормы Закона № 131-ФЗ это запрещают. В соответствии с данными нормами:

- создание предприятий, не связанных с задачами местного самоуправления, является незаконным;
- имущество, предназначенное для коммерческих целей, должно быть репрофилировано или передано другим собственникам.

Важно отметить, что нормы Закона № 131-ФЗ не являются пассивными, т. е. просто запрещающими муниципальным образованиям иметь прибыльно ориентированные предприятия. В соответствии с Законом № 131-ФЗ имущество муниципальных образований, не включенное в список разрешенного, должно было быть репрофилировано или подвержено отчуждению в процессе разграничения объектов собственности между РФ (субъектами РФ) и муниципальными образованиями до 1 января 2009 г.<sup>2</sup> Этот процесс на практике имеет колоссальные негативные последствия для муниципальных образований. Дело не только в том, что

2 В силу незавершенности эта процедура была продлена.

муниципальные образования должны будут расстаться с прибыльно ориентированными предприятиями, которыми они владели и доходы от которых составляли порой значительную долю доходов местных бюджетов. Дело еще и в том, что в процессе разграничения объектов собственности между РФ (субъектами РФ) и муниципальными образованиями состав муниципальной собственности пополняется не только доходопотребляющим, но и проблемным и даже порочным (скотомогильники) имуществом.

Процесс разграничения объектов собственности между РФ (субъектами РФ) и муниципальными образованиями характеризуется следующими обстоятельствами. С одной стороны, налицо объективная процедура передачи муниципальным образованиям объектов, которые в соответствии с Законом № 131-ФЗ должны входить в состав муниципальной собственности. С другой — понуждение органов местного самоуправления принимать в состав муниципальной собственности:

- объекты, находящиеся в аварийном состоянии или требующие капитального ремонта;
- объекты без технической документации;
- спорное или бесхозное имущество.

Возникающие в процессе разграничения объектов собственности между РФ (субъектами РФ) и муниципальными образованиями хозяйственные споры (когда, напри-

мер, муниципальные образования отказываются принимать в состав муниципальной собственности какие-то объекты собственности) заканчиваются, как правило, не в пользу муниципальных образований. «Арбитражные суды выносят решения о понуждении органов местного самоуправления к принятию объектов социально-культурного назначения (или жилищного фонда) в муниципальную собственность, указывая на неправомерность выдвижения дополнительных требований для их принятия в муниципальную собственность. Основанием для таких решений чаще всего является Постановление Правительства РФ от 7 марта 1995 г. № 235, в соответствии с которым обязанность по передаче и принятию объектов собственности определена императивно и не обусловлена возложением на передающую сторону дополнительных обязательств...» [3, с. 43].

Описанная выше ситуация, на наш взгляд, лишена какого-либо здравого смысла. Объекты социально-культурного назначения или жилищный фонд должны перейти в состав муниципальной собственности в силу Закона № 131-ФЗ. Однако эти объекты должны передаваться не в аварийном состоянии или с учетом компенсации на их ремонт, ибо очевидно, что денег на их ремонт в местных бюджетах нет. Однако арбитражные суды, разрешая хозяйственные споры, выносят иные решения: «Передача имущества, находящегося в федеральной собственности, муници-

пальным образованиям в порядке, предусмотренном ч. 11 ст. 154 Федерального закона № 122-ФЗ, не является передачей государственных полномочий по содержанию указанного имущества, а значит не предусматривает финансовой компенсации» [4].

Если муниципальные образования отказываются принимать в свой состав по рассмотренным выше причинам то или иное передаваемое им имущество, то закон и в этом случае не на их стороне. «В случае если в установленный срок передаточный акт не подписан и / или не представлен органу государственной власти, осуществляющему передачу имущества, передаточный акт утверждается уполномоченным органом в одностороннем порядке (постановления Федеральных арбитражных судов Московского и Уральского округов по соответствующим делам). Право собственности на имущество, передаваемое в муниципальную собственность, устанавливается органами исполнительной власти области (определение Верховного суда РФ от 16 мая 2007 г. по делу № 59-Г07-7)» [5].

Помимо включения в состав муниципальной собственности доходопотребляющего, проблемного или порочного имущества, муниципальные образования несут еще расходы на оплату значительной по размеру государственной пошлины за регистрацию права собственности на объекты недвижимости, а также госпошлины за регистрацию учредительных документов при передаче имущества пред-

приятий, учреждений и организаций в муниципальную собственность из государственной.

По результатам проведенного исследования можно сделать следующие выводы:

1. В процессе разграничения объектов собственности между РФ (субъектами РФ) и муниципальными образованиями в отношении муниципальных образований творится произвол. Самое страшное, что этот произвол оформлен нормами законодательства, т. е. творится узаконенный произвол.
2. Нормы законодательства об объектном составе муниципальной собственности и о разграничении объектов собственности между РФ (субъектами РФ) и муниципальными образованиями противоречат Конституции РФ и правовой позиции Конституционного суда РФ, в соответствии с которой все субъекты, признаваемые собственниками, должны иметь одинаковые полномочия, и государство должно обеспечивать равную защиту прав всех собственников, в том числе путем отказа от неоправданных ограничений объектного состава имущества, которое может принадлежать публичным собственникам [6, с. 59].
3. Муниципальная собственность не может быть экономической основой местного самоуправления, ибо, являясь по своей природе доходопотребляющей, она не только не формирует бюджетные доходы,

но и наоборот, требует значительных бюджетных расходов на поддержание объектов муниципальной собственности в работоспособном состоянии.

Ситуация с муниципальной собственностью не является стечением непредвиденных обстоятельств. Она выражает закономерный результат, цель проводимой законодательной властью политики. Председатель комитета Государственной Думы по собственности В. Плескачевский четко определяет позицию по роли муниципальной собственности в жизнедеятельности муниципальных образований: «Абсолютно во всех случаях, где властные функции соседствуют с хозяйствующими функциями по распоряжению имуществом, возникает угроза коррупции... Избыточное имущество влечет за собой избыточные полномочия, а содержание администраторов имущества обходится дороже, чем доходы от этого имущества... Сегодня в структуре доходов муниципалитетов 35–40% составляют доходы от использования имущества. В развитых экономиках доля неналоговых доходов — 5–6%. Это предел» [7, с. 5–6]. В. В. Путин в бытность своего президентства еще более четко определял свою позицию по рассматриваемому вопросу: «У власти должно остаться только то имущество, которое необходимо для властных полномочий» [8].

Такая позиция в отношении муниципальной собственности является убедительной и в целом оправданной. Однако в данном случае могут быть

высказаны следующие контраргументы:

1. Почему на практике только в отношении муниципальных образований проводится жесткая политика по определению границ муниципальной собственности?
2. В развитых экономиках небольшая доля неналоговых доходов покрывается за счет налоговых доходов. Только доходы от налога на недвижимость составляют там 60% доходов местных бюджетов [9]. А что можно сказать в этом плане о России?

\*\*\*

Как известно, доходы местных бюджетов включают в себя:

- налоговые доходы,
- неналоговые доходы,
- безвозмездные перечисления.

Налоговые доходы дифференцируются на:

- доходы от местных налогов,
- отчисления от федеральных налогов по нормативам, установленным в бюджетном кодексе,
- отчисления от региональных налогов по нормативам, установленным региональными органами власти.

Наиболее значимы доходы от местных налогов, т. к. размеры их поступления в местные бюджеты напрямую зависят от деятельности органов местного самоуправления.

В результате изменения бюджетного и налогового законодательства в течение последних лет в числе местных налогов, формирующих финан-

совую базу местных бюджетов за счет собственных средств, осталось всего 2 налога: земельный налог и налог на имущество физических лиц.

Закрепленные за местными бюджетами в размере 100% поступления от земельного налога и налога на имущество физических лиц фактически дают средств намного меньше ожидаемого и не покрывают значительную часть расходных обязательств.

Из представленной ниже таблицы (табл. 1) [10, с. 46] видно, что доля доходов от местных налогов в структуре доходов местных бюджетов в 2006 г. составила менее 11%.

Муниципальные образования за счет собственной финансовой базы (налоговых и неналоговых доходов) не способны обеспечить выполнение возложенных на них бюджетным законодательством расходных обязательств в полном объеме.

Так, в Республике Карелия финансовые ресурсы городских поселе-

ний в 1,5 раза меньше, чем необходимо, сельских — в 5 раз. Нередко средств в местном бюджете хватает лишь на выплату заработной платы муниципальным служащим. По информации региональных контрольно-счетных органов, всего 2% муниципальных образований России являются самодостаточными, расходы остальных в среднем вдвое превышают их доходы [11]. Недостаток собственных доходов местных бюджетов компенсируется бюджетными трансфертами.

Расходы местных бюджетов на решение вопросов местного значения, по данным Министерства финансов РФ, в 2006 г. составили 1074 млн руб. Данные расходы на 59,5% были покрыты за счет налоговых и неналоговых доходов местных бюджетов в сумме 638,5 млн руб. Остальная часть расходов покрывалась за счет межбюджетных трансфертов. Однако в ближайшие 3 года соотношение собственных доходов

Таблица 1

## Структура налоговых доходов местных бюджетов за 2006 г.

Наименование налога	Сумма доходов, млн руб.	Доля в общей сумме налогов, %
Налог на доходы физических лиц	286,4	61,4
Единый сельскохозяйственный налог	0,7	0,15
Налог на имущество физических лиц	4,8	1,03
Земельный налог	46,3	9,9
Другие налоги и сборы, в том числе отчисления от региональных налогов	132,9	27,5

и межбюджетных трансфертов, по расчетам того же Министерства финансов РФ, существенно изменится: безвозмездные поступления из других бюджетов бюджетной системы РФ в местные бюджеты РФ в 2008–2010 гг. составят в среднем около 60 % годовых объемов доходов местных бюджетов. В то же время фактически в четверти субъектов Российской Федерации этот показатель уже превышает 65%, в отдельных регионах (Карачаево-Черкесия, Якутия, Курганская область) — превышает 75%, а в республиках Алтай и Тыва — свыше 80%. По данным из других источников, уже в настоящее время доходы местных бюджетов от безвозмездных поступлений составляют до 85% от общего уровня доходов местных бюджетов [12, с. 42].

Можно согласиться с официальной позицией Министерства финансов РФ, в соответствии с которой сбалансированность местных бюджетов должна рассматриваться не только с позиции финансового обеспечения муниципальных образований закрепленными за ними действующим законодательством налогами, но и с учетом выделяемых из региональных бюджетов *межбюджетных трансфертов*, за счет которых возможно в условиях значительной дифференциации налогового потенциала муниципальных образований осуществлять выравнивание их бюджетной обеспеченности. Все дело в доле межбюджетных трансфертов в структуре доходов местных бюджетов. Когда

доля межбюджетных трансфертов в структуре доходов местных бюджетов в каждом четвертом субъекте федерации превышает 65 %, а в некоторых составляет 80–85 %, то можно говорить о размывании одного из базовых принципов бюджетной системы России — принципа финансовой самостоятельности муниципальных образований.

По мере реализации норм Закона № 131-ФЗ об объектном составе муниципальной собственности и о разграничении объектов собственности между РФ (субъектами РФ) и муниципальными образованиями ситуация будет только ухудшаться. Дело в том, что доходы местных бюджетов будут сокращаться за счет изъятия из состава муниципальной собственности прибыльно ориентированных предприятий, а расходы будут увеличиваться за счет поддержания в работоспособном состоянии передаваемого в муниципальную собственность имущества, которое, как отмечалось ранее, по своей сути является доходопотребляющим. Увеличивающийся разрыв между доходами и расходами местных бюджетов можно будет покрывать только за счет увеличения объема и, соответственно, доли в структуре доходов местных бюджетов межбюджетных трансфертов. А это, в конечном счете, будет вести к тому, что экономической (финансовой) базой муниципальных образований со временем станут бюджетные трансферты, т. е. финансирование из вышестоящих бюджетов.

1. *Анюшев Ю.* Развитие имущественных отношений на муниципальном уровне // Федерализм. 2008. № 3.
2. *Леви А.* Муниципальная собственность: проблемы формирования // Муниципальная власть. 2007. № 1.
3. *Шугрина Е.* Особенности арбитражной практики по некоторым вопросам муниципальной собственности // Муниципальная экономика. 2008. № 2.
4. Там же. С. 43.
5. Там же. С. 36.
6. *Волков В. В.* Проблемы и перспективы формирования состава муниципальной собственности и возможности повышения эффективности использования муниципального имущества // Местное самоуправление в РФ. 2008. № 5.
7. *Плескачевский В.* Аспекты управления муниципальным имуществом в ходе реализации административной реформы // Муниципальная власть. 2008. № 2.
8. Там же. С. 5.
9. Там же.
10. Материалы Министерства финансов РФ к совместному заседанию комитета Государственной думы по вопросам местного самоуправления с комитетом Государственной думы по бюджету и налогам от 23 апреля 2007 г. // Государственная власть и местное самоуправление. 2007. № 6.
11. Использование средств федерального бюджета, выделенных на реализацию Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в 1-м квартале 2006 г.: Аналитическая записка от 28 апреля 2006 г. / Счетная палата РФ [Электронный ресурс] // Прайм-тасс: Агентство экономической информации. URL: <http://www.prime-tass.ru/news/show.asp?id=588961&ct=news> (дата обращения: 13.02.2009)
12. *Чуловский К. Ю.* Отрицательные трансферты из местных бюджетов в системе межбюджетных отношений // Право и политика. 2007. № 9.

## М. Ю. СЛАВГОРОДСКАЯ

# ОРГАНИЗАЦИЯ ФИНАНСИРОВАНИЯ КРУПНЫХ ГОРОДОВ: ЕСТЬ ЛИ СТИМУЛЫ К СТРАТЕГИЧЕСКОМУ РАЗВИТИЮ?

### КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:

*организация финансирования, крупные города, стратегическое развитие, фискальная автономия, финансовая самостоятельность*

### KEY WORDS:

*organization of funding, cities, strategic development, fiscal autonomy, financial self-sufficiency*

Статья посвящена рассмотрению финансовых стимулов, способствующих повышению эффективности деятельности органов власти на муниципальном уровне, за счет создания полноценной системы местных налогов, а также обеспечения фискальной автономии местных бюджетов. Автор считает, что расширение перечня местных налогов, а также установление нормативов отчислений от налогов должны обеспечить финансовую самостоятельность местных органов власти и их заинтересованность в проведении реформ.

The article is dedicated to the consideration of the financial stimuli, contributing to the improvement of efficiency in activity of power organs at municipal level by formation of full-fledged system of local taxes and fiscal autonomy of local budgets. The author considers that extension of the list of local taxes as well as establishing of the normative base for tax deduction should provide financial self-sufficiency of local power organs and promote their interest in realization of reforms.

В последнее время в России все чаще начал подниматься вопрос о необходимости проведения целенаправленной политики по развитию крупных городов. В частности, в Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г. крупнейшие города и городские агломерации названы зонами опережающего экономического роста, которые призваны во многом определить региональное развитие страны в средне- и долгосрочной перспективе.

Вместе с тем в настоящий момент многие российские города испытывают серьезные проблемы. Одна из основных — снижение численности населения. В частности, в 28 из 32 городов с населением более 500 тыс. человек зафиксировано снижение численности в период 2002–2007 гг. Два из 11 городов, население которых в 2002 г. превышало 1 млн человек (Пермь и Волгоград), потеряли статус городов-миллионников. При этом помимо естественной убыли населения, которая является общероссийской тенденцией, для региональных

центров характерен отток экономически активного населения в столичные регионы. Это ведет к изменению социально-демографической структуры населения — увеличению доли жителей старшего возраста в общей численности городского населения. Возможными последствиями являются возрастание социальной нагрузки на бюджеты муниципальных образований, возникновение дефицита трудовых ресурсов и общее снижение экономической активности.

Для преодоления наметившихся негативных тенденций городским властям необходимо проводить активную политику по развитию городов с целью изменения основы городской экономики (вместо тяжелой промышленности развитие сектора бизнес-услуг), повышения уровня жизни, улучшения экологической ситуации и т. п. Иными словами, необходима продуманная стратегия по повышению привлекательности городов для населения, бизнеса, туристов, которая позволила бы российским городам перейти на новый качественный уровень своего развития. При этом финансовый кризис, который многие рассматривают как препятствие для долгосрочного планирования, должен стать дополнительным стимулом для переосмысления политики по управлению территориями, поскольку значительное ухудшение положения крупных градообразующих предприятий старопромышленных городов, неблагоприятная ситуация на рынках труда заставляет искать новые направления городского развития.

Процесс стратегического планирования в последние годы получил достаточно широкое распространение, как на региональном, так и на муниципальном уровне. Однако, как показывает анализ принятых документов, большинство из них разрабатывалось формально и не нашло применения в практической деятельности муниципальных властей. В этой ситуации возникают естественные вопросы: есть ли стимулы для городских властей заниматься развитием подведомственных им территорий? Есть ли возможности для долгосрочного экономического и финансового планирования на муниципальном уровне в рамках действующего законодательства?

Очевидно, что на процесс принятия решений на муниципальном уровне оказывает влияние большое число факторов. Однако в рамках настоящей статьи будут рассмотрены только финансовые стимулы, которые заложены в систему межбюджетных отношений на федеральном и региональном уровнях. При этом акцент будет сделан на финансовой политике по отношению к городским округам, поскольку именно этот статус в большинстве случаев получили крупные города<sup>1</sup>.

1 В рамках муниципальной реформы были созданы несколько типов муниципальных образований: городские округа, муниципальные районы, городские и сельские поселения. Предполагалось, что крупные города, имеющие потенциал развития и являющиеся точками роста для своих территорий, получают статус городских округов,

Существующая на настоящий момент система финансирования органов местного самоуправления начала складываться после внесения изменений и дополнений в Бюджетный и Налоговый кодексы Российской Федерации. Основными направлениями реформирования, предусмотренными этими документами, стали следующие:

- практическое воплощение принципа разграничения доходных источников между различными бюджетными уровнями путем закрепления на постоянной основе нормативов отчислений от федеральных налогов;
- закрепление правил и процедур финансирования переданных государственных полномочий;
- детальное регулирование механизмов распределения межбюджетных трансфертов, призванное перейти от финансирования бюд-

---

который наделяет органы власти этих территорий всем объемом полномочий по решению вопросов местного значения. Необходимо отметить, что далеко не все крупные города получили статус городских округов в ходе муниципальной реформы. В частности, городскими поселениями стали все крупные города Ленинградской области (Гатчина, Выборг, Всеволожск и др.), г. Ангарск Иркутской области и ряд других. Органы местного самоуправления этих городов по объему своих полномочий и доходных источников были приравнены к местным властям сельских территорий. В результате управление этими городами осуществляется разными уровнями муниципальной власти, что не может не сказаться на возможности выработки и финансирования согласованной политики по управлению городом.

жетной сети к выравниванию бюджетной обеспеченности и формированию условий для решения закрепленных вопросов местного значения.

Потребность реформы системы финансовых взаимоотношений между регионами и муниципалитетами назрела давно и была связана с необходимостью в изменении мотивации деятельности муниципальных образований, преодолении их иждивенческого отношения и ориентации на постоянную поддержку «сверху». Укрепление финансовых основ местного самоуправления должно было заставить органы местного самоуправления концентрировать внимание на улучшении собственной деятельности и проведении активной политики по развитию своих муниципальных образований. Вместе с тем заложенные на федеральном и региональном уровне инструменты бюджетной политики оказывают как стимулирующее, так и дестимулирующее действие на муниципальные органы власти.

К *основным стимулам* по развитию налоговой базы и, соответственно, по привлечению на территорию городов инвестиций относятся установленные на постоянной основе нормативы отчислений от налогов. Бюджетным кодексом РФ за городскими округами были закреплены нормативы отчислений от федеральных и местных налогов, в том числе:

- 30% отчислений от подоходного налога,

- 90% от единого налога на вмененный налог,
- 100% государственной пошлины, подлежащей зачислению в местные бюджеты,
- 60% единого сельскохозяйственного налога,
- 100% земельного налога,
- 100% налога на имущество физических лиц.

Очевидно, что закрепление на федеральном уровне единых нормативов в условиях чрезвычайно высокой дифференциации налоговой базы по территории страны не может обеспечить значительный объем финансирования бюджетных расходов, поскольку федеральные нормативы установлены на минимально возможном уровне. Необходимость установления нормативов на низком уровне объясняется тем, что при ориентации на более высокий уровень доходов при закреплении единых нормативов наиболее финансово обеспеченные муниципалитеты, которыми в большинстве случаев являются городские округа, могут получить доходы, существенно превышающие сложившийся уровень расходов. Вместе с тем в региональных бюджетах не останется средств на выравнивание бюджетной обеспеченности остальных муниципальных образований.

В связи с этим значительные полномочия по установлению нормативов отчислений от налогов были предоставлены субъектам РФ. В частности, Бюджетным кодексом было установлено, что не менее 10% поступлений от подоходного налога,

зачисляемого в региональный бюджет, должно распределяться между муниципалитетами в виде единых и/или дополнительных нормативов. Однако данные нормативы могут устанавливаться для любых типов муниципальных образований, а не только для городских округов. Федеральным законодательством также предусмотрено, что на региональном уровне могут устанавливаться единые и / или дополнительные нормативы от налогов, поступающих в бюджет субъекта РФ.

Как показал анализ регионального законодательства, далеко не все регионы приняли решение об установлении единых нормативов на постоянной основе. В 2007 г. единые нормативы для городских округов были введены в 51 из 77 регионов, в 2008 г. — в 55 регионах<sup>2</sup>. При этом в большинстве из этих регионов размер нормативов был незначительным. Такая политика федеральных и региональных властей привела к значительному сокращению доли налоговых доходов в местных бюджетах в целом по стране, но, тем не менее, позволила крупным городам практически выйти на уровень бездотационности.

При подготовке настоящей статьи была проанализирована система финансовых взаимоотношений субъектов РФ с 38 крупнейшими городами России, в том числе 32 городами

<sup>2</sup> Подробно результаты анализа межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации изложены в книге [1].

с численностью населения более 500 тыс. человек и 6 городами с численностью от 350 до 500 тыс. человек, которые являются наиболее перспективными и быстроразвивающимися территориями. В исследование не были включены Москва и Санкт-Петербург, которые являются субъектами РФ и для которых установлена особая система финансирования их деятельности. Как видно из таблицы 1, в среднем по крупным городам доля налоговых и неналоговых доходов в собственных доходах бюджетов<sup>3</sup> достигает 81,21%. Сравнение

структуры доходов российских городов с крупнейшими городами в зарубежных странах показывает, что по обеспеченности налоговыми и неналоговыми доходами ситуация сравнима. В среднем доля налоговых и неналоговых доходов в доходах местных бюджетов в западных странах составляет около 70%. Это характерно, в частности, для Нью-Йорка (США), Монреаля, Торонто (Канада), ряда городов в европейских странах.

К сожалению, имеющиеся данные бюджетной статистики не по-

Таблица 1  
Структура собственных доходов местных бюджетов, %<sup>4</sup>

	Консолидированные местные бюджеты	В среднем по городским округам	В среднем по крупным городам
Налоговые и неналоговые доходы, всего	48,75	67,03	81,21
В том числе:			
– налоговые	35,41	47,49	55,19
– неналоговые	13,35	19,53	26,02
– дотации	20,88	8,15	1,66
– субсидии	27,96	20,73	25,92

3 Согласно Бюджетному кодексу РФ, к собственным относятся доходы, направляемые на финансирование решения вопросов местного значения. Соответственно, из состава собственных доходов исключаются субвенции, направляемые на финансирование переданных государственных полномочий.

4 Источник: отчеты об исполнении консолидированных региональных и местных бюджетов за 2007 г. Минфин России: решения об утверждении отчетов об исполнении бюджетов городов за 2007 г.

зволяют разделить налоговые доходы, поступающие по единым и дополнительным нормативам. Вместе с тем значительное использование на региональном уровне такого инструмента, как дополнительные нормативы, устанавливаемые на один год, в значительной степени ограничивают возможности местных органов власти по долгосрочному финансовому планированию. Краткосрочные нормативы не гарантируют стабильность налоговых поступлений, поскольку любые изменения в налоговой базе могут привести к изменению размера нормативов в следующем финансовом году. Ситуацию несколько улучшает наличие трехлетнего регионального бюджета. Однако и в данном случае размер этих нормативов может корректироваться ежегодно.

К факторам, оказывающим дестимулирующее воздействие на органы местного самоуправления, можно отнести применение инструментов бюджетной политики, ограничивающих финансовую автономию местных бюджетов, а именно:

- 1) определение муниципального развития на региональном уровне;
- 2) отсутствие гибкости финансовой системы на местном уровне;
- 3) возможность использования отрицательного трансферта.

Остановимся более подробно на каждом из этих факторов.

## Определение приоритетов муниципального развития на региональном уровне

Дестимулирующее воздействие на органы местного самоуправления оказывает значительный объем средств, передаваемых в виде целевых трансфертов. Как видно из таблицы 1 (с. 145), в структуре собственных доходов местных бюджетов значительную долю составляют субсидии. Их доля в консолидированных местных бюджетах в 2007 г. составляла 28%, в бюджетах городских округов — 20,73%.

При разработке федерального законодательства о межбюджетных отношениях такой инструмент, как субсидии на софинансирование расходов местных бюджетов, был предусмотрен для того, чтобы обеспечить реализацию государственных приоритетов на местном уровне. Однако в таком виде данный инструмент применяется не так часто. Примером регионов, где субсидии применяются для реализации приоритетов региональной политики на муниципальном уровне, может быть Пермский край. В крае на региональном уровне было определено несколько приоритетных проектов, таких как «Новая школа», «Качественное здравоохранение», «Достойное жилье», «Муниципальные дороги». При этом муниципалитеты самостоятельно принимали решение о своем участии в этих проектах и распределяли причитающийся им объем субсидий между различными проектами, а также между отдель-

ными направлениями расходов в рамках каждого из этих проектов.

Между тем в большинстве случаев данный инструмент используется как способ ограничения самостоятельности местных властей в распоряжении бюджетными ресурсами. Субсидии выделяются на текущие расходы муниципалитетов (например, оплата коммунальных услуг бюджетных учреждений, повышение оплаты труда бюджетникам, организация школьного питания и т. п.), которые при другой организации системы межбюджетных отношений могли бы быть профинансированы за счет налоговых, неналоговых доходов или дотаций.

### **Отсутствие гибкости финансовой системы на местном уровне**

Проведение активной политики по развитию территорий требует от органов местного самоуправления принятия решений, которые могут приводить к изменению объема расходных обязательств. Например, повышение привлекательности города может быть связано с необходимостью повышения расходов на благоустройство, охрану порядка или другие мероприятия. В этой ситуации критичной является возможность городских властей влиять на параметры налогообложения, что обычно возможно при введении местных налогов.

Как показывает международная практика, местное налогообложение получило достаточно широкое рас-

пространение практически во всех странах Организации Экономического Сотрудничества и Развития (ОЭСР). В среднем по федеративным государствам доля местных налогов в общем объеме налоговых поступлений в местные бюджеты составляет 56%, по унитарным государствам — 73,5% (табл. 2, с. 149). При этом к местным налогам относятся налоги, зачисляемые в местные бюджеты, по которым местные органы власти регулируют один или несколько параметров налогообложения (налоговые ставки, налоговую базу, систему льгот). Местными налогами могут быть как налоги на недвижимое имущество, так и подоходные налоги, налоги с продаж и иные виды налогов. В ряде стран законодательством предусматривается открытый перечень местных налогов, и муниципалитеты могут вводить любые местные налоги (например, в Японии и США).

В России сложилась иная ситуация. Как показывает анализ структуры налоговых доходов городских округов, основной объем доходов муниципалитеты получают от федеральных и региональных налогов и налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами. Доля местных налогов, которыми являются земельный налог и налог на имущество физических лиц, в консолидированных местных бюджетах существенно ниже, чем в среднем по странам — участникам ОЭСР, и не превышает 7%; в бюджетах городских округов этот показатель достигает 11,8%. При этом основные характеристики этих

налогов определяются федеральным законодательством. К компетенции органов местного самоуправления относится только установление ставок этих налогов (в пределах, определенных федеральным законодательством) и системы льгот (помимо льгот, введенных на федеральном уровне).

