

УПРАВЛЕНЧЕСКОЕ КОНСУЛЬТИРОВАНИЕ

**АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ
ГОСУДАРСТВЕННОГО
И МУНИЦИПАЛЬНОГО
УПРАВЛЕНИЯ**

2009. №3

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
© Редакция 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 А. С. ГОРШКОВ**
О едином подходе к определению численности государственных служащих исполнительных органов власти: методика расчета
- 14 К. А. КАБЕЕВ**
О взаимодействии региональных органов власти и органов местного самоуправления в Санкт-Петербурге
- 20 Г. М. ЕЛФИМОВ, В. Н. ЛОБКО**
Местное самоуправление как субъект публичного управления
- 28 А. К. СОЛОВЬЕВА**
Служебный контракт государственного служащего: правовое регулирование
- 46 В. А. ОВЧИННИКОВ, И. А. КОСМИНА**
Органы местного самоуправления: проблемы формирования
- 55 С. Н. ПШИЗОВА**
Политические консультанты в системе власти: отечественный и зарубежный опыт

ПОЛИТИКА И ПРАВОВОЕ ГОСУДАРСТВО

- 75 Г. С. МЕЛЬНИК, С. М. ВИНОГРАДОВА**
Внешнеполитический имидж России в медийном пространстве посткризисного периода
- 85 С. Н. БОЛЬШАКОВ**
Тренды государственной политики и жизненные стратегии
- 91 Ю. В. КОСОВ**
Особенности геополитических процессов в Центральной Европе
- 98 Р. М. ВУЛЬФОВИЧ, Я. Г. ГИМЕЛЬШТЕЙН**
Публичное управление: механизмы и закономерности
- 108 Н. Ю. ЛАПИНА**
Политическое измерение женского вопроса во Франции
- 122 М. А. КАШИНА, Е. В. ДМИТРИКОВА**
Образ политика в российских СМИ: гендерный аспект

ВЛАСТЬ И ЭКОНОМИКА

- 137 В. М. ХОДАЧЕК**
Трансформация территориальной организации народного хозяйства

- 154 Н. В. ЗУБАРЕВИЧ**
Проблема социального неравенства регионов:
возможно ли реальное смягчение?
- 170 М. Е. ДРОБИН**
О переходе к инновационной социально-ориентированной
модели развития регионов

ОБЩЕСТВО И РЕФОРМЫ

- 187 С. М. МИРОНОВ**
Современная стратегия просвещения
- 190 Е. В. ЗЕЛЕНЦОВА**
От творческих индустрий — к творческой экономике

ИСТОРИЯ И КУЛЬТУРА

- 200 Л. П. АБРАМОВА, Г. Г. ФИЛИППОВ**
Опыт управленческой деятельности инвариантен

ОТКЛИКИ НА КНИГИ

- 211 В. И. МОРОЗОВ**
Гражданин современной России

НАУЧНАЯ ЖИЗНЬ

- 214 Л. Е. ВОСТРЯКОВ, А. С. ТУРГАЕВ**
Издательская поддержка учебной деятельности
в Северо-Западной академии государственной службы
- 220 А. Ф. ИЗМАЙЛОВ**
Векторы политической модернизации
- 224 Н. М. МИХЕЕВА**
Внешние связи Северо-Запада России

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

А. С. ГОРШКОВ
**О ЕДИНОМ ПОДХОДЕ К ОПРЕДЕЛЕНИЮ
ЧИСЛЕННОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ
ИСПОЛНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ:
МЕТОДИКА РАСЧЕТА**

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:

государственные служащие, исполнительные органы власти, методика расчета.

В настоящей статье предлагается единый подход к определению численности государственных служащих исполнительных органов власти. Рассматриваемый подход используется для построения методик расчета численности аппарата, учитывающих неизбежные флуктуации как трудозатрат на выполнение государственных функций, так и объема годового фонда рабочего времени государственных служащих. Приведенные методики расчета численности носят общий характер и могут быть применены ко всем исполнительным органам государственной власти вне зависимости от профиля управленческой деятельности. В этом проявляются новизна и универсальный характер подхода и методик.

Цели повышения эффективности государственной службы в целом, ее видов и уровней, оптимизации численности и затрат на государственных служащих были провозглашены в федеральной программе «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003–2005 гг.)», утвержденной Указом Президента РФ от 19 ноября 2002 г. № 1336. Среди основных направлений административной реформы, опре-

KEY WORDS:

civil servants, executive power organs, methodology for calculation.

In the present article a unified approach is presented for definition of required number of civil servants employed in the executive power organs. Suggested approach is used for developing the methodology that can be applied for calculation of the number of employees, taking into account inevitable fluctuations of both, the working hours spent for state function implementation, and of the volume of annual fund of civil servant labour time. Suggested methodology for calculations of number of employees is of generalized character, and can be applied to all executive power organs regardless of their administrative profile. The item defines novelty and generality of the approach and of the methodology.

деленных «Концепцией административной реформы в 2006–2010 годах», также названы: повышение эффективности деятельности органов исполнительной власти, разработка и внедрение стандартов государственных услуг и административных регламентов в органах исполнительной власти. При этом указано на необходимость постоянно контролировать оптимальный состав функций и услуг органов исполнительной власти.

В настоящее время штатная численность исполнительных органов государственной власти, как правило, обосновывается применением отраслевых методик, используемых в советское время. При этом учитываются количественные показатели, характеризующие отрасль, государственное управление которой осуществляет исполнительный орган власти. Для органов социальной защиты, например: применяется такой критерий как численность социально незащищенных групп населения, количество подведомственных учреждений и организаций и ряд других. Для органов управления образованием — численность обучающихся, количество подведомственных образовательных учреждений и т. д. Далее при расчете численности используются такие нормативы, как:

- число подведомственных учреждений и организаций, приходящихся на одного государственного служащего;
- среднее время (трудозатраты), отводимое на обслуживание одного жителя управляемой территории;
- количество рабочего времени, которым располагает работник для исполнения своих трудовых функций в течение определенного периода (как правило, в течение календарного года) и др.

Таким образом, следует констатировать отсутствие не только единой методики расчета, но и выработанного подхода к определению численности государственных служащих исполнительных органов власти.

В настоящей статье приводится методика, предусматривающая единый подход к определению численности государственных служащих исполни-

тельных органов власти. Предлагаемый подход используется для построения конкретной методики расчета численности аппарата, учитывающей неизбежные флуктуации как трудозатрат на выполнение государственных функций и оказание государственных услуг, так и объема годового фонда рабочего времени государственных служащих. Предлагаемая методика расчета численности аппарата носит общий характер и может быть применена ко всем исполнительным органам государственной власти вне зависимости от профиля управленческой деятельности (отраслевой принадлежности). В этом проявляются новизна и универсальный характер подхода и методики.

Уточним, прежде всего, ряд используемых терминов. Каковой бы ни была отраслевая принадлежность исполнительных органов государственной власти, цель и содержание их деятельности заключается в выполнении государственных функций и оказании государственных услуг физическим и юридическим лицам. Под *государственной функцией* мы будем понимать регулярно осуществляемую органом исполнительной власти деятельность по реализации или обеспечению реализации властных полномочий. А под *государственной услугой* — регулярно осуществляемую органом исполнительной власти деятельность по исполнению запроса граждан или организаций о признании, установлении, изменении или прекращении прав, установлении юридических фактов, получении в случаях и порядке, предусмотренных законодательством, материальных и финансовых средств, а также о предоставлении документированной информации (вы-

дача документа). Понятие «государственные услуги» в России стало использоваться только в процессе проведения административной реформы, хотя во многих зарубежных странах такие услуги – одна из основных форм отношений гражданина, юридического лица и власти, где государство рассматривается как «поставщик услуг».

Термин «государственные услуги» относительно нов и совсем недавно стал входить в нашу жизнь и российское законодательство, которое пока не содержит определения «государственные услуги». Тем не менее, понятие «государственные услуги» применялось и раньше: в любом обществе формируются общественно значимые интересы, потребности, обеспечение удовлетворения которых берет на себя государство.

Следует особо подчеркнуть, что государственные услуги соответствуют полномочиям органов исполнительной власти, не относящимся к властно-распорядительным, в силу чего потенциально возможна передача права оказания государственных услуг сторонним (аутсорсинговым) организациям. Такая потенциальная возможность аутсорсинга, т. е. выведения определенных видов деятельности за рамки полномочий органов исполнительной власти путем заключения контрактов с внешними исполнителями на конкурсной основе, может быть положена в основу операционного определения государственной услуги.

Положив в качестве цели функционирования исполнительного органа власти осуществление государственных функций и оказание государственных услуг, сформулируем подход к определению его штатной численности.

Норматив штатной численности определяется как минимальное число государственных служащих исполнительного органа власти, обеспечивающее надежное и качественное исполнение государственных функций и оказание государственных услуг, входящих в полномочия данного государственного органа.

При таком подходе норматив штатной численности исполнительного органа власти определяется для государственных служащих, непосредственно занятых исполнением государственных функций и оказанием государственных услуг. Остальные работники могут рассматриваться как вспомогательный персонал, способствующий деятельности государственных служащих, создающий определенные условия для исполнения государственных функций и оказания государственных услуг. Численность же таких вспомогательных работников достаточно точно и подробно определяется существующими нормативами [см.: 1–7; 9].

В основу разрабатываемой методики заложим такие базовые категории, как необходимость достижения *баланса суммарных трудовых затрат исполнительного органа государственной власти по выполнению в течение года всех государственных функций и оказанию всех государственных услуг, относящихся к полномочиям этого органа, с одной стороны, и, с другой стороны, суммарный объем годового фонда рабочего времени всех государственных служащих, находящихся в штате органа.*

Для идентификации этой общей балансовой модели исследователь должен выявить следующие компоненты: первое – определить список государственных функций и государственных услуг,

входящих в полномочия исполнительного органа государственной власти; второе — сделать оценку трудозатрат (в человеко-часах) осуществления государственных функций и оказания государственных услуг; третье — вычислить показатель среднего фонда рабочего времени одного государственного служащего исполнительного органа власти, непосредственно участвующего в осуществлении государственных функций и/или оказании государственных услуг.

Опишем подробнее исходные данные, необходимые для построения из-

ложенной балансовой модели определения нормативной численности структурного подразделения, состоящего из работников одинаковой квалификации, способных совершать все действия, необходимые для выполнения заданных государственных функций (оказания государственных услуг).

1. Формируется перечень государственных функций $F(1) \dots F(m)$, выполняемых исполнительным органом государственной власти в соответствии с предоставленными полномочиями.

Таблица 1

№	Наименование государственной функции, выполняемой исполнительным органом власти
1	$F(1) \dots$
...	...
i	$F(i) \dots$
...	...
m	$F(m) \dots$

2. Составляется перечень действий $f(ij)$, осуществление которых необ-

ходимо для выполнения каждой из государственных функций $F(i)$.

Таблица 2

№	Действия $f(ij)$, необходимые для выполнения государственной функции $F(i)$
1	$f(i;1) \dots$
...	...
j	$f(i;j) \dots$
...	...
u	$f(i;u) \dots$

Следует отметить, что формирование этого перечня соответствует разработке административного регламента, который может быть утвержден как не-

обходимое требование к деятельности государственных служащих по выполнению каждой из государственных функций.

3. Определяются трудоемкость $tf(i;j)$ и повторяемость действий $rf(i;j)$, осуществление которых необходимо для выполнения каждой из государственных функций $F(i)$.

Таблица 3

№	Действия $f(i;j)$, необходимые для выполнения государственной функции $F(i)$	Трудоемкость, $tf(i;j)$ (чел.-час.)	Повторяемость $rf(i;j)$ за календарный год
1	$f(i;1)$	$tf(i;1)$	$rf(i;1)$
...
j	$f(i;j)$	$tf(i;j)$	$rf(i;j)$
...
u	$f(i;u)$	$tf(i;u)$	$rf(i;u)$

Трудоемкость действий устанавливается экспертами на основании изучения, наблюдения и хронометрирования работы государственных служащих. При этом следует выбрать «передовой» по эффективности деятельности исполнительный орган государственной власти, где штат укомплектован квалифицированными специалистами и широко используются информационные технологии управления. Повторяемость действий прямо связана с характеристиками, масштабами отрасли, управление которой осуществляет исполнительный

орган власти, и устанавливается на основании учета опыта работы исполнительного органа в предыдущем периоде, например, в предшествующем году. Достаточно располагать сведениями о том, сколько раз в течение предшествовавшего года органом исполнялась та или иная функция и соответствующие действия по их реализации.

4. Формируется перечень государственных услуг $S(1) \dots S(n)$, оказываемых исполнительным органом государственной власти.

Таблица 4

№	Наименование государственной услуги, оказываемой исполнительным органом власти
1	$S(1) \dots$
...	...
i	$S(i) \dots$
...	...
n	$S(n) \dots$

5. По аналогии с п. 2 определяется перечень действий $s(i;j)$, осуществление которых необходимо для оказания каждой из государственных услуг $S(i)$, что соответствует разработке административного регламента по оказанию государственных услуг.

Таблица 5

№	Действия $s(i,j)$, необходимые для оказания государственной услуги $S(i)$
1	$s(i;1)...$
...	...
j	$s(i;j)...$
...	...
v	$s(i;v)...$

6. Рассчитываются трудоемкость $ts(i,j)$ и повторяемость действий $rs(i,j)$, необходимых для оказания каждой из государственных услуг $S(i)$. Технологии определения трудоемкости и повторяемости действий по оказанию государственных услуг соответствуют предложенным в п. 3.

Таблица 6

№	Действия $s(i,j)$, необходимые для оказания гос. услуги $S(i)$	Трудоемкость $ts(i,j)$ (чел.-час.)	Повторяемость $rs(i,j)$ за календ. год
1	$s(i;1)$	$ts(i;1)$	$rs(i;1)$
...
j	$s(i;j)$	$ts(i;j)$	$rs(i;j)$
...
v	$s(i;v)$	$ts(i;v)$	$rs(i;v)$

7. Определяются индивидуальные фонды рабочего времени государственных служащих исполнительного органа власти, которым они располагают для выполнения государственных функций и оказания государственных услуг. В этом случае, вследствие специфики государственной службы как особого вида трудовой деятельности, не применимы оценки, используемые в отраслевых методиках, когда из общего годового фонда рабочего времени исключают отпускной период и невыходы на работу в связи с болезнью. Такой подход к определению фонда рабочего времени не учитывает периодическое и обязательное прохождение государственными служащими обучения по программам профессиональной переподготовки и повышения квалификации, необходимость регулярного участия в совещаниях и заседаниях органов власти разного уровня, посещения подведомственных организаций, ведения приема посетителей и др. Очевидно, что наибольшим объемом времени на выполнение государственных функций и оказание государственных услуг располагают государственные служащие, занимающие должности специалистов, тогда как руководители могут этим направлениям своей деятельности уделять меньшее количество времени. Индивидуальные фонды рабочего времени госу-

дарственных служащих исполнительного органа власти, которым они располагают на выполнение государственных функций и оказание

государственных услуг, определяются путем изучения планов и графиков работы и через опросы.

Таблица 7

№	Должность	Фонд времени на выполнение государственных функций и оказание государственных услуг (час.)
1	...	$VFS(1)$
...
i	...	$VFS(i)$
...
k	...	$VFS(k)$

8. Произвести расчет трудозатрат выполнения государственных функций за календарный год следует, заполнив таблицу, в которой трудо-

затраты на осуществление действий равны произведению трудоемкости на их повторяемость $tf(i;j) * rf(i;j)$.

Таблица 8

Наименование государственной функции $F(i)$, услуги $S(i)$	Действия $f(i;j)$	Трудоемкость $tf(i;j)$ (чел.-час.)	Повторяемость $rf(i;j)$	Трудозатраты осуществления действий за год $tf(i;j) * rf(i;j)$ (чел.-час.)
$F(1)...$	$f(1;1)$	$tf(1;1)$	$rf(1;1)$	$tf(1;1) * rf(1;1)$

	$f(1;u)$	$tf(1;u)$	$rf(1;u)$	$tf(1;u) * rf(1;u)$
Трудозатраты выполнения государственной функции $TF(1)$, чел.-час. $TF(1) = tf(1;1) * rf(1;1) + ... + tf(1;u) * rf(1;u)$				
...
$F(m)...$	$f(m;1)$	$tf(m;1)$	$rf(m;1)$	$tf(m;1) * rf(m;1)$

	$f(m;v)$	$tf(m;v)$	$rf(m;v)$	$tf(m;v) * rf(m;v)$
Трудозатраты выполнения государственной функции $TF(m)$, чел.-час. $TF(m) = tf(m;1) * rf(m;1) + ... + tf(m;v) * rf(m;v)$				

Из данных, приведенных в табл. 8 следует, что $TF(i)$, трудозатраты (чел.-час.) выполнения государственной

функции $F(i)$ за календарный год, равны сумме трудозатрат на осуществление соответствующих действий в течение года.

Теперь несложно определить TF – общие трудозатраты (чел.-час.) выполнения за календарный год всех государственных функций:

$$TF = TF(1) + \dots + TF(m).$$

9. Произвести расчет трудозатрат оказания государственных услуг за календарный год следует, действуя по аналогии с расчетом трудозатрат выполнения государственных функций (табл. 8). При этом $TS(i)$ – трудозатраты (чел.-час.) оказания государственной услуги $S(i)$ за календарный год равны сумме трудозатрат на осуществление соответствующих действий в течение года.

TS – общие трудозатраты (чел.-час.) оказания за календарный год всех государственных услуг равны:

$$TS = TS(1) + \dots + TS(n).$$

10. Далее определяются общие трудозатраты TFS (чел.-час.) выполнения за календарный год всех государственных функций и оказания всех государственных услуг:

$$TFS = TF + TS.$$

11. Общий фонд рабочего времени VFS (час.), затрачиваемого в течение календарного года на выполнение всех государственных функций и оказание всех государственных услуг, определяется как сумма индивидуальных фондов рабочего времени государственных служащих исполнительного органа власти:

$$VFS = VFS(1) + \dots + VFS(k).$$

12. Средний фонд рабочего времени $AVFS$ (час.), затрачиваемого в течение календарного года одним государственным служащим на выпол-

нение государственных функций и оказание государственных услуг равен:

$$AVFS = VFS : k.$$

13. Вычисляется среднеквадратическое отклонение (стандартное отклонение) индивидуальных фондов рабочего времени $AQVFS$ (час.), затрачиваемого государственными служащими на выполнение государственных функций и оказание государственных услуг:

$$AQVFS = \{([VFS(1) - AVFS]^2 + \dots + [VFS(k) - AVFS]^2) : k\}^{1/2}.$$

14. NFS_0 – оценка нормативной штатной численности государственных служащих есть отношение общих трудозатрат TFS (чел.-час.) выполнения за календарный год всех государственных функций и оказания государственных услуг к среднему фонду рабочего времени $AVFS$ (час.), затрачиваемого в течение календарного года одним государственным служащим на выполнение государственных функций и оказание государственных услуг:

$$NFS_0 = TFS : AVFS.$$

15. NFS_+ – «пессимистическая» оценка нормативной штатной численности исполнительного органа государственной власти получается, исходя из предположения, что государственные служащие обладали наименьшим рабочим временем на выполнение государственных функций и оказание государственных услуг:

$$NFS_+ = TFS : (AVFS - AQVFS).$$

16. NFS_- — «оптимистическая» оценка нормативной штатной численности исполнительного органа государственной власти получается, исходя из предположения, что государственные служащие обладали наибольшим рабочим временем на выполнение государственных функций и оказание государственных услуг:

$$NFS_- = TFS : (AVFS + AQVFS).$$

Вычисленные три оценки нормативной штатной численности исполнительного органа государственной власти, обеспечивающей выполнение всех государственных функций, удовлетворяют неравенству $NFS_- \leq NFS_0 \leq NFS_+$, что создает возможность установления

штатной численности в пределах некоторого интервала.

Расчеты, соответствующие предложенной методике, могут быть реализованы через автоматизированную программу. Вводимая в компьютер информация соответствует данным табл. 7 и 8.

Для получения содержательных выводов и рекомендаций по установлению нормативов штатной численности государственных служащих конкретного исполнительного органа власти на будущее необходимо сопоставить полученные оценки NFS_- , NFS_0 , NFS_+ с реально сложившейся на настоящий момент численностью NFS государственных служащих, выполняющих работу по осуществлению государственных функций и оказанию государственных услуг.

1. Квалификационный справочник должностей руководителей, специалистов и других служащих. 3-е изд. М.: Минтруда и социального развития РФ, 2001.
2. Межотраслевые укрупненные нормативы времени на работы по бухгалтерскому учету и финансовой деятельности в бюджетных организациях. М.: ЦБНТ, 1995.
3. Межотраслевые укрупненные нормативы времени на работы по документационному обеспечению управления. М.: ЦБНТ, 1995.
4. Межотраслевые укрупненные нормы времени на работы с научно-технической документацией в архивах учреждений, организаций и предприятий. М.: ВНИИДАД, ЦБНТ, 1993.
5. Нормативы времени на работы, выполняемые экономистами по финансовой работе. М.: Экономика, 1990.
6. Нормативы численности работников юридической службы. М.: ЦБНТ, 1990.
7. Нормы времени на работы по документационному обеспечению управленческих структур федеральных органов исполнительной власти. М.: ЦБНТ, 2002.
8. Управление персоналом организации / под ред. А. Я. Кибанова. М.: ИНФРА-М, 2003.
9. Чижов Б. А. Учет рабочего времени и его оплаты. М.: Налоговый вестник, 2000.

К. А. КАБЕЕВ

О ВЗАИМОДЕЙСТВИИ РЕГИОНАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ И ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В САНКТ-ПЕТЕРБУРГЕ

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:

региональный орган власти, местное самоуправление, административная реформа, система государственного управления

KEY WORDS:

regional power organ, local self-government, administrative reform, system of state administration

В статье рассматриваются некоторые аспекты взаимодействия региональных органов государственной власти и органов местного самоуправления. Автор делает попытку охарактеризовать современное состояние органов местного самоуправления в конкретном субъекте Российской Федерации — г. Санкт-Петербурге. Основным важнейшим условием взаимодействия органов государственной и муниципальной власти является решение проблем разграничения полномочий, обеспеченности органов местного самоуправления необходимыми финансовыми и кадровыми ресурсами, а также информационная закрытость уровней публичной власти.

Источником современных реформ в Российской Федерации стало принятие Концепции административной реформы в 2002 г. Цель административной реформы заключается в повышении эффективности системы государственного управления, что может быть достигнуто путем перестройки институтов власти, разграничения между ними полномочий и ответственности, обеспечения их функционирования необходимыми ресурсами.

Some issues of interaction between regional power organs and organs of local self-government are considered in the article. The author makes an attempt to characterize the state of the art of the local self-government organs in the specific legal subject of the Russian Federation — the city of Saint-Petersburg. The author states that the main problems of interaction between the organs of state and municipal power are the problems of distinction of mandates, the problems of provision of local self-government organs with staff and financial resources, and also the problems of information concealment at public power levels.

Важным шагом в реформировании системы публичной власти стало принятие Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [4]. В современной научной литературе много внимания уделено политико-правовой природе местного самоуправления (МСУ) в нашей стране, однако комплексное исследование характера взаимодействия органов государственной власти и МСУ на региональном уровне практически не представлено.

Рассмотрим некоторые аспекты взаимоотношений между вышеуказанными уровнями публичной власти, а также современное состояние органов местного самоуправления (ОМСУ) в конкретном субъекте Российской Федерации — городе Санкт-Петербурге.

В Концепции административной реформы на 2006–2010 гг. одной из ключевых проблем названа информационная закрытость органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, а также отсутствие обратной связи с гражданами и организациями. Как показал проведенный нами пилотный опрос граждан (случайная выборка — 50 человек), только 8 человек примерно представляют себе, что такое МСУ в Российской Федерации, при этом никто из респондентов не знает, где находятся ОМСУ, наиболее близкие к их месту жительства (называли районную администрацию).

Это позволяет полагать, что сами граждане не принимают активного участия в жизни своего муниципально-образовательного образования, и вся система МСУ насаждается «сверху». Как отмечает А. Новиков, местное самоуправление — один из таких институтов, на который наше общество «не наталкивается, а пытается его рационально создавать» [5]. В этом случае о взаимодействии органов государственной власти с ОМСУ как о сотрудничестве равных партнеров можно говорить лишь с определенными оговорками. В силу «молодости» муниципальной власти в Российской Федерации, и особенно в условиях «ограниченного» МСУ в Санкт-Петербурге, вытекает необходимость оказания поддержки местной власти со стороны государственных органов, что находит

отражение в многочисленных программах, принимаемых на федеральном и региональном уровнях, а также в положениях органов исполнительной власти.

В литературе зачастую встречаются противоположные позиции по отношению к характеру взаимодействия между государственной властью и МСУ. Сторонники одного подхода полагают, что поскольку ст. 12 Конституции РФ закрепила независимость МСУ, то ОМСУ обладают абсолютной свободой действий — полной автономией. Сторонники другого подхода считают, что большинство муниципальных органов в Российской Федерации представляют собой учреждения территориальных управлений городских районов.

Рассмотрим более подробно сущность первого подхода. Действительно, Конституция РФ закрепила организационную обособленность местного самоуправления от органов государственной власти. Ключевым моментом в определении МСУ на законодательном уровне явилась формулировка «самостоятельно и под свою ответственность» [4], однако она имеет отношение лишь к вопросам местного значения, а правовая, территориальная организация МСУ и финансовое обеспечение его деятельности находятся в ведении федеральных и региональных органов власти.

«Вопросы местного значения неотделимы от государственного интереса», — утверждает А. А. Васильев [1]. Как показывает практика, органы исполнительной власти и МСУ сотрудничают практически по всем направлениям своей деятельности (особенно четко это проявляется в сфере благоустрой-

ства и социальной поддержки населения). Отсюда вытекает следующая проблема — разграничение компетенций (распределение предметов ведения). Как было отмечено выше, законодательное регулирование вопросов местного значения осуществляется региональными органами государственной власти.

В Санкт-Петербурге перечень вопросов местного значения остается закрытым, что серьезно ограничивает правотворческую инициативу ОМСУ. В области правового регулирования взаимодействия с ОМСУ активную позицию занимает администрация города, функционирует комитет по взаимодействию с органами исполнительной власти и органами местного самоуправления. На уровне администраций районов созданы отделы по взаимодействию с ОМСУ. Согласно постановлению правительства Санкт-Петербурга «Об администрациях районов Санкт-Петербурга» от 23 декабря 2003 г. № 128 (с изменениями от 13 ноября 2007 г.) важнейшей задачей администрации является «обеспечение взаимодействия исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга с органами МСУ муниципальных округов (МО), находящихся на территории района» [3]. Таким образом, обязанность органов государственной власти — вступать в сотрудничество с ОМСУ — закреплена действующим законодательством Санкт-Петербурга, и в целом сотрудничество между органами власти различных уровней можно рассматривать с позиции осуществления государственной поддержки местного самоуправления.

При этом для ОМСУ обязанность взаимодействия с органами госвласти

не формализована, иначе говоря, является выражением «доброй воли» членов муниципального совета и местной администрации. В этой связи государственным служащим важно установить личные взаимоотношения с главами советов и администраций, чтобы успешно взаимодействовать с МО, что актуализирует задачу выстраивания взаимоотношений на межличностном уровне. Таким образом, сотрудники отделов по взаимодействию с ОМСУ выделяют «сложные» муниципалитеты, где сильны «сепаратные» настроения, подкрепленные достаточным уровнем дохода местного бюджета [6].

ОМСУ при взаимодействии с органами государственной власти находятся в полной зависимости от органов исполнительной власти. К сожалению, ввиду малого временного промежутка, в течение которого существуют органы местного самоуправления в Санкт-Петербурге, традиция партнерских отношений между уровнями власти сложиться пока не успела.

Наиболее часто в научной литературе указывают следующие причины слабости системы муниципальной власти в России:

- отсутствие традиций самоуправления в том виде, который присущ западным странам;
- экономическая зависимость ОМСУ от органов государственной власти¹.

На наш взгляд, наиболее целесообразным представляется компромиссный подход, признающий самостоятельность МСУ, но при этом не исклю-

¹ См.: Налоговый кодекс РФ, Бюджетный кодекс РФ.

чающий влияние органов государственной власти на систему местного самоуправления. Так, самостоятельность ОМСУ проявляется, преимущественно в решении вопросов местного значения. А влияние органов государственной власти наиболее наглядно проявляется в возможности наделяния ОМСУ отдельными государственными полномочиями. В Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06 октября 2003 г. № 131-ФЗ изложены основные принципы и порядок взаимодействия ОМСУ с органами государственной власти:

- определение видов или наименований муниципальных образований, органы местного самоуправления которых наделяются соответствующими полномочиями;
- перечень прав и обязанностей органов местного самоуправления, а также прав и обязанностей органов государственной власти при осуществлении соответствующих полномочий;
- способ (методика) расчета нормативов для определения общего объема субвенций, предоставляемых местным бюджетам из федерального бюджета, бюджета субъекта Российской Федерации для осуществления соответствующих полномочий, включая федеральные или региональные государственные минимальные социальные стандарты;
- перечень подлежащих передаче в пользование и (или) управление либо в муниципальную собственность материальных средств, необходимых для осуществления отдельных государственных полно-

мочий, передаваемых органам местного самоуправления, или порядок определения данного перечня;

- порядок отчетности органов местного самоуправления об осуществлении переданных им отдельных государственных полномочий;
- порядок реализации органами государственной власти контроля за осуществлением отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, и перечень органов, осуществляющих указанный контроль;
- условия и порядок прекращения осуществления органами местного самоуправления переданных им отдельных государственных полномочий [4].

По вопросам осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий соответствующие органы исполнительной власти (федеральные, субъектов РФ) в пределах своих полномочий вправе издавать обязательные для исполнения нормативные правовые акты и осуществлять контроль за их исполнением.

Как правило, такой контроль сводится к выездным проверкам и увеличению объема отчетности ОМСУ.

В субъекте РФ Санкт-Петербурге на постоянной основе при органах исполнительной власти создано огромное количество структурных подразделений по координации совместных действий с органами местного самоуправления, однако большинство таких подразделений носит «формальный характер» [2]. Успешно реализуются на

практике лишь некоторые формы общего участия в решении городских (районных) проблем. Например, деятельность коллегий при администрациях районов Санкт-Петербурга, являющихся основным совещательным органом, принимающим решения по вопросам социального и экономического развития и обеспечению жизнедеятельности района, где полноправными участниками слушаний являются главы МСУ. Кроме того, создаются временные комиссии для рассмотрения определенных вопросов, в состав которых входят представители муниципальной и региональной власти. Так, отдел организационной работы и взаимодействия с ОМСУ осуществляет сбор информации в местных администрациях, расположенных на территории района, проводит совместные мероприятия по основным направлениям работы ОМСУ. На наш взгляд, такое сотрудничество не представляется эффективным. Получается, что одно и то же направление деятельности, например, работа с подростками, организация их досуга, осуществляется как ОМСУ, так и администрацией района. А такая форма контроля ОМСУ, как отчетность, отвлекает работников от выполнения их основных должностных обязанностей.

На наш взгляд, представляется целесообразным совершенствование системы взаимодействия ОМСУ и органов государственной власти по следующим направлениям:

- государственным органам доработать законодательство с целью исключения дублирующих функций;
- ОМСУ усилить правотворческую инициативу, отказаться от nepотизма при подборе кадров в местные администрации, добиваться роста популярности ОМСУ среди жителей МО.

И, наконец, для обеих сторон важно обеспечить прозрачность отношений и упростить процедуры взаимодействия.

Итак, в условиях реформирования публичной власти в России возникает множество проблем, требующих решения как на уровне органов государственной власти, так и со стороны ОМСУ. Это, прежде всего, вопросы разграничения полномочий, обеспеченности ОМСУ необходимыми финансовыми и кадровыми ресурсами, информационная закрытость уровней публичной власти (особенно муниципальной) и, наконец, отсутствия культуры партнерских отношений между органами государственной и муниципальной власти.

1. *Васильев А. А.* Взаимодействие органов государственной власти и местного самоуправления: принципы, направления и формы [Электронный ресурс] // Территориальное управление: государственное, региональное, муниципальное и территориальное общественное самоуправление: сайт А. А. Васильева. URL: http://vasilievaa.narod.ru/mu/stat_rab/stat/vasil/VzaimOGV-MS.htm (дата обращения: 08.04.2009).
2. *Кожевников В. И.* О концепции местного самоуправления и опыте Санкт-Петербурга [Электронный ресурс] // Объединенные партнерства: сайт региональной общественной организации «Общественный центр анализа правительственной политики». URL: http://www.up.mos.ru/tsg/10/10_4.htm (дата обращения: 09.04.2009).
3. Об администрациях районов Санкт-Петербурга: постановление правительства Санкт-Петербурга от 23 декабря 2003 г. № 128 (с изм. на 15 января 2008 г.) [Электронный ресурс] // Администрация Санкт-Петербурга: официальный портал. URL: <http://www.gov.spb.ru:3000/noframe/law?d&id=8386620&prevDoc=8409162> (дата обращения: 08.04.2009).

4. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федер. закон РФ от 06 октября 2003 г. № 131-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.
5. *Новиков А.* Политическая и фискальная децентрализация: противоречия взаимодействия [Электронный ресурс] // Институт экономики города: официальный сайт. URL: http://www.urbanecomics.ru/download.php?dl_id=606 (дата обращения: 09.04.2009).
6. *Шевцов П.* Сотрудничество органов государственной власти и органов местного самоуправления в Санкт-Петербурге // Управленческое консультирование. 2002. № 4.

ЕЛФИМОВ Г. М., ЛОБКО В. Н.

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ КАК СУБЪЕКТ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:

местное самоуправление, публичное управление, автономный институт власти, уровень власти

В статье обсуждаются вопросы теоретического и практического плана, возникающие при рассмотрении самоуправления как автономного института и уровня власти. Автор анализирует проблемы установления пределов возможностей местного самоуправления как субъекта публичного управления, исходя из мировых тенденций взаимоотношений между государственной властью и самоуправлением внутригородских территорий.

Определение местного самоуправления как автономного института и уровня власти, закрепленное в Конституции РФ (ст.12) [1], носит в целом достаточно противоречивый характер, что ставит ряд проблем, как теоретического, так и практического плана. Особенно остро эти проблемы стоят перед государствами, находящимися в процессе демократического транзита. Эти процессы сегодня протекают в ситуации кардинально отличной от условий, существовавших в европейских странах и США в XVII — начале XIX в. при формировании системы местного самоуправления, демократия в Америке) [14], которую высоко в свое время оценил А. де Токвиль, создавалась сначала на местном уровне и на уровне штатов, которые лишь впоследствии

KEY WORDS:

local self-government, public administration, autonomous institution of power, level of power

Theoretical and practical problems appearing while considering the local self-government as an autonomous institution of power and as a level of power are discussed in the article. The author analyzes the problems of power limitations of the local self-government considered as a subject of public administration taking into account the world tendencies of interaction between the state power and the local self-government of internal urban territories.

объединились в федеративное государство. Таким образом, американская модель взаимодействия институтов государственного управления обоих уровней — федерального и штатов — с местным самоуправлением формировалась «снизу вверх». Полномочия общин и штатов передавались федеральному центру на основе субсидиарного решения низших уровней власти, которые оставляли за собой объем функций, рассматривавшийся ими как возможный, допустимый и рациональный в рамках самостоятельной реализации.

Данный вариант вряд ли можно было осуществить на российской почве, т. к. наше государство в течение многих веков развивалось в условиях высокого уровня централизации любой общественно-государственной деятельности.

Однако же можно привести и иные примеры формирования института местного самоуправления. Во Франции идеи Великой французской буржуазной революции, ее призыв к свободе, равенству и братству не были реализованы в полном объеме, хотя и стали новым импульсом в развитии демократии в целом. Свобода местного коллектива и его автономия, существовавшие короткое время после революции, вновь были подчинены государству. Основной причиной этого возвращения к прежнему общественному порядку стало, в том числе, обострение противоречий между крестьянами и городской буржуазией, получившей гораздо больше свободы [13, с. 36]. Даже через полтора столетия Ш. де Голль подчеркивал: «Франция существует только благодаря государству: Франция может оставаться сама собой только в форме государства» [15, р. 101]. Роль французской коммуны (единица системы местного самоуправления первого уровня) долго и прочно была ограничена надзором государственного представителя — префекта, который был уполномочен контролировать не только законность деятельности местного самоуправления, но и управленческую обоснованность его решений.

Тесное взаимодействие государства и муниципалитета ограничивало идею местной самостоятельности в пользу государственных полномочий. Ситуация начала радикально меняться только в 1970–1980 гг., когда во Франции двухуровневая система МСУ была дополнена третьим (региональным) уровнем, кроме того, была расширена компетенция департамента (например, его главой вместо префекта стал председа-

тель Генерального совета, избираемого гражданами). В 2002 г. был сделан следующий шаг: принят закон «О демократии, максимально приближенной к гражданам» [13, с. 91], давший право крупнейшим городам страны создавать муниципалитеты на внутригородских территориях, что предусматривало новый уровень местного самоуправления, входящий в том числе, в систему управления Большого Парижа¹.

Местное самоуправление в Пруссии (наиболее последовательный вариант построения такой системы, существовавший в начале XIX в. на территории современной Германии) было создано государством для реализации полномочий, которые целесообразно исполнять на уровне власти, максимально приближенном к гражданам. Среди реформ, связанных с именами Штейна и Харденберга², во многом сформировавших будущее государственное устройство Германии, создание местного самоуправления для решения проблем городов, разоренных наполеоновскими войнами, и в настоящее время считается одним из наиболее значимых событий в германской истории³. Идея создания местного само-

¹ Муниципалитет квартала был встроен в многоуровневую систему: район (аррондисман) — город Париж (коммуна + департамент) — регион Иль-де-Франс.

² О реформах, ставших в дальнейшем основой развития местного самоуправления и его взаимодействия с государством [см.: 16].

³ Подробно история местного самоуправления в столице Пруссии, а затем рейха — Берлине — изложена в книге Р. М. Вульфович «Управляемый город: прошлое, настоящее, будущее» [см.: 4, с. 296–310].

управления принадлежала Штейну⁴. Разработанное им «Городское уложение» — своего рода «Великая хартия вольностей» в германской муниципальной политике — должно было способствовать оживлению политической жизни на местном уровне и формированию «гражданского сознания». В процессе участия в местной политике реформаторы надеялись привлечь буржуазию к деятельности, способствующей развитию прусского государства. Жители городов получили право избирать городских депутатов и магистрат; города — полномочия самоуправления: право устанавливать налоги и распоряжаться своими доходами.

Необходимо отметить, что введение «Городского уложения» проходило с большими трудностями и не сразу дало ожидаемые результаты [6, с. 46–57]: для таких городов как Бреслау, Штеттин⁵ или Потсдам реформа означала, в первую очередь, дополнительные затраты, т. к. общины должны были стать основными субъектами управления на своей территории. Они принимали на себя ответственность за всю «местную политику», т. е. обеспечение функционирования школ, решение вопросов здравоохранения и призрения бедных, надзора над ремеслами, эксплуатации дорог и общественных зданий. Многие города Восточной Пруссии вообще заявили, что они лучше бы отказались от дорогостоящей свободы.

⁴ Так называемое городское уложение (Städteordnung) было принято 19 ноября 1808 г., т. е. к настоящему моменту история германского (прусского) местного самоуправления насчитывает 200 лет.

⁵ Города Щецин и Вроцлав в настоящее время входят в состав Республики Польша.

В период проведения реформ полными гражданами городов являлись только составлявшие меньшинство состоятельные жители, что значительно снижало шансы уложения, разработанного Штейном, на успех. Подлинная либерализация прусского бюргерства наступила только через несколько десятилетий и при других обстоятельствах. Однако идеи, заложенные в «Городском уложении», оказались конструктивными и дали, хотя и со значительной отсрочкой, достойные плоды.

По значимости для Германии, Европы и всей истории современных государств данные реформы сравниваются с реформами, проводимыми М. С. Горбачевым в 1980-е гг. [16]. В начале XXI в. наша страна начинает движение в направлении, выбранном многими десятилетия назад другими странами, достигшими на пути к цели значительных результатов. При этом, путь был пройден ими по-разному, что позволяет и России выбирать вариант, наиболее соответствующий ее особенностям и истории.

Политическая теория и практика учитывают две основные концепции: взаимодействия государственной власти как носителя государственного суверенитета, а также общегосударственной политики и местного самоуправления как властного института, способного в наибольшей степени учитывать интересы граждан, канализировать их, а во многих случаях, и реализовывать их политическую волю. [15, р. 464]. В первом случае государство и местное самоуправление (МСУ) действуют как равноправные партнеры, решающие общие задачи в интересах граждан; во втором — местная власть трактуется как агент государственной

власти, осуществляющий на местном уровне общегосударственную политику, ориентированную, в первую очередь, на эффективное предоставление услуг населению. В случае реализации концепции взаимодействия государственной власти с местным самоуправлением акцент делается на развитие местной демократии и предотвращение концентрации власти в руках государства, что способствует формированию политической функции как первичной функции МСУ. В большинстве случаев такой подход требует формирования небольших по масштабу муниципалитетов, территориальной основой системы местного самоуправления становится поселенческий принцип, требующий создания муниципального образования в каждом населенном пункте, независимо от его размера. Как показывает практика организации и функционирования МСУ в большинстве развитых стран, такой подход переносит основную функциональную нагрузку по обеспечению жизнедеятельности населения и качества жизни в муниципальных образованиях на надмуниципальный уровень, т. е. предусматривает создание двухуровневой системы МСУ.

С точки зрения теории управления, данная политическая конструкция (государственное управление во взаимодействии с местным самоуправлением) представляет собой проблему, требующую комплексных решений и использования в процессе их принятия системного подхода, но в его наиболее актуальном в современных условиях «мягком варианте»⁶. Фактически сам

процесс формирования местного самоуправления как уровня власти диктует необходимость разработки конкретных принципов и применения механизмов, которые данный уровень должен использовать для осуществления управленческих воздействий, а также переосмысления самого феномена власти.

Протекавшие длительный период времени процессы концентрации всех властных полномочий в едином центре (в советском варианте — в руках партийного аппарата) сегодня сменились подходом, предусматривающим субсидиарное разграничение полномочий и функций на основе политической и гуманистической идеи, этическая и социальная ценность которой имеет давнюю историю в европейской политической мысли. Возникнув еще в контексте католической социальной концепции, принцип субсидиарности выделяет в качестве основ человеческого существования индивидуализм, свободу и достоинство человека. Роль госу-

ния, но и при осуществлении различного рода сложных комплексных управленческих задач, жесткость системного подхода, часто требующего однозначного закрепления за каждым структурным уровнем системы управления набора полномочий, преодолевается за счет включения более гибких механизмов управления, например, передачи государственных функций органам местного самоуправления, приватизации или контрактирования отдельных муниципальных полномочий и т. п. Число структурированных задач управления сокращается в связи с крайней неустойчивостью внешней среды, а неструктурированные задачи требуют «эвристических методов» решения проблем. Данные управленческие парадигмы исследовались нами в ряде работ [см.: 5, с. 130–135; 11, с. 100–114].

⁶ Не только в контексте взаимоотношений государственного и местного самоуправле-

дарства, в случае такого понимания вопросов взаимодействия различных субъектов публичного управления, сводится к поощрению, стимулированию, регулированию общественного развития, без которых могут возникать различные социально-политические дисфункции и конфликты⁷.

Однако проблема возникновения новых подходов к системе местного самоуправления и их внедрения в устойчивые, давно сложившиеся структуры представляет собой диалектическое единство, внутри которого действуют объективно существующие противоречия. Можно выделить несколько таких противоречий в контексте рассматриваемой нами проблемы. Во-первых, патерналистски ориентированное общество в отсутствие сформированных гражданских институтов, способных осуществлять взаимодействие между индивидом и государством, а в целом между индивидом и властью вообще, в том числе и на местном уровне, не в силах создавать эффективно действующие органы местного самоуправления, легко поддается на различного рода манипуляции, что приводит к «захвату» органов местного самоуправления группами интересов, которые действуют без учета потребностей местного сообщества. Во-вторых, государство не доверяет «новому» институту, ограничивает его полномочия, сокращает

его ресурсную базу, выхолащивает саму сущность местного самоуправления как уровня власти, максимально приближенного к гражданам и призванного решать проблемы местного сообщества. В-третьих, существуют специфические территориальные системы, например, крупнейшие города и примыкающие к ним муниципальные образования, большинство проблем социально-экономического развития которых далеко выходит за пределы одного муниципального образования и может быть решено на основе базовых принципов управления (рациональности, эффективности и экономичности) только в случае развития муниципального уровня управления, способного концентрировать необходимые ресурсы и обладающего достаточным объемом властных полномочий для их решения⁸.

Не вызывает сомнения, что внедрение нового властного института требует значительных изменений в общественном сознании, которые происходят на протяжении длительного периода. Как указывал один из первых российских специалистов по вопросам местного самоуправления Г. В. Бараба-

⁷ В 1990-е гг. и начале нового столетия принцип субсидиарности привлек внимание ряда российских специалистов, в том числе [см.: 1; 7]. Также в 2006 г. в контексте публичного управления данная проблема рассматривалась С. Н. Большаковым в диссертации на соискание степени доктора политических наук [см.: 3].

⁸ На проблему соответствия масштаба территории, сложности и объема функций и наличия властных полномочий для решения проблем политического и социально-экономического развития региона Санкт-Петербурга мы особо обращали внимание в нашей работе 2004 г., когда органы государственной власти и местного самоуправления северной столицы согласовывали свои позиции по основным проблемам реализации Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» № ФЗ-131, принятого в 2003 г. [см.: 11].

шев, «исторический опыт учит, что старая практика обладает огромной инерцией, и на первых порах она сильнее новых законов, которые должны ее реформировать» [2, с. 724]. При этом в России не только политическая практика никогда не способствовала развитию самоуправления, но в ряду политических идей доминирующим вектором была централизация, при этом главным «централизатором» воспринималось государство.

Эту тенденцию можно наблюдать на самых разных этапах развития русской политической мысли. Так, в период становления российского обществоведения и государственоведения во второй половине XIX — начале XX вв. один из либерально настроенных, хотя и умеренно консервативных ученых К. Д. Кавелин после проведения реформ Александра II отрицал необходимость принятия конституции, признавая государство высшей формой общественного бытия в истории России. Кавелин полагал, что представительное правление, к которому должно быть отнесено и местное самоуправление, имеет смысл только в том случае, если общество проявляет готовность к такой форме осуществления властных полномочий, т. е. конституционный порядок предполагает наличие готовых элементов представительства в народе.

Анализируя данную проблему, ученый обратился к рассмотрению внешней среды системы государственного управления, к ее социо-культурным и общественно-политическим характеристикам. В своей работе «Наш умственный строй» (1875 г.) он подчеркивал полное отсутствие в русском обществе элементов, способных противо-

стоять государственной администрации [7, с. 175–185].

Эта сторона проблемы становления местного самоуправления постоянно отмечается и сегодня, но возможно особую актуальность приобретает глубокая диагностика и выработка гибкой политики по изменению и, одновременно, использованию российского феномена патриархального начала власти. Глубокий анализ этого явления принадлежит И. Е. Забелину — знаменитому историку XIX в.: «Родительская опека была исключительною силою нашего развития. Она проникала всюду и все подчиняла своим воззрениям. Это был наш нравственный и политический бытовой воздух, которым мы жили, дышали в течение всей нашей истории. Это было начало начал нашей истории, нашего развития, такое крепкое начало, по которому русский народ даже и до сих пор понимается и ведется, как малолеток, недоросль, требующий на всяком шагу, во всех его жизненных стремлениях и движениях, неусыпных забот и попечений родительских» [10, с. 381]. Выходец из такой среды, получая власть, в свою очередь убежден, что право на подготовку и принятие решений принадлежит только ему или вышестоящему начальству. Таким образом, одна из фундаментальных проблем общества — воспитание самостоятельности и ответственности.

Анализируя современное состояние российского общества с позиции его политического сознания, мы вынуждены констатировать, что, с одной стороны, за прошедшие десятилетия в нем мало что изменилось, более того, те элементы, которые способны противостоять государственной администрации

в современных условиях, носят, скорее, деструктивный, а не конструктивный характер. Последние требуют от государства как главного политического и административного актора интенсивного воздействия на все общественные процессы, в том числе, на процесс появления «нового» в российском общественно-политическом контексте.

В целом проведенный анализ проблемы установления пределов возможностей местного самоуправления как субъекта публичного управления позволяет нам сделать следующие выводы:

1. Исторический опыт развития института местного самоуправления показывает, что его становление в качестве субъекта публичного управления протекало и протекает в различных общественно-политических условиях, которые определяют как скорость внедрения механизмов самоуправления и реализации принципа субсидиарности, лежащего в основе его функционирования, так и формы реализации самоуправленческих идей.
2. Россия, фактически, не имеет опыта практического формирования

местного самоуправления как уровня власти, самостоятельного в процессе принятия политических и собственно управленческих решений. Это возлагает особую ответственность на органы государственного управления в рамках внедрения новых для нашей страны механизмов самоорганизации и самоуправления в практику общественной жизни.

3. Создание и развитие самоуправления в Санкт-Петербурге требует учета объективно существующих противоречий между стремлением самоуправленческих механизмов к минимизации территориальной составляющей самоуправления и функциональными потребностями крупнейшего города. Это требует более гибкого подхода к определению уровня управления, на котором следует развивать самоуправление в городе, а также к формированию системы взаимоотношений между государственной властью субъекта РФ и самоуправлением внутригородских территорий, исходя из изложенных выше мировых тенденций.

1. *Амплеева А. А.* Субсидиарность и демократия. Введение в тему. М.: ИНИОН, 1996.
2. *Барабашев Г. В.* Идеалы местного самоуправления и российская действительность (1993 г.) // Классики теории государственного управления: управленческие идеи в России. М.: РОССПЭН, 2008.
3. *Большаков С. Н.* Принцип субсидиарности в современном демократическом управлении: концептуальные подходы и проблемы практической реализации: автореферат диссертации. СПб., 2006.
4. *Вульфович Р. М.* Управляемый город: прошлое, настоящее, будущее. СПб.: Изд-во СЗАГС, 2009.
5. *Елфимов Г. М.* Развитие и новое: философский очерк. СПб.: Изд-во СЗАГС, 2008.
6. *Игнатов, В. Г.* Местное самоуправление России и Германии: сравнительный анализ. Ростов н /Д: Изд-во СКАГС, 2002.
7. *Кавелин К. Д.* Наш умственный строй // Классики теории государственного управления: управленческие идеи в России. М.: РОССПЭН, 2008.

8. *Каракулян Э. А.* «Subsidium права» или власть герметичного общества?: (идея субсидиарности в истории политических и правовых учений Западной Европы). Н. Новгород: НИСОЦ, 2004.
9. Конституция Российской Федерации. № 6-ФКЗ, № 7-ФКЗ. М.: ГроссМедиа Российский Бухгалтер, 2009.
10. *Костомаров Н. И., Забелин И. Е.* О жизни, быте и нравах русского народа / сост. А. И. Уткин. М.: Просвещение, 1996.
11. *Лобко В. Н.* Принципы деятельности государственных органов управления и органов местного самоуправления // Политическая культура России: история, современное состояние, тенденции, перспективы. Вып. 7. СПб.: Культ-Информ-Пресс, 2008. С. 100–114.
12. *Лобко В. Н.* Проблема взаимодействия государственных органов управления и органов местного самоуправления. СПб.: Изд-во Академии общественных связей, 2004.
13. Местное самоуправление во Франции / Посольство Франции в России. М.: Сканрус, 2006.
14. *Токвиль А. де* Демократия в Америке. М.: Весь мир, 2000.
15. *Allum P.* Models of subcentral government // State and society in Western Europe. Polity Press: Cambridge, UK, 1997.
16. *Clark Ch. M.* Iron kingdom: the rise and downfall of Prussia, 1600–1947. Cambridge: Mass: Belknap Press of Harvard University Press, 2006.

А. К. СОЛОВЬЕВА

СЛУЖЕБНЫЙ КОНТРАКТ ГОСУДАРСТВЕННОГО СЛУЖАЩЕГО: ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:

служебный контракт, правовое регулирование, государственная служба, Трудовой кодекс Российской Федерации

KEY WORDS:

official contract, legal regulation, public administration, Labour Code of the Russian Federation

Статья посвящена проблеме правового регулирования служебного контракта государственного служащего. Автор исследует такие вопросы, как понятие служебного контракта, стороны служебного контракта, процедура заключения и расторжения служебного контракта. В статье детально рассматривается проблема ведения реестров гражданских служащих, которые имеют особое значение при заключении и расторжении служебных контрактов.

The article is dedicated to the problem of legal regulation of an official contract of civil administrator. The author investigates the concept of an official contract, the parties of an official contract, the procedures of official contract conclusion and cancellation. In the article the problem of keeping the civil administrators registers, which play special role in contract conclusion and cancellation, is considered in details.

Правоотношения, возникающие в связи с заключением и расторжением служебного контракта регулируются правовым институтом государственной службы и его подинститутом прохождения государственной службы. Грамотный подход к процедурам заключения и расторжения служебных контрактов не только гарантирует легитимацию конкретных государственно-служебных отношений, но и обеспечивает реализацию прав граждан Российской Федерации на равный доступ к государственной службе, защиту прав гражданских служащих и лиц, проходящих гражданскую службу.

Понятие служебного контракта

Проблемы заключения и расторжения служебных контрактов тесно связаны с понятийным аппаратом правового института государственной службы, терминологические основы которого находятся в стадии формирования. Это обстоятельство вызывает многочисленные научные дискуссии о сущности основных понятий данного института («государственная служба», «государственный служащий», «служебный контракт» и др.), а также проблемы практического применения федерального и регионального законодательства.

Федеральный закон «О системе государственной службы Российской Федерации» № 58-ФЗ от 27 мая 2003 г. [7] не содержит термин «служебный контракт». В нем говорится только о способе поступления на государственную службу по контракту (ч. 1 ст. 12). Подробные условия контрактов, порядок их заключения, а также основания и прекращения их действия устанавливаются в соответствии с федеральным законом о виде государственной службы.

Таким образом, в базовом Законе вводится термин «контракт на государственной службе», при этом его содержание не раскрывается. С момента вступления в силу данного Закона служебный контракт заменил трудовой договор на государственной службе.

Термин «служебный контракт», к сожалению, не был соотнесен с понятием «государственный служащий». Так, под федеральным государственным служащим в Федеральном законе «О государственной гражданской службе Российской Федерации» № 79-ФЗ от 27 июля 2004 г. понимается гражданин, осуществляющий профессиональную служебную деятельность на должности федеральной государственной службы и получающий денежное содержание (вознаграждение, довольствие) за счет средств федерального бюджета. В свою очередь, под государственным гражданским служащим субъекта Российской Федерации — гражданин, осуществляющий профессиональную служебную деятельность на должности государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации и получающий денежное содержание (вознаграждение) за счет

средств бюджета соответствующего субъекта Российской Федерации (ч. 1, 2 ст. 10 Федерального закона).

Вместе с тем, в Концепции реформирования системы государственной службы Российской Федерации в разделе VII «Государственный служащий» дано развернутое и обстоятельное определение государственного служащего: им является «гражданин Российской Федерации, приверженный интересам служения обществу и государству, обладающий надлежащими качествами и профессиональной подготовкой, исполняющий обязанности по замещаемой должности государственной службы на основе служебного контракта, если иное не установлено федеральным законом, получающий денежное содержание (вознаграждение, довольствие) за счет средств соответствующего бюджета, соблюдающий установленные федеральными законами ограничения, связанные с государственной службой, и требования, содержащиеся в должностном (служебном) регламенте государственного служащего, и несущий ответственность за неисполнение или ненадлежащее исполнение должностных (служебных) обязанностей» [10].

Данное определение было бы целесообразно использовать и в законодательстве, поскольку в нем удачно отражены два главных правовых основания прохождения государственной службы: служебный контракт и должностной регламент, которые вместе составляют единое целое.

Понятие «служебный контракт» раскрывается только в ст. 23 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации»: «Служебный контракт — это

соглашение между представителем нанимателя и гражданином, поступающим на гражданскую службу, или гражданским служащим о прохождении гражданской службы и замещении должности гражданской службы». Служебный контракт тесно связан с государственно-служебным правоотношением, но это различные по содержанию и свойствам категории.

Служебный контракт — это соглашение, заключенное сторонами в установленном законом порядке и форме. С точки зрения юридического содержания — это двусторонний правовой акт, добровольно принимаемый сторонами и регулирующий взаимные права и обязанности сторон, их ответственность за нарушение государственно-служебных отношений. С точки зрения формы — это документ, составленный в соответствии с законодательством и подписанный сторонами.

Государственно-служебное отношение — это правовая связь между государством-нанимателем и гражданским служащим. Именно в процессе реализации данного публичного правоотношения происходит осуществление государственной политики, определенной государственной функцией.

Государственно-служебное отношение следует отличать от трудового правоотношения. Трудовое правоотношение носит частноправовой характер, его субъекты равны между собой и принудительная реализация правоотношения возможна только путем обращения в суд. Для возникновения трудовых правоотношений достаточно только одного юридического факта — заключения и подписания трудового договора. Вступление в силу трудового договора

является моментом, с которого гражданин приобретает правовой статус работника и в силу этого обязан подчиняться внутреннему трудовому распорядку организации, режиму труда.

Государственно-служебное отношение — это публично-правовое, а точнее административное правоотношение, оно служит реализации не частного, как в трудовом правоотношении, интереса, а государственного, публичного. Стороны такого правоотношения не равны в объеме властных полномочий, государственный служащий подчинен государству, несет перед ним повышенную ответственность за выполнение возложенных на него государственно-служебных обязанностей, за соблюдение запретов и ограничений по государственной службе. Для возникновения правоотношения на государственной гражданской службе одного подписания служебного контракта недостаточно, необходимо пройти конкурсные процедуры, требуется акт представителя нанимателя о назначении на должность гражданской службы, поскольку в соответствии со ст. 13 Федерального закона «О государственной гражданской службе» «гражданский служащий осуществляет профессиональную служебную деятельность на должности гражданской службы в соответствии с актом о назначении на должность и со служебным контрактом и получает денежное содержание за счет средств федерального бюджета или бюджета субъекта Российской Федерации» [5].

К сожалению, не все вопросы отношений сторон служебного контракта полностью урегулированы Федеральным законом «О государственной граж-

данской службе», в этой связи, в соответствии со ст. 73 данного Федерального закона нормативные правовые акты Российской Федерации, нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, содержащие нормы трудового права, применяются к отношениям, связанным с гражданской службой, в части, не урегулированной данным Федеральным законом.

Это касается, прежде всего, норм Трудового кодекса Российской Федерации, в ч. 7 ст. 11 которого содержится иная формулировка, содержащая явное предпочтение трудовому законодательству: «на государственных гражданских служащих действие трудового законодательства и иных актов, содержащих нормы трудового права, распространяется с особенностями, предусмотренными федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации о государственной гражданской службе».

Было бы целесообразно урегулировать все вопросы правового статуса гражданских служащих и порядок прохождения гражданской службы в соответствующем федеральном законе и исключить полностью действие норм трудового права в этой сфере, подобно тому, как это сделано для военнослужащих (ч. 8 ст. 11 Трудового кодекса Российской Федерации). Данная проблема может быть решена в полном объеме только в перспективе путем разработки и принятия Кодекса государственной службы Российской Федерации.

Важным является вопрос о соотношении сторон правоотношения и сто-

рон служебного контракта, т. к. они не совпадают.

Сторонами государственно-служебных правоотношений выступают:

- наниматель – государство: нанимателем федерального государственного служащего является Российская Федерация, государственного гражданского служащего субъекта Российской Федерации – соответствующий субъект Российской Федерации;
- гражданин, поступающий на гражданскую службу или гражданский служащий (гражданин Российской Федерации, взявший на себя обязательства по прохождению гражданской службы).

Сторонами служебного контракта являются:

- представитель нанимателя: руководитель государственного органа, лицо, замещающее государственную должность, либо представитель указанных руководителя или лица, осуществляющий полномочия нанимателя от имени Российской Федерации или субъекта Российской Федерации (п. 2 ст. 1 Федерального закона «О государственной гражданской службе»), с одной стороны;
- гражданин, поступающий на гражданскую службу, или гражданский служащий, с другой стороны.

Вопрос о несовпадении сторон государственно-служебных правоотношений и служебного контракта является одним из самых обсуждаемых в науке и практике.

Исследователи трудового права считают спорным положение о том, что одной из сторон служебного контракта

является не сам государственный орган, а его руководитель или лицо, замещающее государственную должность.

Л. А. Чиканова полагает, что стороной служебного контракта должно быть не «абстрактное» государство¹, а конкретный государственный орган, поскольку «только добросовестное служение каждого государственного служащего конкретному государственному органу может обеспечить эффективную деятельность этого органа по реализации соответствующих функций государства и, в конечном счете, эффективность самого государства» [11].

Аналогичного мнения придерживается и Е. А. Ершова [2]. Основываясь на институте представительства, предусмотренном ст. 182 Гражданского кодекса Российской Федерации, она заключает, что «трудно согласиться с нормой, сформулированной в ст. 23 Закона», поскольку представительство как сделка создает, изменяет или прекращает права и обязанности представляемой стороны. В этой связи необходимо внести «изменения в Закон, в соответствии с которым следует признавать стороной служебного контракта не «представителя нанимателя», а государственный орган, в котором будет выполнять свои трудовые функции государственный гражданский служащий. В этом случае законный предста-

витель нанимателя будет заключать служебные контракты от имени и для данного государственного органа».

Представители науки трудового права не учитывают, однако, что в Федеральном законе «О системе государственной службы Российской Федерации» заложена идея служения государственного служащего именно государству, а не государственному органу, что создает предпосылки для формирования единого корпуса государственных служащих, зависящих от государства, а не от государственного органа. Такой корпус государственных служащих можно сравнить с корпусом судей.

Но вместе с тем нельзя не согласиться и с мнением Л. А. Чикановой о том, что Федеральный закон «О государственной гражданской службе» рассматривает деятельность государственного служащего «в отрыве от конкретного государственного органа. При этом не учитывается, что каждый государственный орган уполномочен осуществлять строго определенные задачи и функции государства и деятельность каждого служащего может осуществляться только в рамках полномочий этого органа. Получается, что профессиональная деятельность государственных служащих по обеспечению исполнения полномочий государственных органов осуществляется как бы сама по себе. Такой подход делает положение государственных служащих весьма неопределенным».

Внутренние несоответствия положений наблюдаются и в Федеральном законе «О государственной гражданской службе в Российской Федерации»:

¹ Л. А. Чиканова справедливо задает еще один важный для практики вопрос: будет ли действовать служебный контракт в случае, если его сторона (руководитель государственного органа) уволен с должности, как будет решаться вопрос о правопреемстве? В Федеральном законе «О государственной гражданской службе» ответа на эти вопросы не содержится.

- между ч. 1 и ст. 23, определяющей стороны служебного контракта, и ч. 2 ст. 24, которая раскрывает его содержание и форму. Так, ч. 2 ст. 24, устанавливает, что «в служебном контракте указываются фамилия, имя, отчество гражданина или гражданского служащего и наименование государственного органа (фамилия, имя, отчество представителя нанимателя)»;
- согласно ч. 1 ст. 26 акт о назначении на должность издает государственный орган, а не представитель нанимателя.

Такие несоответствия необходимо устранить путем внесения изменений в данный Федеральный закон.

Действительно, государственный орган не является стороной служебного контракта, также как и само государство, вместо него действует его представитель. Произошла подмена стороны, и такой служебный контракт не отражает существующие государственно-служебные правоотношения, что, безусловно, необходимо привести в соответствие на уровне Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации».

Нормативное закрепление схемы государственно-служебных отношений и контракта необходимо осуществлять, сохранив принцип служения государству. В этом случае стало бы возможно назвать такой контракт государственно-служебным, включить в него государство как сторону государственно-служебного правоотношения в качестве нанимателя. Полноправными представителями нанимателя могли бы стать государственные органы, а их руководители или лица, замещающие госу-

дарственные должности, — выступать только как законные представители государственных органов и подписывать от имени государственных органов соответствующие акты по государственной службе².

При таком подходе начальные строки государственно-служебного контракта могли бы выглядеть следующим образом: «Государственный орган (наименование государственного органа), действующий от имени нанимателя (Российской Федерации, субъекта Российской Федерации), в лице руководителя государственного органа (наименование должности руководителя, его фамилия, имя и отчество), действующего на основании (правовой акт, устанавливающий полномочия руководителя)».

Заключение служебных контрактов

Проблемы заключения и расторжения служебного контракта на государственной гражданской службе имеют двойственную природу: материально-правовую и процессуально-правовую.

Материально-правовая сторона этих явлений связана с определением правовой сущности понятий «заключение» и «прекращение» служебного

² Предпосылкой для подобного изменения законодательства может являться Концепция реформирования системы государственной службы Российской Федерации, в которой говорится, что «от имени Российской Федерации или субъекта Российской Федерации полномочия работодателя возлагаются на государственный орган, в котором проходит службу государственный служащий».

контракта, их законодательных основ и оснований.

Процессуально-правовая сторона, в свою очередь, раскрывает порядок совершения действий представителем нанимателя, сотрудниками кадровой службы, гражданами и государственными служащими при заключении и прекращении служебных контрактов.

С материально-правовой точки зрения заключение служебного контракта следует отличать от поступления на государственную службу.

Поступление на государственную службу являет собой «сложный юридический состав», в результате данного процесса возникает государственно-служебное отношение. Он, в свою очередь, включает в себя следующие элементы, представляющие собой сложные юридические составы:

- реализацию какого-либо способа поступления на государственную службу: участие в конкурсе, представление к назначению;
- издание правового акта представителем нанимателя о назначении гражданина на должность;
- заключение служебного контракта.

Следовательно, заключение служебного контракта — это один из элементов общего юридического состава поступления на государственную гражданскую службу, который также имеет сложный характер и состоит из следующих процессуальных этапов:

- подача гражданином, поступающим на гражданскую службу, документов согласно перечню, установленному ч. 2 ст. 26 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации»;

- предоставление гражданину проекта служебного контракта и ознакомление гражданина с текстом должностного регламента, правилами служебного распорядка и иными документами, регламентирующими исполнение гражданским служащим должностных обязанностей;
- согласование условий служебного контракта;
- подписание служебного контракта и вступление его в юридическую силу.

Служебный контракт заключается в следующих случаях:

- при поступлении гражданина на гражданскую службу впервые или после увольнения с гражданской службы;
- при переводе гражданского служащего на иную должность гражданской службы в том же государственном органе или в иной государственный орган.

Такое разграничение случаев заключения служебного контракта позволило представителям науки выделить два вида служебных контрактов: первичный и новый [9, с. 160]. Первичный служебный контракт заключается с гражданином, впервые поступающим на гражданскую службу, в этой связи именно при заключении первичного служебного контракта гражданин приобретает особый правовой статус гражданского служащего. Заключение нового контракта означает продолжение прохождения гражданином гражданской службы, но с замещением другой должности.

Данное деление имеет важное практическое значение и вполне могло бы быть учтено и в действующем законо-

дательстве, особенно в части расторжения служебного контракта, которое не всегда влечет увольнение с гражданской службы.

В соответствии с Федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации» заключение служебного контракта осуществляется после издания приказа о назначении на должность³. Именно такая последовательность действий и вызывает многочисленные вопросы у теоретиков и трудности у практиков.

Буквальное толкование положения ч. 1 ст. 26 данного Федерального закона, в котором указано: «Служебный контракт заключается на основе акта государственного органа о назначении на должность гражданской службы», приводит к тому, что представитель нанимателя зависит от волеизъявления гражданина, который может и не пожелать заключить служебный контракт, однако будет уже назначен на должность гражданской службы и ему будет вручено служебное удостоверение (ч. 1, 7 ст. 26 Федерального закона). Документы, необходимые для поступления на гражданскую службу, гражданин также представляет представителю нанимателя после вышеназванного приказа.

³ Совершенно в ином порядке оформлялось поступление гражданина на государственную службу по ранее действовавшему Федеральному закону «Об основах государственной службы Российской Федерации» [3]. В соответствии с ч. 6 ст. 21 названного Закона гражданин поступал на государственную службу на условиях трудового договора, а затем поступление гражданина на государственную службу оформлялось приказом по государственному органу о назначении его на должность государственной службы.

В данном случае наблюдается внутреннее логическое противоречие, содержащееся в Федеральном законе «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Обязательным условием для издания приказа о назначении на должность является наличие соответствующего волеизъявления гражданина или гражданского служащего, а оно должно предшествовать приказу. Вполне естественно, что на практике подача заявления гражданина или гражданского служащего о поступлении на гражданскую службу осуществляется до издания приказа о назначении его на должность.

Такое положение, содержащееся в Федеральном законе, нивелирует значение приказа о назначении на должность как акта, завершающего процедуру поступления на государственную службу, создает препятствия точному определению момента вступления в действие должностных обязанностей гражданского служащего, что имеет немаловажное значение, например, для определения уголовной ответственности должностного лица.

Для недопущения недоразумений составители комментария к Федеральному закону «О государственной гражданской службе Российской Федерации» рекомендуют следующее: «Проект служебного контракта, подписанный гражданином, поступающим на гражданскую службу, или гражданским служащим, назначаемым на новую должность гражданской службы, вместе с заявлением этого гражданина (гражданского служащего), проектом акта государственного органа о назначении этого гражданина (гражданского служащего) на должность гражданской

службы и иными необходимыми документами представляется кадровой службой представителю нанимателя... Представитель нанимателя в этом случае имеет возможность одновременно подписать акт государственного органа о назначении гражданского служащего на должность и служебный контракт с ним» [9, с. 179].

Данная рекомендация представляется верной с точки зрения практики, но не закона, т. к. гражданин, поступающий на гражданскую службу, может попросить представить ему приказ о назначении на должность, на основе которого должен быть заключен контракт.

На практике важно точно определить полномочия лиц, являющихся представителями нанимателя. Полномочия представителя нанимателя могут возникнуть в силу действия положений:

- федерального закона или закона субъекта Российской Федерации, если представителем нанимателя является лицо, замещающее государственную должность Российской Федерации или ее субъекта;
- нормативного правового акта, утверждающего положение о соответствующем государственном органе, если представителем нанимателя является руководитель государственного органа, а в некоторых случаях — и его заместитель;
- специальных правовых актов, устанавливающих полномочия руководителя государственного органа, представителей руководителя государственного органа или лица, замещающего государственную должность [4].

Подписание служебного контракта не уполномоченным на то лицом влечет его недействительность.

Кроме того, при реализации действующего механизма заключения служебного контракта при поступлении на гражданскую службу появляются три даты, которые влияют на момент возникновения государственно-служебного правоотношения:

- дата издания акта государственного органа о назначении гражданина на должность гражданской службы;
- дата подписания служебного контракта (в соответствии с ч. 5 ст. 26 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» служебный контракт вступает в силу со дня его подписания сторонами, если иное не установлено федеральными законами, иными нормативными правовыми актами Российской Федерации или служебным контрактом, в результате последнего положения может возникнуть еще и четвертая дата — дата вступления служебного контракта в силу);
- дата начала исполнения должностных обязанностей (в соответствии с п. 3 ч. 3 ст. 24 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» данная дата является существенным условием служебного контракта).

Было бы правильным не устанавливать в Федеральном законе такое количество дат, а ограничиться единой датой издания акта о назначении на должность, которая была бы одновременно и датой возникновения государственно-

но-служебного правоотношения, и датой начала исполнения государственным служащим его должностных обязанностей.

Требует своего разрешения на законодательном уровне и вопрос о том, когда служебный контракт может считаться заключенным. Этот вопрос тесно связан с понятием «предмет и содержание служебного контракта».

Предмет служебного контракта носит двойственный характер. С одной стороны, это прохождение государственной гражданской службы, т. е. реализация правового статуса государственного гражданского служащего, связанного с соблюдением определенных запретов, ограничений и повышенных морально-этических требований к служебному поведению, а также с предоставлением гражданину целого ряда государственных гарантий. С другой стороны, это замещение должности гражданской службы, т. е. непосредственная деятельность гражданского служащего по реализации его должностных полномочий в соответствии с законодательством и должностным регламентом.

Содержание служебного контракта — это совокупность его условий, разбивающих его предмет.

По общему правилу договор считается заключенным, если сторонами согласованы все его существенные условия.

В Федеральном законе «О государственной гражданской службе Российской Федерации» выделены два вида условий служебного контракта: существенные (ч. 3 ст. 24) и иные, к сожалению, не получившие специального названия (ч. 4 этой же статьи).

В Трудовом кодексе Российской Федерации эти условия делятся на: обязательные для включения в трудовой договор и дополнительные (ч. 2 и 4 ст. 57). Данные условия трудового договора называют непосредственными, поскольку они оговариваются сторонами. Трудовое законодательство не ограничивает возможность выработки этих условий сторонами договора. Наряду с непосредственными условиями существуют еще условия, установленные законом, их называют производными, о них стороны не договариваются, поскольку с момента заключения договора эти условия уже в силу закона и договора обязательны для выполнения [8].

Одним из важнейших принципов частного права, реализуемых, в том числе, и в трудовом праве, является принцип свободы договора, в соответствии с которым трудовые отношения и возникают на основе трудового договора.

На государственной службе, входящей в сферу публичного права, принцип свободы договора практически не действует.

Во-первых, заключение служебного контракта происходит после издания приказа о назначении на должность, а значит, предопределено им.

Во-вторых, сторонам не остается условий для согласования, все они заранее определены либо законом (права и обязанности сторон, медицинское страхование служащего, его государственные гарантии), либо иными актами (категория, группа, наименование должности обозначены в соответствующем реестре должностей, денежное содержание — в указе Президента Российской Федерации или соответ-

ствующем акте субъекта Российской Федерации).

В-третьих, по форме и содержанию служебный контракт должен соответствовать единой для всех уровней и видов гражданской службы примерной форме служебного контракта о прохождении государственной гражданской службы Российской Федерации и замещении должности государственной гражданской службы Российской Федерации, утвержденной Указом Президента Российской Федерации [6].

В-четвертых, служебные обязанности также заранее определяются в должностном регламенте, который утверждается в одностороннем порядке распорядительным актом представителя нанимателя.

Таким образом, стороны полностью связаны условиями, определенными в законодательных и иных нормативных правовых актах. Лицо, поступающее на гражданскую службу, по сути, не согласовывает, а присоединяется к уже заданным условиям контракта, принцип добровольности проявляется только в свободном выражении гражданина желания поступить на государственную службу. Согласование волеизъявлений участников государственно-служебных правоотношений происходит не в момент подписания служебного контракта, а в момент подачи гражданином заявления о поступлении на службу и в момент принятия государственным органом акта о назначении его на должность гражданской службы.

При этом служебный контракт на гражданской службе теряет свою договорную свободную сущность. Возникает вполне правомерный вопрос о целе-

сообразности дальнейшего существования служебного контракта. Было бы оправданным исключить служебный контракт из действующего законодательства о государственной гражданской службе и оставить в качестве основного акта поступления на службу — приказ государственного органа о назначении гражданина на должность гражданской службы, детально прописав в законе его форму, содержание и порядок принятия⁴. Данный вопрос приобретает не только практическое значение, поскольку в этом случае существенно упростилась бы процедура поступления на государственную службу, но и имеет теоретический аспект, т. к. именно такой порядок принятия граждан на государственную службу отражает ее публично-правовой, административный характер.

Изложенные противоречия, содержащиеся в Федеральном законе «О государственной гражданской службе Российской Федерации» в части заключения служебного контракта, безусловно, можно устранить в ближайшее время, дополнив Федеральный закон специальной статьей «Оформление поступления гражданина на гражданскую службу», в которой необходимо:

⁴ Такой же позиции придерживается и А. А. Гришкoveц, который считает, что надо отказаться от договора на государственной службе как основы взаимоотношения между государственным служащим и государством как таковым. Основу государственно-служебных отношений как проявления административного начала составляет не диспозитивное начало — договор, а императивное — акт о назначении на должность гражданской службы [1].

- точно установить, кто уполномочен принимать акт о назначении на должность гражданской службы. В настоящее время этот акт издает государственный орган, однако сам он не является стороной служебного контракта, в том числе участником государственно-служебных отношений. Данное положение Федерального закона необходимо уточнить. Целесообразно ввести государственный орган в государственно-служебные отношения как представителя нанимателя, тогда действующее положение Федерального закона будет логичным;
 - пересмотреть дату издания приказа о назначении на должность: указать, что акт о назначении на должность принимается после согласования сторонами всех условий и подписания служебного контракта; либо вообще отказаться от служебного контракта и определить, что издание акта о назначении на должность осуществляется после представления гражданином (гражданским служащим) всех документов, необходимых для поступления на государственную службу;
 - точно описать форму и порядок издания приказа о назначении на должность. В текст приказа необходимо дополнительно включить:
 - а) термин «принятие (или поступление) на гражданскую службу», поскольку в ч. 2 ст. 26 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» указано, что гражданин подает «заявление с просьбой о поступлении на гражданскую службу», а в ст. 33 речь идет об «увольнении с гражданской службы»;
 - б) решение о включении гражданина в реестр государственных гражданских служащих после подписания служебного контракта (в соответствии со ст. 43 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации»);
 - разработать и принять в качестве приложения к Федеральному закону «О государственной гражданской службе Российской Федерации» либо утвердить указом Президента РФ образцы кадровых документов по государственной гражданской службе, что существенно унифицирует, упростит и ускорит кадровую работу, позволит избежать типичных ошибок и высвободить время для решения иных проблем в управлении кадрами.
- Ряд вопросов, возникающих при заключении служебных контрактов, по-прежнему не являются разрешенными в отсутствие необходимых законов, нормативных правовых актов Российской Федерации.
- Так, особого рассмотрения по-прежнему требует проблема сбора и проверки сведений, предоставляемых гражданами, поступающими на государственную службу. Прежде всего, это касается граждан, поступающих на гражданскую службу без конкурса, т. к. перечень документов, представляемых для участия в конкурсе и при поступлении на должность государственной службы различается, например, в первом отсутствует такой документ, как медицинское заключение об отсутствии заболеваний, препятствующих поступлению на гражданскую службу.

данскую службу или ее прохождению. Было бы целесообразно привести этот перечень в ч. 2 ст. 26 Федерального закона. Отсутствие утвержденного Правительством Российской Федерации перечня заболеваний и формы медицинского заключения по-прежнему порождает несогласованные действия кадровых служб, многие из которых требуют предоставления медицинской справки по форме 086/У и иных справок из специализированных медицинских учреждений (диспансеров), что является грубым нарушением врачебной тайны.

Серьезные проблемы возникают на практике при установлении дееспособности граждан. Поскольку признание гражданина недееспособным или ограничено дееспособным выносится решением суда, вступившим в законную силу, на наш взгляд, целесообразно создать единый банк данных Российской Федерации о недееспособных и ограничено дееспособных лицах и урегулировать на законодательном уровне порядок получения сведений из него кадровыми службами государственных органов.

Выяснение данных об отсутствии судимости, в том числе сведений о наличии не снятой или не погашенной в установленном Федеральным законом порядке судимости, определяющих возможность исполнения должностных обязанностей по должности государственной службы также вызывает трудности у работников кадровых служб, которые не имеют доступа к базе данных органов внутренних дел. В субъектах Российской Федерации встречается практика включения в перечень документов, представляемых при по-

ступлении на гражданскую службу, справки органов внутренних дел об отсутствии судимости.

Аналогичные проблемы сохраняются в отношении проверки сведений о полученных государственным гражданским служащим доходах и принадлежащем ему на праве собственности имуществе, являющихся объектами налогообложения, об обязательствах имущественного характера. Данный вопрос должен быть решен Президентом РФ.

Расторжение служебного контракта

Федеральный закон «О системе государственной службы Российской Федерации» содержит норму о том, что основания прекращения государственной службы, в том числе основания увольнения в запас или в отставку государственного служащего, устанавливаются федеральным законом о виде государственной службы. В Федеральном законе «О государственной гражданской службе Российской Федерации» этому вопросу посвящена специальная глава 6 «Основания и последствия прекращения служебного контракта».

Единое применение законодательства о государственной службе в части ее прекращения невозможно без введения единообразной законодательной терминологии. Для обозначения названных явлений в законах используются следующие термины: «прекращение государственной службы», «прекращение действия контрактов», «увольнение в запас или в отставку» (ст. 12 Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации»); «прекращение граж-

данской службы» (ст. 2 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации»), «прекращение государственно-служебных отношений» (ч. 2 ст. 31 того же Федерального закона), «прекращение служебного контракта», «увольнение с гражданской службы», «расторжение служебного контракта», «освобождение от замещаемой должности» (ст. 33 и др. того же Федерального закона).

Анализ терминологии позволяет выстроить определенную иерархию понятий.

Так, общим является термин «прекращение государственной службы», что означает прекращение прохождения гражданином государственной службы любого вида. К сожалению, Федеральный закон «О системе государственной службы Российской Федерации» не раскрывает и не развивает данное понятие, а это, между тем, способствовало бы укреплению единства статуса и формированию единого корпуса государственных служащих, упростило бы переход из одного вида государственной службы в другой.

Далее следует понятие «прекращение государственной службы какого-либо вида», например, прекращение гражданской службы, к сожалению, данный термин также не раскрывается в законодательстве. Однако именно этот термин может стать обобщающим для гл. 6 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

Прекращение гражданской службы, с точки зрения теории права, предусматривает сложные правоотношения, связанные с прекращением государственно-служебных отношений между

государством и гражданским служащим, характеризующихся исполнением им обязанностей по должности государственной гражданской службы.

Наряду с этим законодатель ввел понятие «увольнение с гражданской службы», которое не имеет самостоятельного содержания и, по сути, тождественно понятию «прекращение гражданской службы». В результате применения положения, содержащегося в Федеральном законе «О государственной гражданской службе Российской Федерации», гражданского служащего, который выиграл конкурс на иную должность гражданской службы, надо сначала уволить с гражданской службы, а затем вновь на нее принять, что представляется не вполне логичным.

Думается, что возможно установить в Федеральном законе «О государственной гражданской службе Российской Федерации» четкое разграничение оснований прекращения и изменения государственно-служебных отношений.

Прекращение гражданской службы как правоотношения должно состоять из нескольких составляющих: прекращения служебного контракта, освобождения от замещаемой должности и увольнения с гражданской службы, что может означать либо прекращение государственной службы вообще, либо переход на государственную службу иного вида.

В качестве основания изменения государственно-служебных отношений можно было бы ввести термин «увольнение с замещаемой должности гражданской службы», предусматривающий прекращение служебного контракта по замещаемой должности гражданской службы, освобождение от нее в связи

с назначением на иную должность гражданской службы (по переводу, по результатам конкурса) в том же (или ином) государственном органе. Отношения, связанные с государственной гражданской службой при этом продолжаются.

Такое деление имеет практическое значение и его вполне целесообразно закрепить на законодательном уровне.

Рассмотрим основные этапы прекращения гражданской службы.

Прекращение служебного контракта — это прекращение действия соглашения сторон государственно-служебных отношений, утрата им своей юридической силы, которая может произойти в связи с волеизъявлением сторон, а также помимо их воли, по обстоятельствам, от них не зависящим.

Освобождение от замещаемой должности — акт государственного органа о прекращении исполнения гражданским служащим должностных обязанностей по должности государственной гражданской службы, он носит характер, противоположный акту о назначении на должность. Хронологически он может следовать: либо за соглашением сторон о расторжении служебного контракта (п. 1 ч. 1 ст. 33 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации») либо предшествовать факту прекращения служебного контракта (п. 4 ч. 1 той же статьи).

Увольнение с гражданской службы — термин, который не означает обязательного этапа прекращения гражданской службы, а лишь свидетельствует об освобождении гражданина от любых обязательств, связанных со служебным контрактом.

Общие основания прекращения служебного контракта перечислены в ст. 33 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Основным недостатком этой статьи является ее неполнота, т. к. перечень не включает все основания прекращения служебного контракта. Так, на наш взгляд, имеющийся перечень необходимо дополнить следующими основаниями:

- отказ государственного служащего от предложенной для замещения иной должности гражданской службы в ином государственном органе при ликвидации государственного органа (ст. 31 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации»);
- признание гражданского служащего не выдержавшим испытание (п. 2 ч. 7 ст. 27 того же Федерального закона);
- отказ гражданского служащего от предложенной для замещения иной должности гражданской службы либо от профессиональной переподготовки или повышения квалификации в связи с рекомендациями аттестационной комиссии (ч. 17 ст. 48 Федерального закона).

Особо следует урегулировать вопрос о перезаключении служебного контракта, заключенного на неопределенный срок, с лицами, достигшими возраста 60 лет, на срочный служебный контракт (ч. 5 ст. 25 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации»). Термин «перезаключение» представляется не вполне точным, в данном случае существует обязанность представителя нанимателя прекратить один вид кон-

тракта и заключить новый срочный контракт. В этой связи целесообразно отказаться от понятия «перезаключение» и прописать процедуру прекращения контракта, заключенного на неопределенный срок в связи с достижением 60-летнего возраста и прекращением государственной службы в связи с отказом гражданского служащего от заключения срочного служебного контракта. Данное основание также должно быть внесено в перечень ст. 33, в том числе необходимо в специальной статье Федерального закона установить обязанность представителя нанимателя предупреждать гражданского служащего о возможном расторжении служебного контракта за один месяц до наступления соответствующего обстоятельства и направлять служащему предложение о заключении нового срочного служебного контракта. Представитель нанимателя может заключить срочный служебный контракт только один раз, при этом он может предложить любой срок контракта — от 1 года до 5 лет.

Содержание служебного контракта и акта о назначении на должность следует дополнить таким положением как описание служебного места гражданского служащего, т. е. места нахождения того структурного подразделения, в котором непосредственно служит гражданский служащий (адрес, здание, кабинет и т. п.), где он должен находиться большую часть времени осуществления своих должностных обязанностей⁵. Та-

кое уточнение необходимо для правильного оформления мер взыскания за прогул (пп. «а», п. 3 ч. 1 ст. 37 Федерального закона).

Невозможным для реализации представляется положение ч. 4 ст. 35 Федерального закона, в соответствии с которым «по истечении установленного срока полномочий гражданского служащего, замещающего должность гражданской службы категории “руководители” или “помощники (советники)”, гражданский служащий может быть назначен на ранее замещаемую им должность или иную должность гражданской службы, за исключением случая совершения им виновных действий, если данное условие предусмотрено срочным служебным контрактом». Ранее замещаемая должность должна стать вакантной и на нее должен быть объявлен конкурс, кроме того, срочный служебный контракт не может касаться порядка замещения иных должностей. Данную часть, безусловно, надо исключить.

Большое количество вопросов кадровых служб вызывает ст. 39 Федерального закона, посвященная приостановлению служебного контракта.

Неясна сама процедура приостановления контракта, связанная с освобождением гражданского служащего от замещаемой должности гражданской службы, оставлением его в соответствующем реестре гражданских служа-

или его обособленного подразделения. «Рабочее место», согласно ч. 6 ст. 209 ТК РФ — это место, где работник должен находиться или куда ему необходимо прибыть в связи с его работой и которое прямо или косвенно находится под контролем работодателя.

⁵ В данном случае можно использовать опыт трудового законодательства. Федеральным законом от 30 июня 2006 г. № 90-ФЗ в ст. 57 ТК РФ введены два понятия: «место работы» и «рабочее место». «Место работы» — это место нахождения юридического лица

щих и включением в кадровый резерв. Если контракт приостанавливается, то гражданину надо гарантировать возможность его возобновления, однако таких гарантий в законе нет. Каким образом будет в этом случае исчисляться стаж государственной службы, какие записи следует сделать в трудовой книжке? Кроме того, в Федеральном законе нет указания на невозможность приостановить срочный служебный контракт. Без законодательного заполнения этих пробелов применение ст. 39 представляется невозможным.

Реестры гражданских служащих

Особое значение при заключении и расторжении служебных контрактов имеют реестры гражданских служащих.

Заключение служебного контракта является основанием для внесения гражданского служащего в реестр гражданских служащих (федеральный или субъекта Федерации), о чем должно быть принято соответствующее решение в акте государственного органа о назначении на должность. К сожалению, такой обязанности представителя нанимателя по ст. 43 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» не установлено, вместе с тем, на практике он несет ответственность за достоверность и полноту сведений, содержащихся в таком реестре.

Расторжение служебного контракта и увольнение с гражданской службы должно сопровождаться исключением гражданского служащего из реестра гражданских служащих. Однако речь об этом идет только в ч. 6 ст. 36 и ч. 4 ст. 39 Федерального закона, что касается общей ст. 33, а также ст. 34, 35, 37, то в них отсутствуют соответствующие указания. В этой связи целесообразно в правовой акт государственного органа о прекращении государственной гражданской службы включить пункт об исключении гражданского служащего из соответствующего реестра, дополнив ч. 2 ст. 33, ч. 3 ст. 43 Федерального закона).

Кроме того, необходимо повысить значение реестра государственных служащих как документа, содержащего сведения, связанные с поступлением на гражданскую службу, ее прохождением и увольнением с гражданской службы (ч. 3 ст. 42, ч. 2 ст. 43 Федерального закона). Реестр государственных гражданских служащих — единственный достоверный документ о карьере гражданского служащего, соответственно выписка из которого является официальным документом, свидетельствующим о стаже государственной службы, что создает предпосылки для постепенного отказа в будущем от использования на государственной службе трудовых книжек, которые являются документом о трудовом стаже.

1. Гришкoveц А. А. Правовое регулирование государственной гражданской службы в Российской Федерации. М.: Издательство «Дело и Сервис», 2003.
2. Ершова Е. А. Трудовые правоотношения государственных гражданских и муниципальных служащих в России. М.: Статут, 2008.

3. Об основах государственной службы Российской Федерации: Федер. закон Рос. Федерации от 31 июля 1995 г. № 119-ФЗ (с изменениями от 27 мая 2003 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 31.
4. О возложении полномочий представителя нанимателя по заключению служебных контрактов о прохождении федеральной государственной гражданской службы с лицами, назначаемыми на должность и освобождаемыми от должности Правительством РФ, и решению иных вопросов, связанных с прохождением ими федеральной государственной гражданской службы: Постановление Правительства РФ от 21 апреля 2006 г. № 230.
5. О государственной гражданской службе Российской Федерации: Федер. закон Рос. Федерации от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ с изменениями и дополнениями, внесенными федеральными законами от 2 февраля 2006 г. № 19-ФЗ, 2 марта 2007 г. № 24-ФЗ, 12 апреля 2007 г. № 48-ФЗ, 1 декабря 2007 г. № 309-ФЗ, 29 марта 2008 г. № 30-ФЗ, 23 июля 2008 г. № 160-ФЗ // Российская газета. 2004. 31 июля. № 162; Российская газета. 2006. 8 февраля. № 25; Российская газета. 2007. 6 марта. № 46; Российская газета. 17 апреля. № 80; Российская газета. 5 декабря. № 272; Российская газета. 2008. 2 апреля. № 70; Российская газета. 2008. 25 июля. № 158.
6. О примерной форме служебного контракта о прохождении государственной гражданской службы Российской Федерации и замещении должности государственной гражданской службы Российской Федерации: Указ Президента Российской Федерации от 16 февраля 2005 г. № 159 // Российская газета. 2005. 18 февраля. № 34.
7. О системе государственной службы Российской Федерации: Федер. закон Рос. Федерации от 27 мая 2003 г. N 58-ФЗ с изменениями и дополнениями, внесенными федеральными законами от 11 ноября 2003 г. N 141-ФЗ; от 6 июля 2006 г. № 105-ФЗ; от 1 декабря 2007 г. № 09-ФЗ // Российская газета. 2003. 31 мая. № 104; Парламентская газета. 2003. 15 ноября. № 212; Российская газета. 2006. 14 июля. № 152; Российская газета. 2007. 5 декабря. № 272.
8. Комментарий к Трудовому кодексу Российской Федерации / под ред. К. Н. Гусова. М.: Проспект, 2008.
9. Комментарий к Федеральному закону «О государственной гражданской службе Российской Федерации» / под ред. В. А. Кобзаненко. СПб.: Питер, 2008.
10. Концепция реформирования системы государственной службы утверждена поручением Президента Российской Федерации от 15 августа 2001 г. № Пр-1496.
11. Чиканова Л. А. Правовое регулирование служебных отношений на государственной гражданской службе: вопросы теории и практики // Журнал российского права. 2005. № 4.

В. А. ОВЧИННИКОВ, И. А. КОСМИНА
**ОРГАНЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ:
ПРОБЛЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ**

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:

глава местной администрации, глава муниципального образования, высшее должностное лицо субъекта РФ, назначение, удаление от должности, вмешательство, самостоятельность органов местного самоуправления

KEY WORDS:

head of local executive organ, head of municipal territory, supreme official of the subject of the Russian Federation, appointment, dismissal, intervention, independence of local self-government

В статье подробно анализируется принцип самостоятельности органов местного самоуправления, провозглашенный Конституцией РФ и Европейской хартией местного самоуправления. Данный принцип утверждает положение о невхождении администраций муниципальных образований в систему органов государственной власти и предполагает право граждан самостоятельно определять способ формирования этих властных органов. Авторы считают, что назначение и освобождение от должности лиц, являющихся сотрудниками органов местного самоуправления, а также любое другое вмешательство государственной власти в формирование органов местного самоуправления, является недопустимым, как существенно ограничивающее самостоятельность последних.

Европейская хартия местного самоуправления, провозгласив органы местного самоуправления одним из главных условий существования любого демократического строя, предусматривала, что право на местное самоуправление осуществляется гражданами непосредственно через выборные органы (преамбула). Выборные органы местного самоуправления вправе иметь под-

The principle of independence of local self-government proclaimed by the Constitution of RF and by the European Charter of Local Self-Government is thoroughly analyzed in the article. The mentioned principle states that administrations of municipal bodies are not the parts of the state power organs, and that the citizens themselves have the right to formulate the rules of formation of self-government organs. The authors' standpoint is that appointment and dismissal of the officials of local administrations as well as any other interference of the state power in formation of local self-government organs is inadmissible as limiting essentially independence of the latter.

отчетные им исполнительные органы (п. 2 ст. 3), имеющие возможность самостоятельно определять внутренние административные структуры, которые они намерены создать (п. 1 ст. 6). При этом статус местных выборных лиц должен обеспечивать свободное осуществление их мандата (п. 1 ст. 7). Конституция РФ закрепила принцип самостоятельности местного самоуправле-

ния (ст. 12), который обеспечивается положением о не вхождении органов местного самоуправления в систему органов государственной власти (ст. 12), а также нормой, закрепляющей самостоятельное определение структуры органов местного самоуправления за населением (ч. 1 ст. 131). Соответствующие нормы Европейской хартии и Конституции РФ ориентируют на осуществление местного самоуправления, прежде всего, населением непосредственно либо через выборные органы местного самоуправления, что в наибольшей степени отвечает демократическому началу явления местного самоуправления. Тем не менее, нельзя не отметить, что указанные нормативные правовые акты не содержат прямого запрета каких-либо форм участия государственных органов и их должностных лиц в формировании муниципальных органов, в назначении на должность и освобождении от должности лиц, являющихся сотрудниками местной администрации.

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ также не содержит каких-либо прямых указаний на этот счет.

Свою позицию относительно возможности вмешательства органов государственной власти и их должностных лиц в формирование органов местного самоуправления неоднократно высказывал Конституционный Суд РФ. Так, по делу о проверке отдельных положений Закона Удмуртской Республики «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике» Конституционный Суд РФ указал, что ор-

ганы местного самоуправления как таковые не могут быть преобразованы в органы государственной власти, поскольку в соответствии со ст. 12 Конституции РФ органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти и, следовательно, осуществление местного самоуправления органами государственной власти и государственными должностными лицами не допускается. Были признаны несоответствующими Конституции РФ положения названного закона о том, что глава администрации района, города назначается и освобождается от должности Президиумом Государственного Совета Удмуртской Республики по представлению Председателя Правительства Удмуртской Республики и согласованию с Советом депутатов района, города.

В том же ключе были рассмотрены закрепленные Законом нормы о том, что к ведению Совета депутатов относится согласование кандидатуры на должность главы администрации, ходатайство об освобождении главы администрации от занимаемой должности, а также пункт, в соответствии с которым заместители главы администрации назначаются по согласованию с Правительством Удмуртской Республики» [6].

Свою позицию Конституционный Суд РФ подтвердил и при рассмотрении других аналогичных дел. Так, признаны противоречащими Конституции РФ положения Конституции Республики Коми и Закона Республики Коми «Об органах исполнительной власти в Республике Коми», устанавливающие подчиненность местных администраций органам государственной власти, включая назначение их глав вышестоя-

щими органами государственной власти, а также осуществление полномочий органов местного самоуправления лицами, которые назначаются на должность органами государственной власти [7].

По делу о проверке Закона Республики Коми «О местном самоуправлении в Республике Коми» Конституционный Суд РФ констатировал, что наделение главы Республики Коми полномочием вносить в совет муниципального образования (представительный орган местного самоуправления) кандидатуру для избрания на должность главы администрации муниципального образования является нарушением Конституции РФ, включая принцип самостоятельности местного самоуправления [9]. В определении Конституционного Суда РФ от 2 ноября 2000 г. № 236-О со ссылкой на вышеупомянутые дела разъяснено следующее: «Конституционный Суд РФ уже подтвердил *право граждан, проживающих на территории муниципального образования, непосредственно, либо через представительный орган местного самоуправления определять способы формирования органов местного самоуправления и само их формирование.* Из этого также следует обязанность федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации обеспечивать *право населения или избранных им представительных органов местного самоуправления самостоятельно, без вмешательства органов государственной власти и государственных должностных лиц определять способ формирования и само формирование органов местного самоуправления,*

включая избрание ими главы муниципального образования. Иное не согласуется с прямым действием и единообразным применением Конституции РФ на всей территории Российской Федерации» [8].

В практике Конституционного Суда РФ есть и другие аналогичные дела [10].

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ внес коррективы в регулирование вопроса участия государственных органов и их должностных лиц в формировании органов местного самоуправления. В ч. 4 ст. 34 определяется, что участие органов государственной власти и их должностных лиц в формировании органов местного самоуправления, назначении на должность и освобождении от должности должностных лиц местного самоуправления допускается только в случаях и порядке, установленных ч. 5 и 11 ст. 37 настоящего Федерального закона. Таким образом, с одной стороны, Федеральный закон установил общий запрет на участие государственных органов в формировании муниципальных органов, а с другой, прямо предусмотрел случаи допустимости такого вмешательства.

В соответствии с ч. 11 ст. 37 контракт с главой местной администрации может быть расторгнут по соглашению сторон или в судебном порядке, в том числе, на основании заявления высшего должностного лица субъекта РФ в связи с нарушением условий контракта в части, касающейся осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного са-

моуправления. Данное положение, допускающее вмешательство должностных лиц государственных органов в решение вопроса об освобождении от должности главы местной администрации, оправдано необходимостью осуществления государственным органом контроля за реализацией органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий и согласуется с ч. 2 ст. 132 Конституции РФ, а также нормами Федерального закона о передаче органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий и о государственном контроле за их осуществлением (ст. 19, 20, 21, ч. 1, 3, п. 3 ч. 6.1 ст. 37, 77 Федерального закона № 131-ФЗ).

В случае если глава местной администрации назначается на должность по контракту, то в соответствии с ч. 5 ст. 37 Федерального закона при формировании конкурсной комиссии для отбора кандидатов *в муниципальном районе (городском округе)* две трети ее членов назначаются представительным органом муниципального района (городского округа), а одна треть — законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ по представлению высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ).

По данным Министерства регионального развития РФ главы местных администраций назначаются по контракту в 16% муниципальных образований Российской Федерации, при этом назначаются они в 30,8% муниципальных районов, 19,7% городских округов, в 33,1% городских поселений, 13,1% сельских поселений [2, с. 46]. В Москве

во всех 125 внутригородских муниципальных образованиях главы местных администраций назначаются по контракту [2, с. 209], в Санкт-Петербурге таким образом происходит в 98 из 111 внутригородских муниципальных образований [2, с. 240]. Так называемая «модель сити-менеджера» получила наиболее широкое распространение в Ленинградской и Саратовской областях, Карелии, Красноярском и Приморском краях, а также в Якутии [12, с. 71].

Отдельно остановимся на том, что согласно Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» города федерального значения не имеют законодательно установленной возможности влиять на формирование и оптимизацию структуры органов местного самоуправления. То обстоятельство, что Федеральный закон, предусмотрев особенности организации местного самоуправления в городах федерального значения, не предоставил региональным органам государственной власти Москвы и Санкт-Петербурга права участвовать в формировании конкурсной комиссии для отбора кандидатов на должность главы местной администрации, активно подвергается критике как представителями органов государственной власти городов федерального значения, так и некоторыми учеными [1, с. 31].

Пробел в правовом регулировании порядка назначения главы местной администрации внутригородских муниципальных образований на основании п. 4 ч. 1 ст. 44 Федерального закона устранен в уставах муниципальных образований Санкт-Петербурга, закреп-

ляющих положение о том, что конкурсная комиссия для отбора кандидатов на должность главы местной администрации формируется муниципальным советом муниципального образования. В Государственной Думе был рассмотрен законопроект о внесении изменений в Федеральный закон № 131-ФЗ, дающих право законодательным органам государственной власти городов федерального значения по представлению высших должностных лиц соответствующих субъектов РФ назначать часть членов конкурсной комиссии по отбору кандидатов на должность глав местных администраций внутригородских муниципальных образований [4]. В заключениях на законопроект Комитет Государственной Думы по вопросам местного самоуправления указал, что предложения, направленные на изменение действующих норм Федерального закона № 131-ФЗ и предусматривающие дополнительное участие органов государственной власти городов федерального значения, не должны привести к формализации института местного самоуправления на указанных территориях [3]. Законопроект был возвращен инициатору [4].