Очевидно, что такой подход к обеспечению местных бюджетов налоговыми доходами в значительной степени ограничивает возможности органов местного самоуправления изменять параметры налогообложения с целью достижения сбалансированности бюджетов при существенных изменениях расходной части бюджетов. Данная проблема могла бы быть частично решена введением налога на недвижимость при условии, если муниципальным образованиям будут предоставлены достаточные полномочия по регулированию налоговой ставки и ряда других параметров налогообложения<sup>5</sup>.

### **Возможность использования отрицательного трансферта**

Бюджетным кодексом РФ предусмотрен такой инструмент бюджетной политики, как субсидии из местных бюджетов в бюджет субъекта Российской Федерации, или отрицательные трансферты. Отрицательные

трансферты вводятся по решению субъекта РФ для муниципалитетов, расчетные налоговые доходы которых превышают уровень, установленный законом субъекта Российской Федерации. По Бюджетному кодексу этот уровень не может быть ниже двукратного среднего уровня подушевых расчетных налоговых доходов по региону. Федеральным законодательством также установлены ограничения на объем отрицательных трансфертов: трансферты не могут быть больше 50% разницы между расчетными налоговыми доходами местного бюджета в расчете на одного жителя и двукратным средним уровнем расчетных налоговых доходов в расчете на одного жителя в последнем отчетном году.

Возможность взимания отрицательного трансферта предусмотрена законодательством большинства регионов России. Однако на практике отрицательный трансферт не получил широкого распространения. В частности, в 2007 г. отрицательный трансферт уплачивали отдельные муниципалитеты в 12 регионах, в 2008 г. — в 23 регионах.

Необходимо отметить, что целесообразность использования механизма отрицательного трансферта еще на этапе разработки федерального законодательства вызвала серьезные сомнения, что объясняется следующими причинами:

- отрицательный трансферт снижает стимулы к наращиванию налоговой базы в наиболее финансово обеспеченных муниципалитетах;

5 По мнению автора, в целом налоговая база по налогу на недвижимость должна регулироваться на региональном уровне. При этом муниципальным образованиям может быть предоставлена возможность воздействовать на налоговую базу.

Таблица 2

Доля местных налогов в общем объеме налоговых доходов  
местных бюджетов в странах ОЭСР [2; 3]

	Доля местных налогов в налоговых доходах местных бюджетов, %	в том числе местных налогов, по которым местные органы власти регулируют		
		налоговую базу и налоговую ставку	только налоговую ставку	только налоговую базу
<b>Федеративные государства</b>				
Мексика	14	14	–	–
Австрия	20	9	11	–
Германия	52	1	52	–
Бельгия	97	13	84	–
Швейцария	97	–	97	–
<b>Унитарные государства</b>				
Норвегия	5	–	5	–
Чешская республика	8,3	2,7	5,6	–
Венгрия	49,2	–	49,2	–
Польша	42,5	–	41,9	0,6
Португалия	63	49	14	–
Испания	84	33	51	–
Финляндия	89	–	89	–
Япония	94	–	94	–
Дания	96	–	96	–
Новая Зеландия	98	98	–	–
Нидерланды	100	–	100	–
Великобритания	100	–	100	–
Исландия	100	8	92	–
Швеция	100	4	96	–

Таблица 3

**Города, получающие дотации из фондов финансовой поддержки  
и уплачивающие отрицательный трансферт  
в региональный бюджет<sup>6</sup>**

Название городского округа	Размер дотаций, тыс. руб.	Размер отрицательного трансферта в региональный бюджет, тыс. руб.	Доля отрицательного трансферта в общем объеме дотаций, %
Ижевск	33369	76121	228,12
Нижний Новгород	38045	104771	275,39
Пенза	30372	104631	344,50
Пермь	126875	391003	308,18
Саратов	1007340	148261	14,72
Тула	398017	391003	98,24

- этот механизм может быть использован региональными властями в целях политического давления на руководителей муниципальных образований с высокими налоговыми доходами;
- в рамках механизма отрицательного трансферта не определена специфика городских округов. В частности, не учитывается объективная потребность в более высоких бюджетных расходах, связанных с необходимостью содержания более сложной и дорогостоящей коммунальной и дорожной инфраструктуры города и более высоких при прочих равных условиях расходов на решение проблем экологической и личной безопасности.

Правильность последнего из приведенных выше тезисов подтверждается практикой применения отрицательного трансферта по отношению к городским округам. Как показывает анализ регионального законодательства, из 32 крупнейших городов России отрицательный трансферт в 2008 г. был введен для 11 городов. При этом 7 городов (Ижевск, Нижний Новгород, Пенза, Пермь, Саратов и Тула) являлись одновременно плательщиками отрицательного трансферта и получателями дотаций из регионального бюджета (табл. 3).

Такая организация межбюджетных отношений представляется крайне нелогичной. Во-первых, она создает дополнительные встречные финансовые потоки между региональным и муниципальными бюджетами. Во-вторых, вынуждает перечислять средства в региональный бюджет

<sup>6</sup> Источник: законы о региональных бюджетах на 2008 г.

из бюджетов городов, которые сами нуждаются в финансовой помощи.

Подводя итог вышесказанному, необходимо отметить, что финансовая политика является одним из основных элементов городского управления. Соответственно, подходы к организации системы межбюджетных отношений оказывают влияние не только на текущую деятельность органов местного самоуправления по предоставлению муниципальных услуг, но и на их возможности по стратегическому развитию территорий.

В последние годы на федеральном уровне проведена большая работа по совершенствованию системы межбюджетных отношений. Целью этой деятельности было создание условий по обеспечению финансовой самостоятельности местных бюджетов, обеспечение возможности долгосрочного финансового планирования на муниципальном уровне, создание стимулов для повышения эффективности деятельности органов власти. Вместе с тем до настоящего времени остались вопросы, которые необходимо решить для достижения этой цели. В частности, реальная фискальная автономия местных бюджетов невозможна без полноценной системы местных налогов, которые бы составляли значимую долю в бюджетах. Возможны несколько подходов к решению данной проблемы. Первый — это расширение перечня местных налогов, которые могут вводиться органами местного самоуправления на своих территориях. При этом за мест-

ными властями целесообразно закрепить отдельные налоговые полномочия (регулирование налоговых ставок, возможно, налоговой базы). Второй подход — совершенствование системы поимущественных налогов, в рамках которого в перспективе возможен переход к налогу на недвижимость, взимаемого с рыночной стоимости.

Кроме того, федеральным законодательством о межбюджетных отношениях предусматривается достаточно широкий спектр инструментов бюджетной политики. При этом субъектам РФ предоставлена возможность самостоятельно выбирать те инструменты, которые позволят им в наибольшей степени достичь целей своей политики. Соответственно, финансовая самостоятельность местных органов власти и их заинтересованность в проведении реформ по расширению налоговой базы во многом зависит от политики субъектов РФ в сфере межбюджетного регулирования. Однако, как показывает анализ, в значительном числе случаев данная система не является оптимальной: вместо установления нормативов отчислений от налогов используются механизмы финансовой помощи, вместо нецелевых трансфертов активно применяются целевые трансферты и т. п.

Причиной отсутствия инициативы руководства крупных городов является не столько несовершенство федерального законодательства, сколько правоприменительная практика в регионах. Соответственно, изменение ситуации возможно только

при формировании у руководства регионов понимания того, что процветание региона во многом определяется уровнем развития крупных городов, расположенных на его тер-

ритории, их конкурентоспособностью на национальных и международных рынках и привлекательностью для населения, бизнеса, туристов.

1. *Славгородская М., Летунова Т., Хрусталева А.* Анализ финансовых аспектов реализации местного самоуправления. М.: ИЭПП, 2008.
2. OECD (1999) Taxing Powers of State and Local Government // OECD Tax Policy Studies. 1999. № 1.
3. OECD (2002) Fiscal Design Surveys across Levels of Government // OECD Tax Policy Studies. 2002. № 7.

Т. В. ШИПУНОВА

## ЭВОЛЮЦИЯ И ПРОБЛЕМЫ МЕНЕДЖМЕНТА СОЦИАЛЬНОЙ РАБОТЫ

### КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:

*эволюция, менеджмент, социальная работа, модели управления*

Автор дает определение понятию менеджмент социальной работы, а также описывает цели такого менеджмента, его объект и предмет. В статье подробно рассматриваются факторы, влияющие на выбор модели управления в социальной работе, описываются научные концепции менеджмента, разработанные в разные периоды времени различными научными школами. Анализируются проблемы в сфере управления социальной работой в России, а также обсуждаются пути их решения.

В Конституции Российской Федерации зафиксирована нацеленность российского общества на строительство социального государства. Средством воплощения общественного устремления является социальная политика, призванная обеспечить интеграцию человека в быстро изменяющееся современное общество. А механизмом реализации социальной политики выступает социальное управление (или социальный менеджмент).

Социальное управление представит как социальный институт, состоящий из рационально построенной системы учреждений и естественно складывающихся отношений участ-

### KEY WORDS:

*evolution, management, social work, management models*

The author gives the definition of the concept of social work management, and also describes the purposes of the management, its object and subject. In the article the factors that influence on the choice of a model of social work management are described in detail. Scientific concepts of management, developed in different periods of time by different scientific schools are as well described. The problems in the sphere of social work management in Russia are analyzed, and the methods of their solution are discussed.

ников социальных взаимодействий. Социальное управление ориентировано на изменение социальных процессов, которые негативно влияют на жизнь социума. В этой связи большое значение приобретает такое понятие, как управляемость процессов. Под управляемостью процесса понимается реальная возможность рационального вмешательства в его протекание, возможность влияния на его движение в желательном для общества направлении [1, с. 96]. Эта цель может быть достигнута через конструирование и проектирование новой социальной реальности, процессов общественного развития, благоприятной для человека социальной среды, со-

здание адекватных новым условиям социальных организаций, формирование гражданского общества, повышение уровня социальной справедливости и солидарности в социуме.

*Менеджмент социальной работы*, являясь частью социального управления, пожалуй, как никакой другой вид менеджмента соответствует целям вмешательства в негативные социальные процессы, их изменения или, по крайней мере, минимизации вреда от их существования. Он представляет собой профессиональную деятельность по организации работы учреждений социальной сферы, ориентированных на решение социальных проблем и, в первую очередь, проблем малообеспеченных и слабо защищенных слоев населения.

*Целью* управления социальной работой является руководство производством социальных услуг, направленных на минимизацию вреда от существования социальных проблем. Соответственно основными *задачами* будут: создание условий для эффективной деятельности социальных служб; активизация потенциала общества в устранении препятствий для адаптации и интеграции слабо защищенных людей в социум; реализация социальных услуг в виде программ социальной помощи, поддержки, реабилитации, реадaptации, реинтеграции и т. д.

Как любая деятельность, управление социальной работой имеет свои объект и предмет. *Объектом* управления социальной работой выступают социальные процессы и социаль-

ные отношения на межличностном, межгрупповом и социетальном уровнях, а также субъекты этих отношений — индивиды и группы людей. *А предметом* (как и предметом социальной работы вообще) — социальная проблема и / или проблемная ситуация с точки зрения возможности их решения управленческими (организационными) методами. При этом под социальной проблемой понимается противоречие между желательным и действительным, создающее своеобразное поле неопределенности, в котором и требуется приложение усилий специально подготовленных субъектов — менеджеров и специалистов социальной работы.

Прилагаемые усилия, их интенсивность, формы воплощения тесно сопряжены с такими особенностями социальной проблемы, как: а) обусловленность конкретно-историческими условиями общества на данном этапе его развития; б) осознанность субъектами социальных отношений значимости и сути проблемы и наличие социальной цели, направленной на ее решение. В этом контексте проблемная ситуация будет представлять собой одно из воплощений, проявлений социальной проблемы, позволяющей определить меру управляемости каким-либо социальным процессом, характер которого оценен негативно и, соответственно, требует рационального вмешательства с целью изменения.

Решение проблемы одного уровня часто вызывает появление других сложных проблем более высокого

уровня. Таким образом, проблемное поле социальной работы практически безгранично, как безгранично разнообразие противоречий в жизни и развитии общества. Тем не менее, можно говорить и о *конечном продукте управления социальной работой* — производстве услуг, которые включают в себя: материальную помощь, создание благоприятных условий для развития человека и его интеграции в социум, восстановление прав человека, повышение социальной компетентности, консультацию (юридическую, психологическую, педагогическую) и т. д. Произведенные услуги не всегда являются решением проблемы, чаще они направлены на минимизацию вреда от ее существования. Кроме того, необходимо учитывать, что социальное управление вообще и управление социальной работой в частности не обязательно должно приводить к коренному изменению процесса. Оно в значительно большей степени направлено на выработку общих взглядов на решение проблем и достижение договоренностей о совместных действиях заинтересованных субъектов социальных отношений.

Выбор модели управления в социальной работе зависит от многих факторов, однако, если исходить из методологии социального управления, главными факторами будут те, которые, с одной стороны, определяют наши представления об управлении рационально созданными системами (организациями, учреждениями социальной работы), с другой — те, которые характеризуют естественно

сложившуюся кооперацию членов социума в совместной жизнедеятельности и которые направлены на преодоление негативных социальных явлений.

В *первую группу факторов* входят научные концепции менеджмента, разработанные в разные периоды, начиная с конца XIX в.: школа научного управления (Тейлор, Эмерсон, Форд, супруги Гилбрет, Гант), классическая, или административная, школа (Файоль, Урвик, Муни), концепция рационально-бюрократического управления (Вебер), школа человеческих отношений (Фоллетт, Мэйо), школа поведенческих наук, школа науки управления, школа социальных систем, а также процессный (с конца 1950-х гг.), системный (с середины 1970-х гг.) и ситуационный (1980-е гг.) подходы.

Все эти школы имеют как свои достоинства, так и свои недостатки. Некоторые их положения и принципы управления были адаптированы к нуждам управления социальной сферой и до сих пор находят применение в практике решения социальных проблем и управления социальными организациями. В качестве примера можно назвать следующие принципы: разделения труда и функциональной специализации, профессионального отбора и обучения, нормирования труда, унификации и стандартизации, специализации управления по функциям, делегирования полномочий соответственно уровню ответственности, единоначалия, оптимальной нормы управляемости, деперсонифи-

цированной деятельности должностных лиц, учета неформальной организации наряду с формальной, учета интересов и социальных потребностей сотрудников организации, демократизации управления и др.

Кроме названных школ, на менеджмент социальной работы влияют также частные концепции и теории, развиваемые как отдельные области науки управления. К ним, в первую очередь, следует отнести разработки в области управления рисками, человеческими ресурсами, проектами, инновациями, производством услуг, а также маркетинг, фандрайзинг, PR и другие направления. Немалое значение для развития менеджмента социальной работы имеют современные представления о технологиях, методах и процедурах управления в области прогнозирования и планирования, информационного обеспечения, создания коммуникаций, мотивации и стимулирования, контроля, координации и т. д.

Ко *второй группе* относятся факторы, обуславливающие и характеризующие неформальную кооперацию членов социума. Здесь речь идет, прежде всего, о взаимовыручке и поддержке, участии граждан в управлении общественными делами, развитии гражданской активности, неформальной включенности во все процессы, протекающие в обществе и влияющие на жизнь отдельного человека. На степень включенности людей в дела общества, решение социальных проблем большое влияние оказывают социальные противоречия:

1. *Противоречие между принципом индивидуализма и принципом коллективизма.* Для социальной практики это противоречие оформляется в противостояние интересов личности и общества, гражданина и государства. Если при этом провозглашается принцип индивидуализма, который поддерживает автономию личности и, соответственно, ориентирует все социальные институты на защиту прав человека, то при этом забываются интересы целого (общества). По этому пути шли западные демократии до 1980-х гг. Если же провозглашается принцип коллективизма, утверждающий приоритет интересов целого (коллектива, общества), — упускаются из виду интересы и права отдельного, конкретного человека, что можно наблюдать в странах Востока и при тоталитарных режимах.
2. *Противоречие между точкой зрения профессионалов и обывателей.* Данное противоречие актуализируется как несовпадение точек зрения, подходов к решению проблем между законодателем и гражданами (например, при выборе политики прогибиционизма или аболиционизма в отношении негативных социальных явлений).
3. *Противоречие между требованием расширения социальных программ и требованием снижения налогов.*
4. *Противоречие между принципом защиты прав человека и различными проявлениями дискриминации в современном обществе.*

5. *Противоречие между идеологией демократии и правом государства на насилие* (например, смертная казнь, практикуемая в разных странах).
6. *Противоречие между потребностью стабильного развития, дающего возможность планомерного и последовательного решения социальных проблем, и усиливающейся социальной дифференциацией* как между различными странами, так и внутри отдельных стран, что в сочетании с борьбой за ресурсы приводит к локальным конфликтам и несет в себе угрозу глобальных социальных потрясений.

Не последнее место в формировании гражданской позиции, активизации потенциала граждан и повышении качества естественной кооперации играют стереотипы, сложившиеся в сознании субъектов власти, которые могут либо благоприятствовать, либо препятствовать развитию гражданского общества. К таким негативным стереотипам в российском обществе можно отнести, прежде всего, стремление власти держать под строгим контролем процесс формирования гражданского общества, а также навязывание «сверху» методов и способов решения социальных проблем. Между тем, социальное управление (в том числе и управление социальной работой) не сводится к установлению отношений «власть – подчинение». Оно занимает промежуточное положение между принуждением и самоорганизацией как формой саморегуляции, причем управление в решении соци-

альных проблем нужно тогда, когда для их решения недостаточно внутренней саморегуляции, когда требуется организованное внешнее вмешательство, координация и контроль. А компетенция органов федеральной и региональной власти должна включать в себя обеспечение условий и создание необходимых предпосылок для этого.

Основные подходы в социальной работе сформировались и утвердились в 1930-е гг., когда были разработаны научные основы социальной работы (Мэри Ричмонд, США). В то время были предложены:

- *косвенный метод «лечения»*, суть которого состояла в воздействии на окружающую среду клиента с целью ее изменения в направлении большей открытости для клиента, чтобы он смог почувствовать себя в ней более комфортно;
- *непосредственный метод*, предполагающий прямое воздействие на клиента психологическими методами (предложения, советы, уговоры, дискуссии, выработку решений).

Косвенный и непосредственный методы обусловили возникновение двух направлений социальной работы: *психологического и социологического*. Данные направления требовали специфической организационной деятельности, которая позволила бы в полной мере реализовать содержание социально-психологической помощи нуждающимся. Для организации социальной работы в рамках психологического направления необходимо

было выработать организационные методы воздействия на ближайшее окружение клиента, для социологического — разработать концепции изменения микро- или макросоциума. По сути дела, менеджмент социальной работы все время развивался в поисках этих двух моделей управления. Но лишь начиная с 1980-х гг. на Западе эти поиски начали оформляться в четкие концепции управления, которые наиболее адекватны психологическому и социологическому направлениям социальной работы и являются признанными и распространенными в цивилизованных странах.

Удовлетворению потребностей развития *социологического направления* социальной работы в наибольшей мере соответствует концепция *New Public Management* (новый общественный менеджмент), возникшая в Англии и подхваченная другими странами [2]. Предпосылками и условиями ее возникновения были: а) экономический кризис 1980-х гг., охвативший все европейские страны; б) сокращение числа сторонников политики «государства всеобщего благоденствия», обусловленное недовольством как содержанием политики, воспитывающей потребительское отношение к государству и обществу, так и бюрократизмом, расцветшим в условиях государственного административного управления; в) изменение ценностей в направлении от пассивного исполнительства к творческому самовыражению и росту потребности контроля деятельности го-

сударственных органов со стороны общественности; г) развитие теории институциональной экономики, которая была нацелена на поиск эффективного общественного устройства для обмена товарами и услугами; д) менеджментный реализм, признавший частный сектор более эффективным, придавший особую ценность и роль в решении проблем наемному персоналу, повысивший значение самостоятельности в принятии решений и признании ответственности за возможные риски.

Этот период в истории развития менеджмента связан с менеджеральной революцией. *Менеджеральная революция* (менеджерализм) характеризуется, прежде всего, тем, что стратегическая власть перестала быть привилегией центра, стала достоянием всех субъектов управления, гражданских институтов, местных сообществ, отдельных фирм и промышленных предприятий. Была выработана главная стратегия антикризисного развития — преодоление отчуждения населения от власти на местном уровне, укрепление этой власти с одновременным реформированием властных структур и включение населения в решение собственных проблем под свою ответственность.

Суть *New Public Management* заключается в следующих основных положениях:

— частичная приватизация социальных служб, которая предусматривает, что контрольный пакет акций остается у государства, за счет чего становится возможным уста-

- новление отношений «заказчик – подрядчик» между государством и учреждением-исполнителем; ограничение задач государственного сектора задачами, которые не могут быть выполнены рыночными структурами;
- переход от централизации к децентрализации; отказ от крупных управленческих организаций; дерегулирование, т. е. переход от прямого руководства (что на практике означает диктат) к стратегическому регулированию деятельности отрасли; отказ от монолитных управленческих организаций, их замена децентрализованными структурами, в которых частично обособленные управленческие звенья работают на основе контракта;
  - повышение самостоятельности органов управления на местном уровне;
  - переход от помощи организаций к самопомощи; развитие групп взаимопомощи и самопомощи;
  - «уплощение» структур управления, т. е. переход от иерархии к сетевым структурам управления;
  - создание конкурентной среды: следует всемерно поддерживать идеи конкуренции в общественном секторе, являющиеся решающим фактором повышения качества услуг в социальной сфере и финансовой дисциплины;
  - управление деятельностью следует ориентировать на ясные результаты, проверяемые содержательными индикаторами;
  - внедрение управленческих методов, характерных для частных предприятий; использование в государственном секторе рыночных методов управления, включая управление кадрами (установление отношений «заказчик – подрядчик»);
  - передача заказов на выполнение социальных услуг профессиональным подрядчикам в лице специализированных государственных служб, а также частным фирмам, учредителями которых являются государственные организации, и организациям «третьего сектора» (некоммерческим, благотворительным, группам самопомощи);
  - организация конкурсной основы передачи заказов на выполнение социальных услуг: получение финансирования от государства, а также использование в социальной сфере системы ваучеров, когда гражданин сам выбирает организацию, производящую социальные услуги.
- Итак, новое общественное управление должно соединить в себе эффективное восприятие общественных задач, требование личной ответственности, рыночное регулирование и внедрение конкурентных структур управления.
- Как любая концепция, New Public Management, кроме очевидных достоинств, имеет ряд недостатков. Во-первых, в ней игнорируются другие модели организации деятельности, которые были выработаны исторически.

Во-вторых, придается исключительное значение «маленьким организациям», что нарушает принцип социальной экспансии. В-третьих, делается ставка на инициативу и творчество, а многих устраивает рутинная позиция безответственности и положение ведомого.

*Психологическому направлению* социальной работы более близок ситуационный менеджмент как один из основных организационных методов работы с конкретными клиентами. Теоретическая концепция базируется на теории социального действия М. Вебера, который показал, что социальное действие: а) рационально; б) ориентировано на поведение других; в) его механизмом являются потребности человека как основа мотивации к действию. Исходя из этого, целью ситуационного менеджера становится организация социального взаимодействия, ведущего к облегчению трудной жизненной ситуации клиента, решение конфликтов, рассматриваемое как работа с индивидом по усвоению социальных норм, стандартов поведения, действующих в социальной среде.

Главная идея *ситуационного подхода* — создание новой системы социальных отношений, базирующейся на общинной поддержке, или иначе — создание социальных связей по месту жительства. В рамках данного подхода представления о социальной работе основываются на 3 основных понятиях: «социальное окружение», «жизненный мир человека» и «партиципация» (включение, приобщение).

Отсюда следуют и задачи специалиста: он — медиатор, координатор, призванный активизировать ресурсы естественной кооперации людей в сообществе и наладить взаимодействия при решении проблемы между административными институтами и учреждениями социальной работы.

В данном подходе широко используется концепция «*социального города*», развивающая идею включения позитивного потенциала человека для решения социальных проблем. При реализации данной концепции центральной категорией менеджмента становится категория качественного менеджмента, которая диктует совершенно определенные требования к организационной работе социального работника-менеджера: изменение показателей (индикаторов) эффективности деятельности с количественных на качественные; привлечение к решению проблемы как можно больше людей; принятие на себя функций медиатора, который будит сознание людей и активизирует их для решения проблем и т. д. Чтобы достичь основной цели — расширение связей людей и их активное участие в решении социальных проблем — необходима организация, укрепление, расширение социальных сетей.

Организация таких сетей нацелена на использование ресурсов неформальной взаимопомощи и поддержки со стороны ближайшего социального окружения клиента (семья в целом и / или ребенка), позволяющих дополнить и поддержать формальные аспекты социальной помощи [3, с. 143–145].

Социальная сеть — это совокупность связей человека с элементами ближайшего социального окружения. Элементами выступают:

- социальные субъекты (люди, группы людей), с которыми клиент вступает во взаимодействие (одноклассники, дворовая «тусовка», врачи и медсестры, учителя, соседи и т. д.);
- пространственно локализованные (обычные) места, где протекает взаимодействие (школа, поликлиника, многоквартирный дом, детская площадка, парк и т. д.);
- вид взаимодействия, его количественные (частота) и качественные (социальная и / или индивидуальная значимость) характеристики;
- оценка значимости взаимодействия и субъектов взаимодействия с точки зрения клиента социальной помощи.

Социальные сети клиента могут быть как позитивно, так и негативно социально направленными. Социальный работник должен стремиться ослабить влияние воздействия негативных социальных сетей (в идеале — полностью устранить их) и расширить влияние и поддержку позитивных. Главной проблемой в укреплении и развитии позитивных сетей является поиск «центральных фигур» — лиц, которые смогли бы повлиять на изменение оценки поведения, жизни клиента, сложившейся в общественном мнении.

Подводя итог освещенным выше направлениям развития менеджмента

социальной работы за рубежом, опыт которого важен и для России, можно выделить следующие наиболее значимые *организационно-управленческие тенденции*:

- децентрализацию системы социальной защиты;
- интенсивное развитие негосударственного сектора социальной работы;
- соответствие социальных программ критериям социального развития общества, его стабильности и экономической эффективности, которая подразумевает не столько большие вложения, сколько реализацию принципа вторичности (оказание помощи при условии наличия собственных усилий людей);
- активизацию новых способов рационального использования финансовых ресурсов на социальные нужды, а именно: а) введение единых пособий адресной направленности вместо множества существовавших пособий; б) приватизация некоторых отраслей социальной сферы; в) развитие социальных услуг в рамках модели корпоративной социальной ответственности бизнеса и др.;
- расширение общественного контроля за расходованием финансовых средств и проведением мероприятий в рамках социальных программ.

Особое значение в реализации этих мероприятий и дальнейшем развитии менеджмента социальной работы отводится системному подходу,

который активно развивается в рамках школы социальных систем. *Системно-теоретический подход* в менеджменте социальной работой проявляется в 3 аспектах.

*Во-первых*, в том, что управление социальной работой осуществляется на разных уровнях — федеральном, региональном и местном, которые согласуют свои действия, реализуя на практике общие и специальные принципы управления. На федеральном уровне осуществляются стратегические функции, а главной формой организационного обеспечения этих функций являются распорядительные и программные документы правительства.

К компетенции субъектов Российской Федерации в сфере социального обеспечения относятся: осуществление в регионе единой государственной политики; разработка и реализация региональных программ, участие в разработке федеральных программ; законодательное, организационное, ресурсное и кадровое обеспечение социального обслуживания; планирование развития социальной помощи населению в зависимости от потребностей региона и т. д.

На местном (муниципальном или территориальном) уровне управление носит в основном тактический характер: разработка и реализация территориальных целевых программ; формирование местного бюджета с учетом расходов на социальное обслуживание, изыскание местных ресурсов; развитие социального партнерства; контроль за соблюдением государственных стандартов и др.