Соотнесение нормы, закрепленной в ч. 5 ст. 37 Федерального закона, с положениями Конституции РФ о самостоятельности местного самоуправления и принципами Европейской хартии местного самоуправления, с учетом позиции Конституционного Суда РФ, отраженной в указанных судебных актах, позволяет усомниться в конституционности данной нормы как допускающей вмешательство государственных органов в процессы назначения должностных лиц другого самостоятельного

уровня публичной власти вопреки положениям о самостоятельности местного самоуправления и о невхождении органов местного самоуправления в систему органов государственной власти.

По данным социологического исследования, проведенного Институтом современного развития и Центром политических технологий в 16 субъектах РФ в июне–декабре 2008 г. к «модели сити-менеджера» у большинства опрошенных сложилось отрицательное отношение [12, с. 26]. Среди недостатков назначения главы местной администрации, в том числе, по конкурсу, респонденты назвали возможность органов исполнительной власти субъекта РФ «проталкивать» на должность главы местной администрации «своих людей», что создает почву для использования такой модели в интересах выстраивания вертикали власти [12, с. 26–27, 71].

В связи с выше изложенным представляется целесообразным в ч. 5 ст. 37 Федерального закона № 131-ФЗ внести поправку, в силу которой правом назначать членов конкурсной комиссии для отбора кандидатов на должность главы местной администрации муниципального района (городского округа) будет наделяться только представительный орган муниципального района (городского округа).

Законодатель пошел по иному пути и расширил случаи допустимости участия органов государственной власти в назначении и освобождении от должности лиц, являющихся сотрудниками местной администрации муниципальных образований. В целях реализации положений Послания Президента РФ

Федеральному Собранию РФ от 5 ноября 2008 г. в части усиления ответственности глав муниципальных образований [13] Федеральный закон от 7 мая 2009 г. № 90-ФЗ внес поправки в ряд статей Федерального закона № 131-ФЗ [5], в том числе дополнил перечень возможностей подобного «вмешательства» государственных органов в ч. 4 ст. 34 случаев, предусмотренным новой статьей 74.1.

Ст. 74.1 Федерального закона закрепила право представительного органа муниципального образования удалять главу муниципального образования в отставку по инициативе депутатов представительного органа муниципального образования либо по инициативе высшего должностного лица субъекта РФ. При этом в случае выдвижения инициативы депутатами представительный орган муниципального образования рассматривает их предложение с учетом мнения высшего должностного лица субъекта РФ, если дело касается вопросов осуществления органами местного самоуправления переданных им отдельных государственных полномочий, решение об удалении главы муниципального образования в отставку может быть принято только при согласии высшего должностного лица субъекта РФ.

Закрепленные в Федеральном законе № 131-ФЗ нормы носят несовершенный характер в силу ряда причин:

- с правовой точки зрения неясен статус понятия «удаление от должности» и его соотношение с уже используемыми в Федеральном законе понятиями «освобождение от должности» (ч. 4 ст. 34), «прекращение полномочий» (ч. 10

ст. 40), «отрешение от должности» (ст. 74);

- механизм отстранения от должности главы муниципального образования и главы местной администрации уже предусмотрен Федеральным законом (ч. 11 ст. 37, ст. 73, ст. 74) и предполагает судебный порядок. В этом смысле соответствующие изменения и дополнения Федерального закона не могут рассматриваться как устраняющие пробел в правовом регулировании;
- в документе нет ответа на вопрос, почему для отстранения от должности назначенного по контракту главы местной администрации необходимо судебное подтверждение нарушений, являющихся основаниями для принятия такого решения (ч. 11 ст. 37), а для удаления в отставку избранного населением на муниципальных выборах главы местной администрации (являющегося главой муниципального образования) достаточно лишь наличия оснований, предусмотренных ч. 2 ст. 74.1?
- в соответствии с ч. 4 ст. 74.1 рассмотрение инициативы депутатов представительного органа муниципального образования об удалении главы муниципального образования в отставку осуществляется с учетом мнения высшего должностного лица субъекта РФ. Не определено, в какой форме должно быть выражено мнение высшего должностного лица субъекта РФ, вправе ли высшее должностное лицо субъекта РФ не выражать свое мнение по этому поводу и могут ли в таком случае депутаты принять решение

об удалении главы муниципального образования в отставку? Полномочны ли действия депутатов в случае принятия соответствующего решения при отрицательном мнении высшего должностного лица субъекта РФ?

- нововведения не учитывают разные варианты избрания главы муниципального образования: населением на муниципальных выборах либо депутатами представительного органа муниципального образования из своего состава. В условиях наделения ст. 74.1 представительного органа муниципального образования правом удаления в отставку главы муниципального образования различия в порядке его избрания имеют существенное значение. В случае избрания главы муниципального образования представительным органом муниципального образования из своего состава право депутатов удалить в отставку главу муниципального образования, исполняющего обязанности председателя представительного органа муниципального образования, имеет некую логику. Но в случае избрания главы муниципального образования на муниципальных выборах высшее должностное лицо муниципального образования получает свой мандат от населения муниципального образования, являющегося в силу норм ст. 3, ч. 1 и ч. 2 ст. 32, ч. 2 ст. 130 Конституции РФ главным субъектом местного самоуправления — источником власти. Полагаем, что лишение статуса избранного на муниципальных выборах высшего должностного

лица муниципального образования другим субъектом местного самоуправления — представительным органом муниципального образования — не соответствует Конституции РФ, разрушает сбалансированность ветвей власти на уровне муниципального образования.

Закрепленные в Федеральном законе № 131-ФЗ нормы предусматривают возможность активного участия высшего должностного лица субъекта РФ в отстранении главы муниципального образования от занимаемой должности. Во-первых, высшее должностное лицо субъекта РФ может выступить инициатором рассмотрения представительным органом муниципального образования соответствующего вопроса. Во-вторых, рассмотрение соответствующего предложения со стороны депутатов в любом случае осуществляется с учетом его мнения. Наконец, в случае если при рассмотрении инициативы предусматривается решение вопросов, касающихся обеспечения осуществления органами местного самоуправления переданных отдельных государственных полномочий, решение об удалении главы муниципального образования в отставку может быть принято только при согласии высшего должностного лица субъекта РФ. Вместе с тем, высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации — это представитель государственной власти. В силу ст. 12 Конституции РФ органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти, не находятся в иерархической подчиненности по отношению к органам государственной власти. Подобное «участие» органов государственной власти в отстранении от занимаемой

должности главы муниципального образования нарушает конституционный принцип самостоятельности местного самоуправления. Возможность быть удаленным в отставку по инициативе, с учетом мнения или с согласия высшего должностного лица субъекта РФ ставит главу муниципального образования в зависимость от региональной власти, что не согласуется с требованием ч. 1 ст. 7 Европейской хартии местного самоуправления о необходимости свободного осуществления своего мандата местным выборным лицом. Кроме того, выше мы приводили позицию Конституционного Суда РФ о недопустимости вмешательства органов государственной власти в формирование органов местно-

го самоуправления, назначение и освобождение от должности лиц, являющихся сотрудниками местной администрации муниципальных образований.

В этой связи представляется целесообразным обращение муниципального сообщества в Конституционный Суд РФ с запросом о проверке на предмет соответствия Конституции РФ положений Федерального закона «О внесении изменений в ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 7 мая 2009 г. № 90-ФЗ в части порядка отстранения от занимаемой должности главы муниципального образования с участием высшего должностного лица субъекта РФ.

1. *Гриценко Е. В.* Организация публичной власти в городах федерального значения: в поиске оптимальной модели // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 15.
2. Итоги реализации Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ в 2007 г. / под общ. ред. Д. Р. Хромова. М.: Юриспруденция 2007.
3. О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: Заключение Комитета Государственной Думы по вопросам местного самоуправления на ФЗ. Код: 358384-4 [Электронный ресурс] // Официальный сайт Государственной Думы URL: <http://www.duma.gov.ru/faces/lawsearch/gointer.jsp/> (дата обращения 22.06.2009).
4. О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: Проект Федерального закона. Внесен в Государственную Думу 08.11.2006. Код: 358384-4 [Электронный ресурс]// Официальный сайт Государственной Думы URL: <http://www.duma.gov.ru/faces/lawsearch/gointer.jsp/> (дата обращения 22.06.2009).
5. О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ»: Федеральный закон от 7 мая 2009 г. № 90-ФЗ // Российская газета. 2009. 13 мая. № 4908.
6. По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике»: от 17 апреля 1996 г. постановление Конституционного Суда РФ от 24 января 1997 г. №1–П // Российская газета. 1997. 6 февраля. № 25.
7. По делу о проверке конституционности статей 80, 92, 93 и 94 Конституции Республики Коми и ст. 31 Закона Республики Коми «Об органах исполнительной власти в Республике Коми» от 31 октября 1994 г. : постановление Конституционного Суда РФ от 15 января 1998 г. № 3–П // Собрание законодательства РФ. 1998. № 4. Ст.532.
8. По запросу Главы Республики Коми о проверке конституционности пункта 4 статьи 10 и части 5 статьи 27 Закона Республики Коми «О местном самоуправлении в Республике Коми»: определе-

- ние Конституционного Суда РФ от 11 июня 1999 г. № 105-0 // Собрание законодательства РФ. 1999. № 31. Ст. 4037.
9. По запросу Верховного Суда Кабардино-Балкарской Республики о проверке конституционности пункта «е» статьи 81 Конституции Кабардино-Балкарской Республики, статьи 2 и пункта 3 статьи 17 Закона Кабардино-Балкарской Республики «О местном самоуправлении в Кабардино-Балкарской Республике»: определение Конституционного Суда РФ от 2 ноября 2000 г. № 236-0 // Собрание законодательства РФ. 2001. № 2. Ст. 214.
 10. По жалобе гражданина Ревазова Бориса Анатольевича на нарушение его конституционных прав статьями 1 и 2 Закона Республики Северная Осетия-Алания «О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Северная Осетия-Алания «О местном самоуправлении в Республике Северная Осетия-Алания»: определение Конституционного Суда РФ от 15 мая 2001 г. № 98-0 // Собрание законодательства РФ. 2001. № 27. Ст. 2803.
 11. Рекомендации международной научно-практической конференции «Организация публичной власти в городах федерального значения: организационно-правовые и практические аспекты», г. Санкт-Петербург, 6–7 сентября 2007 г. // Управленческое консультирование. 2007. № 3. С. 229–233.
 12. Российское местное самоуправление: нынешнее состояние и пути развития. Сводный доклад по результатам полевых исследований июнь-декабрь 2008 г. / под ред. И. Ю. Юргенса. М.: Экон-Информ, 2009.
 13. Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 5 ноября 2008 г. // Российская газета. 2008. 6 ноября. № 230.

С. Н. ПШИЗОВА

ПОЛИТИЧЕСКИЕ КОНСУЛЬТАНТЫ В СИСТЕМЕ ВЛАСТИ: ОТЕЧЕСТВЕННЫЙ И ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:

политические консультанты, система власти, политологи, маркетинологи, имиджмейкеры, PR-консультанты

Статья посвящена исследованию проблемы контроля и регулирования деятельности различного рода политических консультантов (политологов, маркетинологов, имиджмейкеров, PR-менеджеров). Автор считает, что в настоящее время политическое консультирование стало обязательным элементом политического процесса, оказывающего влияние на формирование и работу органов государственной власти, а также на принятие тактических и стратегических политических решений. Поэтому деятельность людей, обладающих такого рода квалификацией, должна быть выведена из тени, стать предметом тщательного анализа (в том числе научного) и находиться под постоянным контролем общества

В последние годы во всем мире отмечается процесс профессионализации политической деятельности. Постепенное ослабление любой (идеологической, идейной, социальной и т. д.) мотивации к политической деятельности, кроме карьерной, поставило политиков перед необходимостью обращаться к помощи специалистов в самых разных областях. Политологи, социологи, маркетинологи, имиджмейкеры, PR-консультанты и др. стали обязательными участниками всякой избирательной

KEY WORDS:

political consultants, system of the state power, political scientists, marketing experts, image-makers, PR-consultants

The article is dedicated to the problem of control and regulation of the activity of political consultants of different types (political scientists, marketing experts, image-makers, PR-managers). The author states that political consulting at present has become an inherent element of political process, exerting an influence on the formation and activity of the state power organs, as well as on making tactical and strategical decisions. That is why activity of such kind of experts should be brought out of the shadows, should become the subject of a careful analysis (including a scientific one) and should be under the permanent public control.

кампании практически во всех странах, где проводятся выборы в органы власти. Будучи выходцами из разных профессиональных областей, все они, однако, постепенно образовали более или менее однородное сообщество со специфическим уклоном. Россия не стала исключением, а в некоторых аспектах даже опережает развитие либеральные демократии по части продвижения этого процесса.

Все три основные части нашей политической элиты — политики, избира-

емые или назначаемые на должности в системе государственной власти, представители групп интересов (прежде всего крупного бизнеса), пытающиеся влиять на процесс принятия политических решений, а также политконсультанты и журналисты, технологически обеспечивающие политический процесс, — действуют как профессиональные акторы политического рынка, ориентируясь на извлечение прибыли и культивируя бизнес-стратегии [15]. Но в отличие от первых двух категорий, политическая активность которых является постоянным объектом внимания как прессы, так и академических исследователей, деятельность политконсультантов и технологов не стала пока предметом тщательного научного рассмотрения. Между тем, их влияние на политический процесс сегодня вполне сопоставимо с тем, который оказывают два других участника политической игры и требует не менее серьезного анализа. Однако в отличие от стран Запада, где деятельность политконсультантов, с одной стороны, в значительной мере регулируется законодательством и демократическими традициями, а с другой — привлекает к себе все более пристальное внимание исследователей [см.: 20; 23; 28; 33], в России, где их роль гораздо более существенна, они не попадают в поле зрения ни юристов, ни политологов.

Более того, нередко, пользуясь ситуацией неопределенности, наши политконсультанты сами выступают в роли аналитиков, предоставляя экспертные оценки обществу. В прессе, на радио и телевидении можно увидеть людей, обозначаемых как «политологи» и воспринимаемых публикой в качестве не-

зависимых специалистов в соответствующей области знаний. Они высказывают суждения, ведут рубрики или даже целые программы в средствах массовой информации, дают разъяснения и оценки по вопросам текущей политики и фундаментальным проблемам социально-политического развития страны. В периоды избирательных кампаний их активность особенно заметна. Однако многих из них назвать независимыми экспертами никак нельзя. Они играют на политической сцене двойную роль, поскольку, представляя себя публике объективными наблюдателями, стоящими «над схваткой», на самом деле вовлечены в политическую борьбу в качестве оплачиваемых профессионалов, т. е. играют на стороне одной из противоборствующих политических сил. В странах с развитыми демократическими традициями ясность в вопросе о статусе таких людей — обязательное требование. Во-первых, тщательно отслеживается разграничение между представителями академического сообщества специалистов и независимых экспертов, с одной стороны, и наемными политконсультантами, с другой. Во-вторых, поскольку «свои» эксперты, как платные, так и добровольные, могут быть у любой партии или политического лидера, граждане (зрители, слушатели, читатели) в обязательном порядке информируются о том, «на кого работает» тот или иной «политолог».

В нашей стране невнимание к определению статуса политконсультантов позволяет им действовать практически бесконтрольно и безнаказанно. При этом амбиции российских политтехнологов уже не ограничиваются только

избирательным процессом, где, кстати говоря, использование так называемых «грязных технологий», несмотря на общественный протест, не привело ни к каким санкциям в отношении их изобретателей¹. На наших глазах политическое консультирование и политические консультанты проникают в сферу принятия политических решений в целом, включая не только тактическое, но и стратегическое политическое планирование. Поэтому проблема контроля и регулирования их деятельности сегодня стоит весьма остро, а научная идентификация этой группы акторов политического рынка могла бы способствовать определению их места и роли в политическом процессе.

Необходимо понимать, что положение нынешних политконсультантов принципиально отлично от положения идеологов, соратников, доверенных лиц или тем более фаворитов, составлявших окружение политических лидеров прошлых эпох. Все эти группы вполне могут существовать и вокруг нынешних правителей, но сегодня, наряду с ними, в процесс государственного управления вклинились наемные политические менеджеры с неочерченными законом полномочиями и статусом в структуре власти. Отечественные исследователи, похоже, склонны рассматривать их как вспомогательный персонал. А. И. Соловьев, например, определяет политическое

консультирование как «разновидность профессиональной помощи руководителям и персоналу политических организаций (клиенту) в решении их специализированных задач на основе снижения рисков их деловой деятельности» [16, с. 452]. По мнению Г. В. Пушкаревой, политическое консультирование — это также «процесс оказания профессиональной помощи политикам-практикам в решении ими определенных политических задач» [13, с. 366]. Сходной позиции придерживаются и другие отечественные авторы [2].

Однако вопрос о том, правомерно ли сводить политконсалтинг к решению прикладных задач, а влияние консультантов ограничивать технологическими аспектами достижения целей, определение которых находится за пределами их компетенции, на мой взгляд, совсем не праздный. Его начали активно обсуждать в западных демократиях, но в нашей стране он заслуживает еще большего внимания. Метафорически проблему можно сформулировать в виде поговорки: хвост пытается вертеть собакой.

Для примера сошлюсь на высказывание одного из представителей этой славной профессии. Воодушевившись успехами на поприще манипулирования избирательными процессами, он недвусмысленно демонстрирует стремление выйти за рамки деятельности вспомогательного персонала и заняться социально-политическим целеполаганием. Размышляя «о предназначении политконсультантов» и отмечая успехи, достигнутые ими в деле развития отрасли, автор пишет: «Сегодня сумма технологий, освоенных или изобретен-

¹ Пострадали политики, против которых они применялись, их сторонники, рядовые избиратели, даже некоторые политики, от имени которых или же в чьих интересах применялись «грязные» приемы. Однако никакого ущерба не понесли сами изобретатели таких «технологий», т. е. политконсультанты.

ных членами сообщества, предназначена не столько для избирательных кампаний, сколько уже для макрообучения, социального конструирования, стратегического планирования и управления. Вот уже более 12 лет российские политические консультанты, порой, не обращая на это внимания, вводят в хозяйственный — именно хозяйственный! — оборот новые смыслы для страны. Технологии, которыми мы владеем, позволяют преодолеть технологический разрыв между отечественной промышленностью и мировым хозяйством. И наше предназначение — в охране нашей цивилизации, во включении России в число держав, определяющих характер мирового хозяйства и политики, а наши цели лежат в области продвижения на рынок и применения смыслоносущих конструкций для общества и хозяйства. Общество нуждается в воплощении общей судьбы. И в людях, способных оформлять эту общую судьбу в гуманитарных технологиях, возвращающих в мир истинные ценности, высокие цели и высокие смыслы» [10].

Я позволила себе привести эту длинную, пафосную и несколько неуклюжую цитату не в качестве типичного примера публичного высказывания влиятельного политконсультанта. Такого рода высказывания, по крайней мере, публичные, как раз не характерны для представителей этого цеха. Большинство серьезных специалистов в этой области обычно всячески подчеркивают ограниченность своих возможностей влиять на определение направлений общественного развития, необходимость действовать в жестких рамках сложившихся условий и на-

строений. Для многих из них (кстати, не худших в своем деле профессионалов, обеспокоенных недемократическими тенденциями в развитии страны) такая констатация служит своего рода этическим оправданием. Другие просто понимают нецелесообразность афиширования своих амбиций, поскольку это могло бы помешать осуществлению их актуальных или будущих политических проектов либо элементарно нанести вред их коммерческим интересам.

Однако это «нетипичное» высказывание «недальновидного» политконсультанта отражает настроение определенной части сообщества. Заняв чуть ли не центральное место в процессе воспроизводства власти, его представители почувствовали себя полноправной частью политической элиты, способной генерировать не только разного рода технологии, но и «смыслы». И действительно, возможность манипулирования общественными настроениями, находясь в тени публичных политиков, т. е. практически не неся никакой ответственности за свои действия, способна вскружить голову кому угодно. Да и профессиональные успехи тоже налицо. Чего стоит только появление политических партий и лидеров, в одночасье выскакивающих как черт из табакерки на российскую политическую сцену и сходу собирающих миллионную поддержку избирателей. Сайты консалтинговых компаний песят предложениями услуг, вроде «избирательная кампания под ключ». Рынок заполнен изданиями типа «хочешь быть депутатом — будь им!». А ведь речь идет не просто о коммерческой деятельности. Эта деятельность (впрочем, действительно вполне коммерческая) в значительной степени определяет струк-

туру и лицо государственной власти, параметры развития политической системы, а, следовательно, и направление развития всей страны. В то же время занимающаяся этим бизнесом активная и влиятельная часть политического класса оказывается выведенной из сферы общественного внимания, а ее активность, самым непосредственным образом влияющая на функционирование политических институтов, не регулируется и не контролируется публично. Такое положение вещей по понятным причинам вполне устраивает самих политконсультантов, но очевидным образом противоречит интересам общества, поскольку ставит под сомнение легитимность режима и существующей системы власти. Мне кажется, что у политической науки есть все основания проявить интерес и присмотреться повнимательнее к этой категории акторов нашего политического рынка.

Для того чтобы понять причины появления политического консультирования и политконсультантов, содержание и возможные последствия их деятельности, а также оценить масштабы, тенденции и перспективы экспансии профессионального политического предпринимательства в политический процесс, стоит обратиться к истории изучения этого явления и отметить важнейшие этапы и направления научной рефлексии по данному поводу.

Примерно до середины 1990-х гг. об этой части политической элиты и на Западе писали очень немного. К этому времени она уже успела обрести весьма заметное влияние, причем, в силу сложившегося аналитического и юридического вакуума действовала в значительной степени безответственно. По-

литики, осознавая себя основными субъектами политического процесса, просто не обращали внимания на людей, нанимаемых для технологического обеспечения электоральных процедур. Сами консультанты никогда не стремились к открытости своей деятельности, предпочитая оставаться в тени. Так было в США и странах Западной Европы. Так же происходит ныне и в России. Работы, написанные представителями этой профессии, носят, как правило, прикладной характер, являясь скорее пособиями по политическому консультированию, чем попытками осмыслить его роль и значение в политическом процессе [см., напр.: 1; 7; 9; 11; 12]. Понятно, что нас, разумеется, не могут интересовать публикации, описывающие технологии как таковые. Это профессиональные издания, адресованные коллегам, которые действительно нередко успешно сотрудничают, обмениваясь опытом. Но даже в тех случаях, когда политконсультанты говорят или пишут о своей профессии, их высказывания вряд ли могут возместить недостаток академической аналитики. Как никто понимая разницу между образом и реальным лицом, они пытаются действовать по отношению к самим себе и своему занятию точно так же, как и по отношению к своим клиентам, т. е. культивировать в общественном сознании благоприятный образ, а не рисовать реальную картину [см., напр.: 3; 4; 5; 6]. Поэтому обращение к работам авторов, занимающихся предпринимательством в сфере политики, требует четкого понимания разницы между объектом и субъектом политического исследования. Между тем путаница в отнесении к одной из двух категорий является

практически общим местом в нашем политологическом обиходе.

Довольно обширная литература о развитии политических коммуникаций и эволюции методов ведения политической борьбы также должна в данном случае остаться вне поля нашего зрения. А вот не столь многочисленные исследования, посвященные анализу роли политконсультантов как субъектов политического процесса, безусловно, заслуживают всяческого внимания.

Поскольку в силу исторических обстоятельств политический рынок в США профессионализировался раньше, чем в других странах, среди исследований в области политконсалтинга преобладает американская литература. Критический объем информации о политконсультантах, требующий осмысления, был накоплен за океаном раньше, чем в Европе. Для России этот опыт представляет большой интерес — как в силу особенностей ее посткоммунистического развития [14, с. 102–103], так и по причине более интенсивного импорта американских технологий².

² Кроме того, США считаются родиной политического консалтинга, образцом и источником распространения новых методов ведения избирательных кампаний для всего остального мира. В литературе активно дискутируется проблема «американизации» способов политической борьбы в других странах, возможные масштабы и пределы этого процесса. Этому способствует непосредственная профессиональная экспансия американских консультантов, которых приглашают в европейские страны для проведения конкретных избирательных кампаний. Вообще процесс интернационализации этого бизнеса носит повсеместный характер. Специалисты политического кон-

Однако в последние годы по мере накопления опыта и выявления сходных проблем заметно интенсифицировались и европейские исследования практики политического консультирования и деятельности политконсультантов. Причем, в поле зрения ученых попали специалисты не только по организации избирательных кампаний, но и в области политического PR и управления коммуникациями, работающие в органах власти на постоянной основе, помощники и советники крупнейших политиков и государственных деятелей. Активно развиваются также сравнительные исследования.

Первая заметная работа о политических консультантах появилась в период серьезной трансформации американских политических партий [30]. Период лидерских позиций партийных боссов, организовывавших избирательные кампании, используя организационную мощь партийных машин, ушел в прошлое. Ему на смену, по мнению С. Келли, пришла политика, ориентированная на лидеров. Изменения в характере политических коммуникаций вынудили партии обратиться к специалистам в сфере PR и маркетинга. На конкретных примерах Келли проследил процесс переноса методов коммерческой рекламы и бизнес-маркетинга в политику [30, с. 4]. По его мнению, интеграция PR-технологий в избирательную кампанию была вполне логичной, естественной и даже неизбежной. Первая профессиональная консалтин-

салтинга, в том числе российские, переезжают из страны в страну, продавая свои услуги различным политическим силам [см., напр.: 8; 18; 19; 29; 46; 51].

говая фирма была создана в Калифорнии еще в 1935 г. Ее основатели К. Уайтэйкер и Л. Бакстер осознали и удачно применили возможности новых технологий и средств массовой коммуникации для ведения избирательных кампаний. Не менее важной новацией стало то, что они выступали в качестве наемных профессионалов, независимых от тех или иных представителей партийной бюрократии [30, с. 23–40].

Со времени первых опытов осмысленного выстраивания отношений промышленных компаний с общественностью, вызванных необходимостью сформировать позитивный публичный образ, у «связей с общественностью» всегда было латентное политическое измерение [30, с. 9–13]. В самом деле, политические лидеры не меньше, чем корпорации, заинтересованы в формировании и поддержании убедительного имиджа, позволяющего скрыть персональные слабости и недостатки. Однако это родство корпоративных и политических PR-технологий, а также тесные связи самих пиарщиков с крупным бизнесом, стимулирующие экспансию корпоративной культуры и способов коммуникации в политику, вызывают опасения ученого в плане соответствия принципам демократии [30, с. 37].

Электоральные стратегии, разработанные к 1950-м гг. и описанные в книге Келли, такие как мобилизация общественных настроений, определение рамок политической дискуссии, манипулирование статистикой и некоторые другие, остаются и сегодня в арсенале политконсультантов. Но все же, главная заслуга исследователя состоит в том, что профессионалы, занимающиеся политическим PR, впервые были

идентифицированы в качестве автономных акторов политической системы. Было показано, что в отличие от доверенных лиц кандидатов они не вписаны в партийную иерархию и выступают как наемные эксперты.

Вышедшая в 1970 г. книга Дана Ниммо [41] констатировала превращение политического консалтинга из полупрофессионального занятия во вполне сформировавшуюся сферу деятельности. Создание в 1969 г. Американской ассоциации политконсультантов означало не только профессиональную самоидентификацию сообщества, но и частичную трансформацию института выборов из формы совместной деятельности политиков и гражданских активистов в прибыльное предприятие, обеспечивающее средства к существованию наемным специалистам. В отличие от Келли, дававшего сдержанные оценки деятельности PR-консультантов, Ниммо напрямую увязал опасные, с его точки зрения, тенденции в развитии американской демократии с вмешательством в избирательный процесс высококвалифицированных, но практически бесконтрольных профессионалов. По его мнению, в результате их деятельности выборы постепенно перестают быть столкновением принципов и программных установок, превращаясь в лучшем случае в столкновение лидеров, а в худшем — в конкуренцию искусственных технологов, выступающих от имени этих личностей [41, р. 197]. Вместо привлечения внимания граждан к альтернативным программам дальнейшего развития страны именно благодаря консультантам (Ниммо называет их «наемниками») в центр избирательных кампаний были поставлены

личности лидеров, причем часто не столько они сами, сколько искусственно созданные имиджи. Этот новый стиль политической борьбы политолог квалифицировал как лживый и иллюзорный, наносящий тяжелый урон ключевому демократическому институту — политическим партиям. Именно после выхода работы Ниммо в литературе, посвященной политическому консалтингу, стало преобладать скептически-пессимистическое отношение к политконсультантам.

Предпосылки всех этих явлений исследователь увидел в трансформации способов массовой коммуникации, когда «на месте прямого, спонтанного, личного контакта между кандидатами и избирателями возникли профессиональные кампании менеджеров, специалистов по опросам общественного мнения и коммуникациям, ставшие посредниками между политическими лидерами и их последователями» [41, р. 163]. По мнению Ниммо, сосредоточение в руках этих людей, обладающих соответствующей квалификацией, немалого влияния на исход электорального процесса может представлять серьезную угрозу для демократии. К тому же новые коммуникационные технологии стоят дорого и в силу этого могут оказаться под полным контролем людей, обладающих большими ресурсами.

Несмотря на то, что высказанные в 1970 г. опасения носили скорее гипотетический характер и в тот момент не были подтверждены реальными фактами, вопрос о возможности недемократического использования профессиональных навыков и каналов управления массовыми настроениями был поставлен. Сегодня в так называемых «новых

демократиях», где отсутствуют традиции демократического функционирования политических институтов, опасности, диагностированные исследователем на ранних этапах профессионализации политической сферы, актуализируются и обостряются.

В работе Ниммо был предложен анализ последствий внедрения профессионального консалтинга в избирательный процесс. Были рассмотрены факторы как способствующие, так и препятствующие эффективной медиатизации выборов. К последним относятся, в частности, стабильные социальные идентификации и предрассудки, устойчивые связи больших сегментов электората с определенными партиями, ограниченные возможности средств массовой информации и т. д. Формируя объективный социально-политический контекст, они определяют пределы деятельности консультантов: можно стимулировать избирателей или манипулировать их настроениями, но нельзя изменить природу социальной общности. Следует отметить, что в современной России многие из этих ограничений либо отсутствуют, либо их действие ослаблено. Тем самым возможности технологического воздействия на избирателей усиливаются, создавая предпосылки для выхолащивания политического содержания любых демократических процедур.

Кроме того, благодаря исследованию Ниммо, был расширен и конкретизирован перечень специальностей, связанных с политическим консалтингом. В поле зрения ученых оказались не только сотрудники PR-кампаний, но и рекламщики, маркетологи, социологи и др.

Первое широкое эмпирическое исследование, охватившее пятьдесят консалтинговых фирм и основанное на подробных опросах самих консультантов, было проведено Д. Розенблумом [47]. В ходе опроса было выявлено, что победа на выборах является практически абсолютной ценностью, главной целью и мерилем успеха профессионалов в области консалтинга. Исследователь был шокирован тем, что консультантов не интересовали послевыборные последствия их деятельности: «Профессионалы, занимающиеся опросами общественного мнения и планированием кампаний, — пишет он, — озабочены ни существом проблем, ни тем, что на самом деле думают люди» [47, с. 35]. В отличие от Келли, отмечавшего идеологическую близость в качестве важной предпосылки установления отношений между консультантами и их нанимателями, Розенблум акцентирует внимание на коммерческой мотивации, побуждающей сотрудничать с теми, кто предложит самые выгодные условия: «Люди, которые руководят фирмами, специализирующимися на проведении избирательных кампаний, создали свои предприятия для того, чтобы наслаждаться политической игрой, богатеть, обладать политической и организационной независимостью и греться в теплых лучах профессионального признания и уважения» [47, с. 104].

Конечно, в момент проведения исследования деидеологизация деятельности американских политконсультантов проявлялась скорее как тенденция, чем как реально преобладающая характеристика. Однако ее выявление — несомненная заслуга ученого. К слову сказать, идеологическое, этическое и да-

же политическое безразличие консультантов к реально происходящим событиям в мире политики во многих странах стало обычным явлением. В России, например, именно такая «нейтральность» в весьма большой степени определяет их поведение на политической сцене.

В исследовании Розенблума также впервые было описано явление, получившее впоследствии название «перманентной избирательной кампании» и ныне активно обсуждаемое в литературе [см., напр.: 17; 40; 49; 52; 53]. К концу 1960-х гг. превращение выборов в профессиональное предприятие приводит к сокращению электорального цикла, а периоды пассивности политических акторов между выборами практически исчезают. Розенблум не связывал причины этого явления исключительно с деятельностью консультантов, однако совершенно резонно отмечал, что профессионалы политического консалтинга оказались единственными, кто реально выиграл от такого развития событий.

В работе дана следующая оценка последствий деятельности политконсультантов: «Сегодня многие важнейшие электоральные решения о том, кто будет руководить, что будут говорить, принимаются не народом и даже не лидерами его организаций, а небольшими группами профессиональных менеджеров и людей, обладающих, деньгами. А кто должен контролировать профессиональных менеджеров кампании?» [47, р. 157]. Вопрос тем более важен, что их влияние неизбежно выходит за рамки избирательных кампаний. Стимулируя отторжение непопулярных, но, возможно, необходимых решений

в пользу более привлекательных сиюминутных обещаний и звонких фраз, консультанты тем самым влияют на формирование политической повестки дня, а следовательно, и будущей государственной политики.

Западные журналисты, в числе первых заметившие появление новых участников электоральной игры, связали с их деятельностью практически все кризисные явления в современной демократии и ее провалы, заложив тем самым традицию подозрительного отношения к «бойцам невидимого фронта». Эти обвинительные оценки были позже подхвачены большей частью академического сообщества, именно в работе политконсультантов увидевшей причину таких явлений, как примитивизация электоральной борьбы, превращение ее в шоу, лишенное реального социально-политического содержания, упадок политических партий, нарастание гражданской пассивности и недоверия к демократическим институтам и т. д. Особенно сильное впечатление на журналистов произвела трансформация, произошедшая в период президентства Р. Рейгана, когда дистанция между созданным привлекательным образом власти и ее реальной, в действительности совсем непопулярной, политикой была очевидна. Успех обеспечивался не только актерским мастерством президента, но и целой командой PR-менеджеров, которая работала как машина, обеспечивая создание и поддержание положительного имиджа первого лица государства. Интервью, данные журналистам видными политконсультантами, продемонстрировали высокий уровень цинизма и самонадеянности, обусловленный, в част-

ности, правом осуществлять первичную селекцию кандидатов на выборах на основании технологических критериев: отбирался не самый лучший потенциальный руководитель, а самый «проходной», определяемый на основании маркетинговых исследований электората [17; 22].

Новый этап в научном изучении темы политконсалтинга открыла книга Ларри Сабато «Восхождение политконсультантов. Новые способы побеждать на выборах», опубликованная в 1981 г. [48]. Автор впервые предложил дефиницию понятия «политический консультант». Прежде исследователи использовали описания типа «люди, занимающиеся политическим PR», или «профессионалы проведения избирательных кампаний». Однако термины, употреблявшиеся для обозначения деятельности по организации избирательных кампаний, могли иметь разный смысл, не являться синонимами, что вносило путаницу при осуществлении исследования. Например, организацией избирательной кампании могут заниматься как наемные профессионалы, так и партийные активисты и волонтеры. Определение, данное в работе Сабато, позволило выделить специфическую группу политконсультантов как «специалистов в сфере проведения избирательных кампаний, нанимаемых преимущественно для предоставления консультаций и услуг (таких, как опросы общественного мнения, разработка и производство медийных сообщений, прямая почтовая рассылка, фандрайзинг) кандидатам, их организациям и другим политическим комитетам» [48, р. 8]. По мнению ученого, «они бизнесмены, а не идеологи». Они живут за

счет политики. Это интенсивно работающие профессионалы, проезжающие многие тысячи километров, перемещаясь из региона в регион согласно расписанию выборов, которые служат им источником средств к существованию.

Книга содержит подробное описание самых разных сторон деятельности консультантов: от привлечения клиентов до используемых технических средств и приемов. Под пером Сабато происходит в определенном смысле демистификация этих персонажей, которые оказываются совсем не всемогущими волшебниками, способными выиграть выборы в любых обстоятельствах, а просто людьми, цинично использующими в своих интересах особенности новых коммуникационных технологий. Именно в этих новых технологиях, прежде всего в телевидении, автор увидел причину зла. Видео-культура, вторгаясь в избирательный процесс, стимулирует использование самой примитивной рекламы, односложных лозунгов, обвинений в адрес противников и т. д. Все это вытесняет содержательные политические дискуссии из избирательного процесса: «Политика все еще убеждение, все еще крепкое дружеское рукопожатие. Но средства убеждения уже не те же самые, и рукопожатие может быть воображаемым или иллюзорным» [48, р. 5].

Консультанты, помимо прочего, успешно используют журналистов, желающих заработать на освещении политической борьбы. Причем, используют не только в интересах своих клиентов, но и для собственной профессиональной рекламы. Сабато полагал, что сомнительные практики ведения кампаний распространились с согласия и при

соучастии журналистов. Тем самым, альянс представителей этих двух профессий был отмечен как необходимое условие стремительного становления самого института политконсалтинга [48, р. 311].

Оказавшись в центре процесса трансформации политической системы, консультанты несколько не заботятся о долговременных последствиях своей деятельности. Этим объясняется в целом отрицательное отношение исследователя к своим героям, которых он считал повинными в постепенном разрушении демократических институтов, в частности, политических партий [48, с. 268].

Иной взгляд на современные проявления политической активности был сформулирован в книге Ф. Лунтца [34]. Он также полагал, что под влиянием новых технологий ведения кампании некогда характерный для Америки политический стиль изменился полностью и навсегда. Исследователь, не затрагивая негативные стороны нововведений, такие как рост стоимости кампаний и агрессивной недостоверной рекламы, обращает внимание на то, что новые технологии позволяют лучше информировать избирателей, тем самым способствуя расширению возможностей демократического участия и контроля [34, с. 229]. Отчасти это справедливо — количество информации об избираемых политиках, без всякого сомнения, увеличилось. Если не задаваться вопросом о качестве этого информационного потока, с Лунтцем вполне можно согласиться. Однако такой подход, еще более или менее допустимый в условиях гарантированного плюрализма средств массовой инфор-

мации, абсолютно неприемлем в ситуации ограниченной свободы СМИ либо контроля над ними со стороны какой-то одной политической силы или, например, государства.

Причину произошедших изменений Лунтц видит не в деятельности консультантов, а в особенностях избирательного законодательства, стимулировавшего обращение политиков к профессиональным технологам. Например, регламентировав суммы дотаций на избирательные цели, реформаторы в то же время не смогли ограничить рост цен на услуги, необходимые кандидатам, и тем самым снизить потребности в финансировании. В результате были созданы условия, способствовавшие процветанию специалистов по фандрайзингу, которые смогли возместить нехватку средств, образовавшуюся после запрета на крупные пожертвования [34, р. 14]. Таким образом, по мнению автора, консультанты скорее пользуются преимуществами возникающей ситуации, нежели создают ее. Исследователь оспаривает мнение об идеологической индифферентности консультантов, об их невнимании к политическим взглядам потенциального клиента.

Параллельно развитию политического консалтинга происходило становление новой междисциплинарной области исследования — политической коммуникации. Работы, посвященные анализу политической риторики и пропаганды, технологий и средств коммуникации, рекламы, маркетинга, роли СМИ и т. д. позволили идентифицировать условия выхода на политическую сцену политических консультантов. Ведь современные средства и способы коммуникации служат не просто ин-

струментами трансляции политического контента — они-то его в значительной мере и формируют. А политтехнологи как специалисты, отвечающие за доставку информации избирателям, занимаются именно оформлением политических репрезентаций, приданием им наилучшей для восприятия формы, нередко не ограничиваясь интерпретацией содержания политических программ, но и формируя его в соответствии с запросами реципиентов. Таким образом, люди, осуществляющие посредничество между политиками и гражданами, оказываются не менее значимой составляющей политического процесса, чем сами политики. А будучи сосредоточенными не столько на существе политических проблем, сколько на их успешном представлении гражданам, политконсультанты заинтересованы в широком применении маркетинга как эффективного способа выявления спроса на политическую продукцию. Отсюда же и усиление роли имиджевых технологий, способствовавших расширению дистанции между виртуальной и реальной политикой. В риторически острой форме проблема была сформулирована уже в одном из первых исследований по политическому маркетингу: «Искусство политики становится упражнением в намеренной манипуляции символами, для чего псевдонаука маркетинга предоставляет свои аморальные знания» [43, р. 83]. Приведенное высказывание касается не только избирательных технологий, но и политического процесса в целом.

Таким образом, современные коммуникации формируют контекст, в котором работают консультанты. По мнению одних исследователей, этот

контекст определяет необходимость использования манипулятивных методов. У политиков и консультантов есть выбор, а значит, они несут ответственность за тот вред, который наносят демократии своими действиями. Другие ученые полагают, что политконсультанты не привносят ничего принципиально нового в политическую жизнь. Их профессиональная этика различается с представлениями политиков лишь в том, что, находясь в тени, за сценой, они не считают нужным скрывать своих взглядов в отличие от политических лидеров, статус которых вынуждает их прибегать к публичной демагогии [35].

В сравнении со странами Запада ситуация в России выглядит куда более драматично. Отсутствие демократических традиций политического поведения и укорененной в общественном сознании либеральной мифологии в сочетании с современным коммуникационным контекстом, в котором оказалось наше общество после краха коммунизма, стимулирует практически ничем не ограниченное применение так называемых «новых политических технологий» правящими группами. Опыт их успешного использования в ходе нескольких избирательных кампаний стал предпосылкой для возникновения концепции «управляемой демократии». В этих условиях становится очевидным, что морально-этические факторы не обуславливают изменение поведения правящих элит.

В известной работе С. Медвика [36] получил развитие тезис о том, что консультанты действуют в заданных ситуацией рамках, опровергая мнение о пристрастии этих профессионалов к манипулированию общественным со-

знанием. Согласно сформулированной им теории «целенаправленного воздействия» (*deliberate priming*), политконсультанты лишь активизируют существующие в обществе мнения, выгодные для их клиентов. Используя техники массовых коммуникаций, они улавливают сигналы, идущие от определенных сегментов электората, и согласуют с ними избирательные стратегии. Тем самым автор дал трактовку образа специалиста в области политконсалтинга как интерпретатора общественного мнения. Одновременно в данном исследовании иначе рассматривается и само общественное мнение: его невозможно изменить в соответствии с чьими-то интересами. Кроме того, ученый попытался эмпирически определить эффективность деятельности политконсультантов. Сопоставив данные о кандидатах, пользовавшихся услугами наемных специалистов, и о расходах на оплату их работы с результатами выборов, он установил значимые статистические соотношения. Впервые было фактически доказано, что использование консультантов явно влияет на способность собрать необходимые средства для избирательной кампании и действительно повышает шансы на победу на выборах.

К началу нового тысячелетия консультанты перестали быть периферийными фигурами и переместились на осевую линию избирательного процесса. В связи с этим в последние годы наблюдается заметный рост числа публикаций, посвященных самым разным сторонам их деятельности. Среди основных тем исследований можно выделить взаимоотношения консультантов и политических партий [25; 26;

32; 45], феномен «перманентной кампании» и его влияние на политический процесс [52]. Особого внимания заслуживают работы, исследующие использование деятельности политконсультантов и политических технологий вне избирательных кампаний.

Группы интересов все чаще обращаются к профессионалам политического PR и рекламы, заказывают опросы общественного мнения и т. п., пытаются влиять на процесс принятия политических решений [54]. Анализу новых форм так называемого «внешнего лоббизма» посвящена книга К. Коллмана. Он отмечает, что политические технологии используются для воздействия в двух направлениях: на лидеров и лиц, принимающих решения, с одной стороны, и на простых граждан, с другой [31, р. 8]. Исследователь ставит проблему заказного стимулирования общественных выступлений на местах, выглядящих на первый взгляд спонтанными, когда состоятельные группы интересов оплачивают услуги политтехнологов, организующих весь процесс [31, р. 79]. Являются ли такого рода сфабрикованные настроения выражением общей воли? Однозначного ответа на этот вопрос, видимо, нет. Но совершенно ясно, что функционирование демократических институтов в контексте современных массовых коммуникаций и технологических возможностей воздействия на массовые настроения ставит серьезные проблемы перед теоретиками.

В странах, где демократические традиции, а с ними и демократическая мифология не имеют серьезного влияния на поведение политических акторов, возможности для манипулирования политическими процессами многократ-

но усиливаются, а проблемы для демократии усугубляются. Например, если в странах Запада к услугам консалтинговых фирм по организации массовых кампаний в поддержку каких-либо решений прибегают в основном частные корпорации, то в России этими дорогостоящими технологиями пользуются преимущественно власти. В противоположность настоящей низовой активности граждан (*grassroots activity*) кампании, организованные политконсультантами, западные журналисты идеологически окрестили «искусственным газоном» (*astroturf*) или «демократией по найму» [подробнее см.: 21]. Для нашей страны эти определения справедливы вдвойне и звучат как диагноз.

Посткоммунистическая Россия пропустила первоначальные этапы эволюции политического консалтинга, который зародился в недрах старых демократических систем в качестве их реакции на изменение социального и коммуникативно-технологического контекста. Мы получили в определенном смысле готовый продукт, импортированный вместе с другими политическими институтами западного образца в ходе процесса демократизации начала 1990-х гг. Некоторые западные исследователи полагают даже, что зарождение российского политического консалтинга — прямое следствие импорта избирательных технологий из развитых демократических стран, прежде всего из США. Они указывают на то, что многие российские политконсультанты обучались или стажировались на Западе либо приобрели необходимые навыки в ходе совместной работы с иностранными коллегами, приглашавшимися для участия в кампаниях в России

[18; 27; 42; 50]. В качестве особенно яркого примера приводится, как правило, участие американских специалистов в президентских выборах 1996 г., нашедшее отражение даже в одном известном голливудском фильме. Российские авторы, а среди них, прежде всего, профессиональные политконсультанты, оспаривают лавры у заокеанских коллег, настаивая на независимом и достаточно раннем становлении их профессии, а также возникновении соответствующих организаций в России.

В любом случае важно, что в отличие, скажем, от системы многопартийности или института альтернативных выборов, политический консалтинг и «новые избирательные технологии» не рассматривались реформаторами в качестве цели или обязательного условия демократизации политической системы. Напротив, провозглашавшиеся нормы и идеалы политической жизни даже в определенной мере противоречили самой возможности успешного развития такого рода бизнеса. Культивировавшаяся модель представительной демократии, опирающейся на активное, хорошо структурированное гражданское общество, не предполагала появления посредников между политиками и гражданами. Для влиятельной группы более или менее независимых профессиональных политических менеджеров просто не было места в этой модели партийно-политических связей. Интеграция института политконсультантов в политический процесс постсоветской России произошла стихийно, без особой публичности, без какого бы то ни было идеологического обоснования и, в общем-то, вопреки нормативным установкам — исключительно

в виде ответа на прагматические запросы элитных групп. К тому же, наш социально-политический контекст породил более развитые, «законченные» формы и способы функционирования этого сравнительно молодого политического института, неизвестные странам с исторически более длительными и прочными демократическими традициями.

Тем не менее, общность проблем налицо. Она проявляется в тенденции по расширению влияния политсоветников за рамки избирательных кампаний и технологий, вхождению их во властные структуры и процесс принятия политических решений. Речь идет, прежде всего, о так называемых спин-докторах. Сегодня это люди, которые не просто консультируют политиков или кандидатов на государственные должности как себя вести, чтобы нравиться избирателям. Они обеспечивают так называемый «спин-контроль», т. е. отслеживают формирование и функционирование имиджа политика или партии в средствах массовой информации, а иногда, как в России, пытаются режиссировать весь политический процесс, например, инициируя создание новых политических партий. Работа спин-докторов, как правило, не афишируется, хотя в разных странах уровень ее публичности различен. Во Франции и Германии, например, советники крупнейших политических деятелей до сих пор вызывают интерес лишь у академических исследователей. Зато в Великобритании и США они находятся в центре внимания средств массовой информации [24; 44].

Как отмечают исследователи, примерно с середины 1970-х гг. наемные

политические советники стали обосновываться на постоянной основе сначала при исполнительных, а затем и при законодательных органах власти [33, р. 3–5]. Их статус не всегда официален и четко определен, но влияние на процесс выработки политики не вызывает сомнений. Они отличаются от личных друзей и доверенных лиц политиков тем, что, предоставляя постоянные или регулярные консультации представителям власти, тем самым зарабатывают себе на жизнь. Поскольку консультирование стало их профессиональным занятием, они могут продавать свои услуги нескольким клиентам одновременно. Статус и квалификация политических советников определяют и специфические методы, которыми они пользуются. Преобладают среди них наработанные в избирательных кампаниях. Занимаясь репрезентацией, «продажей» государственной политики гражданам, политтехнологи применяют все те же способы — политический маркетинг, PR-технологии, фокус-группы и т. д., доказавшие свою эффективность при работе с избирателями. Между тем, ориентация на постоянный успех и популярность, непримиримая критика оппонентов и другие методы, характерные для электоральной борьбы, чреватые серьезными опасностями при переносе их на процесс выработки и осуществления государственной политики. Ведь природа политической борьбы и государственного управления принципиально различна. Следствием «перманентной избирательной кампании» могут быть либо безответственный популистский курс, либо углубление дистанции между реальной политикой и ее репрезентацией обществу, либо раз-

личные модификации того и другого сценария. В любом случае ключевой для демократического режима вопрос о контроле гражданами деятельности тех, кто «делает политику», оказывается без конкретного ответа. Консультанты, находясь при властных структурах, но вне зоны демократической ответственности, совершенно определенно участвуют в процессе принятия политических решений, но при этом практически неподотчетны гражданам. Своей деятельностью, направленной на формирование положительного имиджа власти, независимо от реального содержания проводимого политического курса, они к тому же помогают избежать ответственности и публичным политикам.

Последние годы стали временем превращения политконсультантов не только в обязательный элемент любой избирательной кампании, но и в участников формирования образов персонажей поп-культуры. Усилиями журналистов и кинематографистов западных стран они были выведены из-за кулис политической сцены и представлены публике. Самых известных стали приглашать в телевизионные ток-шоу. Теперь их рейтинг подчас соперничает с популярностью их клиентов-политиков или даже превосходит ее. Однако в отличие от последних, они по-прежнему находятся вне зоны легального регулирования. Например, правила, предписывающие политикам публиковать отчеты о доходах и ограничения по зарплате, существующие для государственных чиновников, не распространяются на политконсультантов. Между тем, отношения политиков с их наемными политическими советниками не

тождественны отношениям с техническим персоналом и не могут быть признаны просто коммерческими. Речь идет о реальном участии в процессе осуществления власти через специфические формы влияния на лиц, принимающих решения, и на общественное мнение. Латентный характер такого влияния время от времени вызывает дисфункции в работе политической системы в виде политических кризисов и скандалов. Самый знаменитый пример — история с одним из советников британского премьер-министра. Бурные дискуссии вокруг Тони Блэра развернулись в связи со скандальным докладом лейбористского правительства об иракском оружии массового поражения, повлиявшим на решение парламента о присоединении Британии к военной операции США против Саддама Хусейна. Речь идет о так называемом «лукавом досье» (dodgy dossier), к подготовке которого был причастен советник премьер-министра по коммуникациям Алестер Кэмпбелл. Конфликт спин-доктора с корпорацией Би-би-си, обвинившей его в целенаправленной недобросовестной интерпретации экспертных материалов при представлении их парламенту, породил поток публикаций не только политических, но и научных. Анализируя роль помощника Тони Блэра в процессе принятия важнейшего политического решения, Доминик Ринг пишет: «Алестер Кэмпбелл находился в центре всех важных сетей, определявших иракскую политику Британии. Его роль как одного из немногих ближайших советников Блэра во время этого кризиса не только продемонстрировала его личное влияние, но и подчеркнула, что на Даунинг Стрит

к управлению новостями относятся как к ключевому моменту политики» [55].

Вряд ли стоит доказывать, что российские власти относятся к «управлению новостями» не менее внимательно, чем британские. В контексте современных политических коммуникаций такую оценку данного вида политтехнологий правящими политическими элитами, видимо, следует признать если не естественной, то, во всяком случае, вполне понятной и логичной. В отличие от сложившейся практики в нашей стране в Великобритании субъект управляющих импульсов имел совершенно определенный официальный статус, а потому в ходе кризиса был идентифицирован и оказался в центре публичного разбирательства. Следствием проведенного расследования и общественной дискуссии стали, помимо прочего, меры, направленные на обеспечение гарантий свободы информации и ограничение возможностей централизованного управления политическими коммуникациями.

В России нет исследований о спин-докторах, хотя вряд ли кто-то возьмется всерьез утверждать, будто этого явления у нас не существует. Поскольку их статус и параметры деятельности не определены законом, остается достаточно большой простор, с одной стороны, для злоупотреблений, с другой — для слухов и журналистских спекуляций. Всем понятно, например, что наши политические и государственные лидеры пользуются услугами политконсультантов. Однако в силу совершенно неправомерного отсутствия официальных сведений на этот счет, граждане могут только догадываться о масштабах такой деятельности, объемах задей-

ствованных ресурсов и персоналиях специалистов в данной области, облеченных доверием власти. Средства массовой информации время от времени причисляют к категории так называемых «кремлевских политтехнологов» тех или иных представителей консалтингового цеха. Достоверность этих сведений проверить невозможно, тем более что некоторые «предприниматели от политики», в действительности к Кремлю отношения не имеющие, иногда стимулируют или молчаливо поощряют распространение таких слухов. Отсутствие публичности также порождает подозрения в нелегитимности и нелегальности осуществляемых таким образом политических проектов, сомнения в направленности их на реализацию общественного блага, а не на защиту частных интересов отдельных представителей правящей элиты.

В целом же вопрос о масштабах реального могущества политконсультантов остается открытым: могут ли они, например, действительно привести к победе на выборах человека, не имевшего без их помощи никаких шансов завоевать поддержку значительной доли избирателей, а потом еще и стабильно обеспечивать ему высокий рейтинг. Тут мнение граждан и аналитиков

западных стран сильно отличается от оценки российского наблюдателя. В развитых демократиях считается, что никакие технологии не смогут превратить бездарного политика в победителя. Российские политконсультанты склонны публично соглашаться с западными коллегами и скромно призывают не преувеличивать их потенциальные возможности. Но опыт функционирования демократических институтов в нашей стране продемонстрировал, как из заведомо непроходной на выборах фигуры можно сделать победителя в достаточно короткий срок, а из никому неизвестного человека — всенародного любимца, пользующегося прочной поддержкой граждан. Однако в любом случае понятно, что имидж политика может претерпевать в руках профессионалов весьма серьезные изменения. А роль скородеятельности людей, обладающих такого рода квалификацией, сегодня стала обязательным элементом политического процесса и оказывает влияние на формирование и работу органов государственной власти, она должна стать предметом тщательного анализа (в том числе научного), публично регулироваться и находиться под постоянным контролем общества.

1. *Амелин В. Н., Зотова З. М.* Эффективное управление избирательной кампанией. М.: РЦОИТ, 2001.
2. *Беляков Е. Н., Устинкин С. В.* Политический консалтинг. Нижний Новгород, 2003.
3. *Березкина О.* Как стать депутатом или продать себя на политическом рынке: Тайны ремесла. Практические рекомендации. Тренинг. СПб.: Изд-во Буковского, 1997.
4. *Избирательные технологии и избирательное искусство / Агентство PR-интеллект / под общ. ред. С. В. Устищенко.* М: РОССПЭН, 2001.
5. *Ильясов Ф.* Политическое консультирование. М., 2000.
6. *Куртов А., Каган М.* Охота на дракона: Размышления о выборах и политическом консультировании. М: ВШЭ, 2002.

7. Малкин Е., Сучков Е. Основы избирательных технологий. М: Русская панорама, 2002.
8. Марченко Г. И. Политическое консультирование в контексте глобализации // Глобальное управление / под ред. А. И. Соловьева. М: Инфра-М, 2007.
9. Мирошниченко А. А. Выборы: от замысла до победы: Предвыборная кампания в российском регионе. М: Центр, 2003.
10. Островский Е. О предназначении политических консультантов [Электронный ресурс] // URL: <http://www.archipelag.ru/authors/ostrovsky/?library=1608>.
11. Политический менеджмент: электоральный процесс и технологии / под ред. Л. В. Сморгунова. СПб.: Изд-во СПбГУ, 1999.
12. Политическое консультирование: [Психол. пособие для политиков и политконсультантов] / отв. ред. Е. Егорова-Гантман, И. Минтусов. М: НикколоМ, 2002.
13. Пушкарева Г. В. Политический менеджмент. М.: Дело, 2002.
14. Пшизова С. Н. Какую партийную систему воспримет наше общество? // Полис.1998. № 4.
15. Пшизова С. Н. Политика как бизнес: российская версия // Полис. 2007. № 2, 3.
16. Соловьев А. И. Политология: Политическая теория, политические технологии. М: Аспект Пресс, 2006.
17. Blumenthal S. The Permanent Campaign: Inside the World of Elite Political Operatives. Boston: Beacon Press, 1980.
18. Bowler Sh., Farrell D. The Internationalization of Campaign Consultancy // Campaign Warriors: Political Consultants in Elections / Ed. by J. A. Thurber, C. J. Nelson. Washington, D.C: Brookings Institution Press, 2000.
19. Campaigns and Elections: American Style / Ed. by James A. Thurber and Candice J. Nelson. Boulder, Colo.: Westview Press, 2004.
20. Campaign Warriors. The Role of Political Consultants in Elections / Ed. by James A. Thurber, Candice J. Nelson. Washington: D.C.: Brookings, Institution Press, 2000.
21. Center for Media & Democracy. [Электронный ресурс] URL: <http://www.sourcewatch.org/index.php?title=Astroturf>.
22. Chagall D. The New Kingmakers. New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1981.
23. Dulio D. For Better or Worse? How Political Consultants are Changing Elections in the United States. Albany: State University of New York Press, 2004.
24. Esser F., Reinemann C., Fan D. Spin-Doctors in the United States, Great Britain, and Germany: Metacommunication about Media Manipulation // Harvard International Journal of Press. Politics. 2001. Vol. 6. № 1.
25. Farrell D., Kolodny R., Medvic S. Parties and Campaign Professionals in a Digital Age // The Harvard International Journal of Press. Politics. 2001. Vol. 6. № 4.
26. Gibson R., Rommele A. A Party-Centered Theory of Professionalized Campaigning // The Harvard International Journal of Press. Politics, 2001. Vol. 6. № 4.
27. Hutcheson D. How to Win Elections and Influence People: The Development of Political Consulting in Post-Communist Russia // Journal of Political Marketing. 2003. № 1.
28. Johnson D. No Place for Amateurs. How Political Consultants Are Reshaping American Democracy. New York: Routledge, 2001.
29. Johnson D. The Business of Political Consulting // Campaign Warriors: Political Consultants in Elections / Ed. by J. A. Thurber, C. J. Nelson. Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2000.
30. Kelley S. Professional Public Relations and Political Power. Baltimore: Johns Hopkins Press, 1956.
31. Kollman K. Outside Lobbying: Public Opinion and Interest Group Strategies. Princeton. N.J.: Princeton University Press, 1998.
32. Kolodny R. Electoral Partnership: Political Consultants and Political Parties // Campaign Warriors: Political Consultants in Elections / ed. by. A. Thurber, C. J. Nelson. Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2000.
33. Lathrop D. The Campaign Continues: How Political Consultants and Campaign Tactics Affect Public Policy. Westport, Conn.: Praeger, 2003.

34. *Luntz F.* Candidates, Consultants, and Campaigns: The Style and Substance of American Electioneering. Oxford, UK; New York, NY: B. Blackwell, 1988.
35. *Mauser G.* Political Marketing: An Approach to Campaign Strategy. New York, N.Y.: Praeger, 1983.
36. *Medvic S.* Is There a Spin Doctor in the House: The Impact of Political Consultants in Congressional Campaigns. Dissertation completed in Purdue University. 1997.
37. *Medvic S.* Professionalization in congressional campaigns // Campaign Warriors: Political Consultants in Elections / Ed. by J. A. Thurber, C. J. Nelson. Washington, DC: Brookings Institution Press, 2000.
38. *Medvic S.* The Effectiveness of the Political Consultant as a Campaign Resource // PS: Political Science and Politics. 1998. Vol. 31. № 2.
39. *Medvic S.* Understanding Campaign Strategy — Deliberate Priming' and the Role of Professional Political Consultants // Journal of Political Marketing. 2006. Vol. 5. № 12.
40. *Nimmo D.* The permanent campaign: Marketing as a governing tool // Handbook of Political Marketing / Ed. by B. I. Newman. Thousand Oaks, Calif.: Sage Publications, 1999.
41. *Nimmo D.* The Political Persuaders. The Techniques of Modern Elections. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1970.
42. *Odescalchi D.* Democracy and Elections in the New East Central Europe // Handbook of Political Marketing / Ed. by B. I. Newman. Thousand Oaks, Calif.: Sage Publications. 1999.
43. *O'Shaughnessy N.* The Phenomenon of Political Marketing. New York: St. Martin's Press, 1990.
44. *Pitcher G.* The Death of Spin. Chichester: Wiley, 2002.
45. *Plasser F.* Parties' Diminishing Relevance for Campaign Professionals // The Harvard International Journal of Press / Politics. 2001. Vol. 6. № 4.
46. *Plasser F., Plasser G.* Global Political Campaigning. A Worldwide Analysis of Campaign Professionals and their Practices. Westport, Conn.: Praeger, 2002.
47. *Rosenbloom D.* The Election Men: Professional Campaign Managers and American Democracy. New York: Quadrangle Books, 1973.
48. *Sabato L.* The Rise of Political Consultants: New Ways of Winning Elections. New York: Basic Books, 1981.
49. *Sparrow N., Turner J.* The permanent campaign — The integration of market research techniques and developing strategies in a more uncertain political climate // European Journal of Marketing. 2001. № 5 (9–10).
50. *Sussman G.* Global Electioneering. Campaign Consulting. Communications and Corporate Financing. Lanham, MD: Rowman & Littlefield Publishers, 2005.
51. *Sussman G.* The Globalization of Politics: Spinning U. S. «Democracy Assistance» Programs on Spinning Democracy // Thinker, Faker, Spinner, Spy: Corporate PR and the assault on democracy / Ed. by W. Dinan and D. Miller. London: Pluto Press, 2007.
52. The Permanent Campaign and Its Future / Ed. by T. E. Mann, N. J. Ornstein. Washington, D.C.: American Enterprise Institute; Brookings Institution, 2000.
53. *Vaughan J. S.* Presidents and the permanent campaign: towards a new theory of presidential elections [Электронный ресурс]. URL: <http://mpsa.indiana.edu/conf2003papers/1032042496.pdf>.
54. *West D., Loomis B.* The Sound of Money: How Political Interests Get What They Want. New York: W.W. Norton, 1998.
55. *Wring D.* The British Public Relations State. Paper presented at 57th Annual conference of International Communication Association. San Francisco. 2007. 24–28 May.

Г. С. МЕЛЬНИК, С. М. ВИНОГРАДОВА
ВНЕШНЕПОЛИТИЧЕСКИЙ ИМИДЖ РОССИИ
В МЕДИЙНОМ ПРОСТРАНСТВЕ
ПОСТКРИЗИСНОГО ПЕРИОДА

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:

Россия, медийное пространство, посткризисный период, внешняя политика, имидж государства, стратегия государственной безопасности

KEY WORDS:

Russia, media space, post crisis period, foreign policy, image of the state, strategy of national security

Статья посвящена проблеме создания позитивного образа России в массовом сознании народов зарубежных государств. Автор описывает задачи, которые необходимо решить для создания международного имиджа России в качестве страны с богатейшей традиционной и динамично развивающейся современной культурой, а также методы и средства, которые позволят решить указанные задачи.

The article is dedicated to the problem of creation of the positive image of Russia in mass consciousness of people in the foreign states. The authors display the problems, which should be solved for creating the international image of Russia as a country of rich traditional and dynamically developed modern culture. The methods and tools enabling to solve the problems are pointed as well.

Важнейшим инструментом защиты интересов России в мире служит имидж страны. От восприятия страны как актора международных отношений в массовом сознании зарубежных государств, его позитивной или негативной окраски зависит успешность проведения политики нашего государства. В Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г., утвержденной 12 мая 2009 г., в одном ряду стоят вопросы укрепления духовного единства многонационального народа нашей страны и создания «международного имиджа России в качестве страны с богатейшей традиционной и динамично развивающейся современной культурой» [25].

На фоне почти повсеместного падения рейтинга России на государственном уровне ставится стратегическая задача организации многоканальной коммуникации, обеспечивающей целенаправленный информационный поток через разные источники и, прежде всего, при помощи СМИ в целях:

- а) повышения репутационных характеристик России в глобальном информационном пространстве;
- б) нейтрализации вокруг западных рубежей России антироссийски ориентированных государств;
- в) воздействия на целевые группы, изменение их установок, «динамику их аттитюдов и поведенческие проявления зарубежной общест-

венности в отношении России» [9, с. 11].

Сегодня необходимость трансформации имиджа России диктуется многими причинами, среди которых важное место принадлежит изменению конфигурации современного мира, который уже не вписывается в рамки однополярной модели развития. Современному миру политологи предрекают многополюсное, полицентричное и даже бесполюсное будущее. По словам министра иностранных дел Российской Федерации С. Б. Лаврова, одной из новых политических реалий становится «возвращение России в глобальную политику, экономику и финансы в качестве активного и полноценного “игрока”».

Контуры нового имиджа обозначены Д. А. Медведевым 26 июля 2009 г. в интервью тележурналисту Кириллу Позднякову: Россия была и есть «образом современного и сильного государства, прагматичного, сдержанного, в то же время способного сказать свое слово в международном контексте, образом государства, которое является постоянным членом Совета Безопасности ООН, образом государства, от которого зависят очень многие вопросы в международном раскладе сил» [16].

В интервью журналистам «Независимой газеты» Президент РФ уточняет: образ России на международной арене должен «быть таким собирательным, но в то же время в целом комфортным для тех, кто с нами общается». Жесткий, а иногда и очень жесткий ответ, по словам главы государства, необходимо давать «только в том случае, если это угрожает интересам наших граждан»: «Во всех остальных ситуациях мы

должны быть прогнозируемым, сильным и комфортным партнером для наших соседей».

В посткризисный период Россия позиционирует себя как государство, выступающее за политику без иллюзий мирового господства, демонстрирующее умную рациональную политику и государственный прагматизм. Россия (со слов президента) осознает «необходимость преодоления унижительной сырьевой зависимости, погрязшей в пагубных привычках, коррупции и патернализме».

Продвижению именно такого образа России способствовали: саммит «Большой восьмерки» в Санкт-Петербурге, ярославская международная конференция «Современное государство и глобальная безопасность», проходившая в рамках форума «Стратегия-2020 — Новая тактика» (3 апреля 2009 г.), выступления Президента Дмитрия Медведева в ООН в сентябре 2009 г., встреча в формате «двадцатки», а также целый ряд внешнеполитических инициатив России, в частности встреча в Хабаровске ряда глав государств.

Между позиционированным и реальным имиджем государства есть разрыв. В данном контексте не может не вызвать обеспокоенности обилие негативных составляющих в международном имидже России. Она с давних времен предстала в зорком иностранца в качестве огромного, плохо организованного пространства. Нищета, коррупция и преступность рассматривались исторически как неперенные атрибуты ее существования («жандарм Европы», «тюрьма народов», «империя зла») [12]. Связь бизнеса, чиновников и «рус-

ской мафии», «великодержавные амбиции Кремля» прочно утвердились в списке «характерных черт» облика современной России. Водка, черная икра и энергетическая неопределенность становятся своего рода «джентльменским набором», претендующим на роль бренда страны за рубежом. «Негативная модель» российского внешнеполитического имиджа проецируется на различные сферы жизни страны — внутри- и внешнеполитическую, экономическую, культурно-цивилизационную.

Приведем несколько типичных примеров. В одной из старейших американских газет «New York Post» была напечатана статья Ральфа Питерса — автора книги «Войны крови и веры» («Wars of Blood and Faith») — под названием «Россия выбирает оковы», которая неоднократно цитировалась в массмедиа России. Автор комментирует президентские выборы в России следующим образом: «Российская паранойя безмерна. Эта страна смотрит на всех со злобой и ни к кому не проявляет милосердия» [23].

Автор обвиняет Российскую Федерацию в том, что она «не диверсифицирует свою промышленную базу, не проводит капитальный ремонт разваливающейся системы образования, не создает человеческий потенциал и материальную инфраструктуру, гарантирующую будущее страны вне зависимости от ее энергоресурсов».

Итальянская «La Stampa» утверждает: «Москва больше не может позволить себе политической и военной наглости, ей теперь приходится выбирать между полетами бомбардировщиков над Атлантикой и пенсиями», «Поколе-

ние Медведевых не должно мстить за унижение империи Путиных, пребывающей в отчаянном положении» [6].

Во время грузино-осетинского конфликта с образом России стали ассоциироваться клише, которые напомнили о риторике пропагандистского противостояния, характерного для эпохи «биполярного мира»: «Россия — это по-прежнему голодная империя» («The Wall Street Journal»), «Россия в своем самодовольстве движется к падению» («The Times»), «Русские, уходите домой!» («Time»), «Россия не извлечет выгоды из агрессии» («The Times»), «Остановите медведя» («The International Herald Tribune»). Экспертами был отмечен серьезный дефицит поддержки России в мире. Даже более лояльных к России зарубежных аналитиков сильно беспокоит очевидная направленность нынешнего режима на «огосударствление» экономики, углубление контроля государства над работой главных, «стратегических» ее отраслей; наличие малоэффективных управленческих структур [20].

Обеспокоенность зарубежных аналитиков вызвал ряд актуальных проблем внешней политики нашей страны. Анджела Стент, директор Центра евразийских, российских и восточно-европейских исследований Джорджтаунского университета, в настоящее время работающая приглашенным профессором по программе Фулбрайта в МГИМО, сформулировала ряд вопросов, которые являются наиболее сложными для понимания западной ответственности. Например, какой смысл вкладывает Россия в определение «привилегированное партнерство» с соседями, о котором говорил президент Мед-

ведов? Каковы сейчас внешнеполитические приоритеты России? Какое влияние окажет признание Россией независимости Абхазии и Южной Осетии на этот регион и как оно скажется за его пределами? Каким образом следует определять легитимные интересы России, ее соседей, Европы и Соединенных Штатов в СНГ? Может ли Россия предпринять новые военные действия на соседних территориях, например в Крыму? Является ли стремление России наладить более тесные связи с некоторыми соседями Америки: Венесуэлой, Кубой, Никарагуа, Боливией началом нового глобального американо-российского соперничества?

Западные государства и США признают сам факт развития России, но видят в этом «подрывной» эффект, который заключается в том, что Россия резко меняет в мире баланс сил. Серьезным фактором риска называются трения России и США, причем, Москву обвиняют в возврате к неоимперской политике. Объективный анализ, однако, позволяет предположить, что Россия попросту сопротивляется попыткам Запада подорвать ее геополитическое влияние, а то и воздействовать на внутриполитическую обстановку в стране [26].

Патовая ситуация сложилась в «имиджевом пространстве» после газового конфликта между Украиной и Россией. Авторитетная немецкая газета «Frankfurter Allgemeine» отмечает, что в результате попыток Москвы и Киева представить друг друга «абсолютным злом» пострадала репутация обеих стран: «На Западе испорчен имидж России как надежного поставщика газа. Но и Украине сообщили, что Евросоюзу

не будет думать о новом расширении, пока некоторые нынешние члены ЕС мерзнут. По крайней мере, этого Москва и хотела», — считает «Frankfurter Allgemeine» [11].

Известный французский дипломат Г. Робен в статье «Образ России как зеркало Запада», опубликованной в журнале «Geopolitique», не без сарказма заметил, что, тиражируя негативный имидж России, Запад пришел к ситуации, «которая отражает старую истину: по взгляду смотрящего мы узнаем больше о нем самом, чем о том, на кого он смотрит» [22]. Стереотипы по отношению к России, существующие на Западе, отражают не столько проблемы России, сколько проблемы самого Запада. В формировании образа России существенную роль сыграли страхи и предубеждения, обусловленные внутренним положением той или иной страны.

Анализ многочисленных публикаций в зарубежных СМИ (мониторинг около 4000 источников информации — ТВ, газета, информагентства, блоги, — проведенный компанией «Медиалогия. Информационно-аналитические технологии», получивший название «Образ России в G7 январь–август 2009») показывает, что в сознании мировой общественности укрепился образ России, вечно «догоняющей» лидирующие страны, и даже образ «умирающей» России. Многие эксперты вынуждены признать, что массмедиа позиционируют Россию в мире неверно и необъективно, что позволяет Западу формировать нужный образ России [см.: 8].

Данные говорят о необходимости серьезной информационной экспансии России на Запад. В этой связи уместно

привести заголовки статей, напечатанных в отечественной прессе: «Запад: любит, не любит... Обидчивость и кичливость пора изживать» [5], «Нас на Западе не любят. А нам все равно... или Почему Россия за океаном выглядит как в кривом зеркале?» [17]. Сугубо риторическим заданный вопрос назвать нельзя. Согласно опросу, проведенному 26 июня 2008 г фондом «Общественное мнение» на тему «Как относятся к России в мире?» 51% респондентов думали, что Россию в мире воспринимают как «передовую» страну, примерно по две трети опрошенных полагали, что Россию в мире боятся (66%) и уважают (64%). Три пятых опрошенных (58%) полагали, что к России в мире относятся хорошо [4].

Неприглядной видится Россия с точки зрения человеческих ресурсов. Излюбленной темой западных СМИ является острая демографическая ситуация в России. Заголовки публикаций весьма тенденциозны: «Российский народ вымирает рекордными темпами от болезней, самоубийств, алкоголизма и наркомании» («Los Angeles Times», США); «А если Россия исчезнет?» («La Vanguardia», Испания); «Русские скоро кончатся» («The Wall Street Journal», США); «Смерть России» («Wprost», Польша); «Россия совершает демографическое самоубийство» («The Economist», Великобритания) [27]. Акцентируется внимание на сокращении численности населения, соотношении «коренных русских» и «покоренных народов», продолжительности жизни, снижении рождаемости, политике в демографической сфере, урбанизации, мигрантофобии, алкоголизме и т. д. Тотальность демографической катастро-

фы в России становится поводом территориальных претензий со стороны соседних государств и притязаний на ресурсы России (например, Китая, Японии и др.).

Серьезным испытанием для стран стал глобальный финансовый кризис, обвал фондовых рынков. У России кроме того имеются проблемы в различных сферах: недостаточная эффективность управления, коррупция и кумовство, непрозрачность управления предприятиями, товарными и финансовыми рынками. Об этом пишут Le Temps, Гардиан, The New York Times.

В странах, подобных Израилю, о России судят по олигархам, беглым и правящим. Олигархические интересы, естественно, вызывают определенное напряжение в деловых кругах (никто не хочет конкуренции). А это напряжение с помощью прессы находит свое отражение в создании новых «негативных» стереотипов. Информация с четырех ведущих русскоязычных израильских сайтов — «izrus.co.il», «newsru.co.il», «israelinfo.co.il», «kursor.co.il» показывает, что о России судят по известным персонам — русским олигархам. Б. Березовский, В. Гусинский, Б.Абрамович, О. Дерипаска, Л. Невзлин здесь упоминаются чаще, чем, например, министр иностранных дел С. Лавров.

В последнее время Россия стремительно приобретает имидж *технологически отсталой* страны из-за следующего ряда обстоятельств:

1. «Булава» не летает [14].
2. Техногенные катастрофы слишком часты («Курск», СШГЭС).
3. ГЛОНАСС «хромает» и не выдает координаты на уровне точности GPS [19].

4. Отечественные спутники работают вдвое меньше зарубежных.
5. Технологические цепочки ВПК нарушены.
6. Зарубежные партнеры отказываются от российской авиатехники (Алжир, Иран).
7. Авиапром катастрофически нерентабелен [3].

Не занимаясь собственным демографическим имиджем сейчас, не принося новую позитивную информацию в международное коммуникативное сообщество, Россия, возможно, будет вынуждена приложить существенные усилия в дальнейшем для более адекватного позиционирования ее на международной арене. Во сколько обходится ребрендинг России? На формирование имиджа России тратятся большие средства. Так, Петер Финн писал в «The Washington Post», что «Россия тратит десятки миллионов на полировку своего имиджа за рубежом». Как полагают эксперты, в том числе российские, несмотря на многомиллионные имиджевые контракты, изменить взгляд западной аудитории на Россию пока не удастся. Например, был заключен трехлетний контракт «Газпрома» с консорциумом PR-агентств во главе с RBN Company на проведение ряда PR-мероприятий в Европе и США. За программу по улучшению своего имиджа «Газпром», по неофициальным данным, собирается заплатить 11 млн долларов, но репутация у газового монополиста на Западе все равно остается неблагоприятной [24].

По словам шефа московского представительства Агентства Франс Пресс М. Виатто, возникает ощущение, что для российских руководящих деятелей

единственно важным является имидж России в российских СМИ: «А вот СМИ зарубежные, может быть, за исключением некоторых телевизионных компаний, совсем для них не важны» [2].

Позитивный образ страны без объективных факторов — научных и технических достижений, качества высших учебных заведений и образовательной системы в целом, достойного уровня жизни — невозможен. Хотя и можно при этом проводить мероприятия мирового масштаба: Олимпийские игры, Всемирную торговую ярмарку, чемпионаты мира по футболу, конкурсы «Мисс Вселенная».

Интересна попытка Минэкономразвития РФ создать концепцию улучшения имиджа страны и «запустить» бессрочную крупномасштабную PR-программу улучшения инвестиционного имиджа России за рубежом, материальная поддержка которой должна осуществляться не только из бюджетных средств, но и финансовых отчислений государственных монополий. Основной задачей PR-агентства, специализирующегося в сфере создания инвестиционного имиджа, призвано стать «донесение необходимой информации до иностранных инвесторов, ведущих международных рейтинговых агентств, международных организаций и консалтинговых агентств для объективного отражения инвестиционного имиджа России» [16].

Трудности в ходе продвижения российского имиджа за рубеж «объясняются во многом особенностями его структуры: он монолитен. Государство самостоятельно формирует требования, предъявляемые к имиджу страны, опре-

деляет его “экспортное” содержание и оберегает от сторонних вмешательств, направленных на возможную корректировку» [7].

Плодотворна идея о необходимости *маркетингового подхода* к продвижению имиджа России, который предполагает следующие действия:

- позиционирование и сегментирование аудитории;
- мероприятия по созданию бренда, определение вектора тождественности;
- систематическое и максимально точное донесение информации общественности по всем векторам коммуникации;
- формирование новой культурной идеологии;
- создание системы символов и метрической системы измерений эффективности продвижения бренда;
- разработку рекламной стратегии, создание образа государства в зарубежных СМИ, системное продвижение бренда [18].

Все министерства уже имеют сайт в Интернете, зачастую также на английском языке. Основные российские информационные агентства начинают представлять свою ленту новостей, как на русском, так и на английском, французском языках.

Конечно, расширение информационного пространства — важный, но не единственный компонент имиджевой политики России. Проблема скорее в содержательной стороне российской позиции, чем в интенсивности присутствия этой позиции в зарубежных средствах массовой информации. Важным аспектом является не только расширение площадок для диалога, увели-

чения числа информационных каналов, но и детальный анализ имиджа России.

Немаловажен и вопрос о том, насколько эффективно в формировании внешнеполитического имиджа России используются медиаресурсы. Первый шаг к улучшению образа российского государства в мире — это международный российский телеканал Russia Today. Появился новый российский пиар-продукт «Russia Profile» (своим появлением он обязан частному источнику и производится в Америке). В 2002 г. вышло новое издание, освещающее роль и место России в мировом сообществе, — журнал «Россия в глобальной политике».

Особую важность в нынешних условиях глобального развития обретает диалог России с влиятельными мировыми массмедиа. «Российская газета» запустила новый масштабный зарубежный пропагандистский проект, договорившись с «The Washington Post» (США), «The Daily Telegraph» (Великобритания) и «Жэньминь жибао» (Китай) о размещении в них приложения «Trendline's Russia» («Российские тренды»). В скором времени планируется выпуск приложения еще в девяти странах. Соучредителем издания выступает государственное информагентство «РИА Новости». Четырехполосная англоязычная вкладка, которую готовят в России, ежемесячно выходит в газете «The Washington Post». Акцент делается на инвестиционную привлекательность России, а также на хорошо «обкатанную» рекламу исторических мест, культурных ценностей и успехов в области спорта, Кремль решил подправить имидж России в зарубежных печатных СМИ [13].

Программы становятся все более продуманными и уточненными. Правительственная «Российская газета» использует свою немалую прибыль для финансирования ежемесячных приложений к индийским, британским, болгарским и американским газетам. «Russia: Beyond the Headlines» является платным приложением к Washington Post» [1].

Финансируемый «РИА-новости» информационно-аналитический сайт Russiaprofile.org отмечается рядом западных комментаторов как толковый, увлекательный ресурс, на котором представлен широкий спектр мнений, в том числе выражающих довольно неприязненное отношение к Кремлю. Каждый год правительство приглашает от 30 до 40 экспертов по России и известных журналистов — в основном, из Соединенных Штатов и Западной Европы, которым устраивают встречи в непринужденной обстановке с российскими политиками и политологами.

Неоднозначные оценки экспертов вызывает сайт ИноСМИ. Действительно, ИноСМИ делают огромную и исключительную по своей значимости работу: знакомят пользователей Рунета с неожиданно востребованными в России переводами публикаций зарубежных медиа (информационный оффшор).

Парадокс международного «имиджевого пространства» заключается в том, что российские и зарубежные СМИ, действуя в одном информационном потоке, вместе создают образ России.

Большим препятствием и для наметившегося диалога, и для формирования имиджа нашей страны является размытость ценностных ориентиров

в современной российской внутренней и внешней политике. Как найти формулу, чтобы легитимно отстаивать свои интересы, признавая при этом некие общие правила? Вот эти правила, их структура, их содержание и составляют самый существенный вопрос в международных отношениях. Правила призваны регулировать столкновение интересов.

Согласование ценностей и интересов на международном уровне — процесс сложный и длительный, это скорее движение к идеалу, чем его реальное достижение. И вместе с тем, он выступает в качестве необходимой составляющей мировой политики. Названные важнейшие тенденции мирового развития не могут не сказываться на смещении акцентов в имиджевых партитурах стран. Нельзя не видеть, что Россия сегодня как раз и сделалась ареной жесткой конкуренции за источники сырья между ведущими государствами планеты, полем, на котором решается не только ее судьба, но в значительной степени и судьба всего человечества. Такова главная особенность развития страны, накладывающая отпечаток на имидж России первого десятилетия XXI в. [10]. История поставила Российскую Федерацию в центр резко усилившихся планетарных противоречий между странами.

Таким образом, все последние инициативы Президента Дмитрия Медведева показывают — Россия стремится сформировать ясную концепцию будущего мироустройства, отвечающего интересам безопасности страны и обеспечивающего устойчивость ее социально-экономического развития. Сегодня на международной арене Россия предпри-

нимает не только информационно-пропагандистские усилия по «просвещению» западной общественности и преодолению ее предубеждений, но и добивается позитивных изменений имиджа страны. Однако создание привлекательного имиджа государства возможно лишь в контексте реальных успехов и достижений социально-экономического развития страны, укрепления авторитета власти, ее легитимности и компетентности. Важнейшей основой создания имиджа страны является духовная составляющая ее жизни,

ценностные ориентиры общественного строительства. Необходима адаптация имиджа к требованиям времени, его трансформация в связи с развитием экономических, социальных, технологических, информационных и иных процессов.

Таким образом, на поле мировой политики ясно очертились перспективы и динамика изменения миропорядка. Настало время «государств-мыслителей», которые порождают общественную философию, политическую культуру и новую идеологию.

1. *Беспалов А.* Россия тратит десятки миллионов на полировку своего имиджа за рубежом [Электронный ресурс] // ИноСМИ.Ru. 2008. 6 марта. URL: <http://www.inosmi.ru/stories/01/08/02/3015/240058.html> / (дата обращения 25.09.2009).
2. *Виатто М.* Мне кажется, единственно, что важно для российских руководителей — это имидж России в российских СМИ [Электронный ресурс] // Кремль.org: политическая экспертная сеть. 2002. 11 декабря. URL: <http://www.kreml.org/opinions/10133086> (дата обращения 25.09.2009).
3. *Волчкова М.* В катастрофическом пике [Электронный ресурс] // Завтра. 2008. 15 октября. Цит. По: Центр Кургиняна. URL: www.kurginyan.ru/publ.shtml?cmd=art&auth=9&theme=&id=212 (дата обращения 25.09.2009).
4. *Дмитриева Е.* Вернуть имидж: политикам нужно учиться общению с зарубежными СМИ [Электронный ресурс] // РБК daily. 2008. 22 августа. URL: <http://www.gipp.ru/openarticle.php?id=24175> (дата обращения 25.09.2009).
5. Запад: любит, не любит... Обидчивость и кичливость пора изживать // АиФ. 2009. Сентябрь. № 39.
6. *Зафесова А.* Бай-бай. Путин. Медведев встал на крыло [Электронный ресурс] // InoPressa. Иностранная пресса о России и не только. 2009. 8 мая. URL: <http://www.inopressa.ru/article/08May2009/lastampa/zafesova.html> (дата обращения 25.09.2009).
7. *Зегонов О. В.* «СМИ vs Россия»: возможен ли диалог [Электронный ресурс] // Интернет-конференция Современная Россия и мир: альтернативы развития (международный имидж России в XXI веке). Алтайская школа политических исследований. 2007, май. URL: http://ashpi.asu.ru/talks/th5_2007/th502/zgnv.html (дата обращения 25.09.2009).
8. Имидж государства / региона в современном информационном пространстве: материалы международного форума. 2009. 24–25 марта [Электронный ресурс]. URL: <http://statebrand.ru/> (дата обращения 25.09.2009).
9. Имидж государства / региона: современные подходы. Новые идеи в теории и практике коммуникации / под ред. Д. П. Гавры. СПб., 2009.
10. Имидж России в глобальном пространстве [Электронный ресурс]. URL: www.imageofrussia.info/content/view/13/30 (дата обращения 25.09.2009).
11. Имидж Украины испорчен, чего и добивалась Россия. Газеты в Германии и Австрии подводят итоги газового конфликта между Украиной и Россией. Комментаторы при этом обвиняют обе стороны [Электронный ресурс] // ЛІГАБізнесІнформ: Информационное агентство. 2009. 20 января. URL: <http://news.liga.net/pda/articles/NA090033.html> (дата обращения 25.09.2009).

12. *Киселев И. Ю.* Проблема образа государства в международных отношениях в рамках конструктивистской парадигмы [Электронный ресурс] // Элитариум: центр дистанционного образования. 2007. 8 апреля. URL: <http://www.elitarium.ru> (дата обращения 25.09.2009).
13. Кремль решил подправить имидж России в зарубежных печатных СМИ [Электронный ресурс] // Новости Newsru.com]. URL: <http://www.newsru.com/russia/18oct2006/image.html> (дата обращения 25.09.2009).
14. *Литовкин Д.* Почему пчела летает, а «Булава» — нет? [Электронный ресурс] // Известия. Ру. 2009. 29 июля. URL: www.izvestia.ru/armia2/article3131213/ (дата обращения 25.09.2009).
15. Медведеву близок и приятен образ России в виде медведя [Электронный ресурс] // РИА Новости: лента новостей. URL: <http://www.rian.ru/politics/20090726/178679985.html> (дата обращения 25.09.2009).
16. МЭРТ донесет до Запада «нужную» информацию о России: Чиновники правительства придумали, как улучшить инвестиционный имидж России. Для донесения «необходимой информации» до иностранных инвесторов будут привлечены зарубежные СМИ и PR-агентства [Электронный ресурс] // Новости@Mail.ru 2007. 10 октября. URL: <http://news.mail.ru/politics/1451579/print/> (дата обращения 25.09.2009).
17. Нас на Западе не любят. А нам все равно... или Почему Россия за океаном выглядит как в кривом зеркале? // Комсомольская правда. 2007. 30 марта.
18. *Никонов А.* Имидж России за рубежом: маркетинговый анализ [Электронный ресурс] // Русский мир. 2007. № 0 // Экспертиза. Орг. 2008. 19 апреля. URL: <http://expertize.org/ru/content/view/41/57/> (дата обращения 25.09.2009).
19. О роли техники в российской политике [Электронный ресурс]. URL: http://myweapon.ru/cat/id_95.html Проверено 25.09.2009.
20. Психологические основы новой «холодной войны» [Электронный ресурс] // Gazeta.uz: Новости Узбекистана. 2006. 23 сентября. URL: http://gzt.uz/rus/analitika/psixologicheskie_osnovi_novoy_xolodnoy_voyni.mgr (дата обращения 25.09.2009).
21. Разработка теоретической модели имиджа территориально-государственных субъектов для внешних аудиторий: Научно-исследовательская программа [Электронный ресурс] // Имидж государства: исследовательский проект. URL: <http://statebrand.ru> (дата обращения 25.09.2009).
22. *Робен Г.* Образ России как зеркало Запада [Электронный ресурс] // Россия в глобальной политике. 2008. 20 июля. URL: <http://www.globalaffairs.ru/numbers/33/9972.html> (дата обращения 25.09.2009).
23. Россия выбирает оковы («New York Post», США) [Электронный ресурс] // ИноСМИ.Ру 2008. 6 марта. URL: <http://www.inosmi.ru/stories/07/04/23/3507/240064.html> (дата обращения 25.09.2009).
24. *Симакин Д., Лоссан А.* Во сколько России обходится репозиционирование бренда «Россия» [Электронный ресурс] (дата обращения 25.09.2009).
25. Совет безопасности Российской Федерации: официальный сайт [Электронный ресурс]. URL: <http://www.scrf.gov.ru/> (дата обращения 25.09.2009).
26. *Стент А.* Проблема России в отношениях между США и Европой [Электронный ресурс] // Московский центр Карнеги. URL: http://www.carnegie.ru/ru/pubs/media/11498Angela_Stent_rus.doc (дата обращения 25.09.2009).
27. *Уолл Д.* Слишком мало и слишком поздно для России [Электронный ресурс] // ИноСМИ.Ру 2006. 21 августа. URL: <http://inosmi.ru/translation/229464.html> (дата обращения 25.09.2009).

БОЛЬШАКОВ С. Н.

ТРЕНДЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ И ЖИЗНЕННЫЕ СТРАТЕГИИ

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:

государственная политика, жизненная стратегия, сферы влияния, конкурентоспособность страны, политические и социально-экономические проблемы

KEY WORDS:

state policy, life strategy, spheres of influence, country competitiveness, political, social and economical problems

Статья посвящена описанию основных политических и социально-экономических проблем, стоящих перед нашей страной на современном этапе ее развития. Автор указывает основные пути их решения. Он утверждает, что наше государство сможет повысить свою конкурентоспособность, а также увеличить сферу влияния в мире, только осуществив системный подход, вырабатываемый и реализуемый на всех уровнях — от государственной политики и национальных программ до усилий гражданского общества, национального бизнеса, искусства, религии и т. д.

The article is dedicated to the description of the main political, social and economical problems that our country is faced at the modern stage of its development. The author shows the main issues of problems solution. He states that our country will be able to increase its competitiveness and to extend the sphere of influence in the world only by applying system approach which should be developed and realized at all levels — from state policy and national programs to the efforts of civil society, national business, art, religion, etc.

Современный мир развивается динамично и противоречиво, многие его процессы носят неопределенный или незаконченный характер. Некоторые характеристики этого мира до сих пор остаются нам неясными или трудно осознаваемыми. Современные условия диктуют гораздо большую конкуренцию и предъявляют более жесткие требования к странам, стремящимся играть активную роль на мировой арене. Они вынуждены сегодня конкурировать между собой практически во всех важных областях своей жизнедеятельности, зачастую далеко отстоящих от традиционного направления экономической или военной конкуренции.

Характер современного мира, уровень его технологического развития, почти полная транспарентность, глобальный охват всей планеты информационными технологиями и современными коммуникациями формируют условия, которые ставят нынешние государства в гораздо более уязвимую позицию, нежели раньше, и заставляют их оценивать свою конкурентоспособность в мире как серьезную системную задачу, как одно из важнейших направлений своей деятельности.

Кризис 2008–2009 гг. и события последнего десятилетия ярко продемонстрировали, что уже никогда не будет только одного или двух факторов,

которые смогут сделать страну мировым лидером или, по крайней мере, гарантировать ее глобальное влияние, как это было в конце прошлого века. Мы живем в мире, когда размер военной силы или количество ядерных боеголовок не определяют больше в решающей степени масштабы влияния того или иного государства на мировой арене. США, обладающие колоссальным военным бюджетом и самой современной армией мира, не в состоянии толком победить ни в одном военном конфликте с несравнимо более слабыми в военном или экономическом отношении государствами. Размер и потенциал экономики не делает страну авторитетной на международном рынке, ибо сегодня большая экономика, как правило, ассоциируется с кризисом, недостаточной гибкостью, огромными социальными обязательствами, инертностью в осуществлении глубоких системных реформ, наличием многочисленных препятствий для модернизации.

Пример России ярко демонстрирует, что обладание огромными природными богатствами не только не делает страну влиятельной на глобальной арене, но, напротив, придает ей зависимость от мировой конъюнктуры, делает ее уязвимой от решений, принимаемых за ее пределами. Очевидно, что размер территории или геополитическое расположение, численность населения, его характеристики, климат или возможности привлечения туристов также не в состоянии сами по себе сделать страну влиятельной и авторитетной. Более того, как показывают события последних двух десятилетий, даже формально значительная роль в деятельности внешнеполитических институтов типа

Совета безопасности ООН или «большой восьмерки», «большой двадцатки» не обеспечивают надежную репутацию страны.

Проблема расширения сферы своего влияния в мире стоит сегодня перед всеми, и решить ее, опираясь на развитие какой-то одной или даже нескольких составляющих государственной модели, невозможно. Нужен системный подход, вырабатываемый и реализуемый на всех уровнях — от государственной политики и национальных программ до усилий гражданского общества, национального бизнеса, искусства, религии и т. д. В современных условиях прослеживается конкуренция за различные сферы влияния: идеалы, привлекательность, рынки, умы. Провал в какой-то отдельной области может практически полностью обесценить многолетние успехи и достижения в других.

США, например, в результате деятельности Дж. Буша младшего понесли столь значительный имиджевый ущерб, что впору говорить о почти полной потере ими международного авторитета, восстановить который будет весьма непросто. Россия, которая построив у себя вертикаль власти, неспособную побороть даже коррупцию среди собственных чиновников, создав экономику, обслуживающую в качестве энергетического придатка экономики других стран, не стала привлекательной для мирового сообщества, в значительной степени утратила свои внешнеполитические возможности.

Необходимы серьезные меры по формированию Россией своего объективного имиджа и репутации в международных отношениях, иначе ее воз-

возможности и авторитет в данной сфере будут продолжать сокращаться, что негативно повлияет на стабильность и динамику развития не только самого государства, но и всей международной системы. Мир без авторитетной и влиятельной, привлекательной и успешной России становится нестабильным, непредсказуемым и опасным. Наше государство как серьезный международный игрок должно ощущать свою наднациональную ответственность.

У России огромные и еще практически не использованные резервы повышения влияния и авторитета через создание мощного механизма, так называемой «мягкой силы». Именно этим, а не армией или товарами, сильна в первую очередь Америка. США — это самый раскрученный бренд в мире, который включает многие факторы: от английского языка, престижность знания которого намного превышает любой другой язык, до индустрии Голливуда, чьи фильмы смотрят ежедневно во всем мире; от джинсов, которые есть практически в любой семье, до компьютера, работающего на основе английского алфавита; от стиля ежедневной жизни до молодежного сленга. В результате весь мир обсуждает не столько политику США, сколько очередной развод американской кинозвезды или муху, которую убил Барак Обама во время интервью. Любая новость из США становится международным новостным поводом и косвенно лишь усиливает американизацию мира. Бренд США постоянно работает на страну независимо от ее текущей политики.

Безусловно, Д. А. Медведев не готовился быть президентом войны и глобального экономического кризиса. Его

предвыборная программа была совсем другой, и российскому президенту прямо на ходу пришлось ее фундаментально корректировать — иногда удачно, иногда не очень. К этому надо добавить, что Медведев пришел в Кремль на этапе возросших ожиданий россиян от деятельности власти, обусловленных предыдущими годами бурного экономического роста и определенной политической стабильности, когда вовремя выплачивались зарплаты и пенсии, росли реальные доходы, а у людей начала формироваться вера в благополучное будущее.

Д. А. Медведев стал президентом, сменив в Кремле В. В. Путина, с чьим именем в сознании россиян не просто связан один из наиболее успешных периодов в истории страны, но который и после ухода с поста продолжал рассматриваться ими как бесспорный национальный лидер. Такого вообще раньше не случалось в многовековой истории России. Тем более что сам В. В. Путин, как он, собственно, и обещал, уйдя из Кремля, не ушел из политики, а занял пост премьер-министра, в результате чего создалась еще одна непривычная для России политическая ситуация, когда во главе государства стал человек, не рассматриваемый россиянами в качестве основного политического лидера. То есть Д. А. Медведеву с самого начала надо было прилагать больше усилий, деликатности и политического умения, чтобы позиционировать себя в глазах российского общества и истеблишмента как реального президента.

Наконец, год прихода к власти нового президента стал крайне важным с точки зрения фундаментальных изменений на мировой арене. Признав Аб-

хазию и Южную Осетию, Россия испортила отношения со значительной частью мирового сообщества, исправление этой ситуации потребовало особо изощренной внешней политики. При этом в США к власти пришел новый лидер, предложивший России полностью пересмотреть основы взаимных отношений, начать серьезный разговор о сотрудничестве в интересах обеих стран. Это не только открывает новые возможности для России, но и повышает ответственность ее президента в выборе правильной политики по отношению к Вашингтону, в формулировании стратегических национальных интересов страны.

Ключевая проблема современных государств не в эффективности национальных экономик, социальной системы, а в действенности государственных институтов. Государство будет несостоятельно при любых условиях — экономических, общественных, социальных, если государственные институты будут не в состоянии обеспечить его эффективную работу. Важнейшую роль в экономическом и социальном регулировании играют такие государственные институты как суды, юстиция и право собственности и т. п.

Создаваемая в период президентства В. В. Путина корпоративная и холдинговая экономика России как важнейший и крупнейший экономический игрок государства, продемонстрировала несостоятельность политики, в результате которой экономика России стала «бензоколонкой». Сегодня созрела необходимость отказа от эксплуатационного рентного подхода.

Кризис модернизационных ценностей для России — это дефицит демо-

кратии (а демократические ценности — это удел большинства), в нашей стране ни у одной социальной группы нет своей партии, а у чиновников есть — «Единая Россия». Последовательно сокращается поле для политической конкуренции, парламент, по выражению председателя Государственной Думы, «не место для дискуссий».

Проблемы глобализации мировой экономики актуализируют на ближайшую перспективу задачу ликвидации национальных экономик. Кризис национального государства обусловил дефицит инструментов воздействия мирового сообщества на региональные дезинтеграционные процессы. На военные действия, которые мировое сообщество наблюдало в Южной Осетии и Абхазии, не смогли должным образом ответить ни Российская Федерация, ни США, ни Европейский Союз.

Отмечу, что во внешнеторговом балансе США на долю России приходится всего 1% (для сравнения: доля Мексики — 4%). Не являясь полноценным и принципиально важным партнером в торговых отношениях с США, Россия оказывается периферийной страной.

Полностью следует согласиться с видными экспертами Н. Злобиным, В. Волковым и др., что нынешний кризис имеет уникальные характеристики и особенности, которые не проявлялись ранее. Это первый глубокий экономический кризис, который носит по-настоящему всемирный характер и является во многом ответом международной экономики на процессы глобализации, которые охватили в последнее десятилетие все сферы жизнедеятельности мирового сообщества. Опыта разрешения такого рода кризисов нет ни у кого,

как нет и гарантий, что традиционные методы, применяемые США и странами Запада для разрешения своих циклических экономических кризисов, непременно сработают. Но если и сработают, то с какой эффективностью? Как они сработают в отношении нерыночных экономик или экономик догоняющего типа, не прошедших модернизации, какими являются, например, экономики России и всех евразийских государств?

Успешно реализованные стратегические проекты периода президентства В. В. Путина заключаются в следующем: установление полного контроля над политическим пространством, расширение контроля над общественными процессами и нейтрализация автономной общественной активности, внешнеполитическая экспансия (под лозунгом «Россия встает с колен»), безусловное доминирование центра над периферией (регионами).

Последствия кризиса для российской экономики несоизмеримо большие, чем для Запада, падение валового внутреннего продукта, по оценкам МЭРТ, в 2009 г. составит 8%, а в США и странах Западной Европы этот показатель составит от 1,2 до 2%. Посткризисные мероприятия Правительства РФ в рамках спасения значимых компаний «Норильский никель», «Северсталь», «Вымпелком», получивших в 2006–2007 гг. широкий доступ к западным открытым кредитным ресурсам, привели, в свою очередь, к их ренационализации в 2009 г.

Затруднена вертикальная мобильность населения, с 2000 г. выросло имущественное расслоение: средний доход наиболее обеспеченных россиян

в 17 раз выше дохода 10% наименее обеспеченных россиян.

Если действия правительства России все больше выглядят как «затыкание дыр», как попытка, используя старые запасы, пережить трудные времена, сохранив основы докризисной экономики, то Медведев и его команда все активнее говорят о необходимости ее фундаментальной модернизации, с тем чтобы в посткризисном мире Россия не оказалась в группе стран с низкой конкурентоспособностью, без глобальных брендов, зависимых от мирового рынка энергоресурсов.

Напрашивается вопрос: почему Россия не только не может создать свою собственную промышленную и технологическую базу, но даже не в состоянии решить гораздо более простую задачу — поддерживать базу, которая ей досталась в наследство от СССР и которая до сих пор является основой российской промышленности? И почему Россия отстает уже не только от других современных стран мира, но и от показателей своего экономического развития в предшествующий период?