*Во-вторых*, системный подход проявляется в рассмотрении социальной проблемы как системы, состоящей из проблемной ситуации, субъектов социального взаимодействия, их представлений и действий.

Исходя из системного подхода, социальная работа строится в соответствии с 3 фундаментальными положениями:

- 1) *принадлежность к системе* (здесь речь идет о решении проблем социально исключенных людей, у которых нарушены социальные связи, поскольку они не охвачены или слабо охвачены социальными сетями);
- 2) *системная функциональность* (чаще всего рассматривается в связи с проблемами клиентов, находящихся в дисфункциональной социальной среде — семье, школе, субкультуре, предприятии, закрытом учреждении и т. д.);
- 3) *системное отношение* (касается проблем лиц, не усвоивших или не выполняющих свои функции в системе и / или проблем их ближайшего окружения, в отношении которых они действуют деструктивно).

Проблема или трудная ситуация представляют собой систему, в которую включены следующие субъекты: *участники проблемы* (причинно значимы для существования проблемы); *третьи лица* (лица, кого проблема касается, но которые не относятся к участникам, например, «помогающее третье лицо» в виде специализированного учреждения социальной ра-

боты); *отягощенной проблемой* (по определению является участником проблемы, но иногда получает от этого выгоду, например, жена алкоголика может получать выгоду, выраженную в безраздельной эмоциональной власти над детьми); *клиенты* (представляет собой категорию участников проблемы, но является главной фигурой); *поставщики проблем* (те, кто указывает социальному работнику на проблему); *помогающее третье лицо* (тот, кто помимо социального работника участвует в решении проблемы). Понятно, что в решении проблемы необходимо учитывать представления этих субъектов о сути проблемы и о способах ее решения, а также все те действия, поступки, деятельность, которые могут помочь или препятствовать решению проблемы.

И, наконец, *в-третьих*, системный подход в менеджменте социальной работы проявляется в рассмотрении профильных организаций как социальных систем.

Уже к середине 1990-х гг. в Российской Федерации сложились *основные виды социальных служб*: государственные, коммерческие, смешанные, службы, работающие при благотворительных фондах, религиозных и общественных организациях. В целом ими выполняются такие *разновидности социального обслуживания*, как: материальная помощь; помощь на дому; постоянное обслуживание в условиях стационара; предоставление временного приюта; организация дневного пребывания в учреждениях социального обслуживания; консуль-

сативная помощь; социальный патронаж семей, детей и отдельных граждан; социальная адаптация и реабилитация граждан, являющихся инвалидами; социальная реабилитация граждан, в том числе несовершеннолетних, с девиантным поведением, а также лиц, вернувшихся из мест лишения свободы; социальная помощь детям, оставшимся без попечения родителей и т. д.

Государственные социальные службы концентрируют свое внимание на самых незащищенных категориях населения — семье, престарелых, одиноких, пенсионерах, инвалидах и детях. Типичной государственной социальной службой является *центр социального обслуживания* (ЦСО), структура и масштабы деятельности которого зависят от контингента обслуживаемых.

Рассмотрение темы управления в учреждениях социальной работы предполагает предварительное осмысление посылок, определяющих специфику менеджмента в этих организациях. К этим исходным посылкам, в первую очередь, относится: а) установление специфики производства услуг при решении социальных проблем; б) выбор концепции человека-работника, занятого в социальной сфере; в) определение функций менеджера социальной организации.

*Специфика производства услуг при решении социальных проблем.* Здесь, прежде всего, следует указать на то, что *потребитель услуги (клиент) обычно является активным участни-*

ком процесса производства. Это одно из главных условий, на котором строится вся современная система социальной работы.

Другой отличительной характеристикой является то, что при производстве услуг требуется *более высокая степень индивидуализации продукта* в соответствии с запросами потребителя (клиента). Данное положение находит отражение в принципе индивидуального или дифференцированного подхода к клиентам и адресной социальной помощи.

Третья отличительная особенность — *высокий показатель трудоемкости производства*. В социальной сфере он более высок по сравнению, например, с производством материального продукта в промышленности. Это обусловлено тем, что при решении социальных проблем меньше возможностей стандартизации и автоматизации производства.

Немаловажное значение для деятельности социальных организаций имеет то обстоятельство (и это выступает четвертой особенностью), что *календарное планирование во многом зависит от потребителей услуг*, а производственные мощности рассчитываются по «пиковому» спросу. Данной особенности производства услуг в социальной сфере не уделяется достаточного внимания, хотя ее учет является принципиально важным как для стабильного функционирования системы учреждений социальной работы в целом, так и для создания гибкой и динамичной системы работы в каждом отдельном социальном учреждении.

К примеру, передвижение по стране вынужденных мигрантов, обусловленное социальными потрясениями (войнами, терроризмом, политикой местных органов власти), вызывает необходимость быстрого реагирования всех тех учреждений социальной работы, которые призваны решать проблемы этих людей. Если при этом производственные мощности рассчитываются по среднему показателю «нормальной» миграции населения (как это чаще всего и происходит), то деятельность этих учреждений терпит крах, поскольку они оказываются просто не способными справиться с объемом работ при имеющемся финансировании.

И, пожалуй, последней (но не по значимости) особенностью производства услуг в социальной работе является то, что *производитель услуги воспринимается потребителем как часть услуги*. Из этого вытекает специфическое требование к работникам — они должны владеть хорошими навыками общения с потребителями. Данная особенность производства услуг перекликается с дискуссиями о компетентности и профессиональных требованиях, предъявляемых к социальным работникам. *Компетентность* при этом является одной из центральных характеристик профессиональной деятельности социальных работников и понимается как высокое качество работы, т. е. показатель ее полезности и эффективности, а также как специфическая область профессиональной ответственности за результаты деятельности.

*Концепция человека-работника.* Каждый руководитель вырабатывает свое представление о сущности человека-работника, управлять которым ему приходится в повседневной деятельности. Это представление формируется на основе трех составляющих: а) общего культурного и интеллектуального уровня менеджера, его ценностных установок и ориентирах; б) рефлексии практики, включающей в себя, в том числе, рефлексию поведения подчиненных, их отношение к делу и служебным обязанностям; в) идеальных представлений о требованиях, предъявляемых к исполнителям данной профессиональной деятельности, которые формируются в теоретических концепциях менеджмента. Последние, с одной стороны, отражают общественное мнение о социальной значимости и статусе профессии, с другой — являются ориентиром и стимулом для совершенствования деятельности менеджера. В научном менеджменте можно выделить три концепции о сущности человека-работника, господствовавшие в разное время и до сих пор находящие признание у руководителей.

Согласно представлениям классической школы менеджмента, человек-работник — это экономическое существо; чем больше человеку платить, тем лучше он будет работать, если зарплата строго соответствует результатам труда.

По мнению представителей школы «человеческих отношений», человек-работник, в первую очередь, су-

щество социальное, наряду с экономическими у него есть высшие социальные и духовные потребности и интересы, поэтому чем лучше удовлетворять их, тем больше и лучше он будет работать.

Современные исследователи преимущественно исходят из того, что человек — существо универсальное. У него имеются и материально-экономические, и политические, и нравственно-духовные, и социальные (в самом широком смысле) интересы и потребности. Основываясь на данной концепции, в современном социальном менеджменте все большее распространение получает представление о сотруднике не как о простом исполнителе, а как о специалисте, обладающем профессиональной квалификацией и компетентностью, которые позволяют эффективно и творчески решать проблемы клиентов, беря на себя ответственность за последствия предпринятых действий. Такое представление о сотрудниках обуславливает формирование новых требований к организации деятельности по достижению целей учреждения и соответствующих им управленческих принципов.

Суть новых требований находит отражение в концепции модернизации социальных служб, которая уже нашла широкую поддержку в странах Европы и получает все большее признание в России (особенно в негосударственном секторе). В этой концепции основной акцент делается на развитие организации, создание корпоративной идентичности, пониже-

ние уровня контроля за деятельностью отдельных сотрудников, делегирование полномочий и ответственности сверху вниз, уплощение организационной структуры организации, частичный отказ менеджеров от функции распорядительства и принятии на себя в большей мере функции координации деятельности целевых групп и отдельных специалистов учреждения. Данный подход предполагает разработку управленческих принципов, которые бы, во-первых, аккумулировали в себе гуманистическое отношение к человеку-работнику, во-вторых, соответствовали принципам естественной организации социальной системы и, в-третьих, способствовали повышению эффективности социальной организации по выполнению своей миссии. В наибольшей степени этим условиям соответствует совокупность следующих принципов: справедливость в отношениях с подчиненными, персональная ответственность, баланс прав и ответственности работника, конкретный подход к подчиненным, обеспечение служебной перспективы и/или повышения квалификации, оптимальное сочетание единовластия и коллегиальности при выработке и принятии управленческих решений, ограниченная рациональность управления.

*Функции менеджера социальной организации.* Целостный подход к организационной проблематике и принцип минимизации издержек производства были выдвинуты на первый план в конце 1970-х гг. с раз-

витием школы социальных систем. Основной идеей этой школы относительно функций управления является положение о необходимости разработки технологии управления, способствующей достижению *общих целей* элементов и подсистем социальной системы (организации). Если функции управления в ходе их реализации следуют друг за другом в порядке, который диктуется логикой налаживания эффективно протекающего производственного процесса, то возникает понятие *технологии управления*. (Следует также заметить, что иногда понятие «технология управления» используется в узком смысле, как последовательность шагов по исполнению той или иной функции). В практике и теории научного менеджмента выделяют следующие относительно самостоятельные функции управления, входящих в объем понятия «технология управления»: прогнозирование и целеполагание, планирование, организация (организовывание), стимулирование и мотивация, выработка и принятие решений, распорядительство, координация (координирование), контроль и маркетинг.

Перечисленные функции управления можно детализировать и конкретизировать. Например, в содержание трудовой деятельности менеджера социальной работы может быть включено: выявление и формулирование проблемы; определение целей и задач; выработка управленческих решений и алгоритмов решения конкретных задач; изменение структуры

организации в соответствии с поставленными целями и распределение функций; ресурсное обеспечение деятельности сотрудников организации; осуществление контроля; координация взаимодействий подразделений, целевых групп и отдельных специалистов; управление конфликтами; создание системы мотивации труда, включая оценку эффективности деятельности и разработку системы оплаты труда; организация и управление процессом производства услуг; организация собственной деятельности (создание информационной системы, организация рабочего места, тайм-менеджмент и т. д.).

В деятельности менеджера организации необходимо выделять два аспекта управления — управления производством услуг (или управления обслуживанием) и так называемого поддерживающего управления. *Управление обслуживанием* включает в себя формулировку проблем, решение которых является содержанием социальных услуг, развитие и применение технологий обслуживания, распределение материальных, финансовых и людских ресурсов, непосредственно задействованных в производстве услуг. *Поддерживающее управление* связано, прежде всего, с поддержанием повседневной деятельности организации, ее развитием, созданием благоприятного социально-психологического климата, обеспечивающего интеграцию всех членов коллектива в социальную систему.

Разумеется, названные аспекты тесно связаны между собой, сущест-

вуют в единстве, переплетаются в повседневной практике по руководству организацией. Тем не менее, их разделение необходимо, поскольку это связано с целеполаганием, последствием реализации которого может стать более упорядоченная, рациональная и эффективная деятельность менеджера организации.

В соответствии с делением управления на поддерживающее и управление обслуживанием необходимо различать имманентные и производственно-трудовые цели. Главной *имманентной целью* коллектива является *оптимальное* удовлетворение потребностей всех его членов. Эта цель подразделяется на такие подцели, как улучшение условий труда, повышение зарплаты, увеличение фонда материального стимулирования, строительство, к примеру, базы лечения и / или отдыха сотрудников, создание системы обучения и повышения квалификации сотрудников и т. д. А главная *производственно-трудовая цель* коллектива учреждения социальной работы — это производство услуг, связанных с решением социальных проблем. Она, в свою очередь, делится на такие подцели, как производство определенного количества услуг; улучшение качества услуг; повышение эффективности деятельности организации и ее отдельных сотрудников. Каждая из выделенных целей также может быть разделена на ряд подцелей. Например, цель «повышение эффективности деятельности» может включать в себя решение следующих задач: создание банка дан-

ных, распределение материальных, финансовых и людских ресурсов, развитие и применение новых технологий работы с разными категориями клиентов и т. д.

Если целеполагание проведено грамотно и с соблюдением всех оговоренных условий, то оно обеспечивает возможность решения многих управленческих задач: разработку Положений об организации, подразделении, отделах; распределение функций между подразделениями и сотрудниками, а также составление должностных инструкций; реорганизацию лишних отделов и должностных позиций и др. Но самое главное — такое целеполагание дает возможность для создания оптимальной структуры организации и структуры управления этой организацией.

В российской государственной системе социальной работы утвердились традиционные типы организационных структур: линейная, линейно-функциональная, линейно-штабная, функциональная (другие названия — «дивизиональная» или «по отделениям»). Эти пирамидальные структуры имеют следующие характеристики:

- высокий уровень бюрократизации и формализации отношений между управленческим персоналом и рядовыми исполнителями;
- критерием оценки деятельности сотрудников служит удовлетворенность их работой вышестоящего начальства;
- как правило, здесь присутствует многоступенчатость структуры

организации (чрезмерно вытянутая управленческая вертикаль);

- отсутствие стимулов для работы в команде;
- коллективная безответственность за достижение общих целей, поскольку профессионализм и компетентность оцениваются по строгому исполнению формально определенных функций.

Социальные системы, имеющие такие оргструктуры, в литературе называются *кондиционально запрограммированными*. Главная цель подобного рода систем — соответствовать определенным параметрам, спущенным сверху: по штатному расписанию, по выделенным и строго расписанным по статьям расходов средствам (финансовым и материальным), по объему произведенных материальных ценностей или услуг, по жестким стандартам качества конечного продукта деятельности, по предписанным производственным технологиям и т. д. Для некоторых социальных систем такое соответствие жестко установленным стандартам оправданно, а потому в них целесообразно устанавливать одну из названных выше оргструктур. Данное утверждение справедливо и для учреждений социальной работы, например, для учреждений, занимающихся соцобеспечением — начислением и выплатой пенсий и пособий и т. п. Но для большинства социальных учреждений эти управленческие структуры являются неприемлемыми. Социальные организации обладают рядом особенностей, которые принуждают искать бо-

более гибкие, лабильные структуры, соответствующие их производственным целям. К главной особенности большинства социальных учреждений относится принципиальная невозможность всеохватной регламентации, унификации и стандартизации всех видов деятельности и технологий работы с клиентами, т. е. самого процесса производства социальных услуг. Эффективность деятельности социальных организаций в большой степени зависит от правильности формулирования целей, которые к тому же имеют тенденцию изменяться каждый раз в зависимости от сложности жизненной ситуации и тяжести социальных проблем каждого конкретного клиента. Такие организации являются (в отличие от кондиционально запрограммированных) *запрограммированными на цель*. Здесь регламентация, унификация и стандартизация имеет ограниченный характер и распространяется преимущественно на деятельность, которую менеджер организации может контролировать в рамках поддерживающего управления. Понимание данного момента приводит к необходимости использования в социальных учреждениях альтернативных организационных структур, например, групповой, матричной или оргструктуры, ориентированной на развитие.

Децентрализация в принятии управленческих решений и распределение ответственности в организации влекут за собой необходимость расширения координационной деятельности и создание эффективной

системы коммуникации. Координация обеспечивает согласованность действий всех организаций, подразделений и сотрудников, их объединение в слаженно функционирующую систему, а система коммуникации выступает средством передачи информации, изменяющей поведение и деятельность заинтересованных лиц в процессе их взаимодействия [4]. Низкая эффективность реализации многих социальных программ и проектов обусловлена не только (и не столько) скудным финансированием, но и во многих случаях — плохой координацией деятельности субъектов их реализации. Чтобы этого не происходило, в перечень программных или проектных задач следует включать также создание диспетчерских служб, координационных комиссий и советов, в том числе совета руководителей всех действующих в программе или проекте учреждений и ведомств, городские, региональные и республиканские координационные центры.

Выделяют три уровня, на которых целесообразно осуществлять координацию с целью развития сотрудничества между системами, включенными в круг заинтересованных в решении социальных проблем лиц: ситуативная координация между отдельными сотрудниками организации; координация усилий всех подразделений организации; координируемое сотрудничество социальных учреждений, заинтересованных ведомств, административных органов города, региона и т. д.

Выше представлены только некоторые проблемы менеджмента социальной организацией. Все они во многом порождены универсальным организационным принципом разделения труда или функциональной специализации. Фрагментация единого трудового процесса выгодна для организации в силу следующих факторов: она позволяет упростить трудовое задание и привлечь для его исполнения низкоквалифицированных и, соответственно, низкооплачиваемых людей и экономить на фонде заработной платы; чем проще задание, тем легче контролировать работника, поскольку каждый занятый в процессе способен нести ответственность за одну простейшую операцию и подотчетен благодаря бюрократической цепочке команд, т. е. при фрагментации облегчается управление людьми в бюрократической системе. Однако при этом утрачивается единство процесса и слишком часто происходит передача ответственности. Многие участвуют

в его выполнении, но процесс в целом не является заботой одного человека или хотя бы одного функционального отдела. Поэтому такой трудовой процесс часто подвержен сбоям, что нарушает целостность процесса и понижает качество услуги (решение проблемы клиента). Кроме того, сложные процессы, которые реализуются множеством людей из различных функциональных подразделений, невозможно сделать столь гибкими, чтобы учитывались особые потребности клиентов или хотя бы можно было своевременно реагировать на изменения ситуации. Здесь люди, занятые в трудовом процессе, смотрят *внутрь* (в направлении своего отдела) и *вверх* (на своего начальника), но никто не смотрит *наружу* (в направлении клиента). По-видимому, нужна коренная перестройка всех аспектов устройства, функционирования и развития учреждений социальной работы в соответствии с необходимостью ориентации на клиента.

1. Менеджмент и маркетинг в социальной сфере: Учеб. пособие. СПб.: ООО «Книжный дом», 2003.
2. Социальный менеджмент: Сб. статей. СПб.: ООО «Нева», 2001.
3. Социальная работа: Введение в профессиональную деятельность: Учеб. пособие / Отв. ред. проф. А. А. Козлов. М.: Логос, 2004.
4. Айдинян Р. М. Власть и ответственность в организации // Социология и общество: Тезисы Первого Всероссийского конгресса «Общество и социология: новые реалии и новые идеи». СПб.: Изд-во «Скифия», 2000.

**В. Б. ЛАГУНОВ**

## **О ФОРМИРОВАНИИ СТРАТЕГИИ ВУЗА**

**КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:**

*стратегия, вуз, высшее образование, федеральный университет*

Автор статьи излагает свои взгляды на формирование стратегии развития высших учебных заведений в России, которая, по его мнению, должна быть нацелена на превращение вуза в инновационно-образовательный комплекс.

В последние годы российское руководство все больше внимания уделяет проблеме развития инновационного, или креативного, высшего образования в стране. В обозримом будущем в стране планируется создать не менее 50 федеральных университетов мирового уровня [1, с. 84–92], а также инновационного типа. Нет смысла перечислять все многочисленные публикации и высказывания на тему состояния высшего образования в России — их множество. Для примера достаточно лишь вспомнить выступление ректора Томского политехнического университета Ю. Похолкова, сказавшего на одном из совещаний самого высокого уровня о том, что высокое качество российского высшего образования — это миф [2]. Руководитель Рособнадзора Л. Глебова также считает, что половина вузов России не соответству-

**KEY WORDS:**

*strategy, higher educational institution, federal university*

The author expresses his views concerning formation of the development strategy of the higher educational institutions in Russia, which (strategy), to his opinion, should be aimed at transformation of a higher educational institution into innovative educational complex.

ют своему статусу [3, с. 7]. На самом деле аргументов в пользу необходимости реформирования системы высшего образования намного больше, и то, что власти озаботились проведением реформы и вхождением в Болонский процесс, не случайно.

Очевидно, что часть вузов России попадет в программы создания федеральных университетов, а часть — нет. Кризис, несомненно, также внесет какие-то коррективы в планы Правительства РФ. Сложившиеся обстоятельства настоятельно требуют расширять поле поиска вариантов сохранения лидерства в сфере образовательных инноваций, навеянных, в том числе, и Болонским процессом. В данной связи возникает насущная необходимость проявления известной самостоятельности в попытках разработки собственных стратегий для вузов разных регионов страны.

Не остается в стороне от этого процесса и Северо-Западная академия государственной службы [4, с. 153–166]. Общим элементом всех стратегий, несомненно, должен быть учет тренда государственной политики в сфере образования, который уже проявился достаточно четко в направлении, охарактеризованном в начале данной статьи.

Как известно, созданию стратегии организации предшествует определение ее миссии, т. е. той взаимосвязи с обществом, которая позволяет получить от него ресурсы, необходимые для существования организации в обмен за услуги, предоставляемые данному обществу (или его части).

Исходя из вышесказанного, миссия всех образовательных учреждений, в принципе, одинакова: это обеспечение активных членов общества важными для их деятельности знаниями, основанными на достоверной информации, которая позволит реализовать универсальное развитие индивидуума в качестве высшей цели образовательной деятельности. Сложность миссии образовательных учреждений заключается в том, что информация по своей природе вечна и бесконечна. В этой ситуации образовательная деятельность рискует превратиться в непрекращающийся забег на бесконечную дистанцию. Пытаясь преодолеть этот тупик, люди навязывают информации конечность (дискретность), дробят ее на отрасли знаний, внутри которых неизбежно формируются научные школы. Так возникает конкуренция в сфере зна-

ний, как часть общей конструкции конкуренции во всех видах деятельности.

Очевидно, что в конкурентной борьбе в сфере информации побеждает тот, чья информация достовернее, или, если хотите, надежнее. Но это справедливо только в нормально организованной общественной среде. В условиях господства любой идеологии или религии картина конкуренции научных школ совершенно искажается. И здесь может занять приоритетное положение вовсе не достоверная информация, а информация, освященная религиозными или политическими авторитетами и далекая от истины. Так, книга Н. Коперника «Об обращении небесных сфер» (1543 г.), была вообще запрещена католической церковью на протяжении 200 лет! Трудно найти другой более яркий пример борьбы с достоверной информацией на основе нечестных приемов.

Добывание новых знаний, проверка достоверности и новых, и уже имеющих знаний — важнейшая часть базовой стратегии образовательной организации. Не вызывает сомнений тот факт, что определение достоверности знаний, находящихся в обиходе общества, по существу тоже относится к сфере добывания новых знаний. Достаточно вспомнить хорошо известную методологическую концепцию П. Фейерабенда, и все сомнения в этом отпадают. П. Фейерабэнд утверждает, что если существуют две теории, справедливые для одной и той же эмпирической области, и

одна из теорий сменяет другую, то, по мнению автора концепции, конкурирующие теории не выводятся одна из другой [5, с. 52–56]. Фактически они исключают друг друга, и главное здесь не скатиться к позиции обязательного уничтожения одной из теорий вместе с ее носителями.

Правильно поставленная проверка достоверности знаний требует проведения экспериментальной и исследовательской работы. Только так может быть объективно установлена достоверность какого-либо утверждения. И если школьное образование, в силу ограниченности объема используемой информации и твердо установленной ранее ее достоверности, может без этого экспериментального обеспечения чаще всего обойтись, то высшее образование в этом плане обладает спецификой. Часть информации, с которой работает высшая школа, близка к границе познаваемого, она соприкасается с так называемой технологической границей, и это диктует особенности организации учреждений высшего образования. Наилучшим образом это учтено в модели американской образовательной системы, где серьезно поставлена аспирантура и хорошо развита сеть технопарков, которые Европа начала осваивать с опозданием на 3 десятилетия, а Россия только собирается развертывать.

Таким образом, базовая стратегия современного вуза должна быть нацелена на превращение его в инновационно-образовательный комплекс. Наиболее успешные университеты мира

такowymi и являются, и они развиваются на основе переданного им государственного имущества (эндаумента)<sup>1</sup>. Именно по причине серьезного запаздывания в движении по этому пути даже ведущие вузы России не входят и в первую полусотню лучших университетов мира.

При несомненном сходстве базовых стратегий университетов (вузов) остается открытым вопрос о функциональных стратегиях, необходимых для реализации базовой стратегии. Функциональные стратегии (далее — ФС) определяют путь вуза к важнейшей цели — достижению высочайшей конкурентоспособности в сфере образовательных услуг. Отсюда — необходимость уделять особое внимание к стратегиям данного типа. Только ФС дают конкретный ответ на вопрос о сроках реализации базовой стратегии и в рамках установленной схемы стратегического мышления обеспечивают переход к стратегическому управлению.

Для превращения любого отечественного вуза в инновационно-образовательный комплекс, на наш взгляд, необходимо решить несколько проблем, которые можно сформулировать следующим образом:

1. Низкий рейтинг вузов в глазах представителей власти.
2. Нехватка и низкое качество учебно-производственных площадей, исключающее возможность при-

1 Президент РФ Д. А. Медведев упоминал эндаументы в качестве важной системообразующей линии образовательной политики.

влечения в кооперацию НИИ, вузов и предприятий.

3. Ограниченность финансирования и неудачная модель налогообложения образовательных учреждений в России.
4. Перспектива снижения численности выпускного контингента средней школы.

Проработка хотя бы перечисленных четырех ФС уже вызывает известные трудности, главная среди которых — доминирование административной составляющей в наборе административных факторов блока внешней среды и слабость социальных факторов, что установлено по данным выполненного SWOT-анализа.

В условиях серьезного экономического кризиса местные власти города могут оказаться более чувствительными к инновациям, чем это было в период прихода больших денег. Также более внимательными могут ока-

заться и политические лидеры, которым необходимы какие-то идеи, переключающие внимание людей на конструктивные направления. Сложившейся ситуацией можно и нужно воспользоваться, выходя с различными инициативами и постоянно напоминая всем инстанциям, что от четырех «И» (институты, инновации, инвестиции, инфраструктура), провозглашенных Президентом Д. А. Медведевым, ни при каких кризисах и потрясениях забывать не следует, напротив, нужно усиливать целевую составляющую в работе.

Стратегия — это в большей степени образ мыслей и действий, а не немедленные попытки изменить все и вся. Для того чтобы длительные процессы привели к определенным результатам, необходимо сохранять определяемое стратегией инновационное мышление как основу всего образа действий.

1. Кольчугина М. Синергия образования и науки как инновационный ресурс // *Мировая экономика и международные отношения*. 2008. № 10.
2. Спорное образование // *Российская газета* от 15 декабря 2004 г.
3. РИА НОВОСТИ // *Деловой Петербург* от 29 января 2009 г.
4. Алушкин Ю. А., Самодуров А. А., Яновский В. В. Адаптивные модели образования // *Управленческое консультирование*. 2006. № 3.
5. Методологическая концепция П. Фейерабенда // *Вопросы философии*. 1976. № 8.

**Р. Ф. ЯМУРЗИН**

## **ОСОБЕННОСТИ ФОРМИРОВАНИЯ МЕДИКО-ЭКОНОМИЧЕСКИХ СТАНДАРТОВ ПРИ РЕАЛИЗАЦИИ УПРАВЛЕНИЯ, ОРИЕНТИРОВАННОГО НА РЕЗУЛЬТАТ**

### **КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:**

*медико-экономические стандарты, управление, ориентированное на результат, медицинское обслуживание населения, стандартизация*

### **KEY WORDS:**

*medical and economical standards, effect-oriented management, health service, standardization*

Статья посвящена вопросам формирования медико-экономических стандартов, которые рассматриваются как составная часть управления, ориентированного на результат, в сфере медицинского обслуживания населения. Автор утверждает, что применение медико-экономических стандартов позволит оптимально использовать ресурсы здравоохранения: отражать эффективность использования людских, материальных и финансовых ресурсов лечебно-профилактического учреждения, а также формировать бюджет лечебно-профилактического учреждения в зависимости от поставленных целей.