Оправдывать все распадом страны несерьезно. Россия не начинала с нуля, напротив, она приобрела лучшие, самые прибыльные объекты советской промышленности. Нам успешно внушили, что вместо неповоротливой командной в России теперь экономика сверхрыночная. Вместо идеологизированных партийных руководителей во главе ее стоят профессиональные менеджеры, а крайне неэффективный собственник — государство — был вытеснен частными собственниками, заинтересованными в максимальной конкурентоспособности своих предприя-

тий. Однако кризис легко развеял эти мифы, «по гамбургскому счету» обнажив уровни некомпетентности и коррумпированности конкретных людей и компаний.

В стране есть высокообразованное население, передовая наука и техника, талантливые ученые, инженеры, конструкторы и изобретатели, сеть сильнейших университетов и исследовательских институтов, а также традиционно одна из лучших в мире систем

образования. Российские «мозги» и ее современное оружие во всем мире ценятся очень высоко. Российская Федерация до сих пор остается самой богатой полезными ископаемыми страной мира, ей не надо покупать сырье, что является существенной проблемой для большинства стран.

Такими видятся основные политические и социально-экономические проблемы развития нашей страны на современном этапе и пути их решения.

Ю. В. КОСОВ

ОСОБЕННОСТИ ГЕОПОЛИТИЧЕСКИХ ПРОЦЕССОВ В ЦЕНТРАЛЬНОЙ ЕВРОПЕ

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:

геополитические процессы, Центральная Европа, Россия, международное сотрудничество, НАТО

В статье обсуждаются вопросы, связанные с особенностями протекания геополитических процессов в Центральной Европе. Автор подробно исследует эволюцию геополитического позиционирования и различные аспекты взаимодействия государств Центральной Европы и России в XX — начале XXI в.

Вот уже около двадцати лет Центральная Европа удивляет мир динамичными переменами во всех областях регионального развития государств, расположенных в этой части старого света. В конце 1980-х гг. международное сообщество было буквально потрясено скоротечными «бархатными революциями» в центрально-европейских странах, когда за очень короткий срок были ликвидированы коммунистические режимы в значительной группе государств. За этими революциями последовали непростые времена, связанные с экономическими реформами, политическими и социальными преобразованиями. Постепенно Центральная Европа превратилась из «вещи в себе» в пространство мировых политических процессов и наиболее перспективную зону для дальнейшего развития европейской интеграции. Это

KEY WORDS:

geopolitical processes, Central Europe, Russia, international cooperation, NATO

The problems connected with the specific features of geopolitical processes in the Central Europe are considered in the article. The author closely investigates the evolution of geopolitical positioning and different aspects of interrelations between Russia and the states of the Central Europe during the XX — beginning of the XXI century.

произошло, когда в атлантических и европейских политических кругах все активнее стал подниматься вопрос о расширении, как НАТО, так и Европейского Союза на Восток.

Можно сказать, что данные перемены не оставили равнодушными ни одну политическую силу или социальную группу в России. Военно-политические круги нашей страны были обеспокоены коренным изменением стратегической ситуации на западных границах Российской Федерации. Для деловых людей и государственных чиновников, отвечающих за развитие промышленности и внешней торговли, стало очевидным, что грядут большие перемены в правилах экономической «игры», в которую вовлечены многие традиционные партнеры и некоторые ближайшие соседи. Причем, речь идет о странах, через территорию которых

Россия имеет непосредственный сухопутный доступ к транспортным системам и рынкам ведущих государств Европейского Союза, являющихся главными внешнеэкономическими партнерами нашей страны. Многие российские граждане были неприятно удивлены, узнав, что теперь им необходимо будет оформлять документы на право въезда в страны, которые они посещали на безвизовой основе еще с советских времен. Особенно сложная и болезненная проблема возникла с так называемым «калининградским транзитом». Поиск взаимоприемлемых решений для организации в новых условиях сухопутного сообщения между основной частью России и Калининградской областью через территорию Литвы (бывшей республики Советского Союза, а ныне страны — члена Европейского Союза) потребовал значительных усилий российской и европейской дипломатии, включая проведение встреч и переговоров на высшем уровне.

Многие аналитики и эксперты в области международных отношений, государственного управления и политической науки полагают, что изменения, происходящие в наше время в Центральной Европе, существенным образом влияют на изменение геополитической ситуации как на европейском континенте в целом, так и в масштабах всего мирового сообщества. Трансформация центрально-европейского геополитического пространства ведет к изменению геополитического баланса сил в европейском регионе, сложившегося в прошлом столетии. Различные государства в разной степени оказываются способными приспособиться к этим изменениям. В данной связи весьма пока-

зательной представляется эволюция геополитического позиционирования Центральной Европы и России в XX — начале XXI в.

«Приливно-отливные» земли Европы

Традиционно в Европе выделяют три наиболее важных географических региона: Западная Европа (простирается между Атлантикой и Рейном), Центральная Европа (территория, расположенная от Рейна на Западе до России и Балкан на Востоке) и Восточная Европа (как правило, отождествляется с европейской частью России от западных границ нашей страны до Урала). Однако, в отличие от других континентов, в ходе процесса исторического развития внутренняя географическая и геополитическая структуры Европы не всегда совпадали. Если Запад и Восток Старого Света, несмотря на пережитые этими регионами потрясения и подъемы, кризисы и взлеты оставались устойчивыми геополитическими реальностями, то Центральная Европа представляла собой зону геополитической нестабильности. Она то исчезала с геополитического ландшафта Европейского континента, то появлялась вновь. При исчезновении Центральной Европы в геополитическом измерении территория этого внутреннего европейского региона входила в состав то Западной, то Восточной Европы. Причем, в истории Европы имело место периодическое перераспределение центрально-европейских земель между двумя главными европейскими геополитическими регионами.

Такие процессы получили отражение и в европейской геополитической

теории. Так, французский геополитик Ж. Готтман назвал Центральную Европу «приливно-отливными землями» Старого Света. Этот регион подобен полоске земли, которая расположена на границе суши и моря и периодически либо ее накрывают волны Великого Океана, либо она становится продолжением огромных континентальных пространств. Представители немецкой геополитической школы эти территории называют «Zwischeneuropa», т. е. регион, расположенный между Западом и Востоком, между Германией и Россией. В связи с тем, что принадлежность этого региона к Западу или Востоку, как мы уже знаем, не была постоянной, еще существует понятие «марширующих земель Европы», которые перемещаются, подобно походным колоннам, из одной части континента в другую и наоборот.

Если вспомнить историю прошлого века, то Центральная Европа нередко рассматривалась как ключ к Восточной Европе. Исчезновение Центральной Европы началось после распада Австро-Венгрии в 1918 г., аннексии Германией Австрии и Чехословакии в 1938 г. В 1939–1940 гг. произошел окончательный раздел Центральной Европы между Германией и СССР. Окончание Второй мировой войны привело к новому разделу Центральной Европы между Востоком и Западом согласно Ялтинско-Потсдамским соглашениям. Как геополитическая реальность рассматриваемый регион возродился в конце 1980 — начале 1990-х гг., после крушения тоталитарных режимов во входящих в него государствах и в СССР. В настоящее время, по мнению специалистов в области геополитики, в Цент-

ральную Европу входят, по крайней мере, двенадцать государств: Польша, Венгрия, Чешская Республика, Словакия, Румыния, Болгария, Литва, Латвия, Эстония, Белоруссия, Украина, Молдова.

В предшествующие исторические периоды, как отмечают некоторые аналитики, государства, расположенные в центре Европы имели две основные геополитические проблемы. Первая — постоянное давление на протяжении многих столетий со стороны Германии и России. Вторая — отсутствие должного внимания к этой территории со стороны других (кроме Германии) ведущих Западных держав. Долгое время Великобритания, Франция и Соединенные Штаты отводили себе достаточно скромную роль в обсуждаемом регионе.

В наши дни геополитическая ситуация меняется. Запад активно сотрудничает со странами, находящимися в центре Европы. Рассмотрим эти изменения на примере типичной для Центральной Европы страны — Венгрии. Развитие Венгрии происходит в новейший период ее истории на фоне политической и экономической ориентации страны на Запад. Такая ориентация отражается не только в отчетах политических аналитиков, но и видна «невооруженным взглядом» в повседневной венгерской жизни. В туристский сезон центральные улицы и площади Будапешта заполнены западными туристами, среди которых преобладают граждане США. Однако западное присутствие в Венгрии в известной степени поляризовано с Запада на Восток. Если мы направимся из Будапешта в западном направлении, то, чем ближе будем приближаться

к австрийской границе, тем чаще будем встречать автомобили с австрийскими, немецкими, французскими номерами. Большое число туристов отдыхает в расположенных в западной части страны знаменитых курортных районах, что благоприятно сказывается и на экономическом развитии этих территорий. Люди живут здесь достаточно обеспеченно, бросаются в глаза благоустроенные дома коттеджного типа, новые машины популярных западных и японских марок, на которых видны венгерские номера. В то же время, при поездке на восток Венгрии западное присутствие становится менее заметным, да и условия жизни в этих регионах страны носит более скромный характер.

Очевидно, определенная неравномерность внутреннего экономического развития сказалась и на рейтинге уровня жизни в Венгрии, измеряемого по европейской шкале благосостояния. Так, незадолго до вступления Венгрии и других государств-претендентов в ЕС статистическое ведомство Европейского Союза — Евростат — опубликовало данные, согласно которым по объему ВВП на душу населения Венгрия находилась на пятом месте среди этих стран. Впереди оказались такие страны, теперь уже новые члены Европейского Союза, как Кипр — 86%, Словения — 69%, Чехия — 59%, Мальта — 56%. Его уровень составлял 51% от среднего уровня стран ЕС. Однако у венгерской экономики есть перспективы. В 2000 г. средняя зарплата в стране превысила 250 долларов США в месяц и по сию пору продолжает расти, в том же году прямые иностранные инвестиции в производство венгерских предприятий составили около 23 млрд евро. Вступ-

ление страны в ЕС способствовало закреплению этих положительных тенденций. Однако пока в стране сохраняется большой по сравнению со многими другими странами процент иммигрантов, причем, покидают Венгрию чаще молодые наиболее социально активные люди.

Не простым был путь Венгрии в Европейский Союз. Она первой из стран Центральной и Восточной Европы (еще в августе 1988 г.) установила дипломатические связи с Европейским Сообществом. В 1994 г. вступило в силу Соглашение об ассоциации Венгрии с ЕС, а с 1997 г. начались переговоры Венгерской Республики с Европейским Союзом о присоединении. Существенную роль в этом процессе сыграла проведенная в Венгрии приватизация, которая имела свою специфику. Когда оказываешься в рабочих предместьях Будапешта, например, на знаменитом острове Чепель, расположенном на Дунае и представляющем собой огромную промышленную зону, встречаешь на заводских и фабричных зданиях вывески с названиями крупнейших транснациональных корпораций. Так, в Венгрии действуют такие компании, как IBM Storage, Ауди Хунгария, Опель Хунгария, Филипс Видео, Джeneral Электрик и некоторые другие. Массированная приватизация в Венгрии закончилась в основном к 1997 г., когда доля частной собственности в экономике превысила 75%. При этом в Венгрии, как отмечают специалисты, чрезвычайно велика доля иностранного капитала: она составляет более половины в промышленности, около четверти в энергетическом комплексе и более 60% в банковском секторе.

Геополитические аспекты взаимодействия России и государств Центральной Европы

Что же можно сказать о позициях нашей страны в рассматриваемом регионе? Когда-то они были очень сильны, и следы этого влияния иногда встречаются до сих пор даже на городских улицах. В том же Будапеште в некоторых музеях, театрах и других общественных зданиях, если они серьезно не ремонтировались или не реконструировались в течение последних десяти–пятнадцати лет, как правило, можно встретить потускневшие уже от времени и старомодные по стилю исполнения информационные указатели и надписи на русском языке. Однако столица Венгрии динамично развивается и все больше зданий проходит реставрацию или ремонт, после чего глазам посетителей предстает масса сверкающих свежей краской вывесок на всех ведущих европейских языках: обязательно — на английском, немецком, французском, очень часто — на итальянском и испанском. Не стоит искать только рекламной информации на русском, ее, как правило, просто нет.

Однако, несмотря на множество старых и вновь возникших проблем, не следует забывать, что взаимоотношения России и государств Центральной Европы обусловлены существенными геополитическими факторами. Рассмотрим наиболее важные из них.

Во-первых, Россия и Центральная Европа находятся в соседних геополитических регионах, на общем континентальном геостратегическом пространстве. Центрально-европейские страны

полностью расположены в Европе, при этом, хотя Россия и является трансконтинентальной страной, ее геополитическое ядро, наиболее жизненно важная часть, тоже находится в Восточной Европе.

Во-вторых, важнейшие геостратегические оси, вокруг которых структурируется западная часть российского геопространства, проходят из Москвы и центра России через ряд российских городов к западной границе нашей страны. Эти оси представляют совокупность важнейших транспортных коммуникаций — железных и автомобильных дорог, нефте- и газопроводов и т. п. Далее, за пределами Российской Федерации, эти коммуникации проходят по территории многих центрально-европейских стран. Данные геополитические оси дают России прямой и кратчайший выход к Центральной, а затем и Западной Европе, к геополитическому ядру Европейского Союза. Геополитическое значение этих геостратегических осей для России трудно переоценить.

В-третьих, проблема Калининграда в начале XXI в. является одной из важнейших геополитических проблем, стоящих перед Российской Федерацией. Речь идет о сохранении целостности российского геопространства, о создании такой системы коммуникаций и режима их функционирования, которые могли бы обеспечить реализацию геополитических интересов России и в самой западной ее области. Роль некоторых центрально-европейских стран в решении этой геополитической задачи также велика.

Отношения России со странами центральной Европы можно рассмат-

ривать как на глобальном, так и региональном уровнях геополитического измерения. На первом глобальном уровне наши страны тесно взаимосвязаны в контексте мировых геополитических процессов. Особенно заметной эта взаимосвязь стала после вступления наиболее развитых государств Центральной Европы — Польши, Венгрии и Чехословацкой Республики в НАТО в 1999 г. Известно отношение Российской Федерации к расширению НАТО за счет посткоммунистических государств.

Во многих центрально-европейских странах полагали, что их отношения с Россией в области проблем мировой политики находятся в тени сотрудничества нашей страны с США и другими ведущими мировыми державами. Однако сейчас строительство взаимоотношений России и НАТО имеет и центрально-европейскую директорию. Россия и некоторые центрально-европейские страны ищут взаимопонимание по многим актуальным проблемам мирового политического развития.

Второй региональный геополитический уровень предусматривает отношения, которые имеют важные перспективы для наших стран, и роль их будет возрастать. В начале XXI в. геополитическая структура Европы имеет явно выраженную тенденцию к радикальной трансформации по сравнению с внутренней геополитической конфигурацией Европы в прошедшем столетии.

Во-первых, в этой связи следует отметить тенденцию к гомогенизации политического ландшафта европейского континента, распространению демократических режимов на всем европейском

пространстве, демократизации международных отношений между странами Старого Света.

Во-вторых, очевидно, что уровни экономического развития европейских государств на Западе, в Центре и на Востоке континента существенно различаются (в ряде случаев речь идет о различиях при подсчете ВВП на душу населения или доходов населения на одного жителя во много раз). Однако эти различия, сложившиеся в предыдущие столетия, в будущем могут быть смягчены или исчезнуть в результате предпринимаемых интенсивных попыток по преодолению указанного геополитического разрыва. Это может привести к возникновению экономического пространства, реально охватывающего весь европейский континент.

В-третьих, еще одной важной тенденцией новой геополитической структурализации Европы является падение идеологических барьеров и культурно-цивилизационная интеграция при сохранении культурного и этнического многообразия.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что, если в XX столетии различные части Европы входили в разные геополитические и геостратегические регионы более широкого мирового и глобального масштаба, то в начале XXI в., по нашему мнению, прослеживается тенденция превращения Европы в единый геостратегический регион. Это, несомненно, будет придавать новые импульсы развитию отношений России с Центрально-Европейскими странами, и мы полагаем, что политическое и экономическое влияние наших стран будет возрастать в общем одно-

родном геостратегическом регионе, сформировавшемся на европейском континенте.

В заключение можно сделать вывод о том, что сотрудничество между Россией и государствами Центральной Европы имеет глубокую геополитическую природу. Развитие взаимосвязей наших стран в XXI в. будет носить объективный, естественный характер. Новый импульс такому сотрудничеству был дан во время визита Президента Российской Федерации В. В. Путина в страны Центральной Европы в начале марта 2006 г. Встречи на высшем уровне в Чехии и Венгрии показали кардинальное изменение политического климата в отношениях России с этими странами. Так, руководство Венгерской Республики заявило, что заморажива-

ние отношений с Россией в начале 1990-х гг. явилось серьезной ошибкой. Перспективы для развития экономических связей наших двух государств, по мнению экспертов, существуют и после присоединения Венгрии к ЕС. Специалисты предлагают использовать опыт российско-финляндских взаимоотношений. На момент вступления Финляндии в ЕС удельный вес ее связей с Россией был примерно таким же, какой имеет сейчас Венгрия. Однако членство Финляндии в Европейском Союзе не привело к свертыванию финско-российских торговых связей. Большую роль в этом сыграла экономическая политика финского правительства. Будем надеяться, что этот опыт будет востребован и в наших отношениях с Венгерской Республикой.

Р. М. ВУЛЬФОВИЧ, Я. Г. ГИМЕЛЬШТЕЙН
ПУБЛИЧНОЕ УПРАВЛЕНИЕ: МЕХАНИЗМЫ
И ЗАКОНОМЕРНОСТИ

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:

политическая элита, административная элита, город, модель формирования, социальное пространство

KEY WORDS:

political elite, administrative elite, city, model of formation, social space

В статье рассматривается процесс рекрутирования в политический и административный сегменты элиты и функционирования элиты с позиций социального пространства. Анализируются две модели формирования такой элиты. Первая модель предполагает жесткие предварительные требования к кандидатам и последующий конкурсный отбор компетентной комиссией, вторая — согласование кандидатуры со всеми заинтересованными лицами с предварительным сбором информации из формальных и неформальных источников.

Процессы рекрутирования в политический и административный сегменты элиты, а также их функционирования необходимо рассматривать с позиций социального пространства. Вначале сформулируем основной тезис, позволяющий далее рассматривать влияние габитуса элиты на процесс принятия решений. Нормативная институциональность предполагает жесткие предварительные требования к кандидатам и последующее проведение конкурсного отбора компетентной комиссией. Ненормативная институциональность, опирающаяся на постоянно возобновляемые и уточняемые договоренности, предполагает согласование кандидатуры со всеми заинтересованными лицами с предварительным сбо-

The processes of recruitment into political and administrative elites, as well as their functioning, are considered in the article from the point of view of social space. Two models of formation of such elites are analyzed. The first one presupposes very strict preliminary personal requirements, and subsequent competitive selection by a competent commission. The second implies preliminary information accumulation from formal and informal sources and formation of further consensus between all the interested parties with the candidates.

ром информации из формальных и неформальных источников.

Предваряя анализ обеих моделей, следует отметить некоторые важные для их характеристики аспекты: во-первых, в чистом виде ни та, ни другая модель нигде не представлены; во-вторых, в целом обозначенный принцип действителен как для чиновников, назначаемых (условно, т. к. процесс назначения в любом случае связан с вышеуказанными процедурами) вышестоящей инстанцией, так и для политиков, избираемых тем или иным способом, с той лишь разницей, что в последнем случае в качестве компетентных лиц выступают избиратели или их доверенные лица.

Анализ сегментов городской элиты показывает, что существует еще одна

категория высших должностных лиц, к которым могут быть отнесены наиболее влиятельные менеджеры, играющие немаловажную роль в жизни города. Достаточно часто встречается также ситуация, когда один человек объединяет в себе качества политика и администратора или даже политика, администратора и менеджера.

Первая модель — нормативной институциональности — типична для развитых государств, обладающих сформированной и разветвленной законодательной базой и готовых пойти на значительные транзакционные издержки для функционирования механизма принятия решений на базе законодательных и подзаконных актов. Дополнительным условием, обеспечивающим эффективность описанной модели, является развитое гражданское общество, информированные, грамотные с правовой точки зрения и политически активные граждане.

Вторая — неинституционализованная модель — применяется в развивающихся странах, не способных выстроить и последовательно провести в жизнь нормативную регуляцию процесса принятия политико-административных решений на всех уровнях.

В первом случае влияние габитуса на процесс принятия решений минимально: чиновник ограничен четкими инструкциями и системой прецедентов, а также находится под систематическим контролем со стороны специальных органов, определяющих правомерность принятия политических решений: в Германии, например, такую роль играют административные суды разного уровня. Ответственность за эффективность политических решений в такой

ситуации полностью ложится на политиков. Чиновник не имеет права использовать свой социальный опыт, свои связи, его деятельность фактически ограничивается правоприменением.

Вторая модель предполагает большую свободу чиновника в принятии политических решений. В условиях непрерывной модернизации и наращивания инфраструктуры, значительных государственных инвестиций в экономику и социальную сферу параллельное выстраивание всеобъемлющей нормативной схемы практически невозможно. В связи с этим чиновник, используя пробелы в законодательстве, лоббирует интересы бизнес-структур или присваивает бюджетные средства и использует принадлежащее обществу имущество в своих интересах. Негативный аспект такого положения достаточно очевиден, однако необходимо ответить на вопрос: не является ли собственно ненормативная институциональность, подразумевающая обширное и глубокое влияние габитуса элиты на модели принятия политических решений, более эффективной и предпочтительной моделью, способной при определенной модификации сократить транзакционные издержки и создать тот уникальный прецедент внутрисистемной автономии, известной степени саморегуляции, к которому так стремится современное плюралистическое общество и демократическое государство?

В неинституционализованной модели, будучи рекрутированным в политико-административную систему, высокопоставленный чиновник приводит за собой команду — сплоченную группу людей, связанных с ним на уровне меж-

личностных и деловых контактов, преданных, обладающих схожими убеждениями и взглядами. Можно сказать, что каждый член команды относится к лицу, принимающему решение, (ЛПР) так, как в средние века вассал относился к сюзеру: их связывал жесткий неформальный договор, в рамках которого вассал брал на себя обязательство поддержать любое решение сюзерена, а в противном случае – расторгнуть договор.

ЛПР собирает вокруг себя людей – прежде всего, это его бывшие друзья, коллеги, партнеры, однокурсники, которые могут оказать ему помощь в борьбе против различных «групп интересов». В период подготовки к политико-административной деятельности от ЛПР требуется активное и сознательное выстраивание социальных связей, использование всех составляющих социального капитала, взаимодействие с «другими», разделяющими индивидуальные принципы потребления в эффективных с политико-административной точки зрения измерениях. ЛПР должно обладать уникальной способностью разделять самые различные потребительские ориентации, находить единомышленников, постепенно присваивать их пространство и контролировать данное пространство вне зависимости от актуальности для него того или иного поля потребления в конкретный момент.

Однако очевидно, что для профессиональной сферы принятия политических решений характерно синтетическое потребление продуктов различных сфер человеческой деятельности. ЛПР учитывает такой фактор как социальная связанность с целью обеспечить

эффективное партнерство с внешними по отношению к политико-административной системе ресурсами.

Стремление ЛПР обеспечить социальную и экономическую стабильность и эффективность в сфере своей компетенции неизбежно сталкивается с проблемой социальной связанности, выраженной в данном случае как ментально, так и инструментально: некоторые действия, необходимые с точки зрения социальной эффективности, подрывают устойчивость социального статуса ЛПР или создают впечатление сомнительности и шаткости его позиции, деструктивно влияющее на команду. В то же время такие решения могут быть потенциально опасны для норм прибыли, что также останавливает ЛПР. С другой стороны, социальная связанность, проявляющаяся как в команде, так и во внешних по отношению к системе партнерах, не позволяет ЛПР снизить социальную эффективность решений по отношению к некоторому минимальному уровню, в свою очередь гарантирующему стабильность его социального статуса.

Следует отметить, что значительная составляющая социальной связанности, ее ментальная часть, формируется мифами, некоторыми представлениями, которые индивид так или иначе приобрел в виде собственного опыта или в результате особого авторитетного (ответственного) акта коммуникации, в процессе которого представления транслируются как бы напрямую из блока памяти социальной системы. Мифы, актуализированные в моменты кризиса, перемещают индивида в несколько иное социальное пространство по сравнению с нормой, расширяют его

социальные представления, включая дополнительные стереотипы, в сферу значимых факторов для принятия решений.

Индивид, будучи ЛПР, очевидно не способен осуществлять свою деятельность в условиях кризиса, исходя исключительно из сопоставления рисков социальных волнений, значительно возрастающих в этот момент, и стремления к повышению норм прибыли. Соответственно, ему необходимы дополнительные стимульные и информативные компоненты абстрактного, даже трансцендентного характера, с помощью которых можно обобщить изменения в социальном пространстве и принять решение, выходящее за рамки стандартного политико-административного опыта.

В системе ненормативной институциональности индивид в подобной ситуации обращается к нормам, стремясь, таким образом, ввести кризисную систему в институциональные рамки. Однако ЛПР обнаруживает, что нормы более или менее нелегитимны и систематически не функционируют, что предполагает исключительно путь ненормативной институциональности, согласительную модель принятия решений. Некоторые режимы, в том числе режимы развитых стран, используют энергию гражданской активности для поддержания в системе некоторого допустимого уровня кризисности, интенсифицирующего ее работу. Однако принимая решения в рамках действующей сегодня нормативно-институциональной системы, ЛПР сталкиваются с невозможностью использования согласительной модели и необходимостью модификации норм, что создает,

в свою очередь, проблему дополнительных транзакционных издержек и делает такой способ стимуляции политико-административной системы неэффективным.

Актуальная российская элита, как и раньше, абсолютно персонифицирована. Авторитет властного института и транснациональной корпорации базируется исключительно на ряде имен, принимающих на себя не только функции собственников и управленцев, но и миссию господства в полном, традиционном значении — абсолютную ответственность за подотчетную организацию, работающих в ней людей, их деятельность в организации и даже вне ее. Истинный руководитель некой структуры в полном смысле является ее отцом, патернализм не есть абстрактный символ, теоретическая конструкция — это политическая реальность России. Но исследователи элитизма преимущественно уходят от рассмотрения данной предпосылки, обозначая ее как общефилософский контекст, не влияющий непосредственно на процессы распределения ресурсов. Следует отметить, что персонификация носит именно патерналистский характер, имидж лидера и его самоидентификация неизменно коррелируют с данным параметром.

Лидер как политический актер и институт предопределяет существование некоторой группы вокруг себя в связи с тем, что распределяет и перераспределяет ресурсы. Эта группа является, собственно, элитарной группой, ядром вокруг лидера, она — часть его габитуса, социального силового поля. Социальная дистанция до лидера равна нулю. Таким образом, группу можно

отождествить с лидером, сформировать единый образ. В социальном пространстве современного города действует множество элитарных групп, обладающих взаимопроникающими интересами. Однако в большинстве сфер одна социальная группа с лидером во главе является определяющей, стержнем, концептуально охватывающим всю конструкцию. Множество элитарных групп может не вполне подчиняться специфическому интенсивному ядру. Более того, демократический дискурс в своем базовом состоянии характеризуется, на наш взгляд, оторванностью от смыслового ядра (в данном случае в политической сфере). В процессе выстраивания незаконченных, гибких иерархий, пересекающихся пирамид неоднозначного подчинения одной группы другой, невзаимоисключающих, накладывающихся связей формируется тонкая сбалансированная система, в которой ядро способно выполнять свою смысловую функцию.

Ядро жестко персонифицировано. Члены группы являются исключительно сгустком воли и сознания лидера. Ядро выполняет свои функции, пока лидер способен сохранять обретенный в процессе конкурентной борьбы контроль над специфической областью социального пространства (в нашем случае — политической). Затем система переходит в кризисное состояние, период распада ядра, которое вызывает соответствующий хаос в иных группах и подсистемах.

Следует отметить также, что в редких случаях ядро способно длительно имитировать деятельность лидера после утраты им реального контроля над ситуацией. Важным дополнением

к данной гипотезе является предположение о том, что кроме основного, несущего конструкцию системы стержня, существуют также малые стержни, несущие подсистемы.

В процессе институционализации, координации, консолидации процессов выделяется базисный механизм, являющийся «первым среди равных» и определяемый личностью лидера, вне зависимости от того, как воспринимается данный лидер обществом — как традиционный, харизматический, рациональный или иной. Реальный лидер может быть вовсе не известен обществу; может затеряться среди лидеров малых ядер своей области социального поля. Однако определяющим в оценке его роли следует считать следующий критерий: ни одна элитарная группа не может не учитывать его мнения. Каждая способна игнорировать некоторые из других, но ядро, основу области социального пространства не может игнорировать ни одна социальная группа в принципе. В пространственном измерении стержневые группы распределяются неравномерно: некоторые контролируют небольшие районы и в рамках района являются основными смысловыми единицами системы управления, другие контролируют каждый шаг по пути развития человечества в той или иной области. Их господство не связано с абсолютной властью, правом вето, но ни одна группа в контролируемом пространстве не способна не учитывать их мнение и их реакцию на свои действия.

В связи с этим позиция элитарной социальной группы как единства, формирующего концептуальный и актуальный вектор лидера, определяется единой социальной связанностью всех чле-

нов группы, неким единым социальным портретом, в котором каждая черта каждого члена группы, даже имеющая наименьший возможный вес, учтена и соотносена с прочими.

Очевидно, что зацикливаться на фигуре лидера не следует, вместе с тем необходимо обязательно учитывать, что реакции лидера — на любые возможные вводные — являются определяющими, конституирующими факторами для группы. Фигура лидера обречена на философскую нагруженность в социальном контексте. Лидерами могут быть представители разных сегментов элиты, они могут осуществлять свое лидерство в различных экономических, политических и социальных условиях.

Исследование современной элиты опирается на теоретические разработки классиков управленческой мысли. Так, широко известные формальные принципы веберовской бюрократии [14, s. 650] не могут восприниматься в отрыве от его общей социологической теории. Позиция М. Вебера как социолога задает определенные рамки его интерпретации этого явления: исследователь, разрабатывая основные принципы новой бюрократии, исходил из знаний о недостатках, заметных обществу, и с позиций общественного мнения. Политический смысл старой бюрократии не рассматривался и не учитывался, в то время как описываемые им отдельные бюрократические структуры, имеющие значительную смысловую нагрузку, требовали содержательного анализа, а также выработки альтернатив, подготовки вариантов решения для тех, кого можно условно было назвать в XVIII–XIX вв. «политическими руководителями».

Г. Спенсер в одной из своих работ неоднократно упоминает о том, как сталкивались инициатива зарождающегося в Великобритании гражданского общества, частная предприимчивость и политико-управленческая воля членов парламента в очень узких вопросах, к примеру, при решении проблем благоустройстве портов, дорог, реформировании системы социального обеспечения и т. д. [9].

Но М. Вебер, не учитывая до известной степени политическую составляющую деятельности чиновников и чиновничью составляющую деятельности депутатов представительной ветви власти, рассматривает проблему политического основания общественной жизнедеятельности по-другому. В этой связи следует упомянуть две крупные работы М. Вебера: «О некоторых категориях понимающей социологии» [3] и «Протестантская этика и дух капитализма» [4]. В первой из упомянутых работ М. Вебер разрабатывает знаменитую модель трех типов действия индивида, дополняя ее затем двумя видами действий, ориентированными социально. Такая постановка вопроса изначально исключает абсолютность и универсальность разделения политического и управленческого процессов: в том случае, если действия индивида могут и должны быть ценностно-рациональными, целерациональными, обобщественными или общественными, индивид, даже будучи чиновником, не способен забыть о целях, ценностях, ориентированных на других людей. Ни один из принципов субъективного действия, логики субъективности не может реализовать должностной регламент или инструкцию —

узкоспециальное указание вышестоящего начальника или канцелярский рескрипт в административном документообороте. Таким образом, принципы профессиональной бюрократии, являясь, прежде всего, формальными, ориентированными на создание практической оболочки политического выбора, предполагают, что каждый чиновник является полноценным членом общества и способен ко всем типам действия по М. Веберу, включая способность к высшему проявлению — общественному действию.

Однако история показала, что чиновник не является полноценным членом общества: он не способен к действию, ориентированному одновременно на цель, на других членов общества и норму. В 1929 г. вышла работа Р. Михельса, в которой был выведен «железный закон олигархизации» [13], согласно которому всякая организация, сообщество (в том числе и городское) делится на управляющих, замыкающихся в себе, ориентированных на эгоистические интересы своего класса, и управляемых. «Железный закон олигархизации», по Р. Михельсу, работает, зачастую, в условиях дефицита политического: публичное, открытое политическое пространство или закрытое, этико-авторитарное не оставляют управленческому полю права на автономии, возможности установления режима внутренней самодостаточности, не позволяют рассматривать инструкцию как центр и правило бюрократической деятельности, за кропотливым исполнением которого скрывается эгоистический интерес.

Современные концепции публичного управления и в некоторой степени

менеджериальные модели, отказываются от механической политико-административной дихотомии, однако для нашего исследования необходимо знать: как можно ввести политическое измерение в пространство управления? Возможно ли это в современных условиях? Или аппарат управления в силу своей сложности и гигантских размеров неизменно будет повторять круги «кафкианского ада» — имперской канцелярии первой четверти XX в.?

Понятие политического определено в современной политической философии на основе сложного комплекса подходов, среди которых, упрощая концепцию В. А. Гуторова [5, с. 48], можно выделить несколько основных направлений: либеральная политическая философия, дискурс триады (свобода, право, справедливость) в редакции О. Хеффе и Дж. Ролза; коммунитаризм, представленный Ю. Хабермасом; аналитическое направление А. Бадью, Ч. Тэйлора. Очевидно, что выделение указанных философских школ в высшей степени условно. Либеральные интенции преобладают как в либеральной политической философии (закономерно), так и в коммунитаризме, в то время как аналитическая школа тяготеет к отрицанию универсальности либеральной триады и ставит вопрос нейтрально: возможно ли в принципе политику мыслить самостоятельно?

Обратимся к ответу на этот вопрос, который дает А. Бадью [2, с. 218], он называет политическое истинностной процедурой, т. е. процедурой установления истины, и оперирует следующими условиями ее осуществления:

- 1) коллективность: «Мы называем событие онтологически коллектив-

ным в том случае, если это событие является носителем некоторого универсального требования ко всем»; «центральной разновидностью политической деятельности является *собрание*» (здесь — философский концепт, а не реалья);

- 2) бесконечность: «Бесконечное вмешивается во все истинностные процедуры, но в первой позиции оно находится только в политике. Ведь только в политике размышление о возможном (а значит — о бесконечности ситуации) и будет самим ее процессом»;
- 3) политическое предписание (соотнесенность с *состоянием ситуации*): «установление фиксированной меры мощи государства и есть признак политического: блуждающий избыток мощи фиксируется политическим предъявлением мощи».

Мы ограничимся тремя названными требованиями, предъявляемыми к процедуре события с тем, чтобы оно могло быть признано политическим, хотя А. Бадью развивает далее сложное математическое доказательство с использованием теории множеств, показывающее различные измерения ситуации политического, взаимную соотнесенность политического и публичного и их соотнесенность с другими измерениями.

Теоретически можно определить, что требования А. Бадью вне контекста его общей философии соответствуют основным моделям идеального государства, разработанным Платоном и Аристотелем на основе реалий древнегреческого полиса. Коллективность была представлена Акрополем, беско-

нечность — сутью механизмов представительства и характером процедур законодательства, политическое предписание — культурно-исторической традицией Афинского государства (законы Драконта, Солона, военная культура — пентакосиомедимны). Таким образом, политику правильно было бы выстраивать свою позицию с учетом античных представлений о политической философии, более чем двухтысячелетней истории политической мысли и человечества.

Три вышеприведенных требования Бадью учитывались уже Аристотелем [1], хотя и не были разработаны на основе специфических примечаний и корреляций, которые характерны для его последователей 2300 лет спустя. Остается дополнить их определением А. Бадью, завершающимся содержательным, а не формальным критерием: «Приведем собственное определение демократии, из которого будет явствовать ее тождественность политике. <...> Демократия есть всегда сингулярное взаимное выправление свободы и равенства». Такая трактовка восходит к значимому для нас соотношению свободы и равенства, определенному А. де Токвилем в работе «Демократия в Америке»: граждане, обеспеченные равенством, готовы передать значительную область своей свободы (т. е., по А. Бадью, сократить дистанцию между индивидом и органами публичного управления) в обмен на безопасность [10, с. 27–91].

С учетом данного выше обширного определения понятия политического следует отметить, что:

- формальные требования, предъявляемые к политическому полю, не

- препятствуют, а способствуют выраженному, широкому и глубокому вмешательству политического в область публичного управления;
- конфигурация публичного управления, т. е. структуры бюрократии, должна непрерывно меняться в связи с тем, что сама система управления и класс бюрократии — предмет политического выбора, который, в соответствии с приведенными критериями, бесконечен в своей многовариантности и не допускает таких инвариантов, которые предусматривает «железный закон олигархизации»;
 - политический уровень можно разделить на 2 уровня: а) установление истины в пределах философской или этической истинностной процедуры («политическое предписание», «состояние ситуации», «несоразмерная мощь государства или иного властного института»); б) выбор конкретного направления развития, т. е. формирование системы представления об обществе в пределах установленной политической истины (должно стать профессиональной обязанностью чиновников и других «лидеров»), что предусматривает критерий коллективности: требование ко всем (в том числе требование к политику мыслить на уровне обеспечения равенства и свободы).

В настоящее время необходимо полноценное философско-политическое и теоретико-политическое обоснование возвращения политического измерения во все формы и структуры управленческого, которое могло бы деконструировать негативные эффекты

позитивистской и механической интерпретации концепции рациональной бюрократии М. Вебера. Необходимо вспомнить важный тезис, представленный в работе «О первоначальных принципах правления» Д. Юма: «Ничто не представляется более удивительным тем, кто рассматривает человеческие дела философски, чем та легкость, с которой меньшинство управляет большинством, и то безоговорочное смирение, с которым люди отказываются от собственных мнений и аффектов в пользу мнений и аффектов своих правителей. Если мы будем исследовать, при помощи каких средств достигается это чудо, то обнаружим, что как сила всегда на стороне управляемых, то правители в качестве своей опоры не имеют ничего, кроме мнения. Поэтому правление основывается только на мнении; и это правило распространяется как на самые деспотические и диктаторские правления, так и на самые свободные и демократические» [12, с. 503–507].

Понятие «мнение» (Meinung), по мнению М. Вебера, основывается на слове, в конечном счете, безусловно, восходящем к книге: правитель структурирует ситуацию правления с помощью языка, и это касается как политического правления в высоком смысле, так и элементарных управленческих операций. Механизм публичного управления устроен таким образом, что слово любого из тех, кто наделен компетенцией и компетентностью, полномочиями и ответственностью, вне зависимости от того, является ли он министром, мэром или младшим специалистом канцелярии, обладает силой истинностной процедуры, устанавливает универсаль-

ную, собирательную, публичную истину. Избежать искажений в процедуре и слове возможно только в том случае, если каждое слово каждого чиновника будет надлено смыслом, т. е. он будет обладать способностью внутреннего различения соответствующего политическому правлению, определенному во «взаимном выправлении свободы и равенства», и несоответствующего, в том числе сможет различать цели и не-цели государства или города.

Политическое измерение необходимо постоянно, непрерывно транслировать в пространство социального, подчеркивая значимость политического

выбора и его реализации для каждого. Особенно существенно это для управляющих, осуществляющих операции, значимые политические и социальные последствия которых они не могут увидеть, воспроизводящих технологию механически, в соответствии с инструкцией, не несущей никакой информации об актуальных основаниях и результатах их выполнения. Поэтому слово, воплощенное во мнении, должно оставаться основным и преобладающим инструментом публичного управления, в котором сочетаются политическое и управленческое измерения и проявляется их социальная значимость.

1. *Аристотель*. Политика. Минск: Литература, 1998.
2. *Бадью А.* Можно ли мыслить политику? Краткий курс метаполитики. М.: Логос, 2005.
3. *Вебер М.* О некоторых категориях понимающей социологии // *Вебер М.* Избранное. М.: Прогресс, 1990.
4. *Вебер М.* Протестантская этика и дух капитализма // *Вебер М.* Избранное. М.: Прогресс, 1990.
5. *Гуторов В. А.* Гражданское общество: эволюция практической философии и современная реальность // Стратегии формирования гражданского общества в России. СПб.: Изд-во НИИХ СПбГУ, 2002.
6. *Идзи К., Ямасита К., Спатаро С.* Антиступор. Инструмент лично для Вас, Вашей команды и Вашего мира. М.: Эксмо, 2006.
7. *Кафка Ф.* Замок // Процесс. Замок. Новеллы и притчи. Из дневников. М.: Радуга, 1989.
8. *Минцберг Г.* Структура в кулаке. Создание эффективной организации. СПб.: Питер, 2002.
9. *Спенсер Г.* Опыт научные, политические и философские. Минск: Современный литератор, 1998.
10. *Токвиль А.* Демократия в Америке. М.: Прогресс, 1992.
11. *Фуко М.* Интеллектуалы и власть. М.: Практика, 2004.
12. *Юм Д.* О первоначальных принципах правления // *Юм Д.* Сочинения: в 2 т. М.: Мысль, 1996. Т. 2.
13. *Michels R.* Zur Soziologie des Parteiwesens in der modernen Demokratie: Untersuchungen über die oligarchen Tendenzen des Gruppenlebens. Leipzig: Klinkhard, 1997. K. XIX.
14. *Weber M.* Bürokratie // *Weber M.* Wirtschaft und Gesellschaft. Thübingen: Verlag J.C.B. Mohr, 1922.

Н. Ю. ЛАПИНА ПОЛИТИЧЕСКОЕ ИЗМЕРЕНИЕ ЖЕНСКОГО ВОПРОСА ВО ФРАНЦИИ

Ключевые слова:

Франция, женский вопрос, общественная наука, женский труд, права женщин, роль женщин в политике

KEY WORDS:

France, female disputed issue, social science, female labor, women's rights, the role of women in politics

Статья посвящена исследованию роли женщин в политической жизни Франции. Автор обсуждает широкий спектр вопросов, связанных с представительством женщин в политике и власти. Анализируются этапы и логика феминизации политической элиты; изучаются факторы, препятствующие и способствующие продвижению женщин в большую политику; исследуется представительство женщин в органах власти и особенности женского лидерства.

The article is dedicated to investigation of the role of women in political life of France. The author discusses the wide scope of the problems connected with representation of women in politics and power. The stages and logic of political elite feminization are analyzed, the factors which prevent and benefit to women promotion to big policy are investigated, and representation of women in state power organs as well as specific features of female leadership are studied.

Французская общественная наука не сразу пришла к изучению роли женщин в политике. Первоначально в центре внимания исследователей были такие вопросы, как социально-экономическое положение женщин; особенности женского труда; история борьбы женщин за свои права. Первыми к изучению вопроса о месте женщин в политике обратились политологи. В послевоенный период женщины интересовали политическую науку прежде всего как новая категория избирателей, недавно получившая право голоса [6; 7]. До 1990-х гг. во французском научном сообществе интереса к этой теме не наблюдалось. Сами женщины, участницы демократического движения, воспитанные в левой политической культуре, испытывали глубокое недоверие к политике.

Научное осмысление «женского» вопроса в его политическом измерении во Франции началось одновременно с осознанием этого требования женскими демократическими организациями (1990-е гг.). Именно поэтому некоторые исследования того времени носили остро полемический характер, в них формулировались аргументы в пользу открытости политики и гендерного баланса в органах власти. В конце XX в. политологи и социологи сыграли большую роль в «переведении» демократических требований, выдвигаемых женским движением, в политические [11], участвовали в организации общественных дебатов относительно способов достижения политического равноправия между мужчинами и женщинами [13]. В последнее десятилетие XX в. дискус-

сии о роли женщин в политике развернулись на фоне снижения доверия французского общества к политическим институтам и элите. В этих условиях «маргинализация» женщин в структурах власти стала рассматриваться как симптом кризисного состояния системы политического представительства, а феминизация элиты — как способ выхода из него [18].

На сегодняшний день во Франции сложились условия и институциональная среда для изучения места и роли женщин в политике. В Центре исследований по вопросам труда и власти Университета Тулуза-Мирай изучаются политическая активность и политические предпочтения женщин. В рамках Центра изучения истории Института политических наук (Париж) действует постоянный семинар, посвященный роли женщин в публичной политике. Этими вопросами занимаются Центр исследования французской политической жизни при Национальном центре научных исследований и созданная в рамках Французской ассоциации политической науки группа «Гендер и политика». По данной теме проводятся междисциплинарные исследования, защищаются диссертации, ежегодно публикуются десятки книг и статей. Наряду с исследовательскими центрами проблемами равноправия женщин активно занимаются и государственные учреждения. В начале 1980-х гг. во Франции было создано Министерство по делам женщин¹.

В настоящее время вопросами прав женщин занимается Министерство тру-

да, социальных отношений, семьи, социальной солидарности и проблем развития города, которое регулярно публикует отчеты по вопросам равенства возможностей мужчин и женщин [12]. В 1995 г. была основана Обсерватория по изучению неравенства при премьер-министре, отслеживающая исполнение основных законов в области гендерного равноправия в экономической, социальной и политической сферах.

Во французской научной литературе обсуждается широкий спектр вопросов, связанных с представительством женщин в политике и власти: анализируются этапы и логика феминизации политической элиты; изучаются факторы, препятствующие и способствующие продвижению женщин в большую политику; исследуется представительство женщин в органах власти и особенности женского лидерства.

Этапы и логика феминизации политической элиты во Франции

В процессе феминизации французской политической элиты выделяются три периода.

Первый период (1930 — начало 1980-х гг.) — это время «точечных назначений» женщин во власть. Впервые женщины получили высокие посты в исполнительной власти во времена Народного Фронта (1944 г.), еще до того, как им было предоставлено право участвовать в выборах. В первые послевоенные годы редкие женщины появлялись в министерских кабинетах и обеих палатах парламента.

Второй период (1980–2000-е гг.) связан с избранием президентом Франции Ф. Миттерана (1981 г.) и продви-

¹ В середине 1990-х гг. министерство было упразднено.

жением женщин в органы исполнительной власти².

Третий период ведет свой отсчет с 2000-х гг., когда французским государством были предприняты шаги в направлении институционализации политического равноправия между мужчинами и женщинами: в 1999 г. в Конституцию Франции были внесены поправки о «равном доступе женщин и мужчин к выборным постам и государственным должностям», в 2000–2007 гг. изменен избирательный закон³.

Французские исследователи уделяют большое внимание процессам обновления политического класса. Отмечается, что феминизация элиты во Франции началась с органов исполнительной власти и лишь в 2000-е гг. за-

тонула власть представительную. В этой связи политической наукой рассматривается третий этап институционального продвижения женщин во власть. Некоторые исследователи склонны полагать, что центральную роль в «открытии» представительных органов власти для женщин сыграли политические акторы — партии, и в частности Французская социалистическая партия (ФСП), одной из первых принявшая решение закрепить на парламентских выборах 28% одномандатных округов за кандидатами-женщинами. Ряд аналитиков выделяют решающую роль французского государства в решении вопроса о выравнивании шансов мужчин и женщин в политике [16]. С принятием нового законодательства, пишет политолог М. Сино, Франция стала первой страной в Европе, которая устанавливала для политических партий правила паритета между женщинами и мужчинами в ходе выборов [18]. Позитивные стороны изменения институционального дизайна у большинства ученых не вызывают сомнений, хотя в исследованиях отмечается несовершенство законодательства.

Факторы, препятствующие продвижению французских женщин в политику

Аналитики ищут ответ на вопрос, почему Франция позже других стран Европы предоставила женщинам политические права и открыла им путь в большую политику [14]. Среди факторов, обусловивших политическое отставание Франции и препятствовавших продвижению женщин в политику и власть, чаще всего называют истори-

² В различных правительствах, сформированных социалистами (1980–1990-е гг.), на многие министерские посты были назначены женщины, составлявшие в разное время от 10% до 30% состава кабинета.

³ В соответствии с законом 2000 г. в партийных списках кандидатов на выборах, проводящихся на основе пропорционального голосования (муниципальные, региональные и выборы в Европарламент), должно быть равное количество лиц мужского и женского пола. На партии, не соблюдающие принцип равенства, накладываются штрафные санкции. В 2007 г. был принят закон, устанавливающий равенство между мужчинами и женщинами в исполнительных органах власти коммун (с числом жителей свыше 3500 человек), регионов и департаментов. В соответствии с законом мэры городов и руководители исполнительной власти в департаментах обязаны иметь заместителей противоположного пола. Кроме этого вводились финансовые санкции против политических партий, которые не соблюдают принцип равенства в процессе распределения одномандатных округов на парламентских выборах.

ческие традиции, особенности политической культуры, специфику политических институтов, сохранение стереотипов массового и индивидуального сознания.

Обращаясь к истории, ученые чаще всего пишут о традициях салического права, лишивших женщин права наследования короны, и Французской революции 1789 г., отказавшей женщинам в политических правах. В исследованиях на эту тему говорится также о религиозных мотивах: в католических странах, в отличие от протестантского мира, женщина в большей степени занимала подчиненное положение, и общество не было готово предоставлять ей те же права, что и мужчине. К тому же католическая церковь не рекомендовала женщинам участвовать в политической жизни [6, р. 140].

Немалая роль приписывается социальным условиям и, в частности, отсутствию во Франции мощного ассоциативного движения, характерного для стран Северной Европы, в котором на равных принимали участие мужчины и женщины [2; 14].

Препятствием на пути продвижения женщин в политику, считает известный историк, специалист по истории женского вопроса М. Перро, стала французская куртуазная культура, которая акцентировала внимание на вирильности мужчины и очаровании разделяющей с ним жизнь женщины. Из этого делался вывод об особом «темпераменте» французских женщин, якобы, не претендующих на первые роли [16].

Фактором, препятствовавшим продвижению женщин в большую политику, является также французская поли-

тическая культура. Исторически сторонники светского республиканизма во Франции отказывались от предоставления женщинам политических прав, аргументируя свою позицию тем, что участие женщин в выборах усилит политическое влияние церкви [6, р. 10]. В дискуссии о предоставлении женщинам равного с мужчинами доступа к выборным и государственным должностям большую роль играло представление о неделимости национального суверенитета, предполагающее, что Франция состоит из граждан, независимо от их гендерной, расовой или религиозной принадлежности. В целостной республиканской нации деление на мужчин и женщин рассматривалось как недопустимое. Потребовались десятилетия политической борьбы, острых общественно-политических дискуссий, прежде чем были приняты законы, в которых ставился вопрос о равном доступе мужчин и женщин ко всем государственным и общественным должностям [18].

В политологической литературе обсуждаются институциональные ограничения, препятствующие продвижению женщин в большую политику. К ним принято относить проведение выборов по одномандатным округам. На это обстоятельство еще в 1955 г. обратил внимание М. Дюверже, отмечавший, что логика принятия решений у руководства политических партий такова, что за женщиной никогда не будет закреплен избирательный округ, в котором победа гарантирована [7, р. 89]. В известной степени этот принцип продолжает действовать и сегодня. Также ограничивает возможность продвижения женщин принятая во Фран-

ции практика совмещения депутатских мандатов, которая широко распространена среди политиков-мужчин [15]. Во многих исследованиях отмечаются особенности функционирования политических партий, создававшихся мужчинами и сохранивших «мужскую культуру». В них женщине непросто найти собственное место и тем более стать лидером [10, р. 32].

Исследуя проблему «стеклянного потолка», который препятствует продвижению женщин на руководящие должности, многие авторы обращаются к изучению факторов социально-психологического характера. При этом подчеркивается: во французском обществе до сих пор сохраняются стереотипы в отношении неспособности женщин выполнять ответственные функции; распространено мнение, что женщине сложно совмещать обязанности хозяйки дома, матери и ответственного работника [5, р. 197–202]. Кроме того, в качестве препятствий участию женщин в большой политике рассматривается такой фактор как их неадаптированность к существующей организации труда и устоявшимся в обществе правилам карьерного продвижения. Аналитики обращают внимание на разрыв между численностью женщин-выпускниц высших учебных заведений (57%) и той группы, кто избрал престижную специализацию (девушки составляют 24% выпускников инженерных школ) [5, р. 197–202; 17]. Многие студентки, считает кандидат на президентских выборах 2007 г. от ФСП С. Руаяль, со временем снижают первоначальный уровень ожиданий, поскольку недостаточно уверены в себе [17, р. 186–187]. Кроме того, женщины не

готовы делать карьеру «любой ценой» по правилам, которые были выработаны мужчинами, их не устраивают жесткие модели организации труда и сформировавшиеся критерии продвижения по иерархической лестнице [19, р. 81]. Нередко они сами опасаются карьерного роста, считая, что любая неудача будет интерпретирована окружающими как неспособность женщины выполнять ответственные функции [21].

Исследователь отмечает, что женщины не используют стратегий, которые могли бы способствовать их продвижению по карьерной лестнице: они слабо вовлечены в профессиональные сети, недостаточно активно участвуют в деятельности ассоциаций выпускников учебных заведений, которые помогают своим членам делать профессиональную карьеру. Во Франции, как отмечается в докладе Экономического и социального совета, существует относительно немного успешных женщин-руководителей, образ которых мог бы стимулировать начинающих профессионалов. Еще одним тормозом на пути продвижения женщин на руководящие должности является разница в оплате между руководителями-женщинами и мужчинами. В категории руководителей она в среднем составляет 19%, а в отдельных возрастных группах еще более выражена: 17,8% для лиц менее 30 лет и 35,2% для лиц старше 50 [5, р. 199]. Анализируя препятствия на пути карьерного роста женщин, исследователи, тем не менее, признают, что за последние два десятилетия и сами женщины, и общество, в котором они живут, изменились, что создает условия для обновления французской политической элиты.

Факторы, способствующие продвижению женщин на руководящие посты

В послевоенной Франции главным препятствием на пути женщин в большую политику были сами женщины, в ту пору еще не сформировавшиеся как «автономные» личности: они не имели собственных политических суждений, голосовали преимущественно, как их мужья, в целом мало интересовались политикой [6, р. 191]. Сегодня, как подчеркивается в большинстве политических исследований, ситуация кардинальным образом изменилась: женщины превратились в полноценных избирателей, а различие между «женским» и «мужским» типом голосования отсутствует⁴.

В современной Франции повысился социальный статус женщин, их самостоятельность и профессиональная активность. Эти факторы сказались на отношении общества к феномену «женщины в политике». На настроения французов оказывает влияние международный опыт, свидетельствующий о том, что большое число женщин в разных странах мира успешно справляются со своими обязанностями на ответственных постах. В прошлое уходят представления о том, что французское общество не готово голосовать за женщин⁵. В 1990-е гг. более 80% французов

высказали согласие на избрание президента-женщины [14]. На выборах в 2007 г. одним из основных претендентов на президентское кресло стала кандидат от французской социалистической партии (ФСП) С. Руаяль, за которую во втором туре было подано 46,9% голосов избирателей.

По мере легитимации политического статуса женщины менялось отношение к ней внутри политических партий. Пример ультралевых партий, в которых женщины с самого начала занимали руководящие посты, заставил другие политические образования изменить свое отношение к женщинам. В 1997 г. ФСП было принято решение о закреплении трети одномандатных округов за женщинами, а в 2008 г. первым секретарем партии была избрана женщина — М. Обри. В начале 2000-х гг. в устав троцкистской «Коммунистической лиги» было внесено положение о квотах. В настоящее время в руководящих органах партии (Политбюро, Национальная дирекция) женщины и мужчины представлены в равной пропорции (50:50). В 1999 г. впервые во французской истории крупную правую политическую партию — Объединение в поддержку республики — возглавила М. Алио-Мари. Продвижение женщин по партийной линии, убеждена социолог Ф. Гаспар, не было «естественным»: политические партии были вынуждены «интегрировать» женщин, поскольку те в значительной степени определяли результаты выборов [10; 28].

В последнее десятилетие изменилось отношение государства к проблеме равного доступа мужчин и женщин к выборным и государственным должностям. Институционализация новых

⁴ С той лишь разницей, что женщины реже, чем мужчины, голосуют за крайне правые партии. См. подробнее: [20].

⁵ Опросы, проводившиеся в 1960-е гг., свидетельствовали о том, что более 80% французов выступают против избрания президента-женщины, в 1970-е гг. их доля составляла 69%. См.: [2].

правил стала результатом острой общественно-политической борьбы. Большую роль в изменении институционального дизайна сыграл международный позитивный опыт в предоставлении равных политических прав. С 1980-х гг. международные организации стали уделять возрастающее внимание вопросам продвижения женщин на высокие посты в политике и власти. В 1979 г. ООН была принята «Конвенция за ликвидацию всех форм дискриминации в отношении женщин»⁶, а Европейским Союзом — директива, направленная на уравнивание прав мужчин и женщин на рабочем месте (1976 г.). В Западной Европе начали проводиться семинары, конференции, коллоквиумы, посвященные положению женщин. В 1989 г. в Страсбурге прошел семинар «Демократия равенства», в ходе которого обсуждались вопросы, связанные с равенством шансов мужчин и женщин в политике. Шаги, предпринятые французским государством в направлении предоставления женщинам равных с мужчинами возможностей в доступе к выборным и государственным должностям, вписывались в общемировую тенденцию, хотя и имели свою специфику [4, р. 77]. Тем не менее, между правом женщин участвовать в выборах и правом быть избранными сохраняется существенный разрыв, а в депутатском корпусе женщины составляют меньшинство.

⁶ В документе ставился вопрос о выделении квот для женщин в представительных (законодательных) органах власти и структурах исполнительной власти, в списках кандидатов в депутаты, в руководящих органах партий и движений.

Представительство французских женщин в органах исполнительной и законодательной власти

Начиная с 1980-х гг. во Франции сформировалось целое поколение женщин, сделавших карьеру в органах исполнительной власти. Назначение женщин на министерские посты в эти годы превратилось в политическую норму. В научной литературе отмечается, что первоначально женщины возглавляли социальные министерства, однако со временем им стали доверять «неженские посты» — Э. Гигу была назначена министром юстиции, Э. Крессон — министром сельского хозяйства, позже министром внешней торговли и туризма, а в 1991 г. — премьер-министром. В 2002 г. произошло «революционное» назначение: М. Алио-Мари возглавила Министерство обороны. В правительстве, сформированном после победы Н. Саркози на президентских выборах 2007 г., насчитывается семь женщин-министров (из 17) и шесть женщин-государственных секретарей (из 22). Женщинам доверены ключевые министерские посты: М. Алио-Мари возглавила Министерство внутренних дел, К. Лагард — Министерство экономики, промышленности и занятости, Р. Дати — Министерство юстиции, В. Пекресс — Министерство образования и научных исследований, К. Бутэн — Министерство жилищного строительства и развития города.

Успехи, одержанные женщинами в исполнительной власти, стимулировали их продвижение в органы власти

представительной. Особенно отчетливо эта тенденция проявилась с принятием нового законодательства о выборах. За последние годы доля женщин в Европейском парламенте возросла до 43,6% (2004), в Сенате — до 21,8% (2008), в Национальном собрании — до 18,5%. Вместе с тем исследователи, изучающие представительство женщин в выборных органах власти, подчеркивают, что феминизация главным образом затронула уровень местной и региональной элиты. В настоящее время в региональных и муниципальных собраниях доля женщин составляет, соответственно, 47,6% и 35%, однако среди мэров городов женское представительство невелико 13,8% (2008) [8]. За последние несколько лет существенно изменился социальный профиль локальной элиты: она стала более молодой (более одной четверти муниципальных советников-женщин моложе 40 лет по сравнению с 15% мужчин). Расширился бассейн рекрутирования местной элиты: среди муниципальных советников-женщин выросло представительство учащихся и домашних хозяек. Более диверсифицированным стал их профессиональный состав: среди советников муниципалитетов и регионов насчитывается больше, чем в прошлом, государственных служащих и работников сферы образования. В местных собраниях появились представители профессий, которые в прошлом отсутствовали (медицинский персонал, работники социальных служб). Новым явлением становится избрание на местном и региональном уровнях женщин из среды иммигрантов (11,5% по сравнению с 6,5% среди мужчин) [18].

Особенности мужского и женского лидерства во власти и бизнесе

В рамках дискуссии о соотношении универсального и частного ведется спор о том, чем женщина-лидер отличается от мужчины, какие изменения может принести ее деятельность в политике или бизнесе. Обратимся к проблематике, обсуждаемой в современных французских изданиях, посвященных специфике женского лидерства. Может ли женщина-руководитель изменить политику и власть? В 1950-е гг. М. Доган и Ж. Нарбонн с большим скепсисом относились к тезису, что, придя в политику, женщины смогут сделать ее более гуманной и честной. Этой точке зрения противостоит мнение, что феминизация элиты будет способствовать улучшению качества политического класса и политики в целом. Приведем высказывание в прошлом министра, а в настоящее время первого секретаря ФСП М. Обри: «Женщины, более реалистично смотрят на мир, больше интересуются самой работой, а не властью. Они могут принести новые подходы к политике, сделать ее более конкретной и близкой людям».

«Женский подход к политике противостоит риторическому и рациональному якобинству», — убеждена сенатор, социалистка И. Буайе. Приход женщин в политику станет способом модернизации политических институтов. «Женщины, — говорит она, — благодаря своему особому опыту обладают всеми необходимыми качествами, чтобы обновить демократию. Они ближе к реальной жизни, умеют слушать, с вниманием от-

носятся к конкретным вопросам повседневности» [4, р. 85].

Женщинам свойственна, считает эксперт И. Буайе, «интеллектуальная честность». Они обладают большой смелостью в политике, в сложной ситуации могут выйти на трибуну, отстаивая собственное мнение, даже если оно расходится с мнением фракции. В этой связи нередко вспоминают бывшего министра здравоохранения С. Вейль, которая в 1970-е гг. вела борьбу за разрешение во Франции аборт.

Женщин-руководителей отличает сочетание эффективности и «более человеческого» подхода к труду. Рассуждая об эффективности деятельности женщин на ответственных постах, французские авторы ссылаются на англо-саксонские социологические исследования, которые показали, что феминизация руководящих органов предприятий приводит к повышению рентабельности [5, р. 197–202]. Будучи эффективными работниками, они стремятся придать работе «человеческое измерение», установить нормальный график рабочего времени. Во многом это связано с тем, что женщины хотят достичь равновесия в своей профессиональной и личной жизни. Долгое время во Франции было распространено мнение, что женщины занимаются политикой, чтобы компенсировать свои неудачи в личной жизни. В 1950–1960-е гг. о женщинах, сделавших карьеру, говорили, что они «замужем за политикой». Это мнение подтверждалось статистически: 2/5 депутатов-женщин Национального собрания и Совета Республики (название высшей палаты парламента в годы Четвертой Республики)

в послевоенной Франции были вдовами, разведенными и незамужними [6]. Сегодня ситуация изменилась: на высокие посты в политику и власть приходят женщины, состоявшие в своей семейной жизни.

Широко распространена точка зрения, что *женщины работают больше и лучше на ответственных постах, чем мужчины*. Это связано с тем, что женщине, считают исследователи, нужно всякий раз доказывать, что она способна выполнять ответственные функции, идет ли речь о политике или бизнесе. У этой проблемы есть и обратная сторона: женщины-руководители убеждены, что на ответственных постах от них требуют больше, чем от мужчин [13, р. 167]. Как представляется, за этими суждениями скрывается «страх ошибки» и определенная неуверенность в себе. Однако эта логика распространялась преимущественно на первое поколение женщин-руководителей. Сегодня возникла привычка видеть женщин на ответственных постах. Более молодое поколение женщин в иерархии власти чувствует себя более комфортно, чем их предшественницы. Аналогичные процессы наблюдаются внутри предприятия: «Позиции женщин на предприятиях укрепляются, а мужчины нередко остаются на вторых ролях. Среди молодых отсутствуют представления о традиционной роли женщины. На предприятиях больше практически не разделяют сотрудников на мужчин и женщин», — указывает эксперт, представляющий ассоциацию средних предприятий Франции.

Долгое время в политике и на ответственных должностях женщине приходилось становиться «мужчиной».

Это мнение высказывалось многими французскими исследователями гендерных проблем, как женщинами, так и мужчинами. Приведем слова одного из них: «Если красивая женщина во Франции получает высокий пост, то обычно принято говорить, что она продвинулась благодаря своей красоте. Во французской политике женщины быстро маскулинизируются, не позволяя себе быть эlegantными». В литературе отмечается, что первое поколение женщин-политиков и руководителей были вынуждены вести себя по-мужски, чтобы их «женскость» не привлекала к себе внимания и не раздражала окружающих.

Но существует и другая точка зрения: сегодня у женщины, занимающей высокий государственный пост появился выбор: она может быть женственной или, если хочет, строгой. В этой связи участники опроса вспоминали избирательную кампанию кандидата на президентский пост С. Руаяль, которая умело подчеркивала свою женственность, привязанность к семье, создавая образ «заботливой матери», способной проявить эти свои качества на уровне государства. Особенностью женщины-политика, убежден высокопоставленный чиновник, работавший с несколькими женщинами-министрами, является «большой репертуар» поведенческих стратегий. Так, министр внутренних дел М. Алио-Мари «когда надо, бывает сурова, когда надо, строга, в другой ситуации — скучна. Она умеет прекрасно общаться с простыми людьми».

Женщины, в отличие от мужчин, как отмечают исследователи, по окончании политической карьеры не считают себя «социально умершими» [1].

Многие из них, уходя из политики, находят себе интересный вид деятельности — общественной или профессиональной. Наши эксперты связывают это с «богатым внутренним миром» женщины, ее способностью адаптироваться к различным ситуациям, коммуникабельностью. «Мужчины боятся в 60–65 лет остаться ни с чем, — говорит П. Крезон: Они не умеют ничего другого, кроме как заниматься политикой. А у женщин масса дел. У меня есть внук, и я счастлива, когда мне оставляют его. Я могу не пойти на манифестацию, если мне надо им заниматься. Женщина хорошо понимает, что она в политике не навсегда».

В дискуссии относительно женского лидерства позиции четко распределены. Одни, и в частности сами женщины, сделавшие карьеру, убеждены, что женщины иначе относятся к своим обязанностям, чем мужчины, и являются носителями иной культуры. Сторонникам этой точки зрения оппонировать те, кто считает, что женщины на ответственных постах ничем не отличаются от их коллег-мужчин. Это мнение кратко выразил эксперт, считающий, что «особого типа женского лидерства не существует». Есть и средняя позиция: различий между женщинами и мужчинами-управленцами не существует, полагает известный французский социолог А. Турен, но климат в обществе станет лучше, если в большую политику и на руководящие посты в государственных учреждениях придет больше женщин.

Продвижение женщин на ведущие позиции в политике и бизнесе во Франции: взгляд в будущее

В последние два десятилетия во Франции влияние женщин в политике, власти и бизнесе возросло. Женщины так успешно продвигаются на высокие посты, что в масс-медиа стала модной тема «мужских опасений» перед лицом «набирающих силу женщин» [14].

Можно выделить как минимум три возможных модели продвижения женщин во французской власти: *модель постепенного роста, модель парашютирования, модель наследования.*

Модель постепенно роста во Франции достаточно востребована. Речь идет о карьере профессионалов, которые благодаря своим качествам продвигаются по карьерной лестнице в исполнительной власти. Однако в отличие от россиянок, французские женщины имеют осознанную карьерно ориентированную стратегию, которую удается реализовать благодаря четко действующим механизмам кадрового отбора и продвижения на государственной службе. В представительной власти модель постепенного роста реализуется с помощью механизма выдвижения. Этот механизм оказывается действенным для женщин, представляющих структуры гражданского общества. Среди них немало лиц, занятых в социальной сфере (врачи, учителя, медсестры, социальные работники, воспитатели). Сначала активисты продвигаются в рамках политических партий и общественных организаций, избираются на местных и региональных выбо-

рах и при успешном стечении обстоятельств позже становятся депутатами Национального собрания или Сената. Вот как свой путь в политику оценивает П. Крезон, депутат Национального собрания Франции от Французской социалистической партии, выступившая экспертом по вопросам женского лидерства: «Чтобы не разочароваться в политике, лучше начинать свою политическую карьеру снизу, с малых дел. Сначала я была членом муниципального совета (с 1977 г.), затем заместителем мэра. Я прошла длинный путь, прежде чем мои коллеги по партии попросили меня выставить кандидатуру на выборах в парламент. Чтобы сделать карьеру, недостаточно стать членом партии, надо войти в муниципальный совет, работая в котором начинаешь понимать не только суть политики, но и реалии жизни. Думаю, это был для меня ключевой момент в биографии. Это было начало моего образования: я знакомилась с жизнью, училась работать с досье, постигала технические стороны работы. Какой-то период я была советником-делегатом, затем стала заместителем мэра. Занималась вопросами детства, затем городским развитием. На каждой новой ступеньке мой горизонт расширялся, я училась и узнавала что-то новое». Механизм выдвижения предполагает, что политическая карьера делается медленно — в течение пятнадцати-двадцати лет.

Вторая модель — *модель парашютирования.* Во Франции применительно к исполнительной власти чаще используется термин *назначения*, тогда как парашютирование подразумевает предложение баллотироваться на выборах, в ходе которых победа кандида-

ту практически обеспечена. Формально назначение на высокий пост в исполнительной власти открыто для женщин, закончивших престижные учебные заведения, такие как Национальная школа администрации или Политехническая школа, которые готовят высшие кадры системы государственного управления. Но на практике большую роль в процессе назначения играют неформальные отношения (дружеские связи; вхождение в близкий круг первого лица). Французская элита существенно отличается от российской. Во-первых, сегмент государственной элиты во Франции гомогенен, что обеспечивается схожими условиями социализации, образования и карьерного продвижения ее представителей. Во-вторых, профессиональный и социальный капиталы во Франции должны подкрепляться капиталом политическим. «Сделать политическую карьеру вне партии, — отмечает наш эксперт женщина-политик, — практически невозможно». Этим путем в большую политику пришли С. Руаяль, кандидат на президентских выборах (2007 г.) от ФСП, нынешний министр юстиции Р. Дати. Сами женщины предпочитают этот путь в большую политику участию в выборах, однако эксперты подчеркивают его ненадежность, поскольку назначение всегда зависит от решения находящихся у власти мужчин.

Модель наследования предполагает, что политический капитал передается внутри семьи или ее близким друзьям. Во Франции принадлежность к семье нотаблей дает возможность *наследнику* либо избираться на местных, региональных или общенациональных выбо-

рах, либо открывает ему дорогу в исполнительную власть.

«Есть немало политиков-мужчин, которые являются наследниками. Так, был политик, мэр Тулузы, и его отец тоже был мэром этого города. В Сенате заседают внуки, правнуки, представители известных аристократических семей», — отмечает эксперт. К политическим наследникам опрошенные нами эксперты относят министра здравоохранения и спорта Р. Башло, отец которой был депутатом; первого секретаря ФСП М. Обри, дочь известного французского социалиста Ж. Делора; сына президента Н. Саркози, сделавшего карьеру внутри находящейся у власти партии «Союз за народное движение». Между тем, модель наследования в современной Франции, как считают исследователи гендерного аспекта в политике, применяется все реже и реже («нотабли — это прошлое, а не будущее французской политики»). «В прошлом карьера женщин напрямую зависела от мужчин — на первые места продвигались помощницы, любовницы, друзья. Сейчас ситуация меняется. Думаю, что большинство женщин пришли в политику моим путем — через муниципальный совет, должность мэра или его заместителя», — говорит П. Крезон. В политике возрастает, если воспользоваться выражением П. Розанваллона, доля «женщин-индивидуумов», которые продвигаются на высокие посты исключительно благодаря своим деловым качествам, а не поддержке ближайшего окружения или семьи [9].

Во Франции первоначально при продвижении на высокие посты в политике действовали неформальные механизмы (дружеские, семейные связи,

вхождение в близкий круг первого лица). С принятием законов о равном доступе женщин и мужчин к выборным и государственным должностям, стали утверждаться формальные механизмы продвижения женщин в политику и власть. Сегодня во Франции одновременно действуют различные социальные лифты. Одна группа опрошенных утверждает, что наиболее эффективным из них является государственная служба, мотивируя свою позицию тем, что основным принципом государственной службы является равенство в продвижении по карьерной лестнице для мужчин и женщин. Этот тезис подтверждается данными статистики: в 2005 г. по конкурсу на государственную службу было принято 61 % женщин и 39 % мужчин [5, р. 197–202; 17]. Другие — в качестве наиболее действенного социального лифта называют институт политических партий.

Тем не менее, остается неясно, насколько феминизация политики, власти и бизнеса во Франции является временной или долгосрочной тенденцией. На этот счет у французских авторов и наших интервьюируемых не существует единого мнения. Одни считают, что женщины приходят во власть, поскольку политика приобретает «женское лицо» и в ней возрастает значимость социальных проблем, таких как образование, воспитание, здравоохранение [3]. Другие делают акцент на усилении борьбы женщин за свои права [13]. Третьи убеждены, что рост влияния женщин напрямую связан с изменением отношения общества к политике и статусу политической деятельности. А, следовательно, открытым остается вопрос: сохранится ли влия-

ние женщин в политике, если политика в новых условиях станет более агрессивной и будет требовать от политиков соответствующих качеств?

Наши эксперты отмечают, что активность и уровень участия женщин в политике будет зависеть от влияния политических партий и их готовности продвигать женщин на ведущие позиции. В этой связи политические активисты осознают необходимость изменения внутрипартийной культуры. Представители гражданского общества подчеркивают важность активизации женских организаций и преодоления сохраняющихся в обществе стереотипов в отношении женщин-руководителей.

В перспективе, считают исследователи гендерного аспекта в политике, продвигаться на ведущие позиции в политике будут женщины, представляющие гражданское общество. Много будет зависеть от правовых основ вовлечения женщин в управление обществом, государством, предприятием. В этой связи многими авторами и участниками опроса ставится вопрос об изменении функционирования властных и политических институтов через введение квот. Сегодня вопрос о квотах во Франции вышел за пределы мира политики и обсуждается в кругу женщин, борющихся за равенство возможностей выдвижения на руководящие должности на предприятиях. В этой связи чаще всего апеллируют к опыту скандинавских стран, в которых введены квоты на представительство женщин в руководящих органах предприятий. Женщины во Франции завоевывали свои политические и социальные права в борьбе. В будущем эта логика вряд ли изменится: надо постоянно

оказывать давление на власть, чтобы женщины приобщались к политической и общественной жизни, считает легендарная французская женщина-политик, в прошлом министр С. Вейль [13, p. 197].

1. *Adler L.* Femmes politiques et sans pouvoir // *Le Nouvel économiste*. P., 2007. № 1380. 22–28 mars.
2. *Bard Ch.* Les femmes et le pouvoir. [Электронный ресурс] URL: <http://www.histoire-politique.fr/index.php?numero=01>.
3. *Bellanger A.* Les femmes sont-elles les meilleures [Электронный ресурс] URL: http://www.courrier-international.com/article/asp?obj_id=69824.
4. *Bereni L., Lépinard E.* «Les femmes ne sont pas une catégorie»: les stratégies de légitimation de la parité en France // *Revue française de science politique*. P., 2004. Vol. 54. № 3.
5. Conseil économique et social: Rapport d'activité. P.: Les éditions des Journaux officiels, 2007.
6. *Dogan M., Narbonne J.* Les françaises face à la politique: Comportement politique et condition sociale. P.: Armand Colin, 1955.
7. *Duverger M.* La participation des femmes à la vie politique. P.: UNESCO, 1955.
8. En politique, les femmes ont encore mauvais genre [Электронный ресурс]. URL: <http://www.inegalites.fr/spip.php?article953>.
9. Femmes et pouvoir exécutif dans le monde [Электронный ресурс]. URL: http://centre-histoire.sciences-po.fr/centre/groupes/femmes_politiques.html.
10. *Gaspard F.* Préface // *Les femmes dans la prise de décision en France et en Europe* / Sous la dir. de Gaspard F. P.: Harmattan, 1996.
11. *Gaspard F., Servan-Schreiber Cl., Le Gall A.* Au pouvoir citoyennes! Liberté, égalité, parité. P.: Seuil, 1991.
12. L'égalité entre les femmes et les hommes: chiffres clés. P.: Ministère du travail, des relations sociales, de la famille, de la solidarité et de la Ville, 2008. 88 p.
13. *Les femmes dans la prise de décision en France et en Europe* / Sous la dir. de Gaspard F. P. Harmattan, 1996.
14. *Massuz-Lavau J.* Les femmes et le pouvoir exécutif depuis 1981: la France au regard du monde [Электронный ресурс] // *Histoire et politique*. P., 2006. №1. URL: <http://www.histoire-politique.fr/index.php?numero-01>.
15. *Massuz-Lavau J.* La parité hommes femmes en politique. [Электронный ресурс] URL: http://www.diplomatie.../article_imprim.php3?id_article=1007.
16. *Perrot M.* Les femmes [Электронный ресурс] URL: http://www.diplom.../les-femmes-entretien-avec-historienne-michelle-perrot_24359.htm.
17. *Royal S., Touraine F.* Si la gauche veut des idées. P.: Bernard Grasset, 2008.
18. *Sinneau M.* Féminisation, crise politique et changement: le cas français. P., 2006 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.inegalites.fr/index.php>.
19. *Sinneau M.* Quel pouvoir politique pour les femmes? Etat des lieux et comparaisons européennes // *Les femmes dans la prise de décision en France et en Europe* / Sous la dir. de Gaspard F. P.: Harmattan, 1996.
20. Qui vote quoi, où, comment? / Sous la dir. De Perrineau P. P.: Presses de Sciences Po, 2007. 234 p.
21. *Viennot E.* La France, les femmes et le pouvoir. Qui sont les vrais ennemis de Ségolène Royale? [Электронный ресурс]. URL: <http://www.lafrancelesfemmesetlepouvoir.org/article-Royal-Histoire.html>.

М. А. КАШИНА, Е. В. ДМИТРИКОВА ОБРАЗ ПОЛИТИКА В РОССИЙСКИХ СМИ: ГЕНДЕРНЫЙ АСПЕКТ

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:

выборы, гендерное равенство, гендерные стереотипы, имидж, контент-анализ, политический лидер, средства массовой информации

KEY WORDS:

elections, gender equality, gender stereotype, image, content analysis, political leader, mass media

В статье рассматривается нормативный образ политика, формируемый отечественными СМИ. Контент-анализ петербургских газет показал, что женщина-политик как явление в прессе практически отсутствует. Имеющиеся публикации о действующих женщинах-политиках гендерно стереотипизированы и носят эмоционально неокрашенный характер. Доминирование проявлений мужского в политическом идеале требует от женщины-политика следования мужской линии поведения, неоправданной маскулинизации своего образа, что ведет к сокращению возможностей политической репрезентации проявлений женского.

Реальное участие женщин в политике — важный критерий демократичности государства и общества. Составляя достаточно большую долю в составе политической элиты развитых стран, женщины занимают высокие должности в государственном аппарате, в общественных движениях и неправительственных организациях, в сфере культуры и образования и даже в армии [10, с. 560]. В Швеции, например, участие в органах управления представителей каждого пола должно составлять не менее 40% [1, с. 151].

А standard image of a politician formed by native mass media is considered in the article. The content analysis of the newspapers of Saint-Petersburg showed that a woman politician as a phenomenon is practically absent in the press. Available publications about the active women politicians are gender stereotyped and have emotionally indifferent character. Display of machismo dominant in political ideal forces a woman politician to follow male line of behavior and requires unjustified masculinization of a woman image that is resulted in decreasing of the possibilities of political representation of feminine display.

В 2000 г. в бундсрате Германии, включающем членов земельных правительств, из 69 сенаторов 41 были женщины (59%). Не случайно федеральным канцлером страны в ноябре 2005 г. стала женщина — Ангела Меркель.

В начале 2000-х гг. в Совете Федерации (верхней палате российского парламента) была только одна женщина. В 2009 г. в состав Совета Федерации (всего было избрано 168 человек) входят 8 женщин (5%) [8]. Для сравнения: в Сенате США женщин в три с половиной раза больше — 17%.

В нижней палате нашего парламента, Государственной Думе, ситуация не лучше. В Думе пятого созыва, избранной в декабре 2007 г., доля женщин — 13,8%. В региональных парламентах женское представительство еще меньше. В целом среди депутатов законодательных органов государственной власти субъектов Федерации женщин 11%. В восьми субъектах РФ их доля составляет 5% и меньше (Брянская, Тамбовская, Новосибирская, Омская, Сахалинская, Челябинская области, Пермский край, Республика Ингушетия). В Магаданской области в региональном парламенте женщин нет вообще. Самое большое число депутатов-женщин в Ненецком автономном округе (39%) и Еврейской автономной области (38%) [4, с. 246–249].

В состав Правительства РФ (в котором участвуют 17 министров и 8 заместителей Председателя Правительства) в настоящее время входят 3 женщины-министра (11%). Министр экономического развития и торговли Эльвира Набиуллина и министр здравоохранения и социального развития Татьяна Голикова стали членами правительства еще в сентябре 2007 г., в марте 2009 г. министром сельского хозяйства была назначена Елена Скрынник. В России по-прежнему лишь одна женщина-губернатор — В. И. Матвиенко, избранная на свой пост еще в 2003 г. [7].

Тем самым можно констатировать, что проблема предоставления российским женщинам равных с мужчинами возможностей в сфере политики и государственного управления является весьма актуальной.

В данной статье будет рассмотрена только одна грань этой проблемы —

мужской образ политика, формируемый у избирателя отечественными СМИ. В России женщины играют не первостепенную роль в большой политике, поэтому газеты мало о них пишут. До сих пор не сформированы адекватные журналистские практики и технологии презентации женщин-политиков в СМИ. Образуется замкнутый круг: читатель не знает о женщинах-политиках, поэтому считает, что женщина *не может* или *не хочет* быть политиком, в силу этого на выборах за женщин-политических деятелей он не голосует¹. В результате в реальной российской политике сокращается репрезентация женских интересов, и, как следствие, усиливается гендерное неравенство.

Степень участия женщин в российской политике, отношение к женщине как к самостоятельному актору политической системы зависит от многих факторов. К ним можно отнести:

- ход экономических реформ в стране и реализацию принятых парламентом новых законов в области семейной и демографической политики в связи с тем, что они создают институциональные рамки женской профессиональной, в том числе политической карьеры;

¹ В связи с изменением отечественного законодательства о выборах в Государственную Думу в настоящее время депутаты избираются только по партийным спискам. На первый взгляд, кажется, что это снижает значение личного рейтинга отдельного политика и более существенной становится поддержка населением всей партии. Однако у каждой партии есть лицо-лидер (и его популярность имеет большое значение), кроме того, в ряде регионов сохраняются выборы и по мажоритарным округам, когда голосуют за конкретного человека.

- развитие в стране гендерного просвещения и образования в соответствии с необходимостью сформировать в обществе позитивное отношение к самой идее гендерного равенства;
- расширение и укрепление женского общественного движения, которое может и должно возвращать женщин-политических деятелей.

В то же время вопрос о возможностях развития российского женского движения в деле превращения женщин в видимых политических акторов вызывает большие сомнения по ряду причин. Во-первых, женщины, как уже отмечалось, на значимых позициях во всех властных структурах представлены слабо. Женского лобби в органах власти и управления не существует.

Во-вторых, возрождение отечественного феминизма и его развитие в новых исторических условиях началось только в 1990-х гг. Адаптация и российское прочтение западных феминистских идей, гендерный анализ российской практики публичного и частного, создание на этой базе зрелой идеологии отечественного женского движения — это дело тоже не одного десятилетия. Институционализация и академическое признание гендерных исследований в нашей стране идет весьма непросто, недаром появился даже специальный термин «псевдогендерные» исследования.

В-третьих, сами женщины придерживаются стратегии «молчания». В России нет практики широкой и значимой публичной дискуссии по гендерным проблемам. А, как известно, молчание — признак отсутствия идентичности.

В силу этого говорить о заметной и самостоятельной политической активности женщин в нашей стране, особенно на федеральном уровне, практически не приходится. Есть, конечно, общественное движение «Женщины России», лидером которого является Е. Лахова. Однако в современной политической ситуации при наличии «партии власти» и уже сложившейся партийной системы оно объективно не сможет подняться до уровня общероссийской политической партии и преодолеть на выборах в Государственную Думу 7% барьер, чтобы создать собственную парламентскую фракцию и представлять интересы женского населения страны.

Женщины есть в составе всех российских политических партий, но ни в одной из них они не являются лидерами и не выступают в роли лиц, принимающих решение. В результате в федеральном парламенте женщины не заметны (они есть, но о них не слышно), а значит, законотворчество остается мужской привилегией со всеми вытекающими из этого обстоятельства последствиями².

² Ситуация с региональным законодательством несколько иная. Как уже отмечалось, в некоторых субъектах Федерации женщины составляют заметную и весьма активную долю региональных парламентов и разрабатывают социально ориентированное законодательство, проводят гендерную экспертизу законодательных актов. Например, в республике Карелия, в Мурманской области, в Республике Коми, в Алтайском крае. Однако, учитывая, что Россия — централизованная федерация, все региональное законодательство может оказаться перечеркнутым принятием одного-единственного федерального закона.

Причины подобной ситуации неоднократно становились предметом научного анализа [см.: 2; 6; 11]. Мы сосредоточим свое внимание на достаточно узкой, но от этого ничуть не менее важной теме, — анализе образов политиков, тиражируемых СМИ, и рассмотрим, какие представления о настоящем (идеальном) политике они формируют у читателей.

Политические реалии современного общества таковы, что рядовой избиратель не имеет возможности личного контакта с политиком или другим государственным деятелем. Он воспринимает политика таким, каким его представляют обществу средства массовой информации. При этом политический имидж строится, прежде всего, на основе того или иного понятного людям психологического типа. В повседневной жизни у человека нет времени, да и желания анализировать индивидуальность каждого отдельного политика. Поэтому люди их спонтанно типизируют и воспринимают как готовый набор неких стереотипных черт, поэтому имидж политика и должен опираться на привычный стереотип, соответствовать ему и выглядеть давно известным.

Специфика российской политической культуры заключается в том, что яркий личный образ кандидата работает лучше, чем его предвыборная идея. Данное условие ставит перед политиком задачу создания своего целостного образа, включающего набор представлений о политических взглядах, практике, личных качествах, который в целом был бы способен вызвать симпатии определенной части населения. Имидж публичного политика как сконструированный образ может обла-

дать практически любыми характеристиками, соответствующими желаниям масс [4].

Аудитория может иметь весьма отдаленное представление о реальной деятельности лидера, его возможностях и личностных качествах, она будет формировать свое впечатление о нем в основном из рассказов о лидере, специально подготовленных с помощью PR-специалистов и материалов СМИ.

СМИ формируют имидж политика-мужчины при помощи стандартного набора атрибутов нормативной мужественности (одежда, манеры, факты биографии, мужественные хобби и профессия), а имидж женщины-политика — набора качеств, присущих нормативной женственности (терпение, мягкость, общественные достижения, благотворительность, заботливая мать и жена). При этом, как правило, женские качества все-таки дополняются некоторыми маскулинными проявлениями, например, деловой хваткой.

СМИ, серьезно влияющие на формирование общественного сознания, в свою очередь являются достаточно верным его отражением. Примечательно, что газеты больше интересуются сугубо личными моментами жизни женщин-политиков, чем их собственно профессиональной деятельностью, а у мужчин-политиков ситуация ровно наоборот. Взгляд на женщину сквозь призму ее взаимоотношений с мужчиной также довольно типичен для масс-медиа. Сама женщина как таковая не является полноценным объектом журналистского внимания. Главное в женщине — это ее роли по отношению к мужчине.

Для России характерна силовая модель политики, поэтому в сознании

российского народа положительными характеристиками политического лидера является сила и твердый характер. Набор нормативных черт политика формирует в массовом сознании определенный типаж — идеального мужчину — патриота, решительного, уверенного в себе профессионала, хозяина своей судьбы.

Как в этой ситуации создать образ женщины-политика? Вспомним теорию экспрессивных и инструментальных ролей Т. Парсонса. Самое простое решение — сделать ее фигуру комплиментарной мужской. Однако в этом случае женщина превращается в «хранительницу домашнего очага», зависимую от «защитника» и «кормильца». Тогда зачем женщине политика, и что ей там делать? Оставаясь в рамках гендерных стереотипов, ответить на эти вопросы невозможно. Нужен переход к иным представлениям о мужском и женском, к новым дискурсам, к созданию новых образов, в которых на первом месте будет личность политика, а не его пол. Отечественным СМИ до этого пока далеко.

Подтвердим данное утверждение материалами эмпирического исследования петербургских газет. Его цель состояла в гендерном анализе способов позиционирования политиков через СМИ. Главная гипотеза заключалась в том, что современные российские масс-медиа не занимаются формированием образа женщины-политика, определяя тем самым в качестве нормативной мужскую роль политического деятеля. Методом исследования был избран контент-анализ, позволяющий опираясь на количественные характеристики совокупности текстов на уров-

не слов, словосочетаний или предложений, сделать выводы о том, формируют ли СМИ имидж политика и если да, то какой, и соответствует ли он образу идеального политика в сознании масс [9, с. 214].

Выборку исследования составили публикации по политической тематике двух петербургских изданий: газет «Комсомольская правда» (регион Санкт-Петербург) и «Санкт-Петербургские ведомости». Выбор этих газет обусловлен отличиями в характере и масштабе целевой аудитории изданий, а также спецификой позиционирования. Газету «Комсомольская правда» можно отнести к прессе, имеющей информационно-развлекательную направленность, а «Санкт-Петербургские ведомости» — деловую, но не экспертную, издание позиционируется как «качественный источник, которому можно доверять».

Для проведения исследования было отобрано 56 выпусков «Санкт-Петербургских ведомостей» за декабрь 2008 г. и январь-февраль 2009 г., проанализировано 37 публикаций, посвященных политическим лидерам. Также были изучены 78 номеров «Комсомольской правды» (включая выпуски «Комсомольская правда: еженедельник» и пятничные выпуски³) за этот же период. Всего было отобрано 98 публикаций на политические темы. Ощутимая разница в числе политических публикаций обусловлена, прежде всего, тем, что в газете «Комсомольская правда» специально выделено несколько страниц

³ Номера выпусков «Комсомольская правда: еженедельник» и пятничные выпуски дублируют ежедневные издания.

для освещения вопросов, имеющих политическую окраску.

Прежде чем описать полученные результаты, кратко охарактеризуем целевые аудитории рассматриваемых печатных изданий.

Газета «Комсомольская правда» (регион Санкт-Петербург).

В издании существуют постоянные рубрики: «Картина дня», «Здоровье», «Автомобили», «КП-Спорт», «Клуб потребителей», «Живой уголок», «Досуг», «НЭП», «Светская хроника», «Из жизни спецслужб», «Студгородок», «Ваш дом» и др. Ежедневно над созданием газеты работают 63 региональные редакции. Это дает возможность читателям быть в курсе не только столичных, но и местных новостей. Выходят спецпроекты: «Ваш дом», «Живой уголок», «За покупками», «Автомобили», «Доходное место». «Комсомольская правда» — «Толстушка».

«Комсомольскую правду» часто критикуют за тенденциозную подачу материала и «уток» (непроверенной информации). Публикации журналистов этой газеты периодически вызывают скандалы и судебные разбирательства.

Издание имеет самую большую аудиторию среди платных ежедневных газет Санкт-Петербурга. Аудитория ежедневного выпуска — 205 тыс. человек. Аудитория еженедельного выпуска — 463 тыс. человек.

Анализ материалов, размещенных на официальном сайте газеты, позволил выделить основные социально-демографические характеристики читательской аудитории «Комсомольской правды».

Читатели газеты — в основном люди среднего возраста (35–50 лет), со средним и высшим образованием, среди них

несколько больше женщин, чем мужчин (66% против 34%), они работают на должностях специалистов и имеют неплохой финансовый достаток. В то же время эту газету читают и много людей, которых можно отнести к малообеспеченным слоям. Это можно объяснить, прежде всего, характером информации, публикуемой на страницах газеты, способной привлечь подобную аудиторию: это сенсации, скандалы, расследования.

Газета «Санкт-Петербургские ведомости».

Эта газета на сегодняшний день является крупнейшим ежедневным изданием Северо-Западного региона. Сегодня она работает, прежде всего, для образованной аудитории, для думающих читателей. Она стремится привлечь интеллектуальную элиту города. Газету читают на ведущих предприятиях города и в органах власти, депутаты Законодательных собраний и губернаторы Санкт-Петербурга и Ленинградской области. Сегодня газета имеет статус консервативного, серьезного, качественного общественно-политического издания. Газета неоднократно включалась в перечни наиболее авторитетных и имеющих самый высокий уровень доверия изданий.

В настоящее время с газетой сотрудничают: М. Пиотровский (ежемесячная авторская рубрика «Взгляд из Эрмитажа»), доктор исторических наук В. Калашников (раздел «Политика»), многие видные деятели культуры и искусства (в их числе Д. Гранин, М. Кураев, И. Фояков).

В газете существуют постоянные рубрики: наследие, экономика, путешествия, политика, спорт.

Анализ материалов официального сайта газеты показал, что ее целевая аудитория гендерно более сбалансирована, чем аудитория «Комсомольской правды». Распределение читателей по полу практически совпадает с распределением гендерных групп в населении: 52% женщины — 48% мужчины. Аудитория несколько моложе и более образована. 48% читателей «Санкт-Петербургских ведомостей» имеют высшее образование, в то время как у «Комсомольской правды» 33% таких читателей. Соответственно в целевой аудитории «Санкт-Петербургских ведомостей» больше руководителей и лиц с высоким уровнем доходов. Хотя по количеству читателей «Санкт-Петербургские ведомости» отстают от «Комсомольской правды» почти на порядок: аудитория ежедневных выпусков издания составляет 25 тыс. читателей по сравнению с 205-тысячной аудиторией.

В целом целевая аудитория данных газет сопоставима — ее составляют средние слои населения Санкт-Петербурга. Кроме того «Комсомольская правда» частично захватывает нижние социальные слои, а «Санкт-Петербургские ведомости» — верхние. Все эти люди становятся участниками выборов. Поэтому образ политического деятеля,

сформированный этими газетами у своих читателей, оказывается значимым фактором победы на выборах конкретных политиков.

Политические публикации можно разделять по типу подачи материала (жанру) (см. табл. 1). Тип подачи материала играет существенную роль в его восприятии. Различные материалы занимают разную газетную площадь: заметки обычно бывают небольшими по объему, а интервью и статьи — более крупными. Статьи и интервью чаще носят положительную или отрицательную окраску, заметки чаще нейтральны.

Анализ данных таблицы показывает, что большинство материалов — это статьи и заметки. Лидируют статьи, что доказывает важность для обеих газет политической тематики. Статьи и интервью в большинстве случаев занимают от четверти до половины газетной полосы, заметки расположены, в основном, на очень небольшом участке газетной площади. В «Комсомольской правде» периодически встречаются публикации, которые занимают целый разворот печатного листа, но нужно учитывать, что формат самой газеты меньше и материалы часто сопровождаются иллюстрациями.

Таблица 1

Группировка политических публикаций по типу материалов

Тип материала	«Комсомольская правда»		«Санкт-Петербургские ведомости»	
	Частота	%	Частота	%
Статьи	50	51	16	43,2
Заметки	34	34,7	14	37,9
Интервью	14	14,3	7	18,9
Итого	98	100	37	100

В качестве основной единицы измерения было выбрано слово и проведен подсчет ключевых слов: существительных, прилагательных и глаголов, характеризующих имидж идеального политического лидера (см. табл. 2). В соответствии с ними политик должен быть профессионалом, отличным специалистом, хорошим руководителем, ярким оратором, хорошим семьянином, трудолюбивым, честным, ответственным, умным, решительным, патриотом, быть справедливым и следовать закону [5; 23].

Таким образом, можно сделать вывод о том, что российский политик — решительный и уверенный в себе патриот, хороший специалист и руководитель. Все остальные качества (даже «ум» и «следование закону») оказались далеко не на первом месте. Удивляет акцент на патриотизме. Более того, если

считать синонимами патриотизма такие выражения как «Великая держава», «Мой дом Россия», «Моя родина» и др., косвенно формирующие образ патриота, то частота использования этого понятия значительно увеличится.

Высокая частота упоминания такой характеристики политического лидера как «уверенный» абсолютно понятна. Имидж должен работать, привлекать к себе внимание избирателей, мы обращаем внимание на ярких, динамичных, уверенных людей. У человека есть свойство оценивать людей по их внешним данным, по манере их поведения, поэтому мы будем голосовать, прежде всего, за победителя — человека решительного и уверенного в себе.

Интересно, что, казалось бы, такие важные для политика качества как честность, порядочность, правдивость, сле-

Таблица 2

Сравнительный анализ частоты использования в публикациях отдельных существительных и прилагательных форм

Ключевые слова и словосочетания	«Комсомольская правда»		«Санкт-Петербургские ведомости»	
	Частота	%	Частота	%
Профессионал, специалист, руководитель	7	13,46	11	20
Хороший оратор	3	5,77	0	0
Семьянин	2	3,84	4	7,28
Трудолюбивый	4	7,7	2	3,64
Честный	4	7,7	0	0
Умный	5	9,6	0	0
Ответственный	1	1,93	3	5,45
Решительный, уверенный	15	28,8	13	23,64
Патриот	11	21,2	19	34,54
Следующий закону	0	0	3	5,45
Итого:	52	100	55	100

дование закону, справедливость и милосердие практически не использовались при характеристике действующих политиков, что говорит об отсутствии в отечественном политическом дискурсе темы социальной справедливости. Это, надо сказать, ослабляет позиции женщин в политической борьбе, потому что именно с женским образом в общественном сознании ассоциируется милосердие и защита слабых.

Несмотря на значимость в стране демографической темы, такое качество как семьянин в отношении героев газетных материалов практически не рассматривается, хотя в «Санкт-Петербургских ведомостях» она все же чуть выше, чем в «Комсомольской правде».

Часто встречалась такая характеристика политика как «петербуржец». Известно, что бывший Президент Российской Федерации В. В. Путин и нынешний Президент Д. А. Медведев родились в Санкт-Петербурге (Ленинграде). Поэтому принадлежность к Санкт-Петербургу стала показателем

некой избранности политика и, как следствие, одной из важных характеристик его имиджа.

Интересно было отметить такие описания известных политиков, как «тонко чувствующий человек и романтик, но когда речь идет о его карьере он циник и прагматик», «вышел с заседания усталым, но довольным», «посещает все заседания городского правительства», «свыше трех часов общался в прямом эфире с россиянами». Все это характеризует героя материала как человека трудолюбивого, знающего истинный толк в деле. При этом данные характеристики относились исключительно к мужчине-политику.

А вот какие характеристики встречались при описании женщины-политика: «постоянно улыбалась», «ее слова встретили бурными аплодисментами», «творческая натура», «чуткий человек», «статная», «обладает удивительным обаянием». Эти эпитеты говорят об открытости и расположенности политика к людям, но не о качестве его работы.

Таблица 3

Сравнительный анализ частоты использования отдельных глагольных форм

Глагольная форма	«Комсомольская правда»		«Санкт-Петербургские ведомости»	
	Частота	%	Частота	%
Пообещал	17	32	8	23,5
Выполнил обещание	7	13,2	3	8,8
Поблагодарил	9	16,9	4	11,8
Обсудил проблемы	14	26,5	17	50
Внимательно выслушал, внимательно посмотрел	4	7,6	2	5,9
Подтвердил слова делом	2	3,8	0	0
Итого:	53	100	34	100

Еще одним аспектом исследования было определение глагольных форм, используемых для создания характеристики образа идеального политика. В табл. 3 приведена частота упоминания действий, которые могут сформировать благоприятный или отрицательный имидж политика.

Как показывают данные этой таблицы, наши политики главным образом «обещают» — 28,7%, и «обсуждают проблемы» — 35,6 %.

Несмотря на то, что период исследования включал последний месяц года (декабрь), когда подводятся итоги за предыдущий период, словосочетание «выполнил обещание» на страницах газет использовалось крайне редко.

Важно отметить и такой момент. Категория «поблагодарил» и «внимательно выслушал, внимательно посмотрел» — в 95% относилась к характеристике женщины-политика, более эмоционально твердо окрашенное выражение «подтвердил слово делом» применялось только по отношению к мужчинам.

Следующим этапом исследования было определение предметной области,

в которой действует политический лидер (см. табл. 4).

Как свидетельствуют данные, частота публикаций, отражающих отдельные области общественной жизни у обеих газет практически совпадает, и социальная сфера оказывается далеко не главной, ей посвящена только пятая часть материалов.

Кроме того, выяснилось, что наиболее эффективным рычагом формирования позитивного имиджа ведущих российских политиков является позиционирование их на фоне событий за рубежом. При этом позиционирование политика в контексте деятельности правительства и российских властных структур оказалось достаточно рискованным средством формирования положительного имиджа. Создание образа лидера в связи с событиями, связанными с катастрофами, преступлениями, скандалами, (к подобному приему зачастую прибегает «Комсомольская правда») выглядит малоэффективным с позиции формирования положительного политического имиджа. Не слишком эффективным является и использование информационных поводов,

Таблица 4

Сравнительный анализ предметных областей, где встречались характеристики имиджа политического лидера

Предметная область	«Комсомольская правда»	«Санкт-Петербургские ведомости»
	%	%
Политика	45	41
Экономика	34	39
Культура	12	16
Образование	9	4
Итого:	100%	100%

связанных с жизненным уровнем населения и решением социальных проблем. В этой сфере у нас больше проблем, чем достижений.

Рассмотрим, как соотносятся между собой статьи о политиках: мужчинах и женщинах (см. рис. 1).

Понятно, что в газетах больше присутствует информация о мужчинах-политиках, т. к. их и количественно больше. При этом основными политическими лидерами, представленными на страницах петербургских газет, являются Д. А. Медведев и В. В. Путин. Достаточно часто встречаются упоминания о министре финансов А. Л. Кудрине, секретаре Совета Безопасности Н. П. Патрушеве. Реже можно увидеть публикации, связанные с назначением или переводом на другие должности: так несколько раз была опубликована информация о Н. Ю. Белых. На страницах газет прозвучали имена таких политиков и государственных деятелей как А. Д. Жуков, Г. О. Греф, С. М. Миронов, И. И. Шувалов, В. С. Черномырдин, В. В. Жириновский, Г. А. Зюганов, С. И. Иванов.