В настоящее время в России реализуется «Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006 – 2008 годах», которая принята распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 октября 2005 г. № 1789-р. Одними из главных целей административной реформы в Российской Федерации в 2006 – 2008 гг. являются:

— повышение качества и доступности государственных услуг;

The article is dedicated to the issues of formation of medical and economical standards which are considered as components of effect-oriented management in the sphere of health service. The author claims that application of medical and economical standards will allow to optimally use health service resources, namely to demonstrate effectiveness of using manpower, material and financial resources of medical and prophylactic institutions, and as well to set up a budget of a medical and prophylactic institution in accordance with the proclaimed targets.

— повышение эффективности деятельности органов исполнительной власти.

Для достижения этих целей были выбраны следующие основные задачи:

— внедрение в органах исполнительной власти принципов и процедур управления по результатам;

— разработка и внедрение стандартов государственных услуг, предоставляемых органами исполнительной власти;

— оптимизация функционирования органов исполнительной власти [1].

Наиболее интересной в содержании этого документа является та его часть, которая касается требований к эффективности государственного и муниципального управления в России. В перечне задач, которые должны обеспечить существенное повышение эффективности деятельности органов исполнительной власти всех уровней, на первом месте стоит задача внедрения в органах исполнительной власти принципов и процедур управления по результатам. Здесь следует отметить, что в странах с развитой рыночной экономикой подобные реформы более или менее успешно проводятся с середины 1980-х гг.

Составной частью управления, ориентированного на результат, в такой важной отрасли государственно-го управления, как медицинское обслуживание населения, является финансирование, ориентированное на результат. В свою очередь, важнейшим элементом последнего является стандартизация — «обеспечение финансирования стационарной медицинской помощи в соответствии с нормативами финансовых затрат, рассчитанных на основе стандартов медицинской помощи и с учетом оценки качества медицинской помощи» [2, с. 9].

Таким образом, наличие медико-экономических стандартов при реализации нового типа управления, ориентированного на результат, позволит оптимально использовать ресурсы здравоохранения, а именно

отразить эффективность использования людских, материальных и финансовых ресурсов лечебно-профилактического учреждения (ЛПУ), а также формировать бюджет ЛПУ в зависимости от поставленных целей.

### **Медико-экономический стандарт как один из инструментов финансирования, ориентированного на результат**

Медико-экономический стандарт — унифицированный эталон медицинских технологий, устанавливающий гарантированный объем диагностических, лечебных и профилактических процедур, а также требования к результатам лечения и профилактики конкретных заболеваний, травм, состояний, предусмотренных базовой программой обязательного медицинского страхования.

Постановлением Правительства РФ от 22 мая 2004 г. № 249 «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов» (в ред. от 23 мая 2004 г.) утверждена Концепция реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004–2006 гг. (далее — Концепция), которая разработана во исполнение бюджетных посланий Президента РФ и программ социально-экономического развития Российской Федерации с учетом одобренных Правительством РФ принципов реструктуризации бюджетного сектора в России. Концепция направлена на повышение результативности бюджетных расходов и оптимизацию

управления бюджетными средствами на всех уровнях бюджетной системы РФ [3].

Целью предусмотренного настоящей Концепцией реформирования бюджетного процесса является создание условий и предпосылок для максимально эффективного управления государственными (муниципальными) финансами в соответствии с приоритетами государственной политики. *Суть* этой реформы состоит в смещении акцентов бюджетного процесса от «управления бюджетными ресурсами (затратами)» на «управление результатами» путем повышения ответственности и расширения самостоятельности участников бюджетного процесса и администраторов бюджетных средств на основе четких среднесрочных ориентиров.

*В рамках концепции «управления ресурсами»* бюджет в основном формируется путем индексации сложившихся расходов с детальной разбивкой их по статьям бюджетной классификации РФ. При соблюдении жестких бюджетных ограничений такой подход обеспечивает сбалансированность бюджета и выполнение бюджетных проектировок. В то же время ожидаемые результаты бюджетных расходов не обосновываются, а управление бюджетом сводится главным образом к контролю соответствия фактических и плановых показателей.

*В рамках концепции «управления результатами»* бюджет формируется исходя из целей и планируемых результатов государственной политики.

Бюджетные ассигнования имеют четкую привязку к функциям (услугам, видам деятельности), и при их планировании основное внимание уделяется обоснованию конечных результатов в рамках бюджетных программ. При этом расширяется самостоятельность и ответственность администраторов бюджетных средств: устанавливаются долгосрочные переходящие лимиты ассигнований с их ежегодной корректировкой в рамках среднесрочного финансового плана, формируется общая сумма ассигнований (глобальный бюджет) на выполнение определенных функций и программ, создаются стимулы для оптимизации использования ресурсов (персонала, оборудования, помещений и т. д.). Приоритет отдается внутреннему контролю, ответственность за принятие решений делегируется на нижние уровни. Проводятся мониторинг и последующий внешний аудит финансов и результатов деятельности, оценка деятельности администраторов бюджетных средств ведется по достигнутым результатам.

Ядром новой организации бюджетного процесса становится широко применяемая в мире концепция (модель) «*бюджетирования, ориентированного на результаты, в рамках среднесрочного финансового планирования*». Ее суть — распределение бюджетных ресурсов между администраторами бюджетных средств и (или) реализуемыми ими бюджетными программами с учетом или в прямой зависимости от достижения конкретных результатов (предоставления

услуг) в соответствии со среднесрочными приоритетами социально-экономической политики и в пределах прогнозируемых на долгосрочную перспективу объемов бюджетных ресурсов.

*Наличие медико-экономических стандартов* в новом бюджетном процессе позволит по документам медицинского учета и отчетности получить объективную картину: результаты оказания медицинской помощи больным, их зависимость от степени тяжести и характера заболевания, с одной стороны, и применяемых способов оказания медицинской помощи, технологий и методов лечения, т. е. затрат — с другой. Это соотношение будет отражать эффективность использования людских, материальных и финансовых ресурсов ЛПУ, т. е. нормативов качества проводимых лечебно-диагностических мероприятий в зависимости не только от затрат живого труда, но и труда, овеществленного в расчете на одного больного.

Наоборот, *отсутствие медико-экономических стандартов в здравоохранении* приводит к деперсонификации оказания медицинской помощи, т. е. услугами пользуется не тот, кто в них нуждается, а тот, кто первым пришел, или тот, у кого есть доступ к источнику оказания услуг. В области оказания кардиохирургической помощи это приводит к тому, что квоты на бесплатное лечение по большинству территорий оказываются выбранными уже в первом полугодии. Таким образом, пациенту с более тяжелым, угрожающим жизни пора-

жением сердца, обратившемуся позже пациента с относительными показаниями к операции, может быть отказано в бесплатной помощи и предложено изыскивать средства для оплаты лечения.

Статистические показатели, которые берутся за основу оценки эффективности системы лечебных мероприятий в настоящее время, предусматривают в основном учет больных, количества коек лечебно-профилактического учреждения, численности медицинского персонала. В тени остается информация о видах и объемах медицинской помощи на соответствующих ее этапах. В этих условиях очень важно переработать всю имеющуюся у органа управления информацию, с тем чтобы получить объективную картину: количество больных (по виду и тяжести заболевания), с одной стороны, и вид, объем, место и порядок оказания медицинской помощи — с другой. Все эти факторы можно оценить в денежной форме. Но как это осуществить без наличия стандартов качества и нормативов эффективности оказания медицинской помощи?

Как известно, эффективность затрат — это обратная сторона качества медицинской помощи. Будучи натуральным измерителем эффективности проводимых лечебно-диагностических мероприятий и принимаемых решений, медико-экономические стандарты коренным образом изменят планирование системы лечебных мероприятий, смогут стать барьером перед «административ-

ным», не ориентированным на конечный результат стилем руководства и обеспечить использование конкретных количественных показателей при оценке качества.

### **Медико-экономический стандарт как инструмент контроля качества**

В соответствии с целями и логикой применения могут быть выделены три варианта стандартов процесса медицинской помощи.

*Первый вариант — максимальные стандарты.* Описывают и характеризуют идеальную медицинскую помощь на уровне передовых достижений медицинской науки и практики («стандарт-образец»). Такие стандарты не могут применяться для однозначных оценок качества медицинской помощи, т. к. деятельность большинства медицинских учреждений не в состоянии соответствовать идеальному образцу. Максимальные стандарты могут применяться в форме методических рекомендаций по совершенствованию лечебного процесса.

*Второй вариант — средние (статистические) стандарты.* Характеризуют состояние фактической, реально протекающей практики оказания медицинской помощи («стандарт-факт»). Такие стандарты разрабатываются путем учета и анализа данных по всем аспектам процесса оказания медицинской помощи в действующих лечебно-профилактических учреждениях с использовани-

ем статистических методов. Именно эти стандарты применяются в целях учета экономических ограничений (*медико-экономические стандарты*), но не для оценки качества медицинской помощи. Невыполнение статистических стандартов может быть вполне нормальным явлением. Как известно, отклонения в обе стороны от статистической нормы не только допустимы, но и неизбежны, тогда как экономическая характеристика — стоимость медицинских услуг определяется как раз фактическим усредненным набором реально проводимых в процессе лечения пациента медицинских мероприятий.

*Третий вариант — минимальные стандарты.* Отражают гарантии качества медицинской помощи, характеризуют обязательные элементы медицинской помощи, без которых она оказываться не должна («стандарт-правило»). Минимальные стандарты должны определять только устоявшиеся, общепризнанные взгляды на оказание медицинской помощи. Тем не менее, и минимальные стандарты могут со временем изменяться в связи с развитием медицинской науки и практики. Именно эти стандарты могут быть использованы для однозначной оценки, поэтому их можно назвать также контрольными, или оценочными, стандартами медицинской помощи.

### **Методы экономического анализа**

Растущая стоимость медицинской помощи при нерациональном исполь-

зовании ограниченных ресурсов здравоохранения требует все новых методов в принятии решения по выбору альтернативного варианта оказания медицинской помощи. Это может быть выбор медикамента при лечении конкретного больного, диагностической или лечебной услуги, метода оперативного вмешательства, программы профилактики и др. с целью эффективного использования имеющихся ресурсов. Для этого надо провести экономический анализ возможных вариантов оказания медицинской помощи и уметь применять различные методы экономических оценок (экономического анализа) для определения эффективности использования ресурсов здравоохранения путем решения ситуационных задач.

Экономические оценки — это анализ экономической эффективности использования имеющихся ресурсов, основанный на сопоставлении затрат и результатов двух или более альтернативных вариантов оказания медицинской помощи. Наиболее часто применяемыми методами экономических оценок являются:

1. Анализ «Экономическое бремя болезни».
2. Анализ «Затраты – эффективность».
3. Анализ «Минимизации затрат».
4. Анализ «Затраты – полезность».
5. Анализ «Затраты – выгода».
6. Другие виды анализов (АВС-анализ, VEN-анализ, частотный анализ, моделирование расходов на проведение лекарственного лечения).

Конкретный выбор экономической оценки зависит от целей и задач исследования.

### **Экономический анализ выбора лекарственных средств (на примере лечения больных мягкой и умеренной артериальной гипертонией)**

Большое значение необходимо придавать надлежащей информации о лекарственных средствах. Число зарегистрированных препаратов составляет десятки тысяч. Ни пациенты, ни врачи не способны разобраться в этом многообразии.

Неоценимо, с этой точки зрения, значение вышедших в 2000 г. 2 тома Государственного реестра лекарственных средств, содержащего типовые клиничко-фармакологические статьи, и Федерального руководства для врачей по применению лекарственных средств. Однако если Государственный реестр должен содержать всю информацию о зарегистрированных в России лекарственных средствах, то в Федеральном руководстве содержатся лишь те препараты, которые рекомендуются для использования врачами первичного звена здравоохранения, в первую очередь — жизненно необходимые. Эта избирательность основывается на доказанной эффективности, безопасности и экономической целесообразности.

Экономический анализ выбора того или иного лекарственного средства стал в последнее время важной

составляющей для повышения эффективности оказания медицинской помощи. Показателен пример, когда применение современных технологий по уходу за больными с диабетической стопой позволяет, не затрачивая средств, снизить в 2 раза частоту ампутаций, экономя в рамках страны 25 млн долларов в год бюджета здравоохранения, а применение препарата «Вазапостан» еще в 3 раза снижает частоту ампутаций, требуя затрат всего в 2–3 млн долларов. Чистая прибыль составляет 22–23 млн долларов. И это только при одном тяжелом заболевании [4, с. 8]. Внедрение новых технологий и действенных лекарств является важнейшим элементом формирования системы обеспечения качества и экономии средств.

Артериальная гипертония является одним из наиболее распространенных хронических заболеваний взрослого населения. Общая заболеваемость лиц трудоспособного возраста достигает 20%. Одновременно артериальная гипертония — один из главных факторов риска развития сердечно-сосудистых заболеваний, доля которых в структуре общей смертности достигает 50%. Для успешного контроля артериальной гипертонии и ее осложнений необходимо своевременно выявлять и лечить пациентов с указанной патологией.

В России зарегистрировано большое число лекарственных препаратов, в том числе тех из них, которые используются для лечения мягкой и умеренной артериальной гипертонии.

Это затрудняет работу врача. Эмпирически выбраны два пути назначения лекарств с учетом их стоимости: либо рекомендуются дешевые лекарственные средства, либо, напротив, чрезвычайно дорогие. Но ни тот, ни другой путь не является оптимальным, т. к. дешевым может оказаться препарат, не отвечающий мировым стандартам, а дорогой препарат, несмотря на хорошую эффективность и безопасность, может не иметь клинических преимуществ. Вследствие этого приходится искать «золотую середину». Условием объективного поиска является экономический анализ целесообразности выбора лекарственных средств.

Целью экономических исследований является сравнение стоимости и эффективности использования лекарственных препаратов, выявление тех способов лечения и диагностики, которые заслуживают финансовой поддержки, чтобы совокупная польза, которая при этом приобретается, была максимальной в пределах имеющихся ограниченных материальных средств.

Экономический анализ целесообразности выбора лекарственных средств позволяет сопоставить расходы и преимущества, получаемые при различных путях использования ресурсов. Любое финансовое ограничение ставит нас перед проблемой выбора. Экономический анализ помогает сделать его более рациональным и эффективнее использовать выделяемые средства.

При назначении лечения при артериальной гипертонии препарат

должен не только эффективно и продолжительно снижать артериальное давление, но также и уменьшать риск сердечно-сосудистых осложнений, таких, как ишемическая болезнь сердца и инсульт. Препарат, дающий минимальный уровень риска, обеспечивает наименьшее число случаев инсульта и ишемической болезни сердца и, соответственно, наибольшую экономию затрат, снижая, в частности, количество госпитализаций. Результаты рандомизированных<sup>1</sup> контролируемых исследований свидетельствуют о том, что снижение систолического артериального давления на 10–14 мм рт. ст. и диастолического артериального давления на 5–6 мм рт. ст. обеспечивает уменьшение риска инсульта на 40%, ишемической болезни сердца — на 17% и в целом риска серьезных сердечно-сосудистых осложнений — на 33% (Рекомендации по лече-

1 Рандомизированное исследование — это исследование, при котором пациенты распределяются в ту или иную группу по возрасту, полу, тяжести заболевания и другим признакам случайно и относительно равномерно, и эти признаки не могут оказать влияния. При нерандомизированном или некорректно рандомизированном исследовании может оказаться, например, что в контрольной группе оказываются только пожилые, а в основной — только дети. Поскольку дети более жизнеспособны, это может создать иллюзию, что лекарство работает. Или, например, в группе лекарства могут оказаться более тяжелые больные, чем в группе плацебо. И это может создать ошибочное впечатление о неэффективности в действительности работающего лекарства. Поэтому все эти признаки должны быть равномерно распределены по обеим группам пациентов.

нию гипертонии (1999) Всемирной организации здравоохранения).

В то же время для сравнения экономической эффективности лекарственных средств могут быть использованы не конечные точки артериальной гипертонии, а степень снижения артериального давления или число больных, у которых наблюдалась нормализация артериального давления.

Выбор конкретного метода экономического анализа (минимизации затрат, «затраты — эффективность», «затраты — полезность» или «затраты — выгода») определяется аналитической перспективой, т. е. той целевой аудиторией, для которой предназначены данные результаты с целью принятия дальнейших решений.

Итак, проведем экономический анализ современных препаратов по показателям затрат и эффективности. Аналитической перспективой будут врачи, пациенты и лечебные учреждения в целом, а экономический анализ будет проводиться с применением методов минимизации затрат и «затраты — эффективность».

*Материалы и методы.* Экономический анализ проводится ретроспективно по результатам открытых контролируемых клинических исследований. В исследование включено 315 больных с неосложненной артериальной гипертонией мягкой и умеренной степени тяжести (табл. 1, с. 183).

Для сравнения использованы 11 препаратов 5 основных групп, отвечающих всем современным требованиям (табл. 2, с. 183).

Таблица 1

**Характеристика больных, включенных в исследование (n=315)**

Показатель	абс. число	%
Распределение по полу (мужчины / женщины)	120 / 195	38 / 62
Средний возраст, лет (от 36 до 69)	54,9±0,3	
Тяжесть АГ:		
мягкая	122	39
умеренная	193	61
Давность АГ, лет (от 2 до 30)	12,9±0,3	
Сопутствующие заболевания:		
стенокардия напряжения I–II функционального класса	64	20,3
мочекаменная болезнь, хронический пиелонефрит	23	7,3
хронические заболевания желудочно-кишечного тракта (хронический гастрит, хронический холецистит, язвенная болезнь вне обострения)	5	1,6
ожирение	25	8
сахарный диабет II типа компенсированный	8	2,5

Таблица 2

**Характеристика препаратов, включенных в экономическое исследование**

Название препарата	Торговая фирма	Количество препарата в упаковке	Цена упаковки, у. е.
Алтиазем РР	Berlin-Chemie	180 мг N 20	170,25
Нифелат Р	Remedica-Minnex	20 мг N 30	45
Норваск	Pfizer	5 мг N 30	501
Моэкс	Schwarz Pharma	7,5 мг N 30	80,75
Тритаце	Hoechst	5 мг N 28	192
Тенолол	IPCA	50 мг N 100	45,75
Пропранолол SR	ICN Galenica	40 мг N 50	54,6
Кардура	Pfizer	4 мг N 30	325
Эднит	Gedeon Richter	10 мг N 28	94
Корвитол	Berlin-Chemie	50 мг N 50	96
Козаар	Merck Sharp Dohme	50 мг N 14	487,5

Эффект оценивается после постепенного наращивания доз (методом титрования<sup>2</sup>) в режиме монотерапии через 4 недели; данный срок обоснован фармакодинамическими и фармакокинетическими свойствами изучаемых препаратов, позволяющих им реализовать полный эффект.

Критериями оценки эффекта является снижение уровня артериального давления до 90 мм рт. ст. и менее, а также число больных, у которых достигнут положительный эффект. Положительным эффектом считается нормализация артериального давления (т. е. снижение до 90 мм рт. ст. и менее) при хорошей переносимости.

Для экономических расчетов в данной работе используются только прямые затраты, т. е. средства, израсходованные на лечебно-диагностические мероприятия и лекарственные препараты. С учетом одинаковой схемы лечебно-диагностических мероприятий в каждой группе больных (все исследования имели одинаковый дизайн) различия в затратах могут быть связаны только со стоимостью лекарственных препаратов.

2 Титрование (от франц. titre — качество, характеристика) — один из методов количественного анализа, основанный на измерении количества реагента, который полностью реагирует с анализируемым веществом. Например, если точно известно, какое количество гидроксида калия (в граммах или молях) израсходовано в реакции с соляной кислотой, то по уравнению реакции  $\text{KOH} + \text{HCl} = \text{KCl} + \text{H}_2\text{O}$  легко рассчитать, сколько граммов (или молей) хлороводорода было в анализируемом растворе.

*Результаты и их обсуждение. Анализ минимизации затрат.* Для анализа минимизации затрат была принята одинаковая способность исследуемых препаратов снижать артериальное давление на 10 мм рт. ст. Была получена функциональная зависимость между степенью снижения артериального давления и дозой препаратов и определена средняя доза, обеспечивающая снижение артериального давления на 10 мм рт. ст. (табл. 3).

Далее была рассчитана цена суточной дозы препарата, которая необходима для снижения артериального давления на 10 мм рт. ст. (табл. 4).

Оказалось, что наименьшей стоимостью из исследуемых препаратов обладают Пропранолол SR, Корвигол, Тенолол. Наиболее дорогостоящими препаратами по оценке минимизации стоимости являются Кардура и Козаар, цена их суточной эквивалентной дозы — 43,03 и 72 у. е. соответственно.

*Анализ современных препаратов методом «затраты — эффективность».* В настоящее время произошло смещение приоритетов с технологии предоставления медицинских услуг, ориентированных главным образом на экономию издержек («минимизация затрат»), к заботам об эффективном расходовании средств («затраты — эффективность»). При оценке лекарственных препаратов важно оценивать не только их цену, но и конечный результат лечения.

В данной работе рассчитаем коэффициент «затраты — эффективность» для препаратов, принимая за критерий

Таблица 3

## Средние эффективные эквивалентные дозы препаратов

Название препарата	Доза, снижающая артериальное давление на 10 мм рт. ст., мг / сутки
Алтиазем РР	114,5
Норваск	2,82
Нифелат Р	11,6
Моэкс	11,25
Тритаце	2,37
Эднит	12,8
Пропранолол SR	21,5
Корвитол	53,03
Тенолол	170,2
Кардура	5,27
Козаар	92,2

Таблица 4

## Цена эквивалентных доз препаратов

Название препарата	Цена эквивалентной суточной дозы, у. е.
Алтиазем РР	6,07
Норваск	7,73
Нифелат Р	0,97
Моэкс	0,16
Тритаце	4,52
Эднит	6,1
Пропранолол SR	0,13
Корвитол	1,88
Тенолол	3,02
Кардура	43,03
Козаар	72,0

эффективности число больных, у которых был достигнут положительный эффект. В качестве затрат учитываем цену средней курсовой дозы за 4 недели монотерапии (табл. 5, с. 186).

Коэффициент рассчитывается по следующей формуле:

$$K = D \times N \times 28/Q, \quad [1]$$

где  $D$  – средняя доза препарата, нормализующая артериальное давление

Таблица 5

## Результаты сравнительного экономического анализа различных препаратов

Название препарата	Стоимость курсовой дозы, у. е.	Доля больных с положительным клиническим эффектом, %	Коэффициент «затраты – эффективность»
Корвитол	57,7	60,0	96,1
Пропранолол SR	170,0	42,0	170,0
Тенолол	140,0	76,5	183,0
Нифелат Р	83,4	68,0	122,6
Алтиазем РР	414,1	68,4	605,0
Норваск	556,1	63,2	700,9
Эднит	200,2	53,6	373,0
Моэкс	249,2	43,5	388,0
Тритаце	252,0	45,0	560,0
Кардура	824,9	35,0	2326,5
Козаар	1489,0	64,0	2357,6

через 4 недели,  $N \times 28$  – курсовая стоимость лечения,  $Q$  – число больных с положительным эффектом [5, с. 50].

При проведении расчетов оказалось, что наиболее затратоэффективным является использование Корвитола, Пропранолола SR и Тенолола, далее следуют Нифелат Р, Алтиазем РР, Норваск, Эднит, Моэкс и Тритаце. Наименее затратоэффективными являются Кардура и Козаар.

Таким образом, примененные два разных метода экономического анализа средств не всегда сопоставимы по результатам. Метод «затраты – эффективность» учитывает клинические особенности препаратов, поэтому имеет большее практическое значение.

Как и при анализе минимизации затрат, наименьшей затратной эффективностью обладают препараты Кор-

витол, Пропранолол SR и Тенолол. Однако если наименьшую стоимость эквивалентной дозы показал Пропранолол SR, то при сопоставлении с эффективностью преимущества в стоимости были выявлены у Корвитола.

Экономичность применения исследованных в работе Нифелата Р, Алтиазема РР и Норваска имела одинаковые тенденции как при анализе минимизации затрат, так и при анализе «затраты – эффективность». Это может быть связано с одинаковой эффективностью этих препаратов по степени снижения артериального давления и по числу больных с положительным клиническим эффектом. Поэтому стоимость лечения больных с артериальной гипертонией этими препаратами определяется стоимостью самих препаратов.

Экономический анализ исследованных Эднита, Моэкса и Тритаце показал, что хотя Эднит имел наиболее высокую стоимость при оценке минимизации, он оказался наименее затратоэффективным препаратом, т. к. число больных с положительным клиническим эффектом при лечении Эднитом было наибольшим. Препарат Моэкс, наоборот, показал наименьшую стоимость при анализе минимизации, но уступал по затратной эффективности Эдниту.

Кардура и Козаар оказались самыми низкоэкономичными в лечении больных с артериальной гипертонией. Это может быть связано с невысокой клинической эффективностью Кардуры и, несмотря на высокую эффективность Козаара, его высокой ценой.

Следует подчеркнуть условность данного заключения, т. к. в анализ были включены как оригинальные инновационные препараты (Моэкс, Тритаце, Норваск, Козаар), стоимость которых заведомо выше, так и воспроизведенные средства, как правило, с более низкой ценой.

Необходимо иметь в виду, что представленные в данной работе результаты анализа касаются общей популяции больных с артериальной гипертонией. Эффективность же препаратов существенно варьирует в зависимости от многих факторов (например, тяжести артериальной гипертонии, возраста и пола больных). Изменение критериев оценки эффективности терапии может существенно изменить соотношение затрат для разных препаратов.

## **Разработка лечебно-диагностической части медико-экономического стандарта**

Сложностью при разработке медико-экономического стандарта (МЭС) является решение, что должно включаться в стандарт: идеальные лечебно-диагностические технологии, разработанные с учетом самых последних достижений науки и техники, или технологии, используемые в процессе повседневной деятельности. Ориентация на идеальные критерии делает стандарты невыполнимыми. Чтобы принять решение, поднимать ли планку стандартов, необходимо оценить затраты государства на внедрение более жестких стандартов и сравнить эти затраты с предполагаемой выгодой (эффектом) от результатов лечения данной категории больных. Настойчивое закрепление в стандартах достигнутого уровня медицинских знаний может оказаться тормозом для дальнейшего развития современных медицинских технологий. Эта проблема решается путем периодических пересмотров принятых стандартов.

Для того чтобы избежать создания заведомо невыполнимых стандартов, необходимо в отношении каждого из элементов, включаемых в МЭС, ответить на серию вопросов. Необходима ли эта диагностическая процедура для постановки данного диагноза? Какую точность диагностики она обеспечивает? Какие диагностические процедуры включены

для того, чтобы выявить причины, лежащие в основе данного заболевания, а также возможные осложнения? Какие исследования включены с целью разработки плана лечения? Сколько исследований следует провести в связи с необходимостью дифференциальной диагностики? Ответы на эти и некоторые другие вопросы позволяют выявить те диагностические процедуры, которые служат не обеспечению качества оказания медицинской помощи, а иным целям.

Однако в связи с тем, что медико-экономические стандарты и методика их создания не так уж широко известны и определенная часть медицинских специалистов относится к необходимости их применения отрицательно, может быть избран другой путь — статистическая обработка результатов реального оказания медицинской помощи на этапах медицинской помощи и соответствующих ресурсных затрат (после предварительной выбраковки случаев с неприемлемым качеством помощи).

Таким образом, медико-экономические стандарты обеспечивают предельную экономию человеческих, материальных и финансовых ресурсов, а также снабжение лекарственными средствами в соответствии со строго регламентированным расходом их на тех или иных больных, объективное и оперативное управление медицинской службой и многое другое. Это следует учитывать на всех уровнях управления системой здравоохранения.

## Выводы

Развитие высоких технологий, сопровождающееся быстрым ростом стоимости медицинской помощи населению, требует совершенствования процесса распределения ограниченных ресурсов общественного здравоохранения — оптимизации расходов. Оптимальное использование ресурсов не является синонимом максимального потребления этих ресурсов. Отсюда определение Всемирной организации здравоохранения: оптимальная медицинская помощь — это должное проведение (согласно стандартам) всех мероприятий, которые являются безопасными, приемлемыми в смысле затраченных средств и влияют на смертность, заболеваемость и инвалидизацию населения [6, с. 36].

При этом выполнить свою функцию медико-экономические стандарты смогут только в том случае, если заложенные в них требования будут научно обоснованными (основанными на конкретных расчетах), экономически целесообразными и выполнимыми. Это и есть задача, стоящая перед разработчиками стандартов, — найти баланс между максимальной помощью в условиях ограниченных реальных возможностей по ее оказанию.

При разработке медико-экономических стандартов необходимо придерживаться следующих базовых принципов:

- стремление к достижению «минимума необходимого», а не «максимума желаемого»;

- использование модели «среднего» пациента без учета его индивидуальных особенностей;
- определение только перечня медицинских мероприятий без регламентации методик их применения;
- использование формы локальных нормативно-правовых актов (клинические рекомендации, руководства, протоколы и т. п.).

Для медицинских организаций, являющихся в любом государстве элементом его экономической системы, представляется актуальным разрабатывать медико-экономические стандарты с учетом того, что они являются одним из основных элементов стратегии рационального использования источников финансирования системы социальной защиты населения.

1. О Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006 – 2008 годах: Распоряжение Правительства РФ от 25 октября 2005 г. № 1789-р // Собрание законодательства РФ. 2005. № 46. Ст. 4720
2. Об утверждении Правил финансирования в 2007 году расходов на реализацию в субъектах Российской Федерации пилотного проекта, направленного на повышение качества услуг в сфере здравоохранения, и перечня субъектов Российской Федерации, участвующих в его реализации: Постановление Правительства РФ от 19 мая 2007 г. № 296 // Российская газета. 2007. 26 мая.
3. О мерах по повышению результативности бюджетных расходов: постановление Правительства РФ от 22 мая 2004 г. № 249 // СЗ РФ. 2004. № 22. Ст. 2180.
4. *Вялков А. И.* Стандартизация как основа создания государственной программы обеспечения качества медицинской помощи // Проблемы стандартизации в здравоохранении. 2001. № 2.
5. *Захаревич О. А.* Анализ минимизации затрат и «затраты – эффективность» лечения больных мягкой и умеренной артериальной гипертензией // Проблемы стандартизации в здравоохранении. 2001. № 2.
6. *Ступаков И. Н.* Значение медико-экономических стандартов в организации системы здравоохранения // Проблемы стандартизации в здравоохранении. 2002. № 4.

## И. Я. КАПЛУНОВИЧ

# ФОРМИРОВАНИЕ КУЛЬТУРЫ НЕВЕРБАЛЬНОГО МЫШЛЕНИЯ МЕНЕДЖЕРА

### КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:

*культура мышления, невербальное мышление, менеджер, способность к саморазвитию*

### KEY WORDS:

*culture of thinking, non-verbal thinking, manager, ability to self-development*

В статье описывается методика, которая позволяет развить у будущих менеджеров культуру мышления, т. е. сформировать способность индивида к саморазвитию посредством перехода от рассудочных форм мышления к разумным, а также развить умение выходить за пределы сложившихся у него в опыте ментальных норм и канонов, включающих знания и навыки разрешения проблемной ситуации в различных условиях.

В одной из своих работ известный специалист по креативным процессам Роджер ван Оих приводит пример исследования одной из ведущих школ бизнеса. В результате данного исследования обнаружилась парадоксальная ситуация. Оказалось, что, окончив обучение, ее выпускники попадают в число достаточно эффективных менеджеров. Однако спустя примерно десятилетие они уступают лидерские позиции более динамичным и прагматичным представителям других школ [1]. Психологический анализ показал, что исследуемое учебное заведение вооружает своих студентов самыми современными знаниями и способами деятельности, учит решать довольно

The technique is described in the article with the help of which it is supposed to be possible to develop in future managers' culture of thinking, i. e. to form in an individual an ability to self-development by transition from rational forms of thinking to intellectual ones, and to develop an ability to transcend the obtained in experience mental norms and canons, including knowledge and experience of resolving the problematic situations in various conditions.

сложные управленческие задачи. Однако в процессе обучения у студентов не формируются очень важные ментальные качества — способность к саморазвитию и умение выходить за пределы сформированных ментальных норм и канонов — феномен, под которым подразумевается культура мышления.

Сама идея формирования культуры мышления не нова и не раз декларировалась в философских и психолого-педагогических работах. Так, С. И. Гессен отмечает, что цель образования не в том, чтобы «наполнить» человека определенной совокупностью знаний, и даже не в том, чтобы сформировать его ум, а в том, чтобы сделать этот ум культурным, благо-

родить его «прививкой» принципов научной системы и методов познания. «Развитой ум, — продолжает далее свою мысль С. И. Гессен, — это не просто сильный ум, это ум научно-образованный, воспринявший в себя научную культуру, умеющий подчинять произвол своего мышления требованиям метода» [2, с. 247]. Тем не менее, несмотря на многочисленные призывы и обоснования релевантности, проблема формирования у менеджеров культуры управленческого мышления до сих пор не потеряла своей актуальности.

Известно, что до 80% рабочего времени современного менеджера уходит на подготовку, принятие, реализацию собственных и внешних управленческих решений [3, с. 4]. Управленческие, в отличие от других видов решений, основываются не на собственной логике или индивидуальном мнении, а на объективных законах функционирования и положениях, инструкциях, принятых в государстве, ведомстве или организации. Поэтому решения руководителя обеспечивают не только обоснованность и рациональность планируемых действий, но и резкое уменьшение возможной субъективной критики со стороны подчиненных.

Вместе с тем, в виду все возрастающей сложности управленческих задач, руководителю далеко не всегда удается принимать методологически верные, научно и юридически обоснованные решения, если они основаны только на глубоком знании содержания методов их принятия. Все

большее и релевантное место начинают занимать опыт и интуиция менеджера.

Однако опора на опыт далеко не всегда продуктивна. Как правило, он ретроспективен и направлен не столько в будущее, сколько в прошлое. Опыт — апологет вчерашнего, который нередко приводит к шагу назад, а не вперед. Вместе с тем, эпистемиологически путь опыта, как известно, очень долгий и неэффективный. Согласно народной мудрости это «самая горькая» дорога, которая всегда уступает «самому легкому» пути подражания и «самому благородному» пути размышления. Как остроумно заметил Б. Франклин, «опыт — это дорогая школа, но глупцы ни в какой другой не могут выучиться».

Более перспективна в этом отношении интуиция. Опора на нее, как и на опыт, тоже не всегда гарантирует эффективное управленческое решение. Тем не менее она все же закономерно основывается на глубоком знании, проникновении в суть, понимании, пролонгированном предварительном обдумывании [4, с. 52–61; 5, с. 36 – 45]. Прерогативой интуиции, в отличие от опыта, является мышление, а не память, что разрешает отнести ее к одному из «самых благородных путей» поиска решения и становления профессионала.

Поскольку интуиция базируется на ментальной составляющей интеллекта, начнем наш анализ именно с нее и проведем таксономию с позиций общепринятого в отечественной психологии деятельностного подхода.

Определенное для анализа основание позволяет выделить три вида мышления. Первый из них — «броуновский» (по меткому выражению П. Я. Гальперина). Его специфика заключается в случайном стохастическом переборе имеющихся и знакомых индивиду средств, способов деятельности посредством «слепых проб», в попытке просто угадать ответ. Несмотря на всю кажущуюся явную неэффективность такого мышления, оно все же имеет широкое распространение и часто используется при решении достаточно трудных и креативных задач. Вместе с тем метод «научного тыка» нередко приводит и к серьезным результатам, а часто заметно ускоряет достижение цели.

Очень часто в основе психического механизма, обеспечивающего подобного рода решения, лежит генерализованный образ. Последний представляет собой наличие нерасчлененных слитных представлений и понятий, основанных на крайне неполном анализе. Например, опираясь не на научно обоснованный экономический и социально-политический анализ, а на генерализацию, В. И. Ленин сделал неверный вывод, последствия которого мы не можем искоренить до сих пор. Он полагал, что наиболее высокооплачиваемым должен быть непосредственный производитель материальных благ — рабочий. В результате зарплата перестала отражать уровень квалификации и профессионализма специалиста, начала строиться даже по обратному пропорциональному закону. Это привело

к тому, что работа неквалифицированного рабочего стала оплачиваться выше, чем труд высококвалифицированного инженера. Известно, к чему это привело — к девальвации образования и культуры в целом, оттоку высококлассных профессионалов из страны за границу и т. д.

В рамках данного вида мышления деятельность менеджера и принимаемые им решения диагностируются, как правило, по конкретному конечному результату (часто сиюминутному и случайному), без оценки его перспективы. При этом процесс достижения и обоснованность (релевантный показатель управленческого решения) оказываются вне предмета анализа. Этим объясняется тот факт, что «броуновские» методы мышления и принятия на его основе решения, результаты этой деятельности руководителя не обобщаются, не распространяются и специальным образом не изучаются. В итоге правильное, полное, эффективное управленческое решение — скорее, исключение, чем правило, а потому прогнозировать и получить его при опоре на этот способ мышления удастся очень и очень редко.

Вторым видом в этой классификации является формально-логическое, или эмпирическое, рассудочное мышление (Г. В. Гегель, Г. В. Лейбниц, В. В. Давыдов, Э. В. Ильенков, С. Л. Рубинштейн). Его специфика заключается в расчленении, вычленении в некотором целом отдельных элементов (своеобразных «атомов», или монад), а затем установление за-

конов их взаимодействия. Этот способ деятельности и соответствующий ему вид мышления широко используется в естественно-математических науках и приводит к существенным результатам. Заметим, что подавляющее большинство великих открытий в области естествознания были получены именно благодаря этому способу, восходящему к Демокриту и Аристотелю.

Так, знаменитый периодический закон (таблица) Д. И. Менделеева выделяет отдельные химические элементы и устанавливает правила взаимодействия между ними. Аналогичным образом действовали при построении своих систематизаций флоры и фауны Карл Линней, Чарлз Дарвин и многие другие естествоиспытатели.

Разновидностью формально-логического является эмпирическое (рассудочное) мышление, направленное на группировку, классификацию внешнеформальных, чувственно воспринимаемых характеристик объектов. Оно позволяет «путем сравнения предметов обнаруживать в них нечто сходное, одинаковое, общее, а затем, обозначая это общее словом, отделять (абстрагировать) его от других свойств предметов, создавая тем самым эмпирическое понятие» [6, с. 7].

Однако возможности эмпирического мышления имеют свои границы, в частности в ситуации анализа целостного неделимого процесса. Так, формально дифференцируя психические процессы, мы иногда отдельно

изучаем феноменологию и структуру восприятия, памяти, мышления. Но при таком подходе совсем не просто ответить на вполне законный вопрос: а возможно ли мышление без памяти? Как известно, «пустая голова не рассуждает». И когда столбиком перемножаются 2 трехзначных числа, что у нас «работает»: память или мышление?

Понятно, что эти, как и многие другие, процессы (социальные, исторические, биологические, и т. д.) настолько тесно переплетены, что дифференцировать, отделять их друг от друга нельзя. Дивизимная стратегия тут не только неуместна, но и пагубна. Формальная дифференциация приводит не к реалиям, а к чистой абстракции.

Например, нарушив в целях эксперимента или анализа интерденденции какой-либо организации или ее отдела, автономизировав, изолировав, выделив их из социума, экономических отношений, мы, тем самым, теряем не просто массу свойств и характеристик этих подразделений, феноменологию, но и их социально-экономическую сущность. Эта изолированная «единица анализа», «экспериментальный операнд» согласно известному из кибернетики «второму началу» консеквентно превращается из процветающей и развивающейся общественной подструктуры в подструктуру бесперспективную и саморазрушающуюся. Неумолимость второго начала — грозное оружие социума против автономности, нарушения интерденденции.

Формально-логическое (эмпирическое) мышление далеко не всегда позволяет вскрыть всеобщее основание или сущность объекта, его внутренние отношения и связи, выходящие за пределы чувственного познания, дифференцировать внешне формально-сходное и генетически исходное, всеобщее. Тем не менее оно играет «в жизни людей большую роль, позволяя упорядочивать окружающий предметный мир и хорошо ориентироваться в нем» [7, с. 7–8].

Приведенных выше трудностей и проблем удастся избежать посредством опоры на следующее (третье) в нашей иерархии разумное, теоретическое (в смысле В. В. Давыдова, С. Л. Рубинштейна) мышление, методологические основы которого были заложены Г. В. Гегелем. В отличие от двух предыдущих, оно позволяет вскрывать генетически исходное, всеобщее отношение некоторой развивающейся системы, предесцинирует ему. С его помощью удастся мысленно проследить происхождение частных и единичных особенностей системы из генетически исходного, обнаружить всеобщее отношение, а затем мысленно строить эту систему, раскрывая ее разнообразные общие (абстрактные) и частные (конкретные) возможности.

Целостно и наиболее полно этот вид мышления формируется при обучении в соответствии с концепцией развивающего образования Д. Б. Эльконина – В. В. Давыдова. Однако обучение такому способу деятельности и мышления возможно и при психоло-

гически грамотном, корректном традиционном обучении. Об этом свидетельствует наличие школьников и студентов с разумным типом мышления в обычных учебных заведениях.

Примером тому может служить обучение математике по программе А. Н. Колмогорова или по пробным учебникам В. Г. Болтянского [8; 9]. В них в качестве генетически исходного элемента выбраны понятия «отношения» в алгебре и «преобразования» в геометрии. Далее посредством консеквентного предесцинированного развертывания этих генетически исходных понятий удастся продуктивно «выращивать» соответствующий способ математического познания и развивать гомоморфное ему разумное (теоретическое) мышление обучаемых. В результате понятия числа, функции, производной, неопределенного интеграла определяются как частные виды различного рода отношений. Например, число – отношение величины к мере, функция – отношение чисел (отношение-закон, по которому одному числу ставится в соответствие другое), производная, интеграл – отношение функций (отношение-закон, по которому одной функции ставятся в соответствие другие, называемые производной, первообразной) и т. д.

В соответствии с содержанием и структурой данного вида мышления дефинируется и формируется его феноменология. Ментальное развитие осуществляется не посредством констатации и опоры на содержащиеся в изучаемом объекте определенные

компоненты, а путем их развертывания, создания пространственно-временной констелляции. В рамках разумного мышления обучаемый овладевает («присваивает» — по терминологии А. Н. Леонтьева) особые мыслительные действия — действия воспроизведения и построения объекта в реальном или идеальном плане. В этом аспекте ментальность и понимание, согласно В. В. Давыдову, есть мысленное воспроизведение объективного процесса возникновения и формирования предмета целенаправленной деятельности и мышления [10, с. 264].

Поэтому в рамках разумного вида мышления у студентов диагностируется наличие умения воспроизводить объект в материальном или идеальном плане, а формирование ментальности осуществляется специальным обучением этому умению. Понятно, что в зависимости от собственного вида мышления («бруновского», рассудочного или разумного) исследователи или педагоги по-разному диагностируют и формируют ментальные способности студентов, опираются и используют различные критерии, выделяют в них разные уровни и феномены [11; 12; 13; 14].

В указанном аспекте сформировать культуру мышления — значит сформировать способность индивида к саморазвитию посредством перехода от рассудочных форм мышления к разумным, умения выходить за пределы сложившихся у него в опыте ментальных норм и канонов, включа-

ющих знания и навыки разрешения проблемной ситуации в различных условиях. Суть этого феномена состоит не в простом росте, фиксируемом числовыми выражениями, или позитивном количественном изменении чего-либо (скорости мышления, увеличении числа прогнозов, процента эффективных решений). Мыслить культурно — значит мыслить качественно, сущностно, кардинально по-иному. При этом изменяются цели деятельности, способы и приемы решения проблем, структура мышления, его содержание и методы. Как итог, мышление становится не рассудочным, а разумным (по терминологии Э. В. Ильенкова, В. В. Давыдова, С. Л. Рубинштейна).

Отсюда нетрудно допустить, что ментальная культура должна характеризоваться 4 показателями. Во-первых, отказом от оперирования рассудочными эмпирическими формами мышления. Во-вторых, переходом к конструированию образов, понятий, суждений и умозаключений по законам разумного мышления. В-третьих, направленностью на решение актуальных социально-экономических проблем организации. И, наконец, в-четвертых, предесцинировать современным общественным тенденциям в целом. Реализация этих четырех требований обеспечивает уход от трюизмов, паллиативных мер и обеспечивает таксономичность, новизну подходов, их гибкость, что сегодня является необходимым условием продуктивной работы менеджеров любого ранга.

Вместе с тем, при всех позитивных моментах культурного мышления и его релевантности, оно все же не обеспечивает достаточных условий для принятия эффективных управленческих решений. Как отмечалось выше, последнее невозможно без опоры на интуицию, базисным компонентом которой является визуализация проблемы, перевод ее в остенсивное русло. А здесь уже не обойтись без невербального (образного) мышления.

Как показали проведенные нами ранее исследования, именно при опоре на невербальные компоненты заметно легче формировать разумное (а не рассудочное) мышление [15, с. 42–52]. Последнее можно объяснить хотя бы тем, что в невербальном плане легче, чем в вербальном, слить воедино, консеквентно «выращивать» решение, предсцинировать ему, отказаться от дивизимной стратегии и не монадизировать составляющие элементы целого.

К сожалению, долгое время вопреки мнению классиков педагогики<sup>1</sup> образы находились «в изгнании» [16], а основным методом обучения являлся (и до сих пор иногда является) словесно-логический. Как отмечает А. А. Помогайбо: «Наша система образования не создает образов. Ярких, зримых, представляющих явление. Она дает формулы, формулы, формулы — но не глубинное понимание яв-

лений. Примеров можно привести множество» [17, с. 209].

Сложившаяся ситуация явилась естественным следствием известного, но ничем не обоснованного и в целом неверного сталинского положения. Согласно ему, изначально и доминантным в процессах мышления является вербальная составляющая. Мышление и речь неразрывно связаны друг с другом, а слова являются материальной оболочкой мысли [18]. Вслед за великим кормчим дидакты стали полагать, что нельзя «говорить о мышлении, не связанном с “природной материей” языка, о мышлении без языка» [19].

Но в настоящее время, в связи с возможностью опоры на работы крупнейших философов, психологов, лингвистов и других представителей науки, утверждавших противоположное, отечественная дидактика по-иному решает эту проблему. Она стала разделять точку зрения Л. С. Выготского, М. М. Бахтина о том, что «понять — значит вжиться в предмет, взглянуть (! — *И. К.*) на него его же собственными глазами, отказаться от сущности своей венаходимости ему...» [20, с. 176].

Оказалось, что есть не только умные слова, но и умные образы [21, с. 43], а активная опора и оперирование ими очень часто отождествляется с уровнем творчества, креативности, порождения интуиции и инсайта [22; 23; 24; 25, с. 66–77]. Основанием для этого служат многочисленные экспериментальные исследования и интроспекции выдаю-

1 Например, И. Г. Песталоцци, Ф. А. Дистервеги, считавших остенсивность и визуализацию мышления одним из краеугольных камней своей педагогической системы.

щихся ученых<sup>2</sup>. Психологические основания релевантной опоры на образы базируются на гипотезе двойного кодирования А. Пайвио, согласно которой конкретная информация анализируется невербальной составляющей мышления, а абстрактная — посредством структурирования его вербальных компонентов [27, р. 148–170; 28, р. 522–529]. Оказалось, что в первом случае доминирует выявление изменения смысла, а во втором — порядка слов. Иные основания приводит В. П. Зинченко. Глубину проникновения в сущность проблемы посредством образа он объясняет тем, что «образ-понятие имеет достаточное число степеней свободы, что позволяет сделать большое число шагов в их понимании и, соответственно, в развитии мышления» [29].

Не станем останавливаться на дискуссии по поводу психологических механизмов корреляции процессов визуализации и мышления, визуализации и интуиции. Согласимся лишь с тем, что создание образов и действия с ними при овладении информацией обеспечивают индивиду глубокое проникновение в сущность и создание базы для интуитивного решения. В целом проведенное выше обсуждение свидетельствует о релевантности невербального мышления в структуре способностей принятия

эффективных управленческих решений руководителями.

Между тем в психолого-педагогической литературе нам не удалось отыскать методiku формирования этого феномена у будущих и настоящих менеджеров. Поэтому в поиске, конструировании и верификации модели формирования культуры невербального мышления руководителей мы видели цель предпринятого исследования.

Предварительно проведенный теоретико-экспериментальный анализ позволил сформулировать гипотезу. Согласно ей для формирования культуры невербального мышления будущих менеджеров необходимо:

- 1) на учебных занятиях создавать условия и использовать формы обучения, обеспечивающие студентам самостоятельное (а не по рекомендации или указанию извне) осознание необходимости развития и дальнейшего совершенствования собственной культуры невербального мышления;
- 2) организовывать специальную деятельность будущих специалистов, порождающую и формирующую умение переходить от рассудочных форм мышления к разумным и выходить за пределы сложившихся у человека ментальных норм и канонов, опирающихся на уже имеющиеся знания и навыки разрешения проблемной ситуации в определенных условиях;
- 3) как можно чаще использовать решение практико-ориентированных задач и формировать у сту-

2 Например, А. Эйнштейн писал: «Слова, написанные или произнесенные, не играют никакой роли в механизме моего мышления. Психическими элементами являются знаки или образы...» [26, с. 368].

дентов установку на поиск в любой учебной задаче конкретный производственный смысл и направленность.

Верификацию гипотезы мы осуществили в Новгородском филиале Северо-Западной академии государственной службы. Проводилась она в процессе чтения курса «Принятие управленческих решений» студентам различных специальностей («Управление персоналом», «Менеджмент организации», «Государственное муниципальное управление»).

Исследование включало 4 стадии. Первая из них была посвящена теоретическому обоснованию и анализу проблемы. На второй — сопоставлялись два метода формирования у различных групп студентов чувства неудовлетворенности уровнем своих профессиональных способностей, умений принятия управленческих решений, потребности в развитии и дальнейшем совершенствовании культуры своего невербального мышления.

При первом методе обучения в традиционной лекционно-семинарской форме преподаватель обосновывал студентам контрольных групп необходимость и значимость развития у себя данных способностей, знакомил их с существующим положением дел в решении этой проблемы. Здесь же демонстрировались и обсуждались типичные психологические и управленческие ошибки руководителей. На практических занятиях студенты имели возможность посредством тестирования установить уровень развития культуры не-

вербального мышления у себя и степень опоры на него в процессе принятия управленческих решений.

Второй метод обучения апробировался в экспериментальных группах. Эти студенты участвовали в организационно-мыслительной игре, включающей четыре цикла, каждый из которых проходил в аналогичное число этапов. На первом из них подгруппы получали задания и выполняли его. Результаты работы докладывались и обсуждались на втором этапе — пленарных дискуссиях. В дискуссии в процессе ответов на вопросы других подгрупп и преподавателя каждая из подгрупп обнаруживала недоработки и «психические неисправности» своего невербального мышления при выполнении задания и в решении поставленной проблемы. Их анализу был посвящен третий этап — групповой рефлексии, осуществляемый каждой из подгрупп. Рефлексия проводилась по строго заданному алгоритму, представленному следующей схемой (рис. 1, с. 199).

Обнаружив проблему, подгруппа не имела права «броуновски» пытаться угадать выход из нее. Ситуация подвергалась четкому исследованию и критике действий по ее разрешению. В процессе этой деятельности студенты обнаруживали у себя недостаточность или даже отсутствие определенной информации, знаний, умений и способностей. Для их получения студенты переходили на следующий четвертый этап — этап методологической консультации, которую проводил преподаватель.

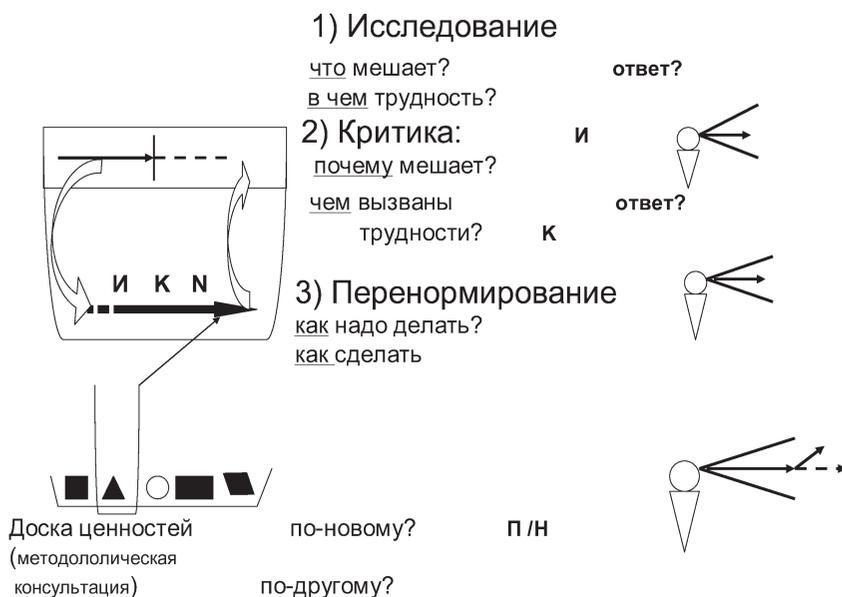
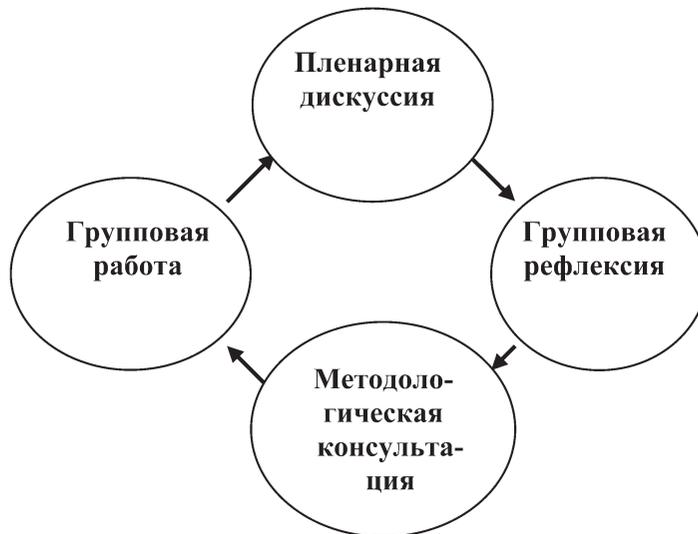


Рис. 1. Схема рефлексивного (культурного) мышления

Получив на консультации ответы на свои вопросы, студенты вновь возвращались к первому этапу: приступали к групповой работе. Но теперь они уже перенормировали свою деятельность, действовали с новым знанием, полученным на методологической консультации от преподавателя (с «доски ценностей»). Таким образом (посредством улучшенного действия), обучаемые «выходили из тупика», приобретали определенное умение, «сняли» проблему, с которой столкнулись ранее. С полученным результатом они снова шли на пленарную дискуссию, в ходе которой снова обнаруживались трудности, не доведенные и не решенные до конца проблемы. Последние подвергались новому ана-

лизу в ходе новой групповой рефлексии и т. д. (рис. 2, с. 200).

Организационно-мыслительная игра начиналась с того, что преподавателем объяснялись цели, задачи и правила работы. Студенты разбивались на постоянные подгруппы. Каждая из них должна была самоопределиться по содержанию (чем заниматься, овладевать) и по форме деятельности. Определение по форме деятельности предполагало ответы на вопросы, связанные с индивидуальной необходимостью участия в игре, наличием личного желания овладеть культурой невербального мышления в предлагаемой (игровой, четырехэтапной) форме, согласием или несогласием заниматься этой деятельно-



**Рис. 2.** Этапы организационно-мыслительной игры

стью. Кроме того, подгруппы выбирали и обосновывали свой выбор предпочитаемого вида работы (лекция, семинар, практикум, игра).

Со своими выводами они знакомили других участников игры на пленарной дискуссии, во время которой другими подгруппами и преподавателем им задавались вопросы. В ходе дискуссии каждая из подгрупп обнаруживала недочеты, определенный формализм, «недоработки» в самоопределении. Их анализу был посвящен следующий этап — групповая рефлексия. Далее проводилась методологическая консультация и т. д.