Лидером по числу публикаций о женщинах-политиках стала В. И. Матвиенко. В 90% статей, посвященных теме женщины во власти, была представлена именно она. Это следует счи-

тать закономерным явлением, т. к. анализ проводился газет Северо-Западного региона, а В. И. Матвиенко является действующим губернатором Санкт-Петербурга. Кроме того, этой теме была посвящена публикация о деятельности вице-губернатора Санкт-Петербурга А. Маниловой, и статья о новогодних торжествах.

Теперь посмотрим, каков был общий настрой представителей СМИ. На рис. 2 представлена позиция авторов публикуемых материалов по отношению к своим героям.

Диаграмма наглядно свидетельствует, что:

- отрицательных эпитетов и в отношении женщин, и мужчин-политиков используется меньше, чем нейтральных или положительных, т. е. рассматриваемые газеты к оппозиционным не относятся;
- нейтральных статей о мужчинах и женщинах-политиках 40% и 65% соответственно. Нейтральная позиция авторов в отношении женщины-политика доминирует. Это говорит о том, что женщины-политики не вызывают у журналистов особых эмоций, они не интересны авторам и, следовательно, будут малозаметны для читателей. С другой стороны, возможна и другая интерпрета-

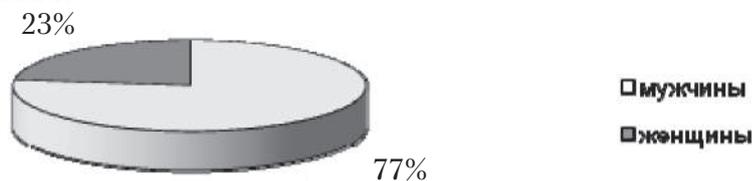


Рис. 1. Соотношение статей с точки зрения пола главного действующего лица

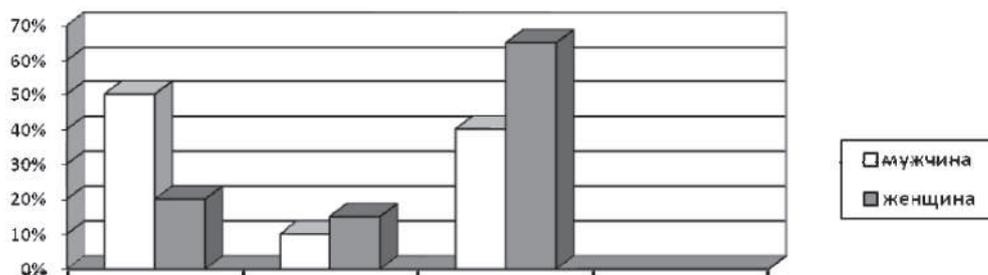


Рис. 2. Отношение авторов к героям своих публикаций

ция этого факта: поскольку политически заметных женщин мало, то авторам публикаций практически не о ком и писать, если бы они даже захотели;

- положительных статей о мужчинах-политиках больше, чем о женщинах, при этом встречаются упоминания не только о деловых качествах, но и личных. Положительно окрашенные статьи чаще встречаются в газете «Санкт-Петербургские ведомости». Газета «Комсомольская правда» больше нацелена на скандалы, поэтому в ней публикуются больше статей, носящих отрицательную оценку.

Интересным способом формирования образа политика является представление политиков на фотографиях к публикациям и комментарии к ним. Известно, что читатель, прежде всего, обращает внимание на фотографии. Подбор фотографий зависит от тех целей, которые ставит перед собой автор материала. Подобрать невыигрышное для того или иного политика фото ничего не стоит. Используя визуальный ряд, можно соответствующим образом представить не только внешний и внут-

ренний облик человека, но и проиллюстрировать его отношения с семьей, сторонниками, наиболее выгодные факты его биографии, результаты деятельности, то, как он выражает интересы избирателей.

На страницах газет «Комсомольская правда» и «Санкт-Петербургские ведомости» фотографии сопровождали 90% и 60% рассматриваемых публикаций соответственно. На них политик обычно предстает как бесстрашный («Медведев не испугался террористов»), отвечающий за свои слова («знал, на что иду: жаловаться не на что» — В. В. Путин), ответственный человек («убегать от проблем никогда не было моим правилом»).

Женщина-политик визуализируется как мать, украшение, хозяйка, звезда. Приведем несколько ярких примеров, подтверждающих это утверждение.

В газете «Комсомольская правда» № 14 от 14 февраля 2009 г. опубликована статья под заголовком: «День всех влюбленных Матвиенко и Медведев встретили вместе под Петербургом». На фотографии В. И. Матвиенко спускается с горы на лыжах, комментарии к фотографии: «маленькая фигура в бе-

лом комбинезоне спускается по склону».

Газета «Санкт Петербургские ведомости» № 16 от 05 февраля 2009 г. разместила фотографию, комментарии к которой и сюжет одинаковые: «Губернатор В. И. Матвиенко сажает дерево в саду им. композитора А. Петрова».

Газета «Санкт Петербургские ведомости» № 240 от 23 декабря 2008 г. На фотографии улыбающаяся В. И. Матвиенко. Комментарии: «Разрезав, ленточку она заговорила о чудесах, ее слова встретили бурными аплодисментами».

Итак, образ женщины как государственного деятеля в петербургских газетах изданиях по сути дела отсутствует. Героями практически всех публикаций, описывающих значимые политические события, являются мужчины. Женщины-политики регионального уровня, которых в нашем городе не так уж и мало (в Правительстве СПб — 27% жен-

щин, а в составе Законодательного собрания — 10%), на страницах печатных изданий не представлены совсем.

При этом анализ тех немногочисленных статей, содержащих хоть какую-то информацию о женщине-политике, показывает, что ее образ на страницах газет сильно отличается от образа мужчины-политика. На рис. 3 показано соотношение основных эпитетов, использованных в публикациях для характеристики женщин-политиков.

Затем было эмпирически определено соотношение типов позиционирования женщины-политика в исследуемых изданиях (см. рис. 4).

Как видно на рисунке, доминирует роль хозяйки. Лидерские качества подчеркиваются достаточно редко, в основном упоминаются деловая хватка и опыт.

Полученные в ходе контент-анализа данные подтверждают выдвинутую ранее гипотезу о том, что мужчин и жен-

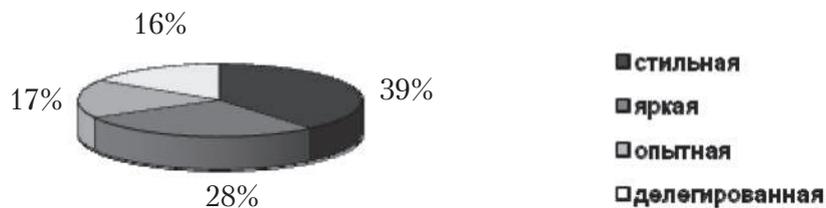


Рис. 3. Основные эпитеты, используемые авторами публикаций при характеристике женщин-политиков

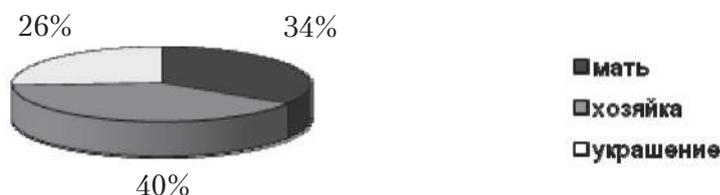


Рис. 4. Соотношение типов позиционирования женщин-политиков в петербургских газетах

щин-политиков воспринимают и оценивают по-разному, гендерные стереотипы в данном вопросе работают в полной мере.

Образ мужчины связан с такими проявлениями, как активная жизненная позиция, напористый характер, ответственность, готовность принимать серьезные решения. В России это — глава семьи, хозяин, защитник, который является прочной опорой для женщины и т. д. Женщина отвечает, прежде всего, за приватную сферу (семья, рождение детей), поэтому она должна быть терпеливой, мягкой, заботливой. Женский политический имидж соответствует стереотипу «женщина — защитница слабых, ей ближе все человеческие проблемы».

Проблема равенства возможностей в политике не в последнюю очередь связана с неравным доступом к властным ресурсам. Как известно, существует несколько типов ресурсов власти — экономические, социальные, культурно-информационные, но самыми эффективными и влиятельными всегда были и остаются ресурсы силовые (армия, правоохранительные органы, система правосудия), т. к. они могут лишить человека самых важных ценностей — жизни, свободы, имущества. Во всех странах традиционно обладателями силовых ресурсов являются мужчины (хотя уже есть исключения — женщины-министры обороны, правда, не у нас, а в Европе), а за женщинами-политиками закреплена социальная сфера: решение проблем семьи, детей, молодежи, образования и здравоохранения, которая в нашей стране никогда особыми ресурсами не располагала. «Этика заботы» вновь превращает жен-

щину в героиню второго плана, ослабляя тем самым ее политические возможности.

На страницах СМИ, независимо от того, развлекательная это пресса или деловая, в большей части (в $\frac{3}{4}$) публикаций на политические темы представлен образ мужчины-политика. При этом при описании мужчины-политического деятеля чаще используются профессиональные характеристики, а при описании женщины — личностные. Сама женщина-политик как таковая не является полноценным и достаточным объектом журналистского внимания.

В отечественных масс-медиа отражаются, закрепляются и воспроизводятся стереотипные представления: идеальным политиком может быть только мужчина — патриот, хозяин, защитник. В связи с этим более перспективными в борьбе за власть оказываются те женщины-политики, которые в большей мере демонстрируют маскулинные качества, нежели феминные. И, как следствие, имидж женщины-политика, которая может достичь значительных успехов в своей деятельности, остается в российском массовом сознании «мужеобразным» («мужик в юбке»).

У наших СМИ нет практики создания нестереотипных политических образов, за мужчиной они всегда закрепляют сферу публично-продуктивного, за женщиной — приватно-репродуктивного. Несколько особняком стоит в журналистском политическом дискурсе образ женщины-звезды, украшения партии, но эта ролевая позиция вовсе не означает для женщины самостоятельного выхода в политическую жизнь. Кто-то должен оценить ее кра-

соту, и этот кто-то, разумеется, мужчина — соратник по партии.

Перед нами теория структуризации Э. Гидденса в действии: институциональные структуры гендерного разделения социальных ролей воспроизводятся в повседневной журналистской практике, снова и снова легитимируя исключение женщин из большой политики, закрепляя тем самым гендерное неравенство на уровне социальных институтов.

В России нет практики аффирмативных действий (позитивной дискриминации), в том числе в СМИ. Чтобы встать вровень с мужчиной, женщина,

как известно, должна быть на две головы выше. Публичная политика — не исключение. В связи с этим основным способом, позволяющим изменить ситуацию в репрезентации образа женщины-политика к лучшему, является рост политической активности самих женщин, появление среди них новых, ярких и независимых политических лидеров, о которых журналисты просто не смогут умалчивать. Только в этом случае средства массовой информации будут стремиться к легитимации женского политического лидерства, к аутентичности представления и восприятия образа женщины-политика избирателями.

1. Введение в гендерные исследования / под общ. ред. И. В. Костиковой. М.: Аспект Пресс, 2005.
2. Воронина О. А. Феминизм и гендерное равенство. М.: Едиториал УРСС, 2004.
3. Женщины и мужчины России. 2008: Стат. сб. / Росстат. М., 2008.
4. Имидж лидера / под ред. Е. В. Егоровой-Гантман [Электронный ресурс] // Центр политического консалтинга НИКОЛОМ. URL: http://www.nikkolom.ru/book1/page_il_3_2.htm (дата обращения: 13 июня 2009).
5. Невская Т. А. Личность политического деятеля как фактор, определяющий электоральный выбор // Вестник Московского университета. Сер. 18. Социология и политология. 2007. № 2.
6. Попкова Л., Жидкова Е. Феминизм, или История борьбы женщин за права человека: «Курица не птица...» // Гендер для «чайников» М.: Звенья, 2006.
7. Цифры и факты о положении женщин в России и мире [Электронный ресурс] // Официальный сайт Института социальной и гендерной политики. URL: <http://www.genderpolicy.ru/418> (проверено 13 июня 2009).
8. Члены Совета Федерации [Электронный ресурс] // Официальный сайт Совет Федерации. URL: <http://www.council.gov.ru/staff/members/persons/tsh/index.html> (проверено 13 июня 2009).
9. Шалак И. Современный контент-анализ. М.: Омега-Л, 2004.
10. Шпак Е. Российское общественное мнение об участии женщин в политическом процессе // Гендерная реконструкция политических систем. СПб: Алетейя, 2004.
11. Юкина И. И. Русский феминизм как вызов современности. СПб: Алетейя, 2007.

В. М. ХОДАЧЕК

ТРАНСФОРМАЦИЯ ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ ОРГАНИЗАЦИИ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:

территориальная организация, территориальное управление, народное хозяйство, социально-экономические условия

KEY WORDS:

territorial arrangement, territorial management, national economy, social and economical conditions

В статье рассматриваются проблемы территориального управления народным хозяйством и изменения его функций в контексте общей трансформации государственного управления в новых социально-экономических условиях. Автор исследует вопросы, связанные с совершенствованием территориальной организации хозяйства, а также с необходимостью осуществления типологии регионов для целей территориального управления. В статье приведена таблица, характеризующая социально-экономические типы регионов Российской Федерации

The problems of the territorial management of national economy and transformation of its functions are considered in the article in the context of general transformation of state management in the new social and economical conditions. The author develops the issues connected with the perfection of the territorial economy arrangement and also with the necessity to provide certain typology of the regions for the purposes of territorial management. The article contains the table which characterizes social and economical types of regions of the Russian Federation.

Территориальное управление в новых социально- экономических условиях

Проблемы территориального управления и изменения его функций целесообразно рассмотреть как частный вопрос в контексте общей трансформации государственного управления в новых социально-экономических условиях. Во-первых, произошло существенное ограничение самого участия государства в управлении общественными процессами — как в силу чисто идеологических установок власти, так и по объективным причинам, связанным с развитием рыночных от-

ношений. Кроме того, возросла неопределенность среды, в которой принимаются управленческие решения. Общественные процессы, в том числе в сфере экономики, стали во все большей мере идти сами по себе и все менее контролироваться самим обществом (и государством в том числе). В результате и горизонты, и объем государственного управления социально-экономическими процессами резко сузились. Оно все более приобретало характер вынужденного реагирования на возникающие время от времени острые проблемы, осуществлялось как бы в системе «пост-фактум». Управление все более теряло конкретные объекты, концентрирова-

лось с разной степенью эффекта преимущественно на формировании условий для осуществления экономической деятельности (что, как показала практика, оказалось недостаточным для эффективного развития). Роль государства как одного из участников экономического процесса и принятия экономических решений минимизировалась. Государственное планирование в этих условиях оказалось по существу ненужным и, более того, фактически недопущенным в сферу государственного управления, которое отчасти стало руководствоваться лишь прогнозами. Вместе с тем, в последние годы под воздействием реального развития социально-экономической ситуации стала проявляться противоположная, «возвратная» тенденция определенного роста роли государства как участника экономических процессов: вновь появились слова «план», «плановый период», хотя говорить о наличии какого-либо государственного планирования пока не приходится.

Все это было характерным и для процессов, происходящих в территориальном управлении, определяло изменение его места и роли. В этой связи важно ответить на вопросы: насколько территориальное управление адекватно потребностям объекта управления (территории)? Какие задачи оно перед собой ставит? Есть ли оно как полноценное явление в жизни территориального социума или это своего рода «вещь в себе», мало связанная с реальной жизнью территории?

Можно констатировать, что на федеральном уровне управленческий контроль за территориальным развитием в 1990-е гг. был практически утрачен,

и в этом смысле территориальное управление со стороны центра, можно сказать, не имело места. Его отсутствие частично восполнялось развитием системы социальных трансфертов территориям за счет нефтегазовых доходов, которые позволяли удерживать в них социальную обстановку и системы жизнеобеспечения от распада. В результате возникли и стали углубляться опасные территориальные диспропорции в социально-экономическом развитии страны. В последние годы все же наметилась тенденция восстановления роли центра как субъекта территориального управления. Однако это лишь первые «нащупывающие» шаги.

Территориальное управление на уровне субъектов Российской Федерации в этот период в полной мере испытало воздействие «свободной игры рыночных сил» и все еще продолжающей действовать монетаристской идеологической установки «ухода государства из экономики». В последние годы рассматриваемое управление функционировало в условиях общей централизации и ведомственной бюрократизации государственного управления, налоговой и бюджетной политики. В связи с этим региональные администрации все более отходили от конкретного управления и экономикой региона, и, в значительной мере, социальной инфраструктурой (в связи с коммерциализацией последней). Экономическое управление оставалось в какой-то мере в отдельных секторах бюджетной сферы. Не имея возможности влиять на экономическое развитие и социальные результаты, региональные администрации теряли и заинтересованность в этом (тем более что 85% налогов и сборов

уходили из регионов). Потребность управлять развитием была все менее выраженной. Управление сосредоточивалось на вопросах приемки и распределения спускаемых сверху социальных трансфертов (и главной задачей территориальных управленцев было обосновать их получение), на попытках решения местных проблем, на безуспешной борьбе с жилищно-коммунальным вопросом и иным текущем реагировании на происходящее. Все меньше было контактов с предприятиями.

Другая половина территориальных управленцев (федеральные структуры на территории) занималась в основном администрированием, контрольно-надзорными функциями, разрешительной деятельностью и т. п. Как результат, территориальное управление все больше отрывалось от многих нужд территориального развития, становилось все менее нужным в таком виде территориальному социуму и действительно превращалось в «вещь в себе». Исключение составляли некоторые крупные «успешные» регионы (в частности, Петербург). В них администрация, сотрудничая с крупным отечественным и иностранным капиталом, более активно занималась экономическими вопросами, имея для этого средства и иные возможности. Основное внимание обращалось на развитие транспортной инфраструктуры и привлечение инвесторов, преимущественно иностранных (правда, без особого разбора, какие это инвесторы и что будут строить). В результате часто новые производственные объекты мало соответствовали потребностям комплексного эффективного развития регионов, ориентировались на привозную рабочую

силу, создавали проблемы экологического характера.

Что касается территориального экономического управления на муниципальном уровне, то оно характеризовалось теми же, но сильнее выраженными особенностями и тенденциями и еще большей зависимостью от трансфертного распределения бюджетных ресурсов. Двухзвенная система муниципального устройства (муниципальный район – поселения), которой нет аналогов в мировой практике, пока не проявила своих возможных плюсов, но обозначила серьезные проблемы управленческого характера. Рычагов для проведения на территории муниципального района единой социально-экономической политики практически не осталось, за исключением средств неформального характера. В едином территориальном социально-экономическом комплексе образовалось несколько независимых центров власти (глава района, глава администрации района, глава поселения – районного центра, глава администрации этого центра, главы и администраторы других поселений, плюс к этому бизнесмены – хозяева градообразующих предприятий).

Проведенное разделение полномочий по уровням территориального управления вроде бы должно было принести эффект. Однако выявилось, что такое разделение недостаточно. Не были учтены величина и социально-экономические типы муниципальных образований. В стране 25 тыс. муниципальных образований одного уровня (поселений) совершенно различных типов. Для них просто не может быть одинаковых полномочий. В результате

поселения часто получают те полномочия, которые им несвойственны, не нужны, либо которые они не в силах реализовать и не получают нужных им полномочий. Как следствие, усиливается взаимное делегирование полномочий. Нередка такая картина: малое муниципальное образование делегирует основную часть своих полномочий «вверх» — району, который реализует их на территории этого муниципального образования, как говорится, выездным порядком. В то же время в муниципальное образование «опускаются», делегируются определенные государственные полномочия. Такие же отношения возникают по линии муниципальный район — область. Предел меры здесь во многих случаях уже превзойден. Образуются и растут встречные финансовые и бумажно-бюрократические потоки. В итоге в ряде сфер социально-экономической жизни территорий фактически возникает вакуум управления, их население не получает необходимых услуг, неэффективно используются бюджетные средства. Трудно решаются вопросы землепользования, выделения площадок для инвесторов, согласования проектной документации.

При том, что в территориальном управлении происходили сложные и неоднозначные процессы поиска адекватных форм и моделей деятельности, и что оно длительное время занималось своими собственными проблемами, реальное развитие территорий происходило своим чередом. Возникло немало проблем территориального развития, которых как бы «не заметило» и на которые серьезно не отреагировало территориальное управление.

Проблемы территориальной организации хозяйства и развития регионов

Базовая проблема, которая лежит в основе ряда других проблем — это прогрессирующая территориальная концентрация, сосредоточение экономического и финансового потенциала, новых рабочих мест в ограниченном числе территориальных ареалов с соответствующим «опустением» остальных территорий. Прогрессирующая территориальная концентрация происходит под влиянием рыночных факторов при отсутствии встречной государственной политики. В данном случае можно применить термин «агломерация», который означает процесс сгущения, стяжения, роста ядер концентрации. В общероссийском масштабе этот процесс носит как центробежный (к Москве), так и центростремительный характер. Образуются своего рода приморско-приграничные дуги экономической активности на периферии страны. Наряду с этим происходит и локальная поляризация экономики и финансов — в рамках макрорегионов, субъектов Федерации и даже внутри муниципальных районов. В чисто экономическом плане этот процесс сам по себе выгоден для бизнеса, производства, ведет к росту его эффективности, и полностью остановить его в условиях рыночной экономики невозможно, да и нет смысла.

Однако население не может встраиваться в этот процесс с той же скоростью, с которой перемещаются другие факторы производства. Оно задерживается на территориях своего традиционного проживания или просто не может выехать, и в геополитическом пла-

не ведет себя правильно. Но возникают проблемы занятости, бюджета, демографии и другие. Поэтому, конечно, необходимо регулировать эти процессы: стимулировать присутствие на этих территориях бизнеса, препятствовать чрезмерной «агломерации», предотвращать уход населения и т. д. В связи с этим вряд ли будут полезны рекомендации Евросоюза по региональной политике для России, в перечне которых на первом месте — рекомендация создавать условия для переезда населения из отстающих регионов в интенсивно развивающиеся. Напротив, главное — иметь экономику там, где живут люди, а не заставлять их бежать за производством. Перемещение же населения в зоны экономической активности естественно, может быть, но это должен быть управляемый, постепенный процесс, не заменяющий главное направление — хозяйственную активизацию территорий традиционного проживания. И нужно ли создавать зоны роста и новые предприятия для того, чтобы приглашать затем туда иностранных рабочих? Не лучше ли их создавать в регионах России или, по крайней мере, в тех странах, где живут иностранные рабочие?

Другая серьезная проблема — закрытие или существенное сворачивание мощностей градообразующих предприятий во многих городах и районах. Случаи восстановления деятельности таких предприятий единичны.

Противоречивые процессы в территориальном развитии связаны с появлением в экономике России крупных холдинговых структур, промышленных групп, которые, имея штаб-квартиры в каком-либо одном регионе, распро-

страняют свою деятельность на обширные территории. С одной стороны, входящие в холдинги предприятия обретают определенную устойчивость, сохраняются как элемент экономической базы той территории, где они располагаются. С другой стороны, в регионы, где расположены штаб-квартиры, уходит с территорий значительная часть результатов деятельности предприятий, прибыли, налогов. Это снижает заинтересованность территориальных администраций в развитии экономического и налогового потенциала своих территорий.

Серьезной проблемой является нарушение комплексности развития местного хозяйства и социально-культурной сферы территориального социума. Прежде всего, это касается объектов образования, здравоохранения, культуры, спорта и досуга, обслуживания. Здесь действует два фактора. Рыночный сектор концентрируется, прежде всего, на торговле и индустрии питания, устройстве питейных и игорных заведений, тяготея к относительно крупным населенным пунктам, где есть какой-то оборот. Бюджетная же сфера, управляясь по ведомственному принципу, руководствуется ведомственными инструкциями, ставит во главу угла формализованные нормативы деятельности и показатели качества, эффективность расходов, далеко не всегда соотносясь с реальными потребностями и желаниями населения территории. Социальные учреждения укрупняются, из малых населенных пунктов, несмотря на протесты жителей, в массовом порядке уходят школы, детские сады, библиотеки, иные социальные объекты. Компьютеризация школ и детских садов стано-

вится важнее здорового воспитания детей без отрыва от семьи.

В результате всего этого возникают резкие различия в уровнях социально-экономического развития территорий, ухудшается социально-демографическая обстановка, растут неуправляемые и социально неприемлемые миграции, у молодежи укрепляется стереотип «выезда во что бы то ни стало».

Во многих таких регионах на территориях сформировался особый тип хозяйства, характеризующийся отсутствием современной рыночной экономики (она либо не появилась, либо ушла). Местная занятость концентрируется в сфере государственного и муниципального управления и локальных естественных монополий (это самые престижные места), в бюджетной сфере. Остальные сектора экономики играют подчиненную роль и представлены мелкой торговлей, частным транспортом (спрос в них поддерживается социальными трансфертами), малотоварным фермерством, а также так называемой «семейной экономикой», автономно функционирующими домашними хозяйствами полунатурального типа. Присутствуют оставленные без должного внимания сельскохозяйственные предприятия — бывшие совхозы и колхозы, которые по большей части находятся в сложном положении и не имеют серьезных перспектив, а также градообразующие промышленные объекты, лишь небольшая часть которых «попала» в рынок и работает устойчиво. В сфере использования местных ресурсов (лес, рыбные ресурсы, полезные ископаемые) преобладает своего рода вахтовый метод, деятельность бригад из других регионов и иностранных

субъектов. Наконец, значительную часть спроса в летние месяцы создают отдыхающие, приезжающие в массовом порядке в малые деревни, где ими скуплена основная часть пустующих домов.

Повторим еще раз: это проблемы, которые остаются пока вне эффективного управляющего воздействия и которые должны определять задачи территориального управления и планирования. Пока же можно констатировать серьезный отрыв практики территориального управления от этих проблем и иных важных вопросов территориального развития.

Пути совершенствования территориальной организации хозяйства и региональной политики

Территориальная организация хозяйства представляет собой пространственное проявление общественной организации производства. Определяя понятие территориальной организации хозяйства, нужно исходить из того, что общественному разделению труда, основным формам общественной организации производства соответствуют их территориальные проявления — исторически складывающееся размещение населения и хозяйства, территориальная концентрация общественной жизни, территориальное разделение труда, территориальная концентрация, специализация, кооперирование и комбинирование производства.

Территориальная организация хозяйства, таким образом, включает как процессы пространственного развития и разделения труда во всем их разнообразии, так и результат этих процес-

сов — систему размещения производительных сил. Неотъемлемой ее частью является и система расселения населения. Территориальная организация народного хозяйства предполагает формирование и поддержание оптимальных территориальных пропорций экономического и социального развития страны, а также внутрирегиональных пропорций, выравнивание уровней развития территорий — формирование в каждом регионе, муниципальном образовании эффективных социально-экономических комплексов.

Планомерное решение вопросов территориальной организации хозяйства должно обеспечить достижение следующих важнейших целевых установок ее совершенствования. Во-первых, это получение существенного дополнительного экономического эффекта за счет лучшего размещения хозяйства на основе более полного и рационального использования территориальных факторов развития, оптимизации хозяйственной структуры регионов. Во-вторых, создание равных возможностей для всестороннего развития личности в каждой территориальной части района.

Задача совершенствования территориальной организации хозяйства имеет место применительно к нескольким уровням. Для страны в целом в качестве объектов территориальной организации общества выступают федеральные округа, народохозяйственные зоны, экономические районы. На следующем уровне главное значение имеют регионы — субъекты Федерации. Наконец, в рамках субъектов вопросы территориальной организации хозяйства решаются относительно муници-

пальных образований, которые также имеют свой круг вопросов внутренней территориальной организации населения и хозяйства.

Проблема учета территориальных задач связана с необходимостью решения вопросов более общего порядка, касающихся объема и типа региональной политики государства в условиях происходящих трансформаций и его функций. Отсутствие в Конституции Российской Федерации четких положений о гарантиях устойчивости социально-экономического развития регионов не создает прочной нормативно-правовой основы учета территориальных задач в общегосударственной политике. Для Российской Федерации, где региональный фактор во многих сферах социально-экономического развития является определяющим, этот учет, безусловно, необходим. Продолжается дискуссия и по поводу самого понимания государственной социально-экономической политики, ее исходных основ, концепции и объема, главных направлений. То есть еще не вполне ясны вопросы: что должно быть отражено в политике, каково ее назначение, что берет на себя государство.

Региональную социально-экономическую политику можно понимать, во-первых, как политику центра, федеральных органов власти по отношению к регионам. Во-вторых — как собственную социально-экономическую политику отдельно взятого региона — субъекта Российской Федерации. Естественно, что между ними имеются определенные различия в целях, принципах, средствах реализации и в конкретном содержании политики. Если говорить о целях государственной (цент-

ральной) социально-экономической политики по отношению к регионам (а они так или иначе трансформируются в цели их собственной политики), то основные из них можно выразить следующим образом:

- геополитическая цель, предполагающая экономический контроль, экономическое присутствие государства в каждом регионе; стремление к хозяйственному освоению, заселению и сохранению населения;
- сохранение и упрочение единого экономического пространства, облегчение экономических связей между регионами, недопущение экономического сепаратизма;
- контроль и поддержание необходимых территориальных пропорций и территориальной структуры экономики страны;
- формирование и поддержание в каждом регионе приемлемых условий хозяйствования: не должно быть регионов, где заведомо не выгоден никакой бизнес;
- содействие созданию в регионах собственной экономической базы социального развития, в том числе налоговой базы; ликвидация неоправданных различий в уровне жизни между регионами, последовательное повышение минимального социального стандарта на всей территории страны;
- максимально полное использование региональных ресурсов и возможностей для решения общегосударственных задач.

Не будем оценивать, насколько эффективно реализуются эти цели в сегодняшней чрезвычайно сложной по-

литической и экономической ситуации в России. Ясно, что проблем здесь неизмеримо больше, чем успехов. Важно только отметить, что эти цели являются важнейшими ориентирами для государственного регулирования экономики на региональном уровне. Другую часть ориентиров дают целевые установки собственной социально-экономической политики регионов. Во многом они носят общий для большинства регионов или их групп характер. В их числе:

- обеспечение выхода региона из кризисной ситуации, стабилизация обстановки и создание условий для развития;
- определение приоритетных направлений дальнейшего развития исходя из новой экономической стратегии;
- развитие внутреннего регионального рынка за счет поощрения производства и потребления местной продукции, лучшего использования местных ресурсов;
- развитие региональной инфраструктуры и улучшение условий хозяйствования в регионе;
- достижение в регионе, по крайней мере, минимальных уровней энергетической и продовольственной безопасности.

Напомним, что цели экономической политики региона включают обеспечение на данной территории решения задач общегосударственной экономической политики, а также обеспечение выполнения совокупности задач комплексного экономического и социального развития территорий, что вытекает из конституционных и уставных полномочий и обязанностей органов вла-

сти и управления субъектов Российской Федерации.

Региональная политика должна реагировать и на те проблемы, которые характерны для регионов и муниципальных образований. Перечень приоритетных вопросов территориального развития, требующих решения в ближайший период и в дальнейшей перспективе, может быть представлен в следующем виде:

1. Определение расходных полномочий муниципальных образований. Каждое муниципальное образование должно получить те расходные полномочия, которые оно должно и в состоянии реализовать. Иначе не будет эффективного расходования бюджетных средств. Недостаточно распределить расходные полномочия по уровням муниципальных образований. Ключевым моментом здесь является разработка типологии муниципальных образований для целей эффективного управления и бюджетирования. В соответствии с типами и должны определяться расходные полномочия для каждого муниципального образования.
2. Разработка типовых структур муниципальных социально-экономических комплексов, стандартных перечней объектов местной инфраструктуры для каждого типа муниципальных образований.
3. Определение состава полномочий, передаваемых на вышестоящий уровень, для каждого типа муниципальных образований, в том числе перечней объектов финансирования.
4. Необходимая конкретизация полномочий будет происходить при формировании бюджетов по каждому муниципальному образованию. В этой связи важным является составление типовых смет расходов муниципальных образований.
5. Улучшение социально-экономического обоснования муниципальных бюджетов и составление социально-экономических паспортов и картосхем размещения объектов, территориальных ресурсов, расселения для каждого муниципального образования. Разработка упрощенных типовых муниципальных программ на год и среднесрочный период на основе пожеланий жителей.
6. В связи с реформированием местного самоуправления, процессами политических, экономических и демографических изменений необходимо составление учитывающей эти изменения новой системы административно-территориального устройства.
7. Формирование системы разделения доходных полномочий исходя из изменений в распределении расходов. Создание возможностей для выбора субъектом собственной модели регулирования доходов, учитывающей его особенности.
8. Разработка мер по сокращению встречных финансовых потоков в ходе бюджетного регулирования как по линии центр — регионы, так и по линии регион — муниципальное образование. Встречные потоки стали характерны не только для дотационных регионов, где сумма доходов, идущих в центр, составляет в среднем 70–80% от получаемого центрального финансирования, но и увеличиваются в регионах-до-

норах. Рост встречных потоков обусловлен, в частности, таким фактом, как увеличивающееся ведомственное раздробление финансовой помощи регионам. В результате регионы, которые по финансовым, экономическим, организационным условиям сами в состоянии решить вопросы, вынуждены отдавать деньги, а затем получать ведомственные трансферты, которые принимают на местах разрастающиеся структуры федерального подчинения, нередко дублирующие функции территориальных органов. Преодоление ведомственного раздробления трансфертов превращается, таким образом, в важную задачу и требует создания соответствующих компенсирующих механизмов и проведения экспериментов.

9. Повышение эффективности бюджетных расходов на муниципальном уровне. Это зависит, в первую очередь, от правильного определения самих расходных полномочий муниципальных образований. Преодоление же затратного подхода при формировании бюджетных смет и использовании уже выделенных ассигнований необходимо обеспечивать, прежде всего, восстановлением стимулов экономии бюджетных средств, совершенствованием деятельности муниципальных учреждений, системы муниципального заказа. Внедрение всех требований системы БОР (бюджетный процесс, ориентированный на результат) на муниципальном уровне следует отложить и вернуться к этому вопросу после анализа опыта и создания всех необходимых предпосылок и условий. Сейчас же подавляющее большинство муниципальных образований к этому не готово.
10. Создание новых форм организации учреждений образования, здравоохранения, культуры, торговли, социальной помощи в малых поселениях, в том числе путем организации социальных центров комплексного типа, выездных форм социального обслуживания. Обязательное сохранение малых школ. Критерий убыточности для бюджета и формальное применение принципа эффективности бюджетных расходов в этих случаях должны отойти на второй план.
11. С вышеуказанной задачей связана проблема ликвидируемых волостей и сельских округов, входящих в состав вновь образуемых муниципальных образований. Центры этих территорий, еще жизнеспособные деревни или села, в результате резко снижают свой социально-организационный статус и притягательность для населения. В них, в первую очередь, следует планировать и осуществлять меры по внедрению новых форм организации социокультурной сферы.
12. Изменение экономической, финансовой, налоговой политики в целях более полного учета задач и проблем развития территорий. Стратегической целью здесь должно быть максимальное сохранение экономики в местах проживания населения, с тем чтобы на территориях имелись рабочие места и доходная база бюджетов. Реализация принципа «экономика должна идти туда, где

традиционно живет население», а не наоборот. В связи с этим необходима разработка стимулов и регуляторов для бизнеса, мер по обеспечению эффективного участия государства, регионов и местных органов власти в развитии экономики, по привлечению на территории филиалов и дочерних структур, по развитию кооперации в сфере фермерства и иного малого предпринимательства.

13. Создание на территории, в том числе в малых поселениях, специальных структур, обеспечивающих организационное, кадровое, материально-техническое освоение выделяемых финансовых ресурсов. Это могут быть предпринимательские, в том числе кооперативные, структуры общего профиля или муниципальные хозяйственные центры комплексного типа (по аналогии с социальными центрами) либо предприятия совместного типа. Они могут формироваться на основе еще сохранившихся зданий и фондов с использованием организационного и трудового потенциала местного незанятого населения либо при организационной помощи извне.
14. Необходимо изменение сложившейся практики (здесь трудно говорить о порядке) учета финансовых результатов деятельности предприятия на территории, что определяет географию налоговых поступлений. Нередко производственная деятельность осуществляется в одном регионе или муниципальном образовании, а финансовая отчетность концентрируется в другом, куда сдвигаются и налоги. Эта практика нарастает и связана, в частности, с развитием промышленных и финансово-промышленных групп, холдингов, с деятельностью естественных монополий. Общий объем «перехлеста» финансовых потоков достигает 15–20% российского валового внутреннего продукта. Это прямо сказывается на доходах территориальных бюджетов. В результате появляются регионы-псевдодоноры и искусственно дотационные регионы (то же — с муниципальными образованиями). Регионы «гонятся» за плательщиками, плательщики выбирают себе регионы поудобнее, развивается нездоровая конкуренция. Низовые производственные структуры, местные администрации, население остаются пассивными наблюдателями.
15. Требуется упорядочение и в другой сфере, связанной с налогами. Уплата налога на доходы физических лиц осуществляется по месту их работы. Таким образом, налог концентрируется в тех районах, где сосредоточены предприятия. В результате этот главный налоговый источник территориальных бюджетов во многих регионах и муниципалитетах существенно сокращается, уходит на соседние, и так более богатые, территории. Необходима разработка порядка, обеспечивающего направление данного налога в бюджеты территорий, где проживает работающее население, либо нормативное разделение его между взаимосвязанными территориями.
16. Наконец, нужно упомянуть еще об одной проблеме, может быть не

столь масштабной, но очень чувствительной для населения, администраций, хозяйствующих субъектов муниципальных образований, расположенных в сельской местности, далеко от районных центров: сложность вызывает уплата налогов и иных платежей, когда жителю нужно ехать за 40–50 и более километров, инкассация торговой и иной выручки, получение наличных денег и т. п. В этой связи следует рассмотреть вопрос организации выездных, полевых форм обслуживания на отдаленных территориях учреждениями федерального казначейства, банков и иных финансовых и административных институтов, восстановить в ряде случаев прием налогов и платежей местными администрациями.

Каким образом можно обеспечить учет вышеуказанных аспектов, проблем, задач территориального развития в государственной социально-экономической политике? Ответ может быть таким.

Необходимо учитывать вышеизложенные требования в конкретных политиках. Во-первых, это налоговая политика, где основными идеями должны быть региональная дифференциация налогообложения, расширение рентного подхода к расчету налогов, изменение порядка территориального учета финансовых результатов деятельности предприятий и налоговых платежей, налоговые стимулирования бизнеса в отстающих регионах.

В бюджетной политике необходимо более детальное распределение расходных полномочий не только по уровням бюджетной системы, но и — главное —

в соответствии с социально-экономическими типами регионов и муниципальных образований. Кроме того, необходимо установление единого минимального уровня финансовых затрат и социальных нормативов на всей территории страны, сокращение встречных финансовых потоков при оказании финансовой помощи регионам, переход к разработке федеральных программ социального характера и национальных проектов по принципу «регионы — центр», когда каждая территория представляет свои расчеты, предложения и мероприятия в соответствии с реальными расходными полномочиями, социально-экономическим типом и актуальными местными проблемами.

Государственная транспортная политика должна исходить из необходимости снижения негативного влияния транспортного фактора на развитие внутрисоссийского рынка и межрегиональных связей, повышения транспортной доступности. Следует восстановить систему понизительных транспортных тарифов, что вызовет рост перевозок и соответствующего увеличения абсолютных доходов транспортных организаций. По такому же принципу целесообразно выстраивать и инвестиционно-строительную политику, направленную на выравнивание условий для инвестиций, снижение влияния природно-экономических факторов удорожания строительства в отдельных регионах страны.

Особенно важно ориентировать на региональные интересы государственную энергетическую политику, учитывая и ее значимость для транспортных связей. Сильная локализованность энергоисточников создает определен-

ные угрозы для энергетической безопасности многих регионов, увеличивая энергозатраты.

Перечень конкретных политик, где учет региональных интересов имеет определяющее значение, можно продолжить. Это, в частности, политика использования природных ресурсов, занятости и создания рабочих мест, миграционная и расселенческо-градостроительная политика, политика в сфере административно-территориального устройства государства, кадровая политика.

«Регионализация» государственной социально-экономической политики, эффективный учет территориальных интересов в частных политиках требуют поиска новых механизмов их реализации. Одно из направлений — типологический подход, т. е. проведение социально-экономической политики в отношении регионов в соответствии с типами регионов и муниципальных образований; выработка собственной политики для каждого типа регионов, для каждого типа муниципальных районов, городских округов, городов и поселений. Одинаковой политики для всех быть не может, так же, как не может быть и индивидуализированной политики. Необходимо определить общие социально-экономические типы территорий России и частные типы для конкретных управленческих задач.

Другая актуальная задача — координация государственной региональной политики с той политикой, которую проводят хозяйствующие субъекты. Речь идет о мало изученном еще явлении — региональной политике российских корпораций, холдингов, финансо-

во-промышленных и промышленных групп. Они имеют свои интересы в конкретных регионах, ведут свою региональную политику, во многом определяют региональное развитие. Важно, чтобы эти региональные политики (государственная и корпоративные) не расходились в разные стороны, а формировались в рамках сотрудничества

Типология регионов для целей территориального управления

Огромные размеры государства и исключительная территориальная дифференциация условий жизнедеятельности населения и деятельности хозяйствующих субъектов предопределяет существенные различия между отдельными регионами России и необходимость учета в экономическом управлении и регулировании, как со стороны федерального центра, так и со стороны территориальных административных единиц, специфических особенностей отдельных регионов. Однако работать с каждым отдельно взятым регионом весьма затруднительно (даже по той причине, что регионов в России — большое количество). Целесообразнее иметь дело с их однородными группами. Это обеспечит экономию управленческого труда и будет способствовать установлению более справедливых и рациональных отношений центра с регионами, уменьшит взаимные претензии регионов. Поэтому важным является четкое определение этих однородных групп, разработка типологических классификаций регионов России по различным критериям.

Типология регионов должна быть положена в основу региональной поли-

тики (с тем, чтобы она была одинаковой по отношению к однотипным регионам), в основу выработки и проведения мер по государственному регулированию экономики.

Типология регионов может осуществляться по ряду критериев, исходя из практических потребностей. Частные критерии отражают отдельные существенные условия и особенности регионов. Выделенные в соответствии с подобными критериями типы регионов имеют значение для конкретных министерств и ведомств, инвесторов и предпринимателей. Ниже приводится укрупненная типология регионов по таким критериям.

1. Природно-экологические условия проживания населения:

- регионы, расположенные в зоне, непригодной для постоянного проживания населения. Осуществление всего жизненного цикла здесь невозможно. Возможны различные варианты временного проживания. 11 регионов;
- регионы, расположенные в зоне ограниченно пригодной для постоянного проживания. Требуется создание специальной инфраструктуры, значительные дополнительные финансовые и иные затраты. 9 регионов;
- регионы, расположенные в зоне, благоприятной для постоянного проживания. 68 регионов.

2. Обеспеченность топливом и энергией:

- регионы, не имеющие значительных источников топлива и энергии, постоянно испытывающие трудности в топливно- и энергоснабжении (22 региона);

- регионы, имеющие топливно-энергетическую базу, позволяющую в целом удовлетворять свои основные потребности — самодостаточные (55 регионов);

- регионы, имеющие крупные топливно-энергетические объекты, вывозящие в больших масштабах топливо и энергию (12 регионов).

3. Наличие собственной продовольственной базы:

- регионы, практически не имеющие собственной продовольственной базы. Все продовольствие завозится (14 регионов);

- регионы, имеющие ограниченную продовольственную базу. За счет завоза удовлетворяется иногда до половины потребностей в продовольствии (18 регионов);

- регионы, самодостаточные по уровню развития продовольственных баз (45 регионов);

- регионы, производящие крупные излишки продовольственной продукции (12 регионов).

4. Финансовая достаточность:

- регионы — постоянные крупные плательщики в федеральный бюджет и внебюджетные фонды, имеющие значительное положительное сальдо финансового баланса («регионы-доноры») — 8 регионов;

- регионы, имеющие финансовую базу, в целом достаточную для удовлетворения текущих бюджетных потребителей и финансирования внебюджетных фондов (самодостаточные) — 10 регионов;

- регионы, нуждающиеся в постоянной финансовой помощи. Трансферты покрывают до одной трети (иногда и более) потребностей (ре-

- регионы-реципиенты) — 56 регионов;
- регионы с низким уровнем развития экономики, которые не в состоянии финансировать свои потребности и существуют, в основном, за счет перечислений из федерального бюджета — 15 регионов.
- 5. Прожиточный минимум:
 - регионы с высокой стоимостью товаров и услуг, высоким прожиточным минимумом. Как правило, вследствие сложных природных условий, транспортной удаленности, высоких издержек, а также из-за финансовых факторов — 18 регионов;
 - регионы со средними показателями прожиточного минимума — 54 региона;
 - регионы с относительно низким уровнем цен. Прожиточный минимум заметно ниже среднего — 17 регионов.
- 6. Стоимость строительства (затрат на инвестиции):
 - регионы с очень высокой стоимостью строительства в силу действия комплекса факторов — 23 региона;
 - регионы со средним уровнем затрат на инвестиции и стоимости строительства — 41 регион;
 - регионы с относительно низкой стоимостью строительства и инвестиционными затратами — 25 регионов.
- 7. Уровень специализации и открытости экономики:
 - регионы с очень высоким уровнем открытости экономики и ярко выраженной экспортной ориентацией хозяйства — 15 регионов;
 - регионы с высоким уровнем открытости экономики и ориентацией хо-

зяйства на внутрироссийский рынок — 18 регионов;

- регионы с невысоким уровнем открытости экономики и ориентацией хозяйства на местный рынок и внутрорегиональный оборот — 56 регионов.

Для целей проведения единой общегосударственной социально-экономической политики по отношению к регионам и системного, комплексного применения методов государственного регулирования, как со стороны федерального центра, так и со стороны региональных органов власти, важное место должен занимать синтетический социально-экономический критерий. Он отражает всю совокупность условий хозяйственной деятельности и жизнедеятельности населения, складывающихся в отдельных регионах, и позволяет выделить социально-экономические типы регионов Российской Федерации. Их характеристика представлена в табл. 1.

Естественно, что в «чистом виде» социально-экономические типы регионов встречаются редко, но по преобладанию отдельных типических черт относить регионы к тому или иному типу вполне правомерно. Типы регионов в большой мере определяют актуальные задачи государственного регулирования экономики.

Так, в регионах первого типа на первый план выходят задачи определения оптимальных условий временного проживания населения, социальной защиты, переселения жителей, оздоровления экологической ситуации, поддержания естественных условий обитания коренных народов, выбор стратегии дальнейшего развития региона.

Таблица 1

Социально-экономические типы регионов Российской Федерации

Тип региона	Количество регионов	Население 2007 г., в % к 1991 г.	Промышленное производство 2007 г., в % к 1991 г.	Налоги на душу населения, в % к среднему по РФ
I. Регионы, находящиеся в экстремальных природных условиях и не имеющие эффективных ресурсов	7	-38	-55	140
II. Регионы, находящиеся в экстремальных природных условиях, но располагающие эффективными ресурсами	5	+2	+5	550
III. Узкоспециализированные промышленные регионы северной и средней полосы РФ	11	-13	-33	68
IV. Крупные промышленные регионы средней полосы РФ с разносторонней промышленностью	14	-1	-5	125
V. Небольшие промышленно-аграрные регионы средней полосы РФ	18	-2	-20	65
VI. Крупные промышленно-аграрные регионы южной полосы РФ	8	+4	-15	72
VII. Небольшие окраинные регионы юга РФ с низким уровнем социально-экономического развития	13	+4	-65	25
VIII. Столичные регионы	2	-4	+10	250
IX. Пограничные регионы с ярко выраженной военной функцией	5	-3	-3	90
Российская Федерация в целом	83	-1	-10	100

В значительной мере эти задачи характерны и для регионов второго типа. В дополнение к ним можно указать на важность регулирования таких процессов, как разработка и реализация крупных проектов, поддержание необходимого уровня разведанности недр, развитие инфраструктуры.

В узкоспециализированных регионах (тип III) чрезвычайно важным является определение дальнейшей экономической стратегии, восстановление

сельскохозяйственной базы, регулирование процессов банкротства, занятости населения, социальной помощи безработным, укрепление топливно-энергетической базы.

Для крупных многопрофильных регионов (тип IV) актуальным является, прежде всего, сохранение своего положения на рынке, модернизация производственного потенциала, решение экологических проблем, «подтягивание» сельскохозяйственной базы.

В индустриально-аграрных регионах средней полосы (тип V) главной задачей является удержание стабильности в социально-экономической сфере, дальнейшее развитие региональных рынков, стимулирование инвестиций и модернизация производственного аппарата, развитие бюджетобразующих элементов хозяйства.

В числе приоритетных задач индустриально-аграрных регионов юга (тип VI) — сохранение и восстановление промышленного потенциала, большее вовлечение во внутрироссийский рынок, обустройство мигрантов и выезжающих с Севера, поддержание конкурентоспособности аграрного сектора.

В окраинных дотационных регионах (тип VII) имеет место целый комплекс сложных задач. Прежде всего, это определение в них нового профиля хозяйства, учитывающего специфику местных условий и менталитет населения, созда-

ние по существу заново экономической базы, декриминализация экономики, обустройство переселенцев.

В столичных регионах (тип VIII) важным является корректировка стратегии экономического развития, восстановление и модернизация промышленности, четкое определение других стратегических функций, декриминализация экономики, решение социальных и экологических проблем, оптимизация внешнеэкономических функций и отношений с регионами России.

Наконец, специфические задачи стоят перед регионами приграничными (тип IX). В большой мере это задачи геополитические, оптимизации функционирования военно-экономического комплекса, создания более надежных систем жизнеобеспечения и достижения большей региональной безопасности в сфере продовольственного и топливно-энергетического обеспечения.

Н. В. ЗУБАРЕВИЧ

ПРОБЛЕМА СОЦИАЛЬНОГО НЕРАВЕНСТВА РЕГИОНОВ: ВОЗМОЖНО ЛИ РЕАЛЬНОЕ СМЯГЧЕНИЕ?

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:

регионы Российской Федерации, социальное неравенство, экономическое неравенство, социальная политика, доходы населения

KEY WORDS:

regions of the Russian Federation, social inequality, economical inequality, social politics, public incomes

Статья посвящена проблеме выравнивания социального неравенства в различных регионах России. Автор подробно рассматривает причины возникновения и возможные механизмы устранения экономического и социального неравенств. Утверждается, что для смягчения социального неравенства регионов необходимо соблюдение двух условий: достаточно высокий уровень экономического развития страны и эффективная социальная политика государства.

The article is dedicated to the problem of mitigation of social inequality in different regions of Russia. The author investigates in detail different reasons of appearing of economical and social inequality, and possible ways of its elimination. It is stated that two conditions are needed for mitigation of social inequality in the regions: high enough level of economical development of the country and effective social policy of the state.