Самоопределившись (и этим завершался первый цикл организационно-мыслительной игры), студенты переходили ко второму циклу: в своих подгруппах они занимались выяснением основных проблем и слож-

ностей, связанных со способностью принятия эффективных управленческих решений. Затем всеми подгруппами вместе выбиралась общая наиболее важная и актуальная задача, над решением которой, по их мнению, имеет смысл поработать.

Содержание третьего цикла игры заключалось в поиске основных трудностей менеджера, затрудняющих эффективное принятие управленческих решений. Эти трудности снова «защищались» каждой подгруппой во время пленарной дискуссии, а после групповой рефлексии и методологической консультации выявлялись общие для всех подгрупп основные и релевантные проблемы. Студенты приходили к самостоятельному выводу о необходимости овладения общими способами (правилами, способами, алгоритмами) их разрешения.

Удовлетворению этой потребности и реализации появившегося мотива деятельности был посвящен последний четвертый цикл организационно-мыслительной игры. Он проводился по тем же четырем этапам. Их содержание составлял конструктивный поиск эвристических и полуввристических алгоритмов, путей, необходимых условий и действий по организации целенаправленного и культурно организованного поиска и принятия оптимального управленческого решения.

В процессе этой деятельности студенты начинали обнаруживать проблемы своей профессиональной компетентности в плане решения поставленной проблемы. В результате они самостоятельно осознавали необходимость и личное желание развить и усовершенствовать культуру своего невербального мышления. В частности, у них начинала формироваться потребность в овладении иным способом решения управленческих задач, позволяющим разумно мыслить и отказываться от сформировавшихся ранее в индивидуальном опыте стереотипных форм принятия управленческих решений. Студенты получали реальную возможность убедиться в том, что методы решения управленческих проблем, которыми они владеют, а также способы размышления над ними достаточно часто оказываются неэффективными.

Третья стадия исследования была посвящена повышению культуры невербального мышления студентов в процессе решения задач на принятие

управленческих решений. Контрольным и экспериментальным группам предлагался один из трех методов обучения. При первом студенты просто знакомились с известными и описанными в литературе методами принятия управленческих решений, практиковались в решении задач, отрабатывали соответствующие навыки.

Второй метод был посвящен формированию у студентов высокого уровня культуры данного вида мышления. В этих целях они должны были овладеть умением рефлексировать свой способ анализа и решения проблем, связанный с управленческой деятельностью, чтобы научиться находить различные приемы их разрешения.

Наконец, третий метод имел практико-ориентированную направленность. Студенты имели возможность овладеть умением принимать управленческие решения. Предполагалось, что они познакомятся с закономерностями протекания этого вида деятельности, видами и структурой процесса культурного невербального мышления, его феноменологией, научатся учету и прогнозированию поведения менеджера в соответствующих ситуациях.

Заключительная четвертая стадия исследования была посвящена проверке эффективности различных подходов к обучению. В этих целях студентам предлагалось:

- 1) решить ряд проблем, связанных с принятием эффективных управленческих решений, без полных

- данных, что предполагало обязательную опору на интуицию;
- 2) объяснить природу ошибок менеджера при принятии управленческих решений и наметить действия по их искоренению;
  - 3) составить систему заданий для формирования способностей принимать управленческие решения.

При этом мы фиксировали следующие феномены. Изменился ли способ мышления студентов? Могли ли они отойти от рассудочного и перейти к разумному способу принятия управленческих решений? Реконструированы ли ранее имевшиеся стереотипы невербального мышления и способны ли они находить новые нетрюизмичные подходы? Насколько грамотно и психологически обоснованно выполняются экспериментальные задания?

Результаты нашей работы полностью подтвердили гипотезу исследования. Мы обнаружили, что у студентов экспериментальных групп произошли не просто заметные, а существенные качественные изменения. Они оценивались уже названными выше четырьмя критериями:

- 1) способностью отказываться от использования рассудочных форм мышления;
- 2) появлением у студентов способов невербального мышления разумного типа (не было — стало);
- 3) наличием установки и направленности принятия решений предсцинированных актуальным социально-экономическим проблемам организации;

- 4) соответствием решений современным целям и тенденциям социума (который требует сегодня не слепых исполнителей, а гибких, творческих и инициативных работников).

В отличие от студентов контрольных групп, студенты экспериментальных групп стали выделять не релевантные и иррелевантные, а общие и частные характеристики возникающих проблем. Дивизимная стратегия этой дифференциации заключена в том, что понятие «релевантное» не объективно. Той или иной характеристике, свойству присваивается субъективный статус релевантного в зависимости от производственной, социальной или экономической ситуации, проблемы, мнения определенного лица.

Подобного рода сложности можно избежать, если менеджер станет требовать от подчиненных и принимать от вышестоящих лиц не релевантные или иррелевантные показатели и характеристики (для кого именно? с чьей точки зрения? в какой именно ситуации?), а объективную, общего рода информацию. Именно последняя обязательно присуща всем представителям данного подразделения (структуры, множества объектов). Общее всегда и обязательно отражено в дефинициях, содержащихся в словарях, учебниках, инструкциях, положениях, и этих характеристик всегда небольшое количество. Поэтому, несмотря на всю неожиданность и даже некоторую парадоксальность

этого утверждения, мы предлагали студентам экспериментальных групп отказаться от понятия «релевантный», заменив его понятием «общее».

В целом проведенная нами работа верифицировала гипотезу исследования, вооружила новой эффективной методикой формирования у будущих менеджеров культуры невербального мышления как принципиально (качественно) иной базовой составляющей способности принятия управленческих решений. Она продемонстрировала безусловное преимущество деятельностного подхода к формированию культуры невербального мышления будущих менеджеров, использования в этих целях возможностей организационно-мыслительной игры

и практико-ориентированного (третьего) метода обучения.

Качественное и количественное (посредством F-критерия дисперсионного анализа) изучение результатов эксперимента подтвердили продуктивность разработанной модели формирования этого феномена, целесообразность развития у будущих менеджеров культуры невербального мышления. Итоги исследования продемонстрировали психологическую естественность предложенного подхода, его портативность с точки зрения развивающей функции обучения. Педагогические преимущества методики в целях овладения студентами современными способами решения управленческих задач и принятия ими оптимальных решений несомненны.

1. Von Oech R. Psychological master keys: How You Can Be More Creative. Rotterdam: Warner Books, Inc Matlock Literary Agency, 2003.
2. Гессен С. И. Основы педагогики. Введение в прикладную философию. М.: Школа-Пресс, 1995.
3. Кузнецова Л. А. Разработка управленческого решения. Челябинск: Челяб. гос. ун-т, 2001.
4. Каплунович И. Я. Психологические закономерности формирования инсайта при обучении математике // Вестник Московского университета. Серия 20. 2007. № 2.
5. Каплунович И. Я. Измерение и конструирование обучения в зоне ближайшего развития // Лучшие страницы педагогической прессы. 2003. № 2.
6. Лесохина Л. Н. Понятийный словарь (методика) // Исследование функциональной грамотности взрослых в СССР. СПб.: НИИ ИОВ, 1991.
7. Давыдов В. В. Концепция гуманизации российского начального образования (необходимость и возможность создания целостной системы развивающего начального образования) // Психологическая наука и образование. 2000. № 2.
8. Болтянский В. Г., Волович М. Б., Семушин А. Д. Геометрия. VII класс: Пробный учебник. М.: Педагогика, 1977.
9. Болтянский В. Г. Элементарная геометрия: Книга для учителя. М.: Просвещение, 1985.
10. Психологический словарь / Под ред. В. В. Давыдова и др. М.: Педагогика, 1983.
11. Давыдов В. В. Теория развивающего обучения. М.: ИНТОР, 1996.
12. Знаков В. В. Основные направления исследования понимания в зарубежной психологии // Вопросы психологии. 1986. № 3.

13. *Зинченко В. П.* Психологическая педагогика: Материалы к курсу лекций. Самара: Самарский дом печати, 1998. Ч. 1. Живое знание.
14. *Бахтин М. М.* Человек в мире слова. М.: Изд-во РОУ, 1995.
15. *Каплунович И. Я.* Понимание: диагностика и формирование // Педагогика. 2004. № 9.
16. *Хольт Р.* Образы: возвращение из изгнания // Зрительные образы: феноменология и эксперимент. Душанбе: Изд-во Таджикского университета, 1972. Ч. I.
17. *Помогайбо А. А.* Тайны великих озарений. М.: Вече, 2001.
18. *Сталин И. В.* Марксизм и вопросы языкознания. М.: Госполитиздат, 1955.
19. Там же. С. 39.
20. *Бахтин М. М.* Проблемы поэтики Достоевского. М.: Сов. Россия, 1976.
21. *Зинченко В. П.* Перспектива ближайшего развития развивающего образования // Психологическая наука и образование. 2000. № 2.
22. *Каплунович И. Я., Столетнев В. С., Якиманская И. С.* Возрастные и индивидуальные различия в образном мышлении учащихся / Под ред. И. С. Якиманской. М.: Педагогика, 1989.
23. *Зинченко В. П.* Психологическая педагогика...
24. *Пономарев Я. А.* Психология творчества и педагогика. М.: Наука, 1976.
25. *Каплунович И. Я.* О психологических различиях мышления двумерными и трехмерными образами // Вопросы психологии. 2003. № 3.
26. *Гельмгольц Г.* Образы Альберта Эйнштейна // Хрестоматия по общей психологии. Психология мышления / Под ред. Ю. Б. Гиппенрейтер, В. В. Петухова. М.: Изд-во Моск. ун-та, 1981.
27. *Paivio A., Begg J.* Psychology of language. N.Y.: Prentice Hall, 1981.
28. *Klee H., Eysenck M. W.* Comprehension of abstract and concrete sentences // Journal of verbal learning and verbal behavior. 1973. V. 12.
29. *Зинченко В. П.* Перспектива ближайшего развития развивающего образования... С. 29.

Н. В. ЮЩЕНКО

## С. А. МУРОМЦЕВ О ДОКТРИНЕ ЕСТЕСТВЕННОГО ПРАВА

### КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:

*социологическая концепция права, естественное право, положительное право, правопонимание*

В статье излагается социологическая концепция права С. А. Муромцева. Отмечается, что в своем основном теоретическом труде Муромцев последовательно отстаивал идею исторического развития права по мере эволюции самого общества и обосновывал собственную концепцию социологического подхода к правопониманию.

Социологическая концепция права С. А. Муромцева формировалась на базе критической оценки господствовавшей в Европе в первой половине XIX в. теории естественного права. Эта теория представлялась Муромцеву априорной и внеисторической. К такому выводу он пришел в результате ее всестороннего анализа.

Уже древний мир был знаком с учением о естественном праве (*ius naturale*). Римскими юристами был собран большой фактический материал, который послужил опорой для дальнейших исследований [1, с. 118]. По учению римских юристов, одни нормы права установлены по воле людей и могут ими изменяться по своему усмотрению — это положительное, позитивное право. Другие нормы представляются неизменными, всегда

### KEY WORDS:

*sociological conception of the law, the law of nature, positive law, law understanding*

In the article the sociological conception of law developed by S. A. Muromtsev is enunciated. It is noted that in his main theoretical paper Muromtsev consistently defended the idea of historical development of the law that occurs while society evolution, and justified his own conception of sociological approach to the law understanding.

и везде существующими, обусловленными самой природой, — это естественное право, право необходимое, неизменяемое, независимое от человеческой воли. Естественное право они признавали действующим наряду с положительным правом [2, с. 89].

С. А. Муромцев отмечает, что специальные исследования, посвященные *ius naturale*, ограничивались обыкновенно определением того положения, которое принадлежало учению о естественном праве в системе римского правовоззрения. С большим или меньшим успехом в них были восстановлены взгляды отдельных юристов, определено соотношение естественного права с господствовавшим в Риме понятием о праве, была предпринята попытка объяснить теоретическими или практическими по-

буждениями склонность римских юристов к учению о *ius naturale* и, наконец, были представлены результаты реализации этого учения. Но авторы этих исследований не пытались серьезным образом определить качество самого процесса такой реализации, что имеет непосредственное значение с точки зрения общих вопросов теории права. Это и побудило Муромцева предпринять специальное исследование по вопросу естественного права [3].

Концепцию естественного права С. А. Муромцев рассматривал как противоположную исторической школе права, утвердившей в юриспруденции идею закономерного развития права, которое, подобно языку или нравам, развивается, не остается неизменным, раз навсегда данным. В отличие от этого сторонники теории естественного права исходили из того, что познание многих юридических норм (по терминологии автора, определений) дается людям само собой, без какого-либо активного участия их духовной деятельности. Совокупность такого рода определений противопоставляется праву историческому, выработанному непосредственно человеком. Неправильно понятый философский объективизм побуждает юристов видеть в праве непосредственное выражение объективного правопорядка, который и проявляется в так называемом естественном праве. Люди по-разному относятся к исторической необходимости существования юридических норм и на основании этого делают дей-

ствующее право на две группы. Необходимость одних ощущается как нечто неизбежное, и нормы этого рода считаются чем-то естественным, образованным самой природой. Необходимость и разумность других норм постигается только путем сложного умозаключения либо вообще не может быть постигнута. При этом такие нормы часто оказываются временными или местными. В силу этого они противопоставляются естественному праву. Естественное право предполагается существующим самобытно, неизменно и постоянно. Оно является врожденным для человека и потому всеобщим. Люди не могут отрешиться от него. В предполагаемой вечности, постоянстве и всеобщности естественного права усматривается его естественность. Таковы, в трактовке Муромцева, основные доводы, используемые в науке для обоснования естественно-правового направления в юриспруденции [4].

Слабости такого подхода мыслитель усматривает в том, что из сферы действия объективного правовоззрения выделяется обширный ряд юридических определений, причисленных к исторической категории, и таким образом разрушается связь, существующая между объективностью правопорядка и процессом его постепенного выражения в истории. «Абсолютно объективный правопорядок, своим стремлением к постоянному выражению дающий стимул истории права, низводится на степень простой совокупности неподвижных, конкретных форм, а движущийся ис-

торический правопорядок рискует отдалиться от необходимости закономерного развития» [5].

Муромцев доказывает несостоятельность концепции естественного права с точки зрения истории. «Вечность правоопределения и неизменяемость его во все время существования могли бы служить доказательством его естественности, если бы только действительно существовали, но ни одно известное правоопределение не допускает относительно себя подобного доказательства. Все, что представляется здесь доступным доказательству, состоит обыкновенно только в том, что известный общий принцип правоопределений остается постоянным во весь период, доступный нашему наблюдению» [6]. Однако сам этот принцип составляет продукт извлечения, сделанного из целого ряда исторических правоопределений, и заключает в себе их общие признаки. Насколько человек в существенных чертах своей природы остается неизменным на протяжении истории и насколько сохраняются условия, сопровождающие его деятельность, настолько не изменяются и соответствующие им общие черты правовых норм. Тем не менее, чистый принцип не составляет действительной, живой нормы. Эта последняя образуется только посредством соединения общих свойств, закрепленных в принципе, с более частными, быстро изменяющимися свойствами. Только как соединение всех этих свойств норма есть историческая величина и как таковая она подлежит постоянному изменению [7, с. 12].

Кроме того, не зная в точности первоначальной истории права, мы не имеем никаких оснований предполагать, что не было времени, когда человечеству было неизвестно то, что мы считаем вечными принципами. Во всяком случае, по мере расширения границ нашего исторического знания, увеличивается число правовых норм и принципов с доказанным их историческим происхождением. И нет никаких оснований для утверждения, что и другие нормы не прошли тот же путь [8].

Муромцев подверг сомнению и представление о всеобщности норм естественного права. Если наблюдение удостоверяет присутствие того или иного института у многих или даже у всех народов, то следует предположить, что в истории этих народов действовали одинаковые исторические условия, которые и привели к одинаковым последствиям. Но ниоткуда не следует, чтобы всеобщие условия вели к непосредственному образованию права преимущественно перед условиями местными или национальными. Это же касается и представления об особой естественности естественно-правовых норм. Чувства человека далеко не всегда правильно отражают природу обстоятельств, которые вызвали их. Они показывают нам, чем кажется человеку предмет, к которому они относятся, но не дают непосредственных сведений о том, что есть он на самом деле. Субъективные условия образования чувств могут приводить к неправильному отражению объективных условий [9].

Муромцев показывает, что нередко к естественному праву причисляют такие случаи, когда римские юристы ссылаются по какому-нибудь поводу на природу вещей или на естественный разум, хотя эти случаи не имеют никакого отношения к естественному праву [10, с. 16]. Понятие о *ius naturale*, равно как все другие связанные с ним понятия (*naturalis ratio*, *natura rerum*), вызывают научный интерес настолько, насколько связываются римскими юристами непосредственно с образованием юридических норм [11, с. 25–26].

Кроме того, Муромцев полагал необходимым проводить различия между «порядком фактических отношений человека к природе» и юридическими предписаниями. Указанный порядок включает в себе норму, установленную взаимодействием законов природы и умением людей пользоваться этими законами. Эта норма изменяется только по мере общего прогресса знаний. В каждом данном состоянии она представляется ненарушимой, потому что никто не может нарушить ее. Напротив, юридическое определение установлено обществом, основано на его авторитете и может быть нарушено отдельными лицами. Римские юристы иногда были склонны относить к числу естественных юридических предписаний законы природы. Муромцев считал, что необходимо отрешиться от такого смешения. Когда, например, говорят, что по «естественному разуму» стипуляция ничтожна, если обещано невозможное для исполнения,

то констатируется неизбежный факт, а вовсе не юридическая норма. Поэтому такие правила не имеют никакого отношения к вопросу о существовании естественного права [12].

Муромцев показывает связь *ius naturale* с *ius gentium*. Первоначально *ius gentium* было предназначено по преимуществу регулировать торговые отношения peregrinorum между собой и с римлянами. Когда городской претор принял его в свою юрисдикцию, оно стало общим правом римлян и peregrinorum, при этом оно стало общегражданским. Так *ius gentium* превратилось в новое гражданское право, в противоположность старому цивильному. Под *ius gentium* стали понимать право, которое установлено у всех людей естественным разумом. Именно поэтому оно стало толковаться как общенародное право [13, с. 490].

Гай практически отождествлял *ius gentium* с *ius naturale*. «То право, которое естественный разум устанавливает между всеми людьми, — говорит он, — применяется одинаково у всех народов и называется общенародным (*ius gentium*)» [14]. Тщательная догматическая разработка понятий *ius gentium* и *ius naturale* привела юристов после Гая к некоторому их различению. Это был дальнейший шаг на пути формального развития обоих понятий, который не подрывал, однако, основного предположения «о коренном родстве общенародного и естественного права», — делает вывод Муромцев [15].

Признавая справедливость мнения, что в образовании *ius gentium*

нужно искать истоки естественного права, ученый возражает против бытовавшего мнения, что при образовании *ius gentium* существовала практическая потребность в исследовании «природы вещей», которая должна была послужить основным источником и критерием новых норм. «Здесь, — пишет Муромцев, — упускается из виду, что согласно духу римской юриспруденции [16; 17, с. 47–49] процесс творчества нового права должен был происходить не дедуктивным, а индуктивным путем». В каждом отдельном случае римские юристы приспосабливались к потребностям гражданского быта и оценивали найденные для них юридические нормы, инстинктивно руководствуясь чувством практической целесообразности, совершенствовавшимся по мере возраставшей практики и опытности. Чуткие в высшей мере к конкретным различиям и особенностям юридических казусов, они даже в лучшее время своей истории обнаруживали отсутствие подобной способности по отношению к общим мотивам своих решений. Когда главная часть реформы была завершена и у юристов возникло стремление отразить свершившееся, только тогда мог потребоваться общий принцип для теоретического оправдания всего сделанного. «Естественный разум и естественная справедливость послужили средством к такому оправданию. Авторитетом природы, стоящим выше всех возможностей человеческих авторитетов, прикрывалась произвольная деятельность претора, под-

копавшегося под освященный веками свод старого права и обычая» [18].

Переходя к юридическим нормам, причисляемым римскими юристами к категории естественных, ученый поставил своей целью определить скрытый субъективный мотив, побудивший юристов отнести данные нормы к естественным. Он приходит к выводу, что «сообразуясь при постановлении юридических определений с условиями внешнего мира, законодатель принужден сообразовываться также с условиями, заключенными в человеческой природе, которые заранее определяют собою пределы применимости юридического определения» [19].

Право не может идти вразрез с человеческой природой. Римские юристы понимали это и причисляли такие нормы к *ius naturale*. «На самом же деле естественными в римском смысле здесь были не правоопределения, а обусловившие их свойства человеческой природы. Правоопределения же составляли, как и в других случаях, продукт исторической работы», — констатирует автор [20]. Например, римские юристы приписывают «природе» правила, по которым обязательства, принятые на себя сумасшедшими или малолетними, признавались недействительными [21]. «Естественное» заключается в этих случаях в том, что сумасшедшие и малолетние не способны по своим душевным качествам соблюдать тот образ действий, на который рассчитан нормальный тип правоопределений, и потому не могут оставаться под

действием общих юридических норм. Естественное превосходство взрослых и разумных над малолетними и неразумными означает, что первые умеют устанавливать над действиями последних надлежащий контроль. Но из этого не вытекают сами собой дальнейшие правила правопорядка, которые следовало бы учредить для лиц недееспособных. Они определяются каждый раз сообразно степени развития юриспруденции и всего общества.

К естественному праву римские юристы причисляли все институты, обусловленные человеческой природой, – брачный союз, рождение и воспитание детей, право на самозащиту и др. Во всех таких случаях «естественное» заключается в инстинктах человека и в необходимости их удовлетворения, но юридическая форма такого удовлетворения составляет продукт исторического развития и постоянно изменяется [22]. Когда свойства природы осознаны и поняты, тогда из них вытекает соответствующий правопорядок, но для того чтобы такое понимание было возможно, необходимо известное умственное, нравственное и гражданское развитие. «“Естественная” норма сама по себе не абсолютна», – приходит к выводу Муромцев [23].

Ученый приводит свидетельства того, что с точки зрения естественного права римские юристы считали всех людей равными и отвергали рабство как противоестественное состояние. Он отмечает, что под влиянием «умственного и нравственного

склада передовых личностей римской юриспруденции в ее мирозерцании сложилось известное понятие о минимуме условий, без которых казалось невозможным и самое представление о человеческой личности и которые потому не могут быть уничтожены никаким правом. Представление о таком минимуме применялось и в других случаях. Из него вытекало, например, сохранение “естественных” прав при *capitis deminutio*, в том числе при *infamia*<sup>1</sup>. Такое представление заставляло юриспруденцию говорить о “естественных” правах человека, как говорят о них в наше время по поводу уничтожения сословной зависимости или определения юридического положения лиц, лишенных по судебному приговору всех прав гражданского состояния» [25]. «Но, – замечает Муромцев, – кажется, нет нужды доказывать, что в истории эти “естественные права” были плодом наиболее тяжелой работы и ожесточенной борьбы, так что если бы измерять их меркою, сознательно установленною для естественности в римской юриспруденции, то пришлось бы, может быть, счесть их самыми неестественными» [26].

Муромцев настаивает на историческом происхождении даже тех правил и институтов, которые представляются наиболее элементарными, усвоенными, наиболее проникшими в жизнь как нечто необходимое само по

1 *Capitis deminutio* — ограничение правоспособности по суду. При этом естественные права умалению не подлежали [24].

себе, без чего немислима самая гражданская жизнь. Например, римские юристы пришли к выводу, что является справедливым, естественным требование, чтобы никто не обогащался, пользуясь ущербностью другого; чтобы выгода, приносимая вещью, доставалась тому, кто несет убытки, ею доставляемые; чтобы без ведома и желания другого лица нельзя было бы ухудшать его юридическое положение. По естественному разуму брак подвластного сына не осуществим без согласия на то отца, нуждающийся родитель имеет право требовать алименты от сына, наследство родителей достается их детям, а при отсутствии детей — рожденным от них внукам. Естественный разум запрещает воровство и прелюбодеяние, он же устанавливает право оккупации ничьей собственности. Естественная справедливость ввела ребенка, родившегося после смерти отца, в круг его наследников. «Однако, — пишет Муромцев, — исследования первобытной культуры обнаружили с достаточной ясностью исторический характер семейного быта и связанных с ним правоотношений, исследования экономические опровергли веру в естественность права собственности. Оккупация есть физический и сознательный захват владения, а утверждение, что подобный акт дает основание для установления права собственности на предметы, никому не принадлежавшие, составляет норму развитого права. Когда право собственности было уже освящено продолжительным его соблюдением и

большая часть предметов пользования перешла в частную собственность, только тогда простое завладение стало трактоваться как способ закрепления права собственности на вещь за первым ее владельцем, потому что каждая вещь должна состоять в чьей-то собственности» [27, с. 201].

Вера в особую естественность институтов, подобных семье, наследству, не свидетельствует в пользу действительной их «естественности». Естественность приписывается здесь такому институту, который во многих других местах признается искусственным и является исключительно римским. Но этот институт настолько близок правовому чувству юриста, что он относит его к естественному разуму точно так же, как не признает возможность иска о воровстве между отцом и подвластным сыном [28].

Исторические условия развития римского права благоприятствовали тому, что характер естественности придавался тем институтам, которые были наиболее близки к правовому чувству того времени. Удержание старых отживших форм, продолжавшееся в римской юридической системе долгое время, дало юриспруденции повод к сравнению с ними форм новых. Вера в первоначальный золотой век, когда господствовало естественное право, примиряла отсутствие естественного права в недавнем прошлом с вечностью и исконностью этого права. Сведение права к естественному разуму помогало, кроме того, определить источник авторитета нового права [29].

Квалификация новых учреждений в качестве естественных наблюдалась и в тех случаях, когда римские юристы причисляли к естественному праву отдельные институты нового происхождения, противопоставляя их институтам старого права. Так, естественному праву приписываются принцип когнатства в наследственном праве, противопоставляемый старому принципу агнатства; опека над лицами, не достигшими 25-летнего возраста; сделки, лишенные обязательной торжественной формы; принципы *bonae fidei* и свободного толкования сделок, чуждые старому праву [30, с. 10–13].

«История, — пишет Муромцев, — свидетельствует с полной очевидностью, что все названные институты и принципы составляют произведение известных умственных и социальных условий, наступивших в Риме в последние три века республики, и до того времени не были известны юриспруденции». «Их гармония с означенными условиями отразилась в юридическом сознании в форме признания их естественности. В этой области естественных прав надо искать центр отождествления понятий о справедливом (*aequum, aequitas*) с понятием о естественном (*aequitas naturalis*)» [31].

Уже в воззрении Цицерона существовала внутренняя связь между естественным правом и справедливостью. Это обусловлено тем, что в *aequitas* нашло свое выражение правовоззрение римского народа, и оно же руководило Цицероном при конструкции *ius naturale*. «В сущности,

естественное право и справедливость выросли на одной почве; они служат различным выражением одной и той же идеи, характеризуют с различных точек зрения одну и ту же область явлений. Субъективная правда, выраженная в справедливости, становится в естественном праве правдою объективной; естественное право объясняет справедливость, сведя субъективное чувство к объективной природе вещей» [32].

Муромцев разделяет мнение, что корень римской *aequitas* в том виде, как она закреплена в новом римском праве, составляет понятие, объединяющее всю совокупность идей нового происхождения, получивших первоначальное признание в субъективном сознании общества и в юриспруденции и переведенных затем в действующее право [33, с. 11–33]. «Сложившись, *aequitas* объективировалась, приняла вид самобытной силы, связанной с известным юридическим содержанием и имевшей абсолютное превосходство над прочими факторами правообразования. Это стремление к объективированию совпало с другим, шедшим ему навстречу стремлением наполнить конкретным содержанием понятие *ius naturale*. По своей сущности эта самобытная справедливость стала естественным правом» [34].

Муромцев предостерегает против повторения ошибки римских юристов, приписывавших справедливости какое-либо постоянное содержание. С точки зрения истории, понятие естественного разума, или естествен-

ной справедливости, есть не более чем своеобразная форма, в которую вылилось выражение юридических идей данного времени. «Но усматривать в содержании этих последних нечто естественное в римском смысле, — констатирует Муромцев, — значит отрицать какую бы то ни было естественность в учреждениях квирической эпохи. Такой ход мысли заключал бы в себе самое серьезное преступление против идеи закономерного развития. С точки зрения этой идеи, *ius Quiritium* было таким же естественным. Семейный строй, основанный на агнатстве, манципация, строгий формализм должны были казаться юристу старого времени столь же необходимыми, каковыми казались юристу классического периода противоположные им учреждения и принципы. Правовое чувство древнейших юристов настолько же должно было способствовать их поддержанию, насколько правовое чувство позднейших юристов — их падению» [35].

Различие между старыми и новыми юристами только в том, что первые, не будучи подготовлены к какому-либо философскому анализу конечных источников права и удовлетворяясь подведением своих решений под высокий для них авторитет государственного закона, не задавали себе вопроса о естественности продуктов своего творчества, тогда как вторые задалась этим вопросом. Они были подготовлены к тому философским образованием и изменениями, произошедшими в действующем пра-

ве в результате усложнения гражданских отношений. В теоретическом столкновении естественного разума с разумом человеческим отразилась практическая борьба нового правового чувства с устаревшим авторитетом старины.

«Однако, — пишет Муромцев, — в новой литературе по естественному праву наблюдается склонность придавать идеям естественной справедливости и естественного права значение самобытных факторов образования права, т. е. приписывать им силу не производную, не рефлексивную, которую может и должно иметь каждое обобщение юридического материала, как таковое, но силу первоначальную. Сводить же все различие между правом и справедливостью к тому, что право, воплощенное в известной, раз навсегда данной норме, имеет объективный характер, а справедливость, будучи непосредственной принадлежностью сознания отдельных лиц или общества, имеет субъективный характер, означает построение понятия справедливости на сугубо формальном основании» [36].

Развивая последовательно это различие между правом и справедливостью, придется прийти к заключению, что самые суровые нормы, пока они составляют принадлежность субъективного сознания, входят в состав справедливости, и наоборот, свободнейшие и материально справедливые положения, если они не облеклись в форму правоопределений, относятся к строгому праву. Источники римского права не подтвержда-

ют такого воззрения на справедливость. Напротив, согласно данным источникам, *aequitas* изначально обладала самобытным содержанием, и новые правоопределения ориентировались на нее, потому что имели справедливый характер [37]. «Новое право было *aequitas* не потому, что приходилось по духу времени, но дух времени принял его, потому что оно было *aequitas*» [38, s. 621–624].

Объективирование понятия *aequitas*, по мнению ученого, не согласуется с идеей закономерного исторического развития. Кроме того, источники римского права содержат в себе многочисленные указания на то, что под *aequitas* подразумевались главным образом принципы и институты нового происхождения, а то соотношение, которое существовало между ними и понятием *aequitas*, характеризует римское воззрение на сей предмет, но не дает ответа на вопрос об их действительном историческом соотношении [39].

«Справедливость есть субъективное правосозерцание в противоположность объективному праву. Как наиболее подвижное и растяжимое, субъективное правосознание изменяется вслед за движением гражданской жизни с большею быстротою и большим приближением к свойствам отдельных случаев, нежели право» [40]. Субъективным характером справедливости объясняется, между прочим, релятивный характер ее норм, ее стремление и способность к индивидуализации правоопределений. Опережая право, субъективное правовоз-

зрение создает тем самым стимул к отличению его от объективного права, к обособлению его, под именем справедливости, от права. Отсюда вытекает дальнейшее многообразие отношений, в которых могут состоять справедливость и право, — от полного согласия их до полного противоречия. Различие поводов, ведущих к столкновению права и справедливости, обуславливается различие форм, в которых выражается протест справедливости против права. Когда повод заключается в недостатках применения права, тогда справедливость ропщет на недостаточный учет судом известной нормы с особенностями данного случая; когда же повод лежит в недостатках правообразования, в отсталости законодательства, тогда справедливость требует приблизить право к потребностям данного времени. Нет сомнения, что с точки зрения лиц, желающих введения строгого права, оно будет справедливее действующего права. Можно смело утверждать, что лицам, заинтересованным в существовании какого-либо института, этот последний всегда будет казаться справедливее всякого другого, если только они не в состоянии подняться на ту высоту правосозерцания, которая позволила бы им стать выше их собственных эгоистических интересов. Релятивизм, по мнению Муромцева, составляет существенный атрибут справедливости, входит в качестве необходимого составного звена самого понятия справедливости. Релятивизм есть одно из проявлений способности стоять к

жизни ближе, нежели право. В этой способности и заключается причина обособления справедливости от права [41].

Входя в состав действующего права, норма не перестает быть справедливостью, ибо рядом с объективным правом всегда существует относительно каждого ее постановления субъективное правовое чувство. Но с включением справедливой нормы в действующее право исчезает практический интерес противопоставления права и справедливости, и право не вызывает никакого протеста у субъективного правосознания. *Aequitas* отражает стремление приспособить действующее право к потребностям времени.

Противоречие субъективного правосознания с субъективным правом дает первый источник для образования самостоятельной идеи справедливости, т. к. побуждает непосредственно к оценке объективного права с субъективной точки зрения. Но затем, после начала такой оценки, ее область расширяется. Переход предписаний справедливости в действующее право приводит к совпадению права со справедливостью. К этому же ведет общее сравнение несправедливых правоопределений с остальными нормами положительного права. Правоопределения, согласованные с субъективным правосознанием, признаются, в противоположность несогласованным с ним, справедливыми. В римской юриспруденции понятие справедливости объективировалось в правосознании

римских юристов и приобрело вследствие этого самобытное содержание. Субстратом для такой справедливости должны были послужить все правоопределения, которые воспринимались как справедливые, причем причина их согласия с правовым чувством не имела значения [42].

«Бытует мнение, — отмечает Муромцев, — что, будучи принято в юридическую систему, естественное право оказывает благотворное влияние. Оно способствовало смягчению рабства и создало новый “натуралистический” метод юридического мышления, в соответствии с которым юридический вопрос решается на основании природы данного отношения» [43, с. 237–252]. Нет сомнения, что, санкционируя разрушение старого права, естественный разум поощрял своим авторитетом дальнейшее движение в том же направлении. Эпитет «естественный» прилагался как к действующему праву, созданному в новом духе, так и к праву, еще не реализованному, но желаемому, — праву идеальному. Таким образом, в область естественного вошло, например, стремление к признанию равенства всех людей. Применение естественного права не шло далее паллиативных средств, которые в силу неудовлетворительного фактического положения рабов говорят не столько в пользу юриспруденции, сколько об уровне общественных нравов [44].

Что касается «натуралистического» метода юридического мышления, то предположение о происхождении его из естественного права реши-

тельно противоречит историческому ходу развития юридического мышления римлян. Римское юридическое мышление характеризовалось двумя существенными моментами. Во-первых, римские юристы поражают нас необыкновенной способностью сравнения юридических отношений, умением замечать их различия и сходства и производить их юридическую квалификацию. Во-вторых, решения, принадлежавшие римской юриспруденции, отличались необыкновенным юридическим тактом, помогавшим согласовывать формальную сторону правоопределений с их жизненной стороной. Оба эти качества существовали и вырабатывались уже в старой римской юриспруденции. И тогда юриспруденция руководствовалась в своих выводах природою лиц, вещей и отношений [45]. «Новые условия, двинув вперед развитие правового чувства и вызвав новые потребности, дали новую богатую пищу для исследования природы лиц, вещей и отношений. Работа над новым материалом усовершенствовала старые приемы, сообщила им высшую точность и тягучесть, и когда явились на сцену физические понятия о природе, ее разуме и т. п., им только пришлось примкнуть тут и там в качестве обозначений к законченным уже результатам труда предшествующих столетий» [46].

Идея естественного права базировалась только на материалах справедливости (*aequitas*), выработанных практикой. Потому естественное право было формулой, объединившей практику. Юристы не реализовывали

идею *ius naturale*, а сводили к ней практическое право. «Можно смело сказать, что если бы развитие главного сокровища, оставленного нам римской юриспруденцией, — ее метода, зависело бы от успехов непосредственного влияния на практику идеи естественной справедливости, то мы не имели бы перед собой того дорогого для нас римского права, которым обладаем теперь. Подобная идея могла иметь успех, только опираясь на соответствующее умение и искусство <...> Входя в круг римского юридического кругозора, эта идея нашла там искусство, воспитанное всем историческим прошлым римской юриспруденции» [47].

И здесь мы еще раз убеждаемся в том, отмечает Муромцев, что при исследовании общих идей, принадлежащих римской юриспруденции, следует различать строго то, чем казались эти идеи самим римлянам, и то, чем они были на самом деле. Из того факта, что право находилось в тесной связи с жизнью, не следует непременно то, что общие идеи, которые использовали для объяснения права сами его творцы, всегда верно выражали его свойства [48].

Поводом же для отнесения правоопределений в разряд естественных послужило то, что наиболее близкое, доступное правовому чувству выделяется в юридическом сознании из остального и объективируется. Оно представляется естественным в смысле простого, понятного само собою, не требующего никаких объяснений. Противоположное далеко от правового

го чувства. Оно заключает в себе как бы некоторое насилие над человеческой природой, принуждая ее подчиняться «неестественным» формам, и могло произойти это только по воле человека. Старое, отжившее право давало материал для пополнения таких норм. Но и в праве действующем, не противоречащем потребностям своего времени, находились те институты, которые, будучи произведением юридической техники, не доступны пониманию одного здравого смысла. Как искусственные, они противопоставлялись простым, понятным, естественным. Так образовалась новая группа правоположений гражданского права, отличаемых от права естественного тем, что источник ее образования лежал в особенностях относящихся к ней гражданских учреждений.

Это характерно, например, для деления способов приобретения права собственности на естественные и гражданские. Когда формализм стал изгоняться из римской юриспруденции и простая традиция вытеснила манципацию и цессию (*cessio in iure*), тогда оба эти способа, как отжившие, стали противопоставляться остальным [49, с. 112–117]. Но затем эта классификация, потеряв свое историческое основание, приобрела более абстрактное значение и превратилась в различие способов перехода права собственности. С манципацией и цессией были сближены приобретение права по давности (*usucapio*) и по судебному решению (*adiudicatio*), которые также были отнесены в разряд гражданских, поскольку своей своеоб-

разной формой они были обязаны непосредственно юридическому искусству (*ratio civilis*), тогда как остальные создавались в гражданском обороте сами собой, естественным движением обмена. Это новое понимание существа гражданских способов позволило рассматриваемой классификации удержаться и тогда, когда отжившие свой век манципация и цессия были выброшены из правовой системы [50].

Подобным же образом прекращение обязательств по стипуляции посредством реального удовлетворения кредитора (*solutio*) противопоставляется, в качестве естественного способа, прекращению обязательства в торжественной форме вопроса и ответа (*acceptilatio*), сохранившемуся в позднейшем римском праве. Это противоположение могло иметь первоначально чисто историческое значение. Но впоследствии оно утратило такое значение. *Solutio* уподобилось случаю, когда исполнение обязательства делается физически невозможным вследствие уничтожения обещанной вещи. И противопоставление его *acceptilatio* связано с противопоставлением естественных путей приобретения права собственности гражданским способом [51].

Историческое происхождение, по мнению Муромцева, имеет и термин *obligatio naturalis*, непосредственные следы чего сохранились в причислении к этому разряду некоторых искковых обязательств, например, займа, совершенного подвластным членом семьи [52].

Мы встречаемся с применением этого понятия во всех случаях, когда существует реальное основание для обязательства, но по каким-то причинам отсутствует юридическое право требовать его исполнения. В одних случаях это связано с тем, что лица, совершившие сделку, не считаются субъектами права, например, обязательства из имущественных отношений господ и рабов, в других — обязанным является лицо, давать займы которому запрещено законом, и т. д. [53, с. 14].

Во всех этих случаях фактические обстоятельства дела (его «естественная» сторона) вполне соответствуют условиям существования обязательства, но оно не существует только благодаря искусственным юридическим барьерам. «Мы встречаемся здесь, — пишет Муромцев, — со столкновением интереса, представляемого общими юридическими нормами, рассчитанными на типичные случаи, с противоположными интересами, представляемыми второстепенными потребностями и меньшинством случаев. Это столкновение сознается субъективным правовоззрением по поводу отдельных случаев и отражается в отвлечении “естественной” стороны дела от юридической» [54].

В итоге исследования ученый формулирует категорический вывод,

что все «гражданское право естественно в том смысле, что каждое отдельное определение его образуется как историческое явление закономерным взаимодействием условий образования гражданского права, — свойств человека (его потребностей и способностей), общественного организма и внешней обстановки их деятельности; но ни одно из определений права неестественно в смысле определения, дарованного самой природою помимо усилий мысли и дела людей» [55].

Отказываясь от объективирования исторического процесса образования права, автор считает необходимым «обратиться к изучению той действительной силы, которая производит право в истории. Такою силой является деятельность отдельных лиц как членов общества [56]. Здесь Муромцев ставит своей непосредственной задачей изучение этой деятельности, с тем чтобы определить формы ее проявления и законы, ею управляющие. Ей Муромцев посвятил свой основной теоретический труд, в котором последовательно отстаивал идею исторического развития права по мере эволюции самого общества и обосновал собственную концепцию социологического подхода к правопониманию [57, с. 50–81].

1. Муромцев С. А. О консерватизме римской юриспруденции. Опыт по истории римского права. М., 1875.
2. Коркунов Н. М. Лекции по общей теории права. Изд. 4-е. СПб., 1897.
3. Муромцев С. А. Очерки общей теории гражданского права. Очерк III. Естественное право (*ius naturale*). М., 1877.
4. Там же. С. 241–243.
5. Там же. С. 243.

6. Там же. С. 244.
7. Муромцев С. А. Патриархальная семья и государство в историческом процессе образования гражданского права. М., 1907.
8. Муромцев С. А. Очерки общей теории гражданского права. Очерк III. ... С. 242–243.
9. Там же. С. 245–246.
10. Муромцев С. А. Очерки общей теории гражданского права. Очерк I. К вопросу о научно-историческом изучении гражданского права. М., 1877.
11. Муромцев С. А. Основы гражданского права: Введение. Человек и общество. М., 1908.
12. Муромцев С. А. Очерки общей теории гражданского права. Очерк III. ... С. 253.
13. Муромцев С. А. Гражданское право Древнего Рима. М., 1883.
14. D. 41. 1 fr. 1. pr.
15. Муромцев С. А. Гражданское право Древнего Рима. ... С. 490–491.
16. Иеринг Р. Дух римского права на различных ступенях его развития. Ч. 1. СПб., 1875.
17. Муромцев С. А. Рецензия на кн. Р. Иеринга «Дух римского права на различных ступенях его развития» // Знание. 1876. № 8.
18. Муромцев С. А. Очерки общей теории гражданского права. Очерк III. ... С. 289.
19. Там же. С. 275.
20. Там же. С. 276–277.
21. D. 44. 7. fr. 1. pr. 12, 13.
22. Муромцев С. А. Очерки общей теории гражданского права. Очерк III. ... С. 278.
23. Там же. С. 281.
24. D. 48. 22. fr. 3.
25. Муромцев С. А. Очерки общей теории гражданского права. Очерк III. ... С. 281.
26. Там же. С. 282.
27. Мэн Г. С. Древнее право / Пер. Н. Белозерская. СПб., 1873.
28. D. 47. 2. fr. 16.
29. Муромцев С. А. Очерки общей теории гражданского права. Очерк III. ... С. 289.
30. Муромцев С. А. Право и справедливость // Сборник правоведения и общественных знаний. М., 1893. Т. 2.
31. Муромцев С. А. Очерки общей теории гражданского права. Очерк III. ... С. 290.
32. Там же. С. 291.
33. Voigt. Ius naturale, aequum et bonum und ius gentium der Römer. Leipzig, 1856.
34. Муромцев С. А. Очерки общей теории гражданского права. Очерк III. ... С. 292.
35. Там же. С. 293.
36. Там же. С. 294.
37. Муромцев С. А. О консерватизме римской юриспруденции. ... С. 118.
38. Hildenbrand. Geschichte und System der Rechts- und Staatsphilosophie. Leipzig, 1861.
39. Муромцев С. А. Очерки общей теории гражданского права. Очерк III. ... С. 295.
40. Там же.
41. Там же. С. 297.
42. Там же. С. 298.
43. Боголепов Н. П. Значение общенародного гражданского права (ius gentium) в римской классической юриспруденции. М., 1876.
44. Муромцев С. А. Основы гражданского права: Введение. ... С. 102.
45. Муромцев С. А. Очерки общей теории гражданского права. Очерк III. ... С. 303.
46. Там же.
47. Там же.
48. Там же.
49. Муромцев С. А. Творческая сила юриспруденции // Юридический вестник. 1887. Кн. 9.
50. Муромцев С. А. Очерки общей теории гражданского права. Очерк III. ... С. 305–306.
51. Там же. С. 306.

52. Муромцев С. А. Патриархальная семья и государство... С. 13.
53. Муромцев С. А. Рецензия на кн. Р. Иеринга «Значение римского права для нового мира» // Журнал гражданского и уголовного права. 1976. Кн. 7–8.
54. Муромцев С. А. Очерки общей теории гражданского права. Очерк III. ... С. 307.
55. Там же. С. 315–316.
56. Муромцев С. А. Творческая сила юриспруденции... С. 112.
57. Муромцев С. А. Определение и основное разделение права. М., 1879.

**Н. В. ГОРБАТОВА, Л. И. ПОЛЯХ**

## **ТРАДИЦИОННЫЙ НАУЧНЫЙ ФОРУМ СЗАГС СОБРАЛ УЧЕНЫХ СО ВСЕЙ РОССИИ**

Ставший традиционным VII-й Международный научный форум «Государственная власть и местное самоуправление: история и современность» в мае 2009 г. собрал более 100 участников из России, Китая, Беларуси. Инициатором и организатором проведения форума стала Северо-Западная академия государственной службы. Следует отметить большой интерес к данному мероприятию и со стороны регионов России. Так, в форуме приняли участие представители Оренбурга (д. э. н., профессор Г. М. Залозная), Петрозаводска (д. э. н., доцент Т. В. Сачук), Махачкалы (к. ист. н., доцент Д. П. Геворкьян). Широкий круг участников стал свидетельством того, что актуальные проблемы государственного управления по-прежнему остаются в фокусе внимания политологов, социологов, экономистов, историков. И это вполне оправданно, т. к. эффективный государственный аппарат, по мнению ученых, – основа стабильности и процветания современных государств.

Открыл VII-й Международный научный форум проректор СЗАГС, директор Института дополнительного профессионального образования д. полит. н., проф. А. А. Васецкий. Он прочитал приветственное слово ректора СЗАГС А. С. Горшкова и открыл

работу пленарного заседания выступлением на тему «Об оптимизации численности государственных служащих органов власти», в котором представил разработанные в Северо-Западной академии государственной службы методы оценки необходимого и достаточного числа служащих для различных органов власти и управления на современном этапе».

Живой интерес ученых и практиков вызвало выступление заведующего кафедрой мировой и национальной экономики СЗАГС, к. э. н., профессора Александра Карловича Нещерета, его взгляд на приоритетные направления государственной финансовой стратегии в условиях кризиса. Рекомендации, сделанные А. К. Нещеретом в своем докладе, нашли отклик китайских ученых, высказавших предложение перевести текст на китайский язык и опубликовать в ведущих научных журналах Китая, с тем чтобы предоставить возможность научной общественности ознакомиться с данной работой.

На пленарном заседании прозвучали выступления гостей форума. Представитель китайской делегации Ван Гуопин, вице-президент Шанхайского административного института, дал оптимистическую оценку перспективам административной ре-

формы структур государственного и муниципального управления в Шанхае и поделился с российскими коллегами опытом ее проведения. Председатель Избирательной комиссии Ленинградской области В. П. Журавлев осветил проблемы формирования органов местного самоуправления, сделав акцент на особенностях этого процесса в Ленинградской области.

Обсуждение вопросов, поднятых участниками форума в пленарных докладах, продолжилось на заседаниях секций. В ходе мероприятия состоялись заседания четырех секций, каждое из которых было посвящено отдельным аспектам совершенствования государственного и муниципального управления в России. Наибольший интерес участников форума вызвали секции «Государственное и муниципальное управление в России: состояние и тенденции развития» и «Взаимодействие органов государственной власти и местного самоуправления с

хозяйствующими субъектами: формирование эффективного партнерства». Секционные заседания, посвященные правовым основам государственного и муниципального управления и социальным технологиям в государственном и муниципальном управлении собрали число ученых и практиков, достаточное для вынесения квалифицированных рекомендаций.

С результатами работы форума и текстами докладов более подробно можно ознакомиться в сборнике материалов, традиционно издаваемым Северо-Западной академией государственной службы по итогам проведения мероприятия.

Очередной Международный научный форум состоится в мае 2010 г. Северо-Западная академия государственной службы приглашает всех желающих принять участие в его работе, дополнительная информация о мероприятии будет размещена на сайте СЗАГС.

**А. Ф. ИЗМАЙЛОВ**

## **МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ «ЭКОНОМИКИ ЧЕЛОВЕКА»**

**КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:**

*методологические проблемы, «экономика человека», методологический семинар*

Статья посвящена итогам работы межкафедрального методологического семинара «Методологические проблемы “экономики человека”», который был организован и проведен сотрудниками кафедры философии и кафедры менеджмента.

Межкафедральный методологический семинар на эту тему состоялся в апреле текущего года в Северо-Западной академии государственной службы. Его организовали и провели сотрудники кафедры философии и кафедры менеджмента.

С докладом об управлении человеческим капиталом выступил д. филос. н., профессор, зав. кафедрой философии Г. Г. Филиппов. В докладе отмечалось, что под человеческим капиталом понимается совокупность знаний, навыков, умений и значимых личностных качеств, а также некая сумма групповых социально-психологических черт, которые обеспечивают функционирование и развитие экономического потенциала общества. Содержание этого функционирования и развития в той или иной сфере жизни общества определяется целью управления, установленной в данной области соответствующей политической властью.

**KEY WORDS:**

*methodological problems, economy for human being, methodological workshop*

The article is dedicated to the results of the work of the inter-chair methodological workshop “Methodological Problems of “Economy for Human Being” which was organized and conducted by the staff of the Chair of Philosophy and the Chair of Management.

Актуальность избранной для обсуждения темы объясняется тем, что относительно человеческого капитала и его развития сложилась целая группа проблем методологического порядка, начиная от определения границ его состава и заканчивая поиском конструктивных методик подсчета прибыльности и убыточности рабочей силы в зависимости от возраста человека. Сущность всей совокупности названных проблем сводится к следующему: если человеческий капитал стал основной частью национального богатства развитых стран, то как, каким образом управлять им оптимально, прежде всего, в аспекте экономическом, а также насколько это нужно экономике в политическом, социальном, правовом, культурном, научном смыслах.

В постиндустриальном обществе и на пути к нему экономическая эффективность и национальное богатство создаются по преимуществу профессиональной квалификацией

и общекультурным уровнем рабочей силы, а не техникой и технологией, как это было ранее.

В соответствии с таким историческим изменением произошла смена парадигмы ценности человека в обществе. Прежняя парадигма гласила: человек есть абсолютная ценность общества, не соизмеримая ни с какой другой ценностью. Новая утверждает: ценность человека соизмерима с другими ценностями и выражается через его экономическую стоимость.

Таким образом, ценность человека может быть операционально выражена через формализованные показатели, определена в количественных характеристиках и вычислена с большей или меньшей точностью в денежных единицах. Следовательно, может быть высчитана себестоимость человека, его окупаемость, прибыльность, убыточность и т. п. При этом в экономический расчет входят не только личностные качества, обеспечивающие профессиональную квалификацию и пригодность работника, но все более обширный набор личностных характеристик, обуславливающих его мотивацию, направленность, установки, принципы и идеалы, способность к обучению и переобучению и другие свойства конкурентоспособности личности.

Расчеты величины и динамики изменения человеческого капитала основываются на принятом ООН индексе развития человеческого потенциала (ИРЧП). Он представляет собой совокупное выражение трех фундаментальных параметров: здоровья, образования, благосостояния. Через

здоровье отображается продолжительность трудовой жизни работника, прибыльность его труда, а также ущерб производству от болезней работника, выгода от профилактического ремонта рабочей силы и т. д. Через образование выражается уровень квалификации рабочей силы, способность к переобучению в ходе технического и технологического прогресса. Благосостояние (величина ВВП на душу населения) выражает уровень производительности труда рабочей силы и ее прибыльность, возможности саморазвития работника.

Уровень развития человеческого капитала фиксируется также в отдельных показателях предельно-критического развития общества, а также через индекс интеллектуального развития страны и другие показатели. Все это дает объективную информационную базу для управления человеческим капиталом, однако конкретные решения зависят от принятой идеологии и избранной методологии. Общество вынуждено решать управленческую задачу: как балансировать между неотвратимым исчерпанием невозобновляемых природных ресурсов и неукротимым ростом народонаселения, с одной стороны, и поисками средств для приумножения человеческого капитала и его возможностей — с другой.

В экономическом аспекте главной задачей управления человеческим капиталом выступает проблема пределов экономической эффективности человека. В зависимости от конкретных условий она подразделяется на

виды по срокам, величинам и окупаемости. Например: срок наступления убыточности человека для общества с наступлением старости; величина экономической эффективности работников непроизводственного сектора, окупаемость репродуктивного труда и т. д.

Методологические подходы различаются трактовкой состава человеческого капитала и стратегическими целями его использования, а именно: включением или невключением в структуру экономической эффективности человеческого капитала репродуктивного труда, т. е. труда в секторе социальной и домашней репродукции человека (рождение, уход, воспитание, обучение, социализация, охрана здоровья, профессиональная ориентация); учета или неучета влияния мотиваций на результаты труда; учета или неучета воздействия кооперационного эффекта на продуктивность труда; определения границ объема личностных качеств рабочей силы; рассмотрения сущности рабочей силы как товара, приобретенного собственником фирмы, или как временной аренды способности к труду с сохранением собственности на нее работником и др.

Выбор методологии для решения задачи оптимального соотношения человеческого капитала и природных ресурсов определяется, прежде всего, политическими ориентирами развития экономики, которые устанавливаются и корректируются политической властью. Объективно это выражается в показателях бюджетных расходов на здравоохранение, образо-

вание, науку и душевое потребление, а также в ассигнованиях на виды репродуктивного труда. Хотя при этом политическая риторика, может быть, и бывает способом сокрытия смысла и размеров подлинных трат.

С вышеизложенных теоретических позиций была рассмотрена ситуация с человеческим капиталом в Российской Федерации. Согласно политической риторике задачам развития человеческого потенциала придается первостепенное значение. Его роль сопрягается с развитием инноваций в экономике, нанотехнологий в промышленности, инвестиций в авангардные области техники, информатизации в масштабах всего общества, и особенно в сфере управления. Однако в реальности состояние и практические меры по его усилению мало соответствуют политическим лозунгам. Бюджетные расходы на здравоохранение ниже рекомендаций ВОЗ в несколько раз; расходы на образование обеспечивают только простое воспроизводство существующей системы, доля душевого дохода находится на уровне стран третьего мира (ниже, чем в Таиланде). Расходы на заработную плату и социальное страхование составляют не более 1/3 расходов на производство продукции. В целом по этим основным показателям уровня развития человеческого капитала Российская Федерация отстает от развитых стран в 2–4 раза. По официальным данным Правительства РФ, доля человеческого капитала в национальном богатстве страны составля-

ет 5–7%. Для сравнения: в США эта доля составляет 70%.

В конце 2008 г. произведен переход на бестарифную систему оплаты труда в бюджетной сфере, что делается в условиях острого экономического кризиса, когда результаты производительной деятельности становятся неопределенными и трудно прогнозируемыми и когда необходимо, по политическим соображениям, дополнить экономическую зависимость работника внеэкономической зависимостью.

В сфере образования происходит переход на многоуровневую систему высшего образования. Последняя служит для закрепления нового разделения труда в сфере информационного обслуживания (нового вида конторской деятельности — «серо-белых воротничков»), которое упростилось по функциям, подобно конвейерному разделению труда в индустриальном производстве, и потому нуждается в узкофункциональных специалистах, прочно привязанных (социально и политически) к данному виду деятельности.

Отсюда вытекает ряд практических следствий по ожидаемым переменам в человеческом капитале и его элементах: сокращение продолжительности продуктивной трудовой деятельности работника за счет ухудшения здоровья, роста заболеваемости и неуклонного увеличения пропусков по болезням; падение удовлетворенности содержанием труда; снижение

интеллектуального уровня (особенно памяти) работников из-за идущей физической деградации населения от чрезмерного потребления алкоголя; уменьшение слоя высококвалифицированных специалистов молодого и среднего возраста во всех отраслях народного хозяйства; прочное преобладание посредственных специалистов на всех уровнях управления.

После доклада развернулась оживленная дискуссия, связанная с методологической тематикой семинара. Заинтересованно и аргументированно обсуждались вопросы: с какого возраста человек становится убыточным в РФ; как реально управлять индексом интеллектуального развития общества; по каким показателям считать экономическую эффективность человека; каковы объемы и стоимость репродуктивного труда в РФ; как оценивать человеческий потенциал в непродуктивной сфере. Приводились аргументы в пользу несоизмеримости ценности человека с иными ценностями.

В выступлении доцента кафедры менеджмента В. В. Алесковского было предложено рассматривать проблему управления человеческим капиталом в контексте устойчивого развития экономического, социального, интеллектуального потенциала страны. В качестве общекафедральной темы для дальнейшего обсуждения были одобрены другие методологические подходы, касающиеся роли образования и управления в формировании и развитии человеческого капитала.

## ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ ABOUT THE AUTHORS

### **Антонова Людмила Ивановна**

Санкт-Петербург  
Северо-Западная академия государственной  
службы  
Заведующая кафедрой гражданского и  
трудового права  
Доктор юридических наук, профессор, заслу-  
женный юрист РФ  
l.antonova@newmail.ru

### **Antonova Ludmila Ivanovna**

Saint-Petersburg  
North-West Academy of Public Administration  
  
Professor of the Chair of Civil and Labor Law  
  
Doctor of Juridical Science, Honored Jurist of  
Russian Federation  
l.antonova@newmail.ru

### **Гавров Сергей Назипович**

Москва  
Российский институт культурологии  
Ведущий научный сотрудник  
Доктор философских наук, заместитель  
директора Независимого института  
гражданского общества  
gavrov64@mail.ru

### **Gavrov Sergey Nazipovich**

Moscow  
Russian Institute of Culturology  
Leading research fellow  
Doctor of Philosophy, deputy director of the  
Independent Institute of Civil Society  
  
gavrov64@mail.ru

### **Горбатова Наталья Валентиновна**

Санкт-Петербург  
Северо-Западная академия государственной  
службы  
Научный сотрудник научного отдела  
Кандидат политических наук  
nauka@szags.ru

### **Gorbatova Natalya**

Saint-Petersburg  
North-West Academy of Public Administration  
  
Research scientist  
PhD  
nauka@szags.ru

### **Есенова Валентина Петровна**

Санкт-Петербург  
Северо-Западная академия государственной  
службы  
Старший преподаватель кафедры гражданского  
и трудового права  
Кандидат юридических наук  
kgtp@szags.ru

### **Esenova Valentina Petrovna**

Saint-Petersburg  
North-West Academy of Public Administration  
  
Senior Lecturer of the Chair of Civil and Labor  
Law  
Candidate of Juridical Sciences  
kgtp@szags.ru

**Запорожан Анатолий Яковлевич**

Санкт-Петербург  
 Северо-Западная академия государственной  
 службы  
 Профессор кафедры финансов и государственного регулирования экономики  
 Доктор экономических наук, профессор  
 figre@szags.ru

**Измайлов Альберт Федорович**

Санкт-Петербург  
 Северо-Западная академия государственной  
 службы  
 Научный редактор редакционно-издательского  
 отдела  
 Кандидат филологических наук  
 rio@szags.ru

**Каплунович Илья Яковлевич**

Великий Новгород  
 Филиал Северо-Западной академии государственной службы в г. Великий Новгород  
 Доцент кафедры кадровой политики и управления персоналом  
 Кандидат психологических наук, доцент  
 i-kapl@mail.ru

**Краснолуцкий Геннадий Николаевич**

Санкт-Петербург  
 Северо-Западная академия государственной  
 службы  
 Доцент кафедры политологии  
 Кандидат философских наук, доцент  
 polit@szags.ru

**Лагунов Владимир Борисович**

Санкт-Петербург  
 Северо-Западная академия государственной  
 службы  
 Доцент кафедры финансов и государственного регулирования экономики  
 Кандидат технических наук, доцент  
 figre@szags.ru

**Zaporozhan Anatoliy Yakovlevich**

Saint-Petersburg  
 North-West Academy of Public Administration  
 Professor of the Chair of Finances and State Regulation of Economy  
 Doctor of Economics  
 figre@szags.ru

**Izmailov Albert Feodorovich**

Saint-Petersburg  
 North-West Academy of Public Administration  
 Scientific Editor of the Editorial-Publishing Department  
 Candidate of Philology  
 rio@szags.ru

**Kaplunovich Ilya Yakovlevich**

Velikiy Novgorod  
 Branch of the North -West Academy of Public Administration in Velikiy Novgorod  
 Associate Professor of the Chair of Staff Policy and Staff Management  
 Candidate of Psychology, Associate Professor  
 i-kapl@mail.ru

**Krasnolutsky Gennadiy Nikolaevich**

Saint-Petersburg  
 North-West Academy of Public Administration  
 Associate Professor of the Chair of Political Science  
 Candidate of Philosophy, Associate Professor  
 polit@szags.ru

**Lagunov Vladimir Borisovich**

Saint-Petersburg  
 North-West Academy of Public Administration  
 Associate Professor of the Chair of Finances and State Regulation of Economy  
 Candidate of Technical Sciences, Associate Professor  
 figre@szags.ru

**Любчиков Юрий Анатольевич**

Санкт-Петербург  
Северо-Западная академия государственной  
службы  
Старший преподаватель кафедры администра-  
тивного права  
admpravo@szags.ru

**Овчинников Валентин Алексеевич**

Санкт-Петербург  
Северо-Западная академия государственной  
службы  
Профессор кафедры государственного  
и международного права  
Кандидат юридических наук, кандидат техни-  
ческих наук, доцент  
gospravo@szags.ru

**Перепелкин Лев Станиславович**

Москва  
Российский институт культурологии  
Заведующий сектором  
Кандидат исторических наук  
leonethnography@yandex.ru

**Полях Людмила Ивановна**

Санкт-Петербург  
Северо-Западная академия государственной  
службы  
Научный сотрудник научного отдела  
nauka@szags.ru

**Пылин Владимир Васильевич**

Санкт-Петербург  
Северо-Западная академия государственной  
службы  
Профессор кафедры государственного и  
международного права  
Доктор юридических наук, профессор, лауреат  
премии Правительства Российской Федерации  
в области науки и техники  
gospravo@szags.ru

**Lyubchikov Yury Anatolyevich**

Saint-Petersburg  
North-West Academy of Public Administration  
  
Senior Lecturer of the Chair of Administrative  
Law  
admpravo@szags.ru

**Ovchinnikov Valentin Alexeevich**

Saint-Petersburg  
North-West Academy of Public Administration  
  
Professor of the Chair of State and International  
Law  
Candidate of Juridical Sciences, Candidate of  
Technical Sciences, Associate Professor  
gospravo@szags.ru

**Perepyolkin Lev Stanislavovich**

Moscow  
Russian Institute of Culturology  
Head of Division  
Candidate of Historical Sciences  
leonethnography@yandex.ru

**Polyakh Ludmila**

Saint-Petersburg  
North-West Academy of Public Administration  
  
Research scientist  
nauka@szags.ru

**Pylin Vladimir Vassilyevich**

Saint-Petersburg  
North-West Academy of Public Administration  
  
Professor of the Chair of State and International  
Law  
Doctor of Juridical Science, Professor, Laureate  
of the Government of the Russian Federation  
Award in the field of science and technology  
gospravo@szags.ru

**Романов Вячеслав Леонидович**

Москва  
 Российская академия государственной службы  
 при Президенте РФ  
 Профессор  
 Доктор социологических наук, профессор

**Romanov Vyacheslav Leonidovich**

Moscow  
 Russian Academy of Public Administration by the  
 President of RF  
 Professor  
 Doctor of Sociological Sciences, Professor

**Сиренко Ирина Никитична**

Москва  
 ЗАО «Аудиторско-консультационная группа  
 “Развитие бизнес-систем”»  
 Старший юрист Департамента правового  
 консультирования  
 SirenkoIN@RBSYS.RU

**Sirenko Irina Nikitichna**

Moscow  
 ZAO «Audit and Consulting Group «Development  
 of Business Systems».  
 Senior Jurist of the Department of Law  
 Consulting  
 SirenkoIN@RBSYS.RU

**Славгородская Маргарита Юрьевна**

Москва  
 ЗАО «Аудиторско-консультационная группа  
 “Развитие бизнес-систем”»  
 Старший менеджер Департамента государственного  
 консалтинга  
 SlavgorodskayaMY@rbsys.ru

**Slavgorodskaya Margarita Yuryevna**

Moscow  
 « Audit and Consulting Group » «Development of  
 Business Systems» Ltd.  
 Senior Manager of the Department of State  
 Consulting  
 SlavgorodskayaMY@rbsys.ru

**Соколов Евгений Петрович**

Санкт-Петербург  
 ОАО «МДМ-банк» Северо-Западный банк  
 Специалист отдела по сопровождению бизнеса  
  
 Соискатель кафедры государственного и  
 международного права Северо-Западной  
 академии государственной службы  
 evgeney9268@yahoo.com

**Sokolov Evgeny Petrovich**

Saint-Petersburg  
 Joint Stock Company “MDM Bank” North-West bank  
 Specialist of the Department on Business  
 Support  
 Applicant of the Chair of State and International  
 Law of the North-West Academy of Public  
 Administration  
 evgeney9268@yahoo.com

**Шакунова Нина Евстафьевна**

Санкт-Петербург  
 Северо-Западная академия государственной  
 службы  
 Доцент кафедры гражданского  
 и трудового права  
 Патентный поверенный РФ  
 kgtp@szags.ru

**Shakunova Nina Evstafyevna**

Saint-Petersburg  
 North-West Academy of Public Administration  
  
 Associate Professor of the Chair of Civil  
 and Labor Law  
 Patent Attorney of the Russian Federation  
 kgtp@szags.ru

**Шипунова Татьяна Владимировна**

Санкт-Петербург  
Санкт-Петербургский государственный  
университет  
Профессор кафедры теории и практики  
социальной работы  
Доктор социологических наук, доцент  
shtatspb@yandex.ru

**Ющенко Наталья Валерьевна**

Санкт-Петербург  
Северо-Западная академия государственной  
службы  
Доцент кафедры гражданского и трудового  
права  
Кандидат юридических наук, доцент

kgtp@szags.ru

**Ямурзин Ринат Фархитинович**

Санкт-Петербург  
Северо-Западная академия государственной  
службы  
Специалист Информационно-аналитического  
центра  
Аспирант кафедры математики  
и моделирования социально-экономических  
процессов  
kmimsep@szags.ru

**Shipunova Tatyana Vladimirovna**

Saint-Petersburg  
Saint-Petersburg State University

Professor of the Chair of Theory and Practice of  
Social Work  
Doctor of Sociology, Associate Professor  
shtatspb@yandex.ru

**Yuschenko Natalya Valeryevna**

Saint-Petersburg  
North-West Academy of Public Administration

Associate Professor of the Chair of Civil Law and  
Law of Master and Servant  
Candidate of Juridical Sciences, Associate  
Professor  
kgtp@szags.ru

**Yamurzin Rinat Farkhitinovich**

Saint-Petersburg  
North-West Academy of Public Administration

Specialis of Information – Analytical Center

Postgraduate Student of the Chair of  
Mathematics and Modelling of Social-Economical  
Processes  
kmimsep@szags.ru

## ПРАВИЛА ОФОРМЛЕНИЯ СТАТЕЙ, ПРИНИМАЕМЫХ К РАССМОТРЕНИЮ РЕДАКЦИЕЙ

Уважаемые авторы!

Для публикации в журнале Северо-Западной академии государственной службы «Управленческое консультирование. Актуальные проблемы государственного и муниципального управления» принимаются научные материалы, соответствующие основной научной направленности издания, преимущественно связанной с исследованием процессов управления сложными социально-экономическими и политическими системами, актуальных проблем государственного и муниципального управления.

### Порядок экспертизы и рецензирования материалов

1. Статьи, поступающие в редакцию от авторов, принимаются в установленном порядке. Автор(-ы) готовит(ят) и представляет(ют) в редакцию:
  - экземпляр статьи на бумажном носителе, подписанный автором(ами) и заверенный подписью руководителя подразделения, а также электронную версию статьи;
  - рецензию, содержащую обоснованную рекомендацию к опубликованию статьи и заверенную подписью и печатью.
2. Все представленные статьи про-

ходят научную экспертизу. В случае, если по результатам экспертной оценки получена отрицательная рецензия (статья рекомендуется к доработке или отклоняется от опубликования), автору(-ам) по его запросу направляется аргументированный отказ. Основанием для публикации является положительная рекомендация двух рецензентов журнала — докторов наук по специальности.

3. Рецензии хранятся в архиве редакции в течение одного календарного года с момента их представления и могут быть представлены по запросу авторов и ВАК Министерства образования и науки РФ.
4. Плата с аспирантов за публикацию рукописей статей не взимается.

### Требования к оформлению материалов

1. Каждая статья должна быть сопровождена:
  - сведениями об авторе, которые указываются в первой подстрочной ссылке — сноске (для нее следует использовать символ \*) и включают в себя фамилию, имя, отчество полностью; ученую степень; ученое звание; место работы; должность; адрес электронной

- почты. После указания места работы в скобках указывается город;
- аннотациями на русском и английском языках, раскрывающими основное содержание статьи (не более 400 знаков с пробелами каждая);
  - ключевыми словами (от 5 до 10) на русском и английском языках.
2. Технические требования к материалу:
- поля — 2,5 см везде;
  - номера страниц — внизу страницы, выравнивание — справа, номер на первой странице не указывается;
  - шрифт — «Times New Roman»;
  - аннотации, ключевые слова — 12 кегль, междустрочный интервал — 1;
  - основной текст — 14 кегль, междустрочный интервал — 1,5;
  - ссылки — затекстовые (вынесенные за текст документа и оформленные как список использованной литературы не в алфавитном порядке, а в порядке следования), 12 кегль, междустрочный интервал — 1.
3. Порядок расположения материалов:
- инициалы и фамилия автора (ов). Расположение — по центру, кегль — 12. Ссылка на сведения об авторе (ах);
  - название статьи. Расположение — по центру, кегль — 14, полужирный шрифт;
  - аннотация на русском языке;
  - аннотация на английском языке (идентична аннотации на русском языке);
  - ключевые слова на русском языке;
  - ключевые слова на английском языке;
  - основной текст статьи.
4. Требования к оформлению:
- абзацный отступ — 1,25 (меню «Формат» → «Абзац». Табулятор «Tab» не используется);
  - расстановка переносов — автоматическая (меню «Сервис» → «Язык» → «Расстановка переносов»). Принудительную расстановку переносов не применять);
  - все примечания (в том числе сведения об авторе) оформляются как подстрочные ссылки, или сноски, вынесенные из текста вниз полосы документа;
  - все лишние пробелы убираются, между словами должен быть только один пробел; знаки препинания (за исключением тире) ставятся сразу же за предворяющим его словом без пробела;
  - выделения внутри текста набираются только курсивом (подчеркивания, слова, набранные прописными буквами, полужирным кеглем не допускаются);
  - нумерованный список пунктов дается в обычном порядке (1, 2, 3 и т. д.), причем каждый пункт начинается с нового абзаца;

- маркированный список пунктов начинается только в виде тире;
5. Оформление ссылок:
- ссылки оформляются в соответствии с ГОСТ Р 7.0.5 — 2008 (требования к кратким затекстовым ссылкам);
  - краткая затекстовая ссылка содержит следующие элементы: фамилия и инициалы автора (курсив), основное заглавие документа, сведения, относящиеся к заглавию, сведения об ответственности, сведения об издании, место издания, издательство (если название издательства отсутствует хотя бы в одной публикации, то необходимо опустить названия издательств в других публикациях, либо указать название издательства во всех ссылках, т. е. привести к единообразию), год издания, сведения о местоположении объекта ссылки (если ссылка на часть документа), обозначение и порядковый номер тома или выпуска, физическая характеристика (количество страниц либо конкретная страница)<sup>1</sup>. Области

библиографического описания разделяются точкой;

- для связи с текстом порядковый номер библиографической записи в затекстовой ссылке указывают в отсылке, которую приводят в квадратных скобках в строку с текстом. Если ссылку приводят на конкретный фрагмент текста, в отсылке указывают порядковый номер и страницы, на которых помещен объект ссылки. Сведения разделяют запятой. Если отсылка содержит сведения о нескольких затекстовых ссылках, группы сведений разделяют знаком точка с запятой.

6. Материалы могут содержать таблицы и черно-белые схемы, выполненные в редакторе Word (for Windows). Применение объектов WordArt в схемах не рекомендуется. Все рисунки, диаграммы и схемы, включенные в текст статьи в электронной версии, должны быть представлены также отдельными файлами в форматах \*tiff или \*jpg.

## Примеры оформления материалов

### 1. Сведения об авторе:

Савельев Виктор Васильевич — доктор философских наук, профессор. РАГС при Президенте Российской Федерации (Москва). Профессор кафедры национальных,

<sup>1</sup> Примечание: ссылки на электронные ресурсы содержат следующие элементы: ФИО автора (если указано); основное заглавие документа; сведения, относящиеся к заглавию; название сайта, портала; сведения об ответственности (указание принадлежности, назначения сайта); год размещения материала в сети (если указано); режим доступа (URL); дата обращения.

федеративных и международных отношений.

E-mail:

Телефон:

## 2. Краткие затекстовые ссылки:

*В тексте:*

А. В. Виленский называет его «своего рода "золотым легионом" постиндустриального общества» [7, с. 625].

*В затекстовой ссылке:*

7. Россия в глобализирующемся мире: Политико-экономические очерки / отв. ред. Д. С. Львов. М.: Наука, 2004. 740 с.

## 3. Краткое библиографическое описание в затекстовых ссылках:

— *монографии:*

Бердяев Н. А. Судьба России. М.: Советский писатель, 1990. 238 с.

— *статьи в научных сборниках:*

Липсет С. Политическая социология // Американская социология: перспективы, проблемы, методы. М.: Прогресс, 1972. 324 с.

— *публикации в многотомных изданиях:*

Ирвинг В. Собр. соч.: в 5 т.: пер. с англ. М.: ТЕРРА, 2002–2003. Т. 1.

Карамзин Н. М. История государства Российского: в 12 т. М.: Мир книги, 2003. Т. 7.

— *статьи в научных журналах:*

Муази Д. Эмоциональное измерение глобализации // Свободная мысль. 2007. № 4. С. 68–75.

— *статьи в газетах:*

Федорова Е. Бюджет развития // Литературная газета. 2003. 2–8 апреля. 22 с.

— *правовые акты:*

О науке и государственной научно-технической политике: Федер. закон Рос. Федерации от 23 августа 1996 г. № 127-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1996. № 45. Ст. 3274.

О судебной практике по делам о взяточничестве и коммерческом подкупе: постановление Пленума Верховного Суда РФ от 10 февраля 2000 г. № 6 // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2000. № 4. С. 5–9.

— *архивные документы (при первой ссылке указывается полное наименование архива, далее допускается его сокращенное название):*

Записки князя Голицына // Российский государственный исторический архив (РГИА). Ф. 735. Оп. 10. Ед. хр. 293 а. Л. 73.

Извлечение из донесений генерал-майора Желтухина об осмотре Казанского университета // РГИА. Ф. 735. Оп. 10. Ед. хр. 33. Л. 5.

— *электронные ресурсы:*

Образ врага. Все об «Аль-Каеде» [Электронный ресурс] // VIP. Lenta. Ru: издание Rambler Media Group. 2004. 23 июня. URL: <http://vip.lenta.ru/doc/2004/06/23/alqaeda/> (дата обращения 20.09.2008).

## 4. Ссылки на таблицы и рисунки (приводятся внутри текста):

(табл. 2).

**ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО  
ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ  
«СЕВЕРО-ЗАПАДНАЯ АКАДЕМИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ»**

**ЦЕНТР ПРОФЕССИОНАЛЬНОЙ ПЕРЕПОДГОТОВКИ  
ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ СЛУЖАЩИХ  
ИНСТИТУТА ДОПОЛНИТЕЛЬНОГО ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО  
ОБРАЗОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ  
И МУНИЦИПАЛЬНЫХ СЛУЖАЩИХ**

Профессиональная переподготовка руководителей и специалистов различных сфер ведется в Северо-Западной академии государственной службы с момента ее создания (1991–1992 гг.). Ежегодно в Центре обучаются около 1000 человек. За прошедшие годы профессиональную переподготовку прошли около 12 тыс. человек — те, кто, получив первое высшее образование и опыт профессиональной деятельности, ощутил необходимость перемен в своей жизни.

Учебный процесс в Центре обеспечивают 19 кафедр, более 70 высококвалифицированных преподавателей (около 26% — доктора наук, профессора; 71% — кандидаты наук, доценты).

Большинство наших выпускников — это государственные и муниципальные служащие. Однако профессиональную переподготовку в Центре проходят руководители и специалисты государственных и муниципальных организаций, негосударственных, предпринимательских структур.

Профессиональная переподготовка государственных служащих осу-

ществляется на основе заключаемых с органами государственной власти государственных контрактов по итогам проведения открытых конкурсов. Порядок их проведения, а также основания для направления государственных служащих на профессиональную переподготовку установлены Федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации», а также Положением о порядке получения дополнительного профессионального образования государственными гражданскими служащими Российской Федерации, утвержденным Указом Президента Российской Федерации от 28 декабря 2006 г. № 1474 «О дополнительном профессиональном образовании государственных гражданских служащих Российской Федерации».

**Что такое профессиональная переподготовка:**

— Самостоятельный вид дополнительного профессионального образования (основной регулирующий документ — Типовое положение

- ние об образовательном учреждении дополнительного профессионального образования (повышения квалификации) специалистов, утвержденное Постановлением Правительства Российской Федерации от 26 июня 1995 г. № 610).
- Важный компонент профессионального образования, позволяющий интегрировать его разные уровни и формы, выстраивать гибкую образовательную траекторию, реализовать принцип «образование через всю жизнь».
  - Цель профессиональной переподготовки — приобретение, углубление и обновление профессиональных знаний, умений и навыков для выполнения нового вида профессиональной деятельности.
  - Учебные программы профессиональной переподготовки формируются с учетом требований государственного образовательного стандарта по соответствующей специальности высшего образования, постоянно совершенствуются и корректируются с учетом актуальности проблематики, мнения заказчиков и слушателей.
  - Объем аудиторной нагрузки: 504–520 часов. Срок обучения: 6–10 месяцев (в зависимости от даты поступления, учебного графика, применения дистанционной технологии обучения).
- Диплом о профессиональной переподготовке:**
- это документ государственного образца;
  - дает право на ведение нового вида профессиональной деятельности (в соответствии с наименованием программы);
  - обеспечивает соответствие установленным по должности квалификационным требованиям в случае отсутствия требуемого высшего образования.

**Адрес:** Санкт-Петербург, ул. Черняховского, д. 6/10  
E-mail: cpp@szags.ru

**Директор:** Китин Евгений Александрович,  
кандидат юридических наук, доцент  
каб. 402, тел.: (812) 740 59 72

**Заместитель директора:** Савичев Виктор Александрович,  
кандидат экономических наук, доцент  
каб. 401, тел.: (812) 740 59 72

**Отборочная комиссия (прием документов на поступление):**  
каб. 309, тел.: (812) 740 59 77  
понедельник, среда и пятница: 10.00 – 17.00  
вторник и четверг: 12.00–18.00

**CIVIL AND MUNICIPAL SERVICE**

- 5 V. L. ROMANOV**  
Organizational Culture of Public Administration
- 25 V. V. PYLIN**  
Structure of the System of Local Self Government Organs: Some Problems and the Methods of Their Solution
- 39 I. N. SIRENKO**  
Legal Issues of ICT Solution Application while Provision of State and Municipal Services – Juridical Aspect
- 46 Yu. A. LYUBCHIKOV**  
Some Issues of Administrative Responsibility of Civil Servants

**POLICY AND A LAWFUL STATE**

- 53 L. S. PEREPELKIN**  
Concept of “Democracy” in Public Consciousness and Political Process
- 72 S. N. GAVROV**  
Easternization of the West and the New European Identity
- 81 G. N. KRASNOLUTSKY**  
Legal and Social State: Investigations in the Sphere of Political Sciences and Processes of Establishing
- 107 V. P. YESENOVA**  
Some Problems of Juridical Power while Implementation of Judicial Compliance Assessment
- 114 V. A. OVCHINNIKOV, E. P. SOKOLOV**  
Discussion about a question put to a referendum of the subject of Russian Federation
- 126 L. I. ANTONOVA, N. E. SHAKUNOVA**  
Legal Status of the On-Service Articles

**POWER AND ECONOMY**

- 132 A. Ya. ZAPOROZHAN**  
Economical Basis of Local Selfgovernment
- 141 M. Yu. SLAVGORODSKAYA**  
Organization of Funding in Big Cities: Are There Stimuli for Strategic Development?

**SOCIETY AND REFORMS**

- 153 T. V. SHIPUNOVA**  
Evolution and the Problems of Social Work Management
- 171 V. B. LAGUNOV**  
On Formation of the Strategy of Higher Educational Institutions
- 175 R. F. YAMURZIN**  
Specific Features of Formation of Medical and Economical Standards while Realization of Effect-Oriented Management
- 190 I. Ya. KAPLUNOVICH**  
Formation of Non-Verbal Thinking Culture of a Manager

**HISTORY AND CULTURE**

- 205 N. B. YUSCHENKO S. A.**  
Muromtsev about the doctrine of the law of nature

**SCIENTIFIC LIFE SZAGS**

- 223 A. F. IZMAILOV**  
Methodological Problems of "Economy for Human Being"

**2009. №2 (34)**

# **УПРАВЛЕНЧЕСКОЕ КОНСУЛЬТИРОВАНИЕ**

## **АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ**

Научно-практический журнал Северо-Западной  
академии государственной службы

Выходит четыре раза в год

Все статьи рецензируются

Редактор ПАСТАРНАКОВА О. А.

Аннотации статей и перевод  
на английский язык СТАНКОВОЙ Е. Н.

Корректор ХАЛИТОВА Ю. В.  
Дизайн обложки и верстка ПАШКОВСКОЙ Н. И.

Сдано в набор 09.06.2009 г.  
Подписано к печати 26.06.2009 г.  
Формат 70×100/16  
Офсетная печать. Усл. печ. л. 15,0  
Тираж 650 экз. Заказ № 1113

Цена свободная

Издание зарегистрировано Северо-Западным региональным управлением  
Комитета Российской Федерации по печати.  
Свидетельство о регистрации СМ 4 № П-2046 от 10 июля 1996 г.

Индекс по объединенному каталогу «Пресса России» 12971

Комплекс издательских и полиграфических работ  
выполнен ООО «Нестор-История»  
197110, Санкт-Петербург, ул. Петрозаводская, д. 7  
Тел.: (812) 235-15-86, e-mail: manager\_nestor@bk.ru

УЧРЕДИТЕЛЬ:  
СЕВЕРО-ЗАПАДНАЯ АКАДЕМИЯ  
ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