Проблема регионального неравенства в России не теряет сегодня своей актуальности. Как правило, ее контуры чрезвычайно широки и размыты, но общий императив неизменен — сложившуюся ситуацию нужно выравнивать. В качестве аргумента чаще всего приводятся огромные региональные различия душевого валового регионального продукта (ВРП). Максимальный из известных автору разрыв в основных показателях, определяющих уровень экономики регионов, был зафиксирован в одном из законопроектов Государственной Думы и составил 1:86. Нетрудно подсчитать, откуда взялись эти данные: если сопоставить душевой ВРП нефтедобывающего Ненецкого автономного округа с населением

42 тыс. жителей и слабо развитой Республики Ингушетия с теневой экономикой, которую невозможно измерить статистически, то в 2006 г. это соотношение составило 1:81.

Безусловно, статистика может все, но лучше подойти к проблеме регионального неравенства более ответственно — в частности, измерять душевой валовой региональный продукт более корректным способом. В России величина всех трех основных показателей стоимости жизни (потребительской корзины, прожиточного минимума и фиксированного набора товаров и услуг) различается по регионам в 3,0–3,5 раза, поэтому без корректировки проводить региональные сравнения этих показателей нельзя. Такая корректировка на це-

новые различия сокращает разрыв душевого ВРП Ненецкого округа и Ингушетии за последние годы вдвое — до 40–45 раз. Желательно также учитывать размер и отраслевую специфику регионов, открытость их экономик (произведенный продукт далеко не всегда потребляется в самом регионе), масштабы налогового изъятия нефтяной ренты в федеральный бюджет и т. д. При таком подходе становится понятно, что российское неравенство отнюдь не феноменально. Схожие, а порой и более сильные различия имеют и другие крупные страны догоняющего развития — Китай, Бразилия и т. д. Но сравнивать себя с этими странами в России не принято, мы ориентируемся на развитый мир и региональную политику Евросоюза (ЕС), по стандартам которого финансовую помощь получают страны и регионы с уровнем внутреннего валового продукта (ВВП) менее 75% от среднего по ЕС.

Методические погрешности в измерении региональных различий, приводящие к переоценке, пересмотру их размеров и создающие фантом уникальности России, а также привычка равняться на Европу, имеющую иной уровень развития, более освоенную и плотно заселенную территорию и намного более густую сеть городов, — только малая часть аспектов проблемы оценки и понимания природы пространственного неравенства. Намного важнее разобраться, о каком неравенстве идет речь, и какие различия необходимо выравнять.

Крайне важно различать неравенство экономическое и социальное, хотя они связаны между собой. В первом случае фундаментальной причиной яв-

ляется давно изученный в региональной экономике процесс концентрации экономической деятельности в тех местах (областях), которые обладают преимуществами, позволяющими снижать издержки бизнеса. Среди таких преимуществ теоретик «новой экономической географии» П. Кругман [5] выделил факторы «первой природы» (богатство природными ресурсами, выгодное географическое положение) и факторы «второй природы» (агломерационный эффект, высокий человеческий капитал, лучшая институциональная среда), которые более связаны с деятельностью общества. Как показывают исследования по проблемам пространственного развития, проведенные Всемирным банком в 2009 г., тенденция территориальной концентрации экономики характерна для всех стран мира независимо от уровня их развития. Разница только в том, что в развитых странах, уже ориентированных на факторы «второй природы», темпы роста региональных экономических различий невелики, их пик пришелся на начало XX в. Но Россия пока к таким странам не относится, а в группе стран догоняющего развития экономическое неравенство регионов быстро растет, повторяя тренд Западной Европы столетней давности.

Экономическая история показывает, что преимущества, особенно «первой природы», не являются вечными и неизблемыми особенностями экономического и социального развития страны. Можно сказать, что в раннеиндустриальную эпоху важнейшими факторами развития были обеспеченность природными ресурсами и географическое положение, а в постиндустриаль-

ную — человеческий капитал и институты. Поскольку роль тех или иных факторов со временем меняется (например, снижается значимость природных ресурсов), лидерами становятся другие территории с иным набором преимуществ. Множество исследований — от классиков «центропериферийной» теории Дж. Фридмана, Ф. Броделя и П. Валлерстайна до современных работ по региональной экономике и экономической географии П. Кругмана, М. Фуджита, А. Трейвиша и др. — показывают, что экономическое неравенство остается, меняется только его география.

Помимо смены (смещения) ведущих центров роста происходит и диффузия (расширение) зон роста вокруг существующих центров, особенно вокруг образовавшихся крупных агломераций, оказывающих влияние на распространение таких зон на соседние территории. В докладе Мирового банка показано, что этот процесс сегодня во всем мире приобретает значительные масштабы. Аналогичные, хотя и менее очевидные результаты, характеризующие подобные процессы в России, были получены при проведении исследования Центром экономических и финансовых исследований и разработок (ЦЭФИР), посвященного развитию территорий, соседствующих с регионами — экономическими лидерами. Как показало исследование А. Трейвиша, Т. Нефедовой и А. Махровой (2008 г.), наиболее явно эта тенденция видна на примере постепенного расширения зоны роста Московской столичной агломерации. В то же время влияние богатого нефтегазодобывающего Ханты-Мансийского автономного округа на развитие соседних регионов

минимально, оно распространяется лишь на «материнскую» Тюменскую область, в которую округ перечисляет часть налогов [2].

В целом в современной России сложились три вида преимуществ: агломерационный эффект (экономия на масштабе), обеспеченность минеральными ресурсами, востребованными мировым рынком, и, в меньшей степени, выгодное положение на основных путях мировой торговли, главным образом приморское. Эти преимущества проявляются в опережающем росте обладающих ими территорий: крупнейших агломераций федеральных городов, нефтегазовых и металлургических регионов, а в 2000-е гг. — южных и западных приморских регионов. Как следствие, экономическое неравенство регионов растет.

Закономерен вопрос: если во всем мире не удастся сглаживать пространственное экономическое неравенство, формирующееся под воздействием объективных преимуществ, насколько это возможно в России? Попытки идти своим путем у нас уже были. Ускоренная индустриализация слаборазвитых республик, которая обернулась в 1990-е гг. катастрофическим спадом их и без того неконкурентоспособного промышленного производства (в 4–6 раз по сравнению с 1990 г.). До сих пор эти республики восстановили не более 40–50% производства от уровня 1990 г., а некоторые (Ингушетия, Калмыкия и др.) фактически деиндустриализовались.

Еще один пример — осуществляемое в советский период освоение природных ресурсов севера и востока страны, сопровождавшееся масштабным

заселением малопригодной для жизни территории и высокими экономическими издержками, которые стали очевидными при переходе к рыночной экономике. Итогом такой акции стала массовая миграция из северных и восточных регионов в 1990-е гг., не прекратившаяся до сих пор.

Судя по заявленному недавно намерению России осуществлять политику «нового освоения Сибири и Дальнего Востока»¹, этот негативный опыт уже забыт. Возрождаются и попытки ускорить экономический рост слабо развитых регионов путем значительного увеличения государственных инвестиций в экономику и добровольно-принудительного привлечения инвестиций крупного российского бизнеса. В этой политике пока больше слов, чем дел, судя по статистике инвестиций: их душевой объем в республиках Северного Кавказа и в большинстве восточных регионов все еще в 2–5 раз ниже среднего по стране (с корректировкой на уровень цен в регионах). Однако сам подход говорит о том, что законы региональной экономики непопулярны или малоизвестны в коридорах власти. В то же время реально идущий процесс расширения зоны роста Московской агломерации на соседние области Центрального федерального округа сдерживается слабым развитием энергетической и транспортной инфраструктуры, способствующей сокращению экономического расстояния, низким уровнем институтов в сфере землепользования. А ведь

все эти проблемы — прямая зона ответственности государства.

Все сказанное выше вовсе не означает, что менее развитым регионам не нужно помогать. Просто следует четко понимать границы возможностей такой помощи, даже при массивном перераспределении бюджетных ресурсов в слабо развитые регионы в целях ускорения их развития. Бюджетный механизм выравнивания межрегиональных различий применяется наиболее широко, и не только в России, но его выравнивающие возможности различны для каждого из направлений финансирования. Первое направление — государственные инвестиции в реальный сектор — почти всегда малоэффективны, чиновник не может учитывать риски, как это делает собственник. Второе — инвестиции в инфраструктуру — безусловно, необходимы для развития регионов, но они не всегда дают выравнивающий эффект. Строительство новых транспортных коммуникаций может ускорить отток населения из периферийных территорий, поскольку экономическое расстояние сокращается не только в сфере бизнеса, но и для местных работников, приобретающих возможность выхода на рынки с лучшими условиями оплаты труда. Как правило, это самые мобильные и квалифицированные работники, их миграционный отток снижает человеческий капитал проблемных регионов. Третье направление — финансовая помощь, обеспечивающая реализацию социальных обязательств государства (выплаты заработной платы бюджетникам, оказание нерыночных услуг, социальные трансферты населению). Российский опыт показывает, что масштабная финансо-

¹ См.: Раздел «Пространственное развитие» в «Стратегии долгосрочного развития до 2020 г.», подготовленный Минрегионом в 2006 г.

вая помощь формирует зависимую бюджетную экономику, представленную в основном сектором нерыночных услуг (примерами могут служить республики Тыва и Ингушетия, ряд слабо развитых автономных округов, ныне объединенных с материнскими регионами). В таких регионах, даже при масштабной федеральной поддержке, экономического выравнивания не происходит, это подтверждают и расчеты, выполненные в Независимом институте социальной политики (НИСП).

Приходится признать, что сокращение экономического неравенства регионов невозможно без объективно существующих или «выращиваемых» преимуществ, которые снижают издержки бизнеса. Создать новые месторождения нефти невозможно (хотя их можно открыть), построить морские порты без моря явно не получится, но улучшение «второй природы», особенно человеческого капитала и институтов, — во власти государства и общества, однако для этого нужна настойчивая и длительная работа.

Человеческий капитал формируется с помощью развития социальных услуг, поэтому важнейшей задачей оказывается снижение не экономического, а социального неравенства регионов, ведь только накопленный человеческий капитал обеспечивает устойчивость и высокое качество роста. Следовательно, в социальной сфере императив смягчения (термин «выравнивание» уже не употребляют даже представители органов власти, понимая его нереализуемость) территориальных различий неоспорим.

Ограничителем для реализации политики смягчения социального не-

равенства регионов выступают дефицитные ресурсы государства, поэтому основной задачей становится их эффективное использование. Это возможно при двух условиях: четкой диагностике проблем и использовании наиболее пригодных инструментов социальной политики. В данной статье основное внимание уделено именно диагностике регионального неравенства, поскольку проблема выбора инструментов эффективной социальной политики экономистами обсуждалась многократно.

Неравенство регионов России: диагностика проблем

Стало ли возможным в России смягчить территориальные социальные различия в период экономического роста и политической стабилизации, когда ресурсы и возможности государства устойчиво возрастали? Итоги анализа динамики основных индикаторов социального развития регионов за первые годы экономического роста общеизвестны [3], но сведения, относящиеся к середине 2000-х гг. — времени быстрого экономического роста и резко увеличившихся поступлений в федеральный бюджет в условиях сверхвысоких цен на нефть до сих пор исследованы не были.

Доходы и занятость. Наиболее чувствительный компонент неравенства — доходы населения. Существуют два взаимодополняющих механизма снижения региональной дифференциации доходов: проведение политики, направленной на повышение занятости и уровня оплаты труда в менее развитых регионах, и введение социальных трансфертов низкодоходным группам

населения, доля которых в отстающих регионах всегда выше.

Результаты влияния первого механизма можно оценить с помощью измерения различий в уровне безработицы и средней заработной платы в регионах. Первые годы экономического роста сопровождались позитивными изменениями на рынке труда, но при этом региональные различия усилились, т. к. в наиболее проблемных регионах ситуация улучшалась медленнее, чем в экономически развитых.

Это типично не только для России и не только в период экономического роста. Так, Ф. Мартин показал, что при изменении экономической ситуации (автор рассматривал период экономического спада) безработица в развитых регионах растет быстрее, чем в слабо-развитых, где она находится на более высоком уровне [1]. Тем самым региональное неравенство сокращается. И в России финансовый кризис конца 1990-х гг. несколько сгладил региональные различия в уровне безработицы за счет ее опережающего роста в развитых регионах: в 1998 г., когда безработица в стране была на самом высоком уровне, десять регионов с минимальными и максимальными показателями различались в 2,9 раза, в более благополучном с точки зрения занятости населения 2002 г. — в 5,0 раза, а в 2006 г. — в 6,4 раза. Таким образом, оценивая динамику регионального неравенства данного показателя, необходимо учитывать ее циклический характер.

Однако для России только циклическостью экономики невозможно объяснить устойчивый рост региональных различий в уровне безработицы. Очевидно, причины этого явления более

комплексные. Первая из них лежит на поверхности: низкая достоверность показателей безработицы для республик Северного Кавказа, для которых характерна высокая теневая занятость. Особенно выделяется Ингушетия, негативная динамика занятости в этой республике (рост безработицы с 30 до более чем 50% от числа экономически активного населения) оказала влияние на усиление региональных различий. Но даже если не учитывать Ингушетию при сравнении лидеров и аутсайдеров, нарастание различий в уровне безработицы так или иначе сохраняется (с 4,3 раза в 2002 г. до 5,0 раз в 2006 г.). Кроме того, тенденция роста различий подтверждается расчетом коэффициента Джини для регионального неравенства в уровне безработицы.

Вторая причина: воздействие демографических факторов. Тенденция подавляющего большинства регионов к более низким показателям безработицы обусловлена не только экономическим ростом и созданием новых рабочих мест, но и сокращающимся притоком молодежи на рынки труда при растущем «выходе» из сферы занятости населения, достигшего пенсионного возраста. В слабо-развитых республиках с незавершенным демографическим переходом ситуация совершенно иная: постоянно растет приток молодежи на рынки труда, а новых легальных рабочих мест в экономике создается мало из-за многочисленных институциональных и прочих барьеров. Как следствие — циклические колебания занятости не проявляются в явном виде, при иных тенденциях за девять лет экономического роста региональные различия в безработице уже бы перестали

расти. Но они, наоборот, усиливаются демографическими факторами (возрастной структурой) и, кроме того, искажаются несовершенством статистики, не способной точно оценить неформальную занятость.

Эта проблема существует во всех странах, но решают ее по-разному. Например, в Казахстане значительную часть населения, в том числе почти все сельское, отнесли к самозанятым (в целом по республике их доля составляет более трети работающего населения, а в половине областей — 42–52%). Тем самым удалось получить очень благополучную картину безработицы с минимальными региональными различиями. Но такой опыт, скорее, показывает, как с помощью статистики можно скрыть реальные проблемы.

Смягчить ситуацию можно с помощью миграции населения слабо развитых республик юга, являющейся естественным процессом. Однако государство никак не поддерживает этот механизм балансирования спроса и предложения на региональных рынках труда, напротив можно говорить о противодействии трудовым миграциям из слабо развитых республик со стороны властей принимающих регионов и недовольстве ими со стороны местных сообществ.

Приходится рассчитывать на механизмы саморегуляции региональных рынков труда, позволяющие снизить остроту проблем безработицы. Важнейший из них — трудовые миграции из слабо развитых республик юга и, в меньшей степени, из депрессивных регионов, где острота проблемы безработицы намного ниже. Основные потоки трудо-

вых мигрантов направляются в крупные агломерации и ведущие нефтегазовые регионы с более высокими доходами, занятость концентрируется в секторе услуг городов и часто она неформальная. Благодаря развитым межсемейным трансфертам трудовая миграция жителей южных республик позволяет повысить доходы семей, остающихся в своих регионах, но измерить эти поступления сложно.

Переселение сразу на постоянное место жительства в основном происходит на российские территории, соседствующие с республиками Северного Кавказа. Такие миграции можно наблюдать преимущественно в сельской местности, основным доходным источником становится аграрная самозанятость и работа на личных подсобных хозяйствах. Тем самым смягчается проблема малоземелья в сельской местности южных республик, но возникает ряд проблем в принимающих регионах. В целом миграции играют заметную саморегулирующую роль для рынков труда республик Северного Кавказа, но для оценки их влияния не хватает достоверной статистической информации. Еще раз подчеркнем, что целенаправленной политики государства в этой сфере не существует, хотя сокращение численности трудоспособного населения в России неизбежно ускорит трудовую миграцию с юга.

Региональные различия в заработной плате, в отличие от занятости, устойчиво сокращаются с начала 2000-х гг. Это прямое следствие осуществления политики государства и бизнеса, причем разной. Государство неоднократно и существенно повышало заработную плату бюджетникам, со-

ставляющим в слаборазвитых регионах самую большую группу занятых. Наоборот, политика бизнеса по снижению издержек, раньше других начатая крупными сырьевыми компаниями, привела к сокращению занятости и более медленному росту уже достаточно высокой заработной платы в ресурсодобывающих отраслях. В регионах, специализирующихся на добыче ресурсов, динамика заработков занятых в сырьевых отраслях сильно влияет на среднерегionalные показатели, поскольку зарплаты нефтяников, газовиков и металлургов достаточно велики. Как следствие, средняя заработная плата в таких регионах растет медленнее. Но нужно понимать, что тенденции сокращения региональных различий выявляются только для легальной заработной платы, которая, по оценкам Росстата, всего лишь в полтора раза превышает скрытую. Мы видим только часть айсберга — тенденции в легальном секторе экономики (в основном это промышленная и бюджетная занятость), а относительно остального можем лишь догадываться.

Дополнительную информацию дает анализ душевых доходов населения, которые рассчитываются на основе других данных — не отчетности предприятий и организаций, а выборочных обследований бюджетов домохозяйств и корректировки их балансовым методом. Аналогичное сопоставление регионов-лидеров и регионов-аутсайдеров по показателям подушевого денежного дохода (с корректировкой на стоимость жизни в регионах) показывает, что региональные различия доходов населения, во-первых, выше, а во-вторых, сокращаются более медленно. Только для

групп из пяти полярных регионов темпы сокращения сопоставимы с динамикой различий в заработной плате, причем, такую ситуацию можно проследить за последние три года, а для десятка регионов с максимальными и минимальными показателями тенденция сокращения почти не просматривается. Примитивные расчеты можно дополнить более сложными измерениями регионального неравенства с помощью коэффициента Джини. Он также показывает сокращение региональных различий в доходах, но очень небольшое и начавшееся еще позже — только с 2005–2006 гг.

Одна из причин того, что региональное неравенство душевых доходов населения сильнее, чем по показателям легальной заработной платы, связана, как и в случае занятости, с демографическим фактором. В бедных регионах иждивенческая нагрузка, как правило, выше, поэтому показатели душевых доходов понижаются. Но есть основание считать, что дело не только в демографии, отдельные виды источников дохода (скрытая заработная плата, социальные трансферты, предпринимательские доходы и др.) могут также влиять на рост или сокращение регионального неравенства.

Принято считать, что перераспределительная политика государства смягчает региональные различия доходов населения с помощью социальных трансфертов. Однако если верить статистике, их выравнивающий вектор далеко не очевиден. Например, в слаборазвитой Республике Дагестан доля социальных выплат составляет только 10% доходов населения (в среднем по Российской Федерации — 12%), а поч-

ти половину доходов статистика относит к скрытой заработной плате (самая высокая доля среди регионов РФ — 27%), еще четверть — к предпринимательским доходам (в среднем по РФ — 11%). В Республике Ингушетии доля социальных выплат ненамного выше — 16%, но при этом доля скрытой заработной платы (42% доходов) близка по данным показателям к Дагестану, 15% составляют предпринимательские доходы. Фактически из всех южных республик только в доходах населения Калмыкии и Адыгеи доля социальных трансфертов существенно выше средней по стране и составляет 21–23%. Для сравнения, такую же долю имеют далеко не самые бедные Орловская, Тульская и Владимирская области, еще выше этот показатель в депрессивной Ивановской области (26%). Причина такой географии помощи объясняется просто — в социальных выплатах населению 77% занимают пенсии, а доля пожилых выше всего в сильно постаревших областях Центра и Северо-Запада.

Однако невозможно объяснить преобладанием пенсионеров повышенную долю социальных трансфертов в некоторых слаборазвитых регионах Сибири — Республике Тыва (21%) и недавно объединенном Усть-Ордынском Бурятском автономном округе (28%), ведь их население пока относительно молодо. Дело в том, что этим регионам российская статистика по минимуму дооценивает скрытую заработную плату и предпринимательские доходы (только 5–15% всех доходов), в отличие от большинства республик Северного Кавказа. Трудно не согласиться, что для более мобильных жителей южных республик

возможности неформальных заработков значительно шире, но почему подобная ситуация прослеживается не во всех республиках Южного федерального округа? Чем Адыгея, в которой доля скрытой заработной платы чуть ниже средней по стране (27%), принципиально отличается от Кабардино-Балкарии, где эта доля достигает 38%? И почему именно в Дагестане скрытые заработки максимальны — 49%? В связи с чем только в Дагестане и Ингушетии доля социальных выплат в доходах населения сократилась вдвое, а во всех остальных республиках Южного федерального округа структурные изменения доходной части минимальны? Ответов на эти вопросы не существует.

К сожалению, на основании не вполне достоверной статистической информации невозможно сделать вывод о том, насколько существенна роль социальных трансфертов в смягчении регионального неравенства. Судя по статистике, для самых бедных республик она невелика, поскольку в них основную часть реципиентов составляют получатели мизерных детских пособий, при этом адресные программы помощи бедным развиты слабо, как это показало исследование НИСП и Института экономики города, проведенное в рамках проекта Мирового банка [4]. На юге основным механизмом повышения доходов населения и сглаживания межрегионального неравенства остается рост заработной платы в бюджетной сфере. Еще одним механизмом стала значительная дооценка доходов населения большинства южных республик на скрытые заработки и предпринимательские доходы, но это трудно проверяемое «статистическое» выравнивание.

В самых богатых регионах доля социальных трансфертов в доходах населения минимальна (5–7%) в силу меньшего числа малоимущих и очень высокого неравенства доходов населения. Пониженные социальные выплаты в какой-то степени дают межрегиональный выравнивающий эффект для среднедушевых доходов, но одновременно усиливается внутрирегиональное неравенство разных социальных групп населения.

Самым же выравнивающим видом социальных выплат остаются пенсии. Региональные различия пенсий не превышают 2 раз без корректировки на стоимость жизни, а с корректировкой — сокращаются до 1,5 раза, причем лидерами становятся совсем другие регионы — с самой низкой стоимостью жизни. Но вряд ли такое пространственное выравнивание «в бедности» является благом для населения регионов.

Кроме структуры доходов не вполне ожидаемые тенденции показывает динамика реальных денежных доходов по регионам за весь период экономического роста. Когда в стране сокращается пространственное неравенство доходов, должен происходить опережающий их рост в более бедных регионах. Чаще всего это достигается с помощью двух основных механизмов: существенного повышения оплаты труда в бюджетной сфере и увеличения объема социальных трансфертов в бедных регионах. Действительно, расчеты показывают более быстрый рост доходов в регионах с низкой доходной базой, однако далеко не во всех.

Причины ускоренного роста весьма различны. Так, темпы роста доходов населения Дагестана были максимальны-

ми в стране, но, как уже было показано, не столько вследствие значительного увеличения заработной платы бюджетников, сколько из-за роста дооценок скрытой оплаты труда. Социальные трансферты играли в этом феноменальном росте несущественную роль, их доля в доходах населения снизилась за 2000–2006 гг. с 17 до 10%. Совсем по другой причине резко выросли доходы населения Агинского Бурятского автономного округа. На его территории «прописались» структуры одной из крупных нефтяных компаний, поэтому доходы окружного бюджета резко выросли, а вследствие этого — и зарработки в бюджетном секторе, и дотации сельхозпроизводителям (это две самые большие группы занятых в округе). «Истории успеха», достигнутого самыми разными способами, перемежаются примерами консервации проблем отставания. Такие же слаборазвитые республики Адыгея и Калмыкия показали самые низкие темпы роста доходов в годы экономического роста, наряду с проблемными регионами Северо-Востока страны. Если верить статистике, то получается, что федеральной поддержки слаборазвитых и проблемных регионов, которая бы привела к опережающему росту доходов их населения, не существует, или же такая поддержка и выбор регионов диктуются не критериями снижения регионального неравенства.

Помимо слаборазвитых регионов, причем не всех, доходы населения росли опережающими темпами там, где проявились естественные преимущества: резко выросла добыча нефти (Ненецкий АО), быстро расширялась зона влияния крупнейшей агломерации (Московская область), в условиях эко-

номического подъема существенным стал эффект более выгодного приморского географического положения (Калининградская и Ленинградская области). Для этих регионов, как и для слабо-развитых, высокие темпы роста доходов населения отчасти обусловлены эффектом низкой базы. Но есть совсем иные примеры. В Приволжском федеральном округе лидерами роста доходных показателей стали две наиболее экономически развитые республики — Татарстан и Башкортостан. Их успешное развитие в немалой степени обусловлено особыми отношениями с федеральным центром, перечислявшим этим республикам значительные трансферты и инвестиции в течение 2000-х гг.

В итоге можно утверждать, что факторы опережающего роста доходов населения регионов чрезвычайно разнообразны. Попробуем систематизировать их перечень:

- *экономический фактор*: ускоренный рост доходов населения в регионах с естественными преимуществами, но исходно низкой доходной базой;
- *перераспределительная социальная политика* федерального центра: опережающий рост доходов части слаборазвитых регионов;
- *политический фактор*: особая поддержка некоторых регионов, что проявляется и в опережающем росте доходов их населения;
- *институциональный фактор*: особые отношения с бизнесом, увеличивающие доходы бюджета региона (данный фактор уходит в прошлое);
- *прочие* (в том числе виртуальный фактор): статистические дооценки доходов и др.

Первые два фактора играют ведущую роль, но только второй из них явно нивелирует пространственные различия. Политический фактор оказывает существенное влияние, ведь финансовая помощь федерального центра оказывается не только исходя из принципа подтягивания слабых. Многофакторность и разновекторность влияния на динамику доходов населения приводит к тому, что измерения регионального неравенства не показывают четкой тенденции к его сокращению или росту.

Качество жизни и качество населения. Рост экономики и доходов населения не могут быть единственными ориентирами, они должны сопровождаться позитивными изменениями качества жизни, сокращением региональных различий и в этой сфере. В рамках статьи невозможно рассмотреть различные компоненты таких многоаспектных понятий, как качество жизни и качество населения. Обратимся к важнейшим, проверенным практикой социально-демографическим показателям — ожидаемой продолжительности жизни и младенческой смертности. Они выступают как интегрирующие индикаторы состояния здоровья населения, качества и доступности медицинских услуг, качества питания и экологических условий, образа жизни и даже уровня образования населения.

Анализ показывает, что за 2000-е гг. выросло не только экономическое неравенство, измеряемое душевым ВРП, но и социальное, проявляющееся, прежде всего, в ожидаемой продолжительности жизни. Напомним, что в первые годы экономического роста ожидаемая продолжительность жизни в России не росла, а сокращалась. С 2002 г. траекто-

рии социального развития регионов России все сильнее расходятся, это показывают границы перцентилей (5% регионов с максимальными и минимальными значениями) по ожидаемой продолжительности жизни. Меняется и состав лидеров. Ранее высокие показатели имели только республики Северного Кавказа с лучшим климатом и меньшим употреблением алкоголя, но самое главное — с неполным учетом младенческой смертности, что сильно завышает показатели ожидаемой продолжительности жизни.

Все эти особенности сохранились, но состав регионов-лидеров изменился. В их число добавились наиболее развитые регионы, которые вкладывают все больше финансовых ресурсов в здравоохранение, в них меняется отношение населения к своему здоровью, ведь жизнь заставляет бороться за лучшие рабочие места на рынке труда. Например, в Москве ожидаемая продолжительность жизни в 2006 г. достигла 71,8 года (в среднем по стране — 66,6 года), а в нефтегазовых округах Тюменской области приближается к 69 годам, хотя это зона Севера отличается неблагоприятным климатом. В тех регионах, где качество жизни населения ниже и на рынке труда все еще мало рабочих мест с высокой оплатой труда, отношение к собственному здоровью остается прежним, и региональные различия определяются пространенностью асоциального образа жизни (степенью алкоголизации) и климатом.

Политика государства, в том числе затраты на национальный проект «Здоровье», дала пока только один осязаемый результат: даже в самых проблем-

ных регионах тренд снижения показателя долголетия сменился трендом роста. Это очень важно для социального развития страны, но говорить о каком-либо смягчении регионального неравенства в качестве жизни населения явно преждевременно.

На уровень и динамику младенческой смертности воздействует не менее сложный комплекс факторов, но результаты этого воздействия были более позитивными. Снижение младенческой смертности началось с середины 1990-х гг., когда до подъема экономики было еще далеко. Этот индикатор показывает важную особенность социальных трансформаций в России — устойчивое улучшение достигается в том случае, если начавшиеся изменения в поведении людей дополняются усилиями государства. Сокращение рождаемости в 1990-е гг. сопровождалось более осознанным планированием семьи, снижение нагрузки на роддома позволило уделять больше внимания роженицам, а в последние годы и государство стало вкладывать больше средств в диагностику и родовспоможение. В результате совпадение интересов граждан и государства дало мультипликативный эффект, но при этом экономический рост оказался не исходным толчком, а поддерживающим фактором.

Распределение регионов по уровню младенческой смертности устойчиво сдвигалось в сторону более низких значений, наметился, хотя и слабый, тренд некоторого выравнивания. Двойной эффект модернизации прокреативного поведения населения и роста расходов государства на охрану здоровья детей и матерей позволил снизить региональ-

ные различия в младенческой смертности. На фоне растущей поляризации региональных показателей ожидаемой продолжительности жизни, которая обусловлена системной проблемой разных жизненных ценностей и мотиваций, прогресс в отношении детей налицо.

Однако расчет коэффициента Джини для регионального неравенства показывает, что с 2005 г. тенденция выравнивания сменилась на противоположную. Слишком короткий отрезок времени не позволяет делать серьезных выводов, хотя они явно напрашиваются. Очень вероятно, что это следствие новой политики поддержки рождаемости с помощью материнского капитала, о котором неоднократно предупреждали специалисты: такое стимулирование рождаемости приводит, прежде всего, к ее росту в маргинальных и низкодоходных группах населения, где риск смертности новорожденных заведомо выше. Такие группы неравномерно концентрируются в разных регионах, в результате чего происходит увеличение региональных различий в младенческой смертности. Вследствие этого различия пяти регионов с минимальными и максимальными показателями за 2004–2006 гг. выросли с 2,9 до 3,8 раза. Фактически политика государства, нацеленная на решение одних социальных задач, усложняет решение других, в том числе задачи смягчения региональных социальных различий.

Социальные проблемы вообще не имеют простых рецептов их решения. Например, чтобы снизить младенческую и материнскую смертность в группе риска, в Якутии был создан специализированный роддом для матерей,

страдающих алкоголизмом. Показатели смертности улучшились, но детская инвалидность выросла. Дальнейшее снижение младенческой и материнской смертности потребует не только лучшей диагностики и лекарственной терапии, но и изменения базовых ценностей и образа жизни семей, особенно в слаборазвитых и депрессивных регионах.

В целом проведенная диагностика и рассчитанные коэффициенты Джини для регионального неравенства показывают продолжение тренда роста экономических различий. Снижение коэффициента Джини для душевого ВРП в 2006 г. обусловлено исключением из расчетов нескольких слаборазвитых автономных округов, которые были объединены с «материнскими» территориями; такое снижение вряд ли означает смену тренда и имеет чисто статистический характер.

Для индикаторов доходов, занятости, уровня бедности и социально-демографических показателей общего тренда не просматривается, как нет и стабильной динамики (роста или сокращения различий) для каждого из них, за исключением растущих региональных различий в уровне безработицы. По прочим показателям изменения происходят под воздействием многих факторов, включая политику федеральных властей. В этой связи особо следует отметить начавшийся рост региональных различий в младенческой смертности.

Помимо дефицита финансовых ресурсов для осуществления социальной политики, особенно в менее развитых регионах, барьерами на пути смягчения пространственных социальных разли-

чий остаются отсутствие четких приоритетов в региональной и социальной политике государства, ее некомплексность и политизированность. Еще одно существенное препятствие, причем более фундаментальное, — сильные и растущие территориальные различия качества жизни населения и уровня модернизации его образа жизни.

Можно ли смягчить пространственное неравенство: опыт зарубежных стран и перспективы России

Однозначного ответа на этот вопрос мировой опыт не дает. Региональная политика ЕС, нацеленная на ускорение экономического роста отстающих регионов внутри стран, призванного, в свою очередь, способствовать увеличению доходов населения, не смогла добиться поставленной цели. Трудноисполнимым оказался базовый посыл такой политики — привлечь бизнес в регионы с неблагоприятными условиями для развития. Широко применявшиеся институциональные механизмы стимулирования инвестиций (налоговые льготы) и инвестиции в инфраструктуру оказались недостаточным аргументом для бизнеса при выборе мест локализации активов. В отличие от выравнивания регионов, схожая политика в отношении менее развитых стран ЕС (в целом) дала позитивные результаты, сократив различия между ними и более развитыми странами. Этот неоднозначный опыт малоизвестен в России, хотя он очень важен в условиях усиления инвестиционных возможностей государства.

В упоминавшемся исследовании Всемирного банка о пространственном развитии показано, что для показателя социального неравенства некоторое смягчение региональных различий возможно. В большинстве развитых стран Европы уже произошел перелом негативной тенденции роста социального неравенства регионов и началось некоторое смягчение различий. Но это оказалось возможным только при достижении достаточно высокого уровня экономического развития, обеспечившего необходимые финансовые ресурсы для перераспределения. Основным механизмом стало осуществление затратной политики масштабного перераспределения социальных трансфертов, давшей дополнительный эффект в виде некоторого сглаживания региональных различий.

В статье Ф. Мартина на примере Франции показано, что важнейшим механизмом смягчения социального неравенства регионов стала не региональная, а социальная политика государства, обеспечившая выравнивание доходов населения с помощью социальных трансфертов [1]. Однако в отличие от Франции с ее традиционно сильной социальной политикой, в Великобритании, где сложилась иная модель государства и не существует столь масштабного межрегионального перераспределения и такого объема социальных трансфертов, региональное неравенство продолжает расти и в экономике, и в социальной сфере.

Растущее неравенство, как экономическое, так и социальное, наиболее типично для стран догоняющего развития. Но и среди них могут быть отдельные исключения. Например, в Казах-

стане уже несколько лет снижаются региональные различия в доходах населения и занятости на фоне роста экономического неравенства регионов. Эти тренды показывают расчеты коэффициентов Джини. Сглаживание социального неравенства регионов Казахстана обусловлено очень разнородными факторами, как реально действующими, так и «статистическими». К реальным можно отнести значительный объем межбюджетного перераспределения в пользу наименее развитых южных регионов, а также повышенную эффективность финансовой помощи при существенно более низкой, чем в России, стоимости бюджетных услуг на душу населения. К «статистическим» — специфические показатели уровня безработицы, возникающие в связи с решением отнести свыше трети работающих к самозанятыми, а в сельской местности таковыми являются почти все трудоустроенное население. Еще один фактор — укрупнение административной сетки регионов, которое помогло «спрятать» сильные пространственные социальные различия, сложившиеся внутри больших регионов.

Разнообразный международный опыт показывает, что и для России существуют возможности и механизмы смягчения пространственных социальных различий, в отличие от экономических. Последние неизбежно будут расти, вопрос только в темпах этого роста — значительных или, желательно, невысоких. Для перелома тренда усиления социального неравенства регионов нужны два условия: достаточно высокий уровень экономического развития и сильная, эффективная перераспределительная социальная политика

государства. Еще раз подчеркнем, что именно социальная политика, а не региональная, обеспечивает более значимый эффект смягчения социального неравенства регионов.

Первое условие практически реализовано: российский душевой ВВП приблизился в 2007 г. к 14 тыс. долларов по ППС, а в исследовании Всемирного банка показано, что смена тренда в развитых странах Европы начиналась при душевом ВВП свыше 10 тыс. долларов. Но не стоит забывать о российском барьере пространства (низкой плотности населения, слабо развитой сети центров оказания социальных услуг), что повышает стоимость социальных расходов государства. Не менее серьезным барьером является и резкая поляризация россиян по доходу, замедляющая модернизацию образа жизни и снижающая доступность социальных услуг для значительной части населения. Скорее всего, эти барьеры сдвинут пороговое значение необходимого для перелома тренда уровня ВВП вверх, и существенно.

Второе условие: масштабное и эффективное перераспределение. Рост масштабов перераспределения очевиден, но не удастся преодолеть еще один барьер, на этот раз институциональный — преимущественно неадресный характер социальных трансфертов и, в целом, неэффективное расходование бюджетных средств, в основном на поддержание инфраструктуры. Кроме того, система межбюджетного перераспределения в России нацелена на решение не только социальных задач, и ее специфическая «многофункциональность» вкупе с «ручным управлением» для реализации политических задач также

снижает эффективность социальной политики государства.

Барьеров для смягчения социального неравенства регионов пока очень много, и для их преодоления потребуется длительная и целенаправленная работа государства и общества. Впрочем, есть возможность решить тяжелейшую проблему пространственного со-

циального неравенства малой кровью: если укрупнить административно-территориальное деление страны или объединить наименее развитые регионы с их соседями (частично это уже сделано), то позитивный статистический результат не заставит себя ждать. Только в социальном развитии России мало что изменится.

1. *Мартин Ф.* География неравенства в Европе // СПЭРО. Социальная политика: экспертиза, рекомендации, обзоры. 2008. № 9.
2. *Махрова А. Г., Нефедова Т. Г., Трейвиш А. И.* Московская область сегодня и завтра: тенденции и перспективы пространственного развития. М.: Новый хронограф, 2008.
3. Обзор социальной политики: начало 2000-х / под ред. Т. М. Малевой. М.: НИСП, 2007.
4. *Сурков С.* Региональные адресные программы поддержки бедного населения: влияние финансовых и экономических институтов // СПЭРО. Социальная политика: экспертиза, рекомендации, обзоры. 2008. № 9.
5. *Krugman P. R.* Geography and Trade. Cambridge MA: MIT Press, 1991.

ДРОБИН М. Е.

О ПЕРЕХОДЕ К ИННОВАЦИОННОЙ СОЦИАЛЬНО-ОРИЕНТИРОВАННОЙ МОДЕЛИ РАЗВИТИЯ РЕГИОНОВ

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:

социально-экономическое развитие, регионы Российской Федерации, инновационная экономика, социально-ориентированная экономика

KEY WORDS:

social and economic development, regions of the Russian Federation, innovative economy, socially oriented economy

Автор исследует внутренние и внешние тенденции, оказывающие существенное влияние на социально-экономическое развитие регионов Российской Федерации. Рассматриваются направления совершенствования организационно-экономического механизма внедрения Концепции долгосрочного социально-экономического развития РФ, которая должна способствовать равномерному, сбалансированному социально-экономическому развитию регионов по инновационному социально-ориентированному типу.

The author investigates the internal and external tendencies exerting essential influence on social and economical development of the regions of the Russian Federation. Directions of improving the organizational and economical mechanisms of implementation of the Concept of long-term social and economic development of RF are considered. The Concept should benefit to the regular and balanced social and economic development of the regions in accordance with the innovative socially oriented model.

Как известно, в августе 2008 г. Министерство экономического развития Российской Федерации подготовило проект Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации, ориентированной на период с 2008 по 2020 гг., что фактически предусматривает программу действий на среднесрочную перспективу (тринадцать лет), а не на долгосрочную (20–25 лет) [1].

Из четырех стратегических целей, определенных в Концепции, — таких как обеспечение устойчивого повышения благосостояния граждан и динамичное развитие экономики, укрепле-

ние национальной безопасности и позиции России в мировом сообществе, следует выделить две первоочередные для региональных систем управления — рост благосостояния населения и стабильное развитие экономики, поскольку именно решение этих вопросов является средством достижения главной стратегической цели — повышения качества жизни населения регионов.

В этой связи возникает необходимость определить: что представляет собой «регион»? В научной литературе существует несколько трактовок этого понятия [2]. Так, например, под регионом понимаются такие административ-

но-территориальные образования, как федеральный округ, субъект Российской Федерации и даже район. В данной статье в качестве региона будут рассматриваться федеральные округа, образованные Указом Президента РФ от 13 мая 2001 г., которых всего семь — Центральный, Северо-Западный, Южный, Приволжский, Уральский, Сибирский и Дальневосточный.

Таким образом, для системы управления региональными процессами федеральный уровень управления является вышестоящим, а уровень субъекта РФ — нижестоящим, а процессы, происходящие на территории всей России — внешними. В то же время аналогичные процессы, характеризующие состояние политической, экономической, демографической, культурной, научно-технической и природной сред в субъектах РФ на территории федерального округа следует причислить к внутренним. В соответствии с вышеизложенным представленные в Концепции «вызовы» предстоящего периода, во-первых, можно рассматривать как тенденции, которые получили стабильную динамику изменения (роста или снижения) и по прогнозам сохраняют свои характеристики на исследуемую перспективу (до 2020 г.); во-вторых, по отношению к региону представляется целесообразным разделять их на внешние и внутренние. Так, к внешним тенденциям можно отнести: усиление глобальной конкуренции, вхождение мировой экономики в новую фазу (стадию, этап) технологических изменений, возрастание значения человеческих ресурсов, снижение темпов роста спроса на углеводородное сырье развитыми странами мира.

Любую из перечисленных тенденций следует представить в виде совокупности положительных и отрицательных факторов. Первая группа — это факторы, способствующие дальнейшему развитию региональных социально-экономических, демографических, нормативно-правовых, культурных, научно-технических, природоохранных и природопользовательских процессов. Вторая группа — это факторы, препятствующие стабильной положительной динамике процессов в названных средах, поскольку в научной литературе под фактором понимается какая-либо движущая сила, стимулирующая рост или, наоборот, снижение количественных и качественных характеристик исследуемых процессов на территории региона.

Например, усиление глобальной конкуренции проявляется в виде факторов, оказывающих влияние на развитие рынков ресурсного обеспечения — финансовых капиталов, трудовых ресурсов (человеческого капитала), технологий, рынка инноваций и реформирование системы управления в Российской Федерации в целом.

Вхождение мировой экономики в новую фазу технологических изменений значительно усиливает влияние инноваций на социально-экономическое развитие, и степень их внедрения становится главным аспектом, влияющим на существующие традиционные факторы экономического роста.

Возрастание значения трудовых ресурсов и определение капитала как основного фактора социально-экономического развития обусловлено тем, что уровень конкурентоспособности инновационной экономики, в первую

очередь, определяется качеством профессиональной подготовки кадров, уровнем разделения и специализации труда.

И, наконец, такие явления как замедление темпов роста мирового спроса на углеводородное сырье и снижение цен на нефть становятся следствием влияния факторов интенсивного развития альтернативных видов топлива и энергии, замедления темпов роста экономик ведущих постиндустриальных стран мира, которые могут стать причиной кризиса существующей в российской экономике экспортно-сырьевой модели развития.

Перечисленные внешние тенденции оказывают в той или иной степени влияние на изменение внутривосточных тенденций социально-экономического развития как на территории всей страны, так и ее регионов. Тенденции и факторы мирового влияния на социально-экономическое состояние регионов представлены в табл. 1.

Таким образом, можно убедиться в том, что каждый фактор проявляется двояко. С одной стороны, оказывает положительное влияние на дальнейшее развитие социально-экономических процессов в регионах, поскольку предоставляет для этого определенные возможности. С другой стороны, при существующих устойчивых тенденциях регионального развития создает весьма значительные угрозы.

Кроме внешних, в Концепции рассматриваются и внутренние факторы и тенденции. Так, к внутренним тенденциям следует отнести: уменьшение (исчерпание) источников экспортно-сырьевого развития вследствие экстенсивного использования запасов угле-

водородного сырья, наращивания объемов топливного и сырьевого экспорта; стабильно низкий уровень развития транспортной и энергетической инфраструктуры регионов, дефицит квалифицированных инженерных и рабочих кадров на рынках труда. Действие данных факторов может привести к резкому замедлению экономического роста и еще большему отставанию от ведущих постиндустриальных стран мира. Следовательно, если фактор не является основой для формирования новых возможностей социально-экономического развития, то тогда он служит ограничению роста региональной экономики и приводит к определенным угрозам.

В Концепции общие для всех регионов проблемы разделены на две группы – социально-экономические и институциональные. К первым следует отнести: высокую степень социальной дифференциации регионов; низкий уровень конкуренции на региональных рынках, который не способствует созданию стимулов повышения производительности труда и конкурентоспособности предприятий; недостаточное развитие на территориях регионов инновационной деятельности на базе научных и учебных учреждений.

Среди институциональных проблем можно выделить следующие: высокий показатель рисков в предпринимательской деятельности, высокий уровень коррупции и административных барьеров, недостаточную правовую защищенность собственности, земельных отношений; низкая эффективность государственного управления, слабое развитие форм самоорганизации и саморегулирования бизнеса.

Таблица 1

**Влияние мировых тенденций и факторов развития экономики
на региональное социально-экономическое развитие
Российской Федерации**

Тенденция, факторы	Возможности	Угрозы
1. Усиление глобальной конкуренции		
Превращение Китая и Индии в основные полюса (локомотивы) мирового экономического роста и появление новых зон роста в Азии и Латинской Америке	Развитие межрегиональной и внутрирегиональной интеграции в производстве экспортных товаров и внешнеэкономической деятельности, рост инновационного развития, привлечение инвестиций	Ухудшение экспортных позиций, торгового баланса и снижение импорта технологий и финансового капитала — инвестиций
2. Новая фаза технологических изменений		
Повышение энергоэффективности технологий	Создание альтернативных источников энергоресурсов, новых технологий и производство конкурентоспособных товаров	Снижение объемов экспорта углеводородных ресурсов, замедление темпов экономического развития страны
Формирование новой технологической базы стран на основе биотехнологий, нанотехнологий и информатики	Использование научно-исследовательского потенциала и высокотехнологичных производств, формирование комплексов высокотехнологичных отраслей, модернизация традиционных отраслей	Снижение конкурентоспособности существующих отраслей, производств, товаров не только на внешнем, но и на внутреннем рынке
3. Возрастание значения человеческого капитала		
Повышение качества профессиональной подготовки кадров, уровня кооперирования труда	Повышение качества и доступности социальных услуг в сферах образования и здравоохранения	Рост уровня конкуренции и спроса на высококвалифицированные российские кадры на европейском и азиатском рынках труда
4. Замедление темпов роста спроса на углеводородное сырье		
Развитие альтернативных видов топлива и энергии и замедление темпов роста экономик США, европейских стран	Переход на новую модель социально-экономического развития инновационного социально-ориентированного типа	Усиление кризиса и неэффективность использования экспортно-сырьевой модели развития

Целевыми ориентирами социально-экономического развития регионов согласно Концепции являются показатели, отражающие качество жизни населения, к которым относятся: валовой региональный продукт на душу населения, средняя ожидаемая при рождении продолжительность жизни, охват населения высшим и средним профессиональным образованием. Последние два показателя входят непосредственно в состав критериев оценки качества жизни, а первый — валовой региональный продукт — является основой для получения оценок распределения населения по уровню среднедушевых доходов. Кроме этих основных показателей, к стратегическим критериям отнесены следующие: коэффициент младенческой смертности и смертности от насильственных причин; доля населения, проживающего в местах с неблагоприятной экологической обстановкой; средний уровень обеспеченности жильем. Эти четыре показателя служат целевыми ориентирами или индикаторами достижения стратегической цели — повышения средней ожидаемой продолжительности жизни к 2020 г. до 72–75 лет.

Кроме того, в Концепции можно выделить цели, имеющие непосредственное отношение к региональному социально-экономическому развитию и предусматривающие формирование:

- рынков высокотехнологичных товаров и интеллектуальных услуг в пяти-семи и более секторах экономики;
- условий для массового появления инновационных компаний во всех сферах и секторах региональной экономики и, в первую очередь, в области экономики знаний;
- новых региональных центров социально-экономического роста и снижения уровня регионального неравенства;
- разветвленной транспортной сети, обеспечивающей высокий уровень межрегиональной интеграции и территориальной мобильности населения;
- условий, благоприятствующих росту эффективности системы государственного управления.

Достижение поставленных целей возможно лишь на основе применения системного подхода в процессе перехода российской экономики и, следовательно, экономик регионов от экспортно-сырьевой модели к инновационной социально-ориентированной [1]. Данная модель призвана увеличить конкурентный потенциал российской экономики в целом и ее отдельных регионов. Можно перечислить следующие факторы, служащие для достижения этой цели: повышение эффективности использования природных ресурсов, производственных мощностей, производство новых идей, технологий, социальных инноваций, развитие инфраструктуры, аграрного комплекса, базовых отраслей промышленности.

Инновационный социально-ориентированный тип региональной экономики характеризуется реорганизацией и совершенствованием трех секторов экономики — традиционного, инновационного, знаний и высоких технологий.

В традиционном секторе, включающем нефтегазовую, сырьевую, аграрную и транспортную отрасли необходимо провести до 2020 г. модернизацию и сохранить их статус ведущих секторов региональных экономик.

Инновационный сектор составят промышленные предприятия, осуществляющие разработку и внедрение технологических инноваций. Доля таких предприятий через 12 лет должна вырасти до 40–50% (при показателе 8,5% в 2007 г.), доля инновационной продукции в общем объеме выпуска — до 25–35% (при 5,5% в 2007 г.). Повышение производительности труда в ведущих секторах ожидается в 3–5 раз, а снижение энергоемкости — в 1,6–1,8 раза вследствие модернизации и внедрения инноваций в технологические процессы.

Сектор знаний и высоких технологий — это вновь образуемое направление экономики, которое должно стать ведущим и включать сферы высшего и среднего специального образования, высокотехнологичную медицинскую помощь, научные и опытно-конструкторские разработки, связь и телекоммуникации, наукоемкие подотрасли химии и машиностроения. Доля этого сектора новой экономики, по прогнозам, должна составить в 2020 г. не менее 17–20% от ВВП в регионах (при 10–11% в 2007 г.). Затраты на научные исследования и разработки в целом по стране предполагается увеличить с 1,1% от ВВП в 2007 г. до 2,5–3% — в 2020 г. Расходы на образование, по прогнозам, вырастут от 4,8% до 6–7% от ВВП за счет как государственных, так и частных источников финансирования, аналогичная доля расходов ожидается и на здравоохранение (при 4,2% от ВВП в 2007 г.).

Особенность перехода регионов России к инновационному социально-ориентированному типу развития состоит в том, что одновременно и параллельно будут разрабатываться и внед-

ряться стратегические программы двух видов — догоняющего и опережающего развития. Так, стратегия опережающего развития направлена на обеспечение ускоренного роста экономики в трех вышеназванных секторах (традиционном, инновационном, знании и высоких технологий), которые определяют ее специализацию в мировом хозяйстве и позволяют в максимальной степени реализовать российские конкурентные преимущества. Остальные отрасли и сферы деятельности должны развиваться исходя из целевых программ догоняющего развития.

Второй методологический подход к формированию и реализации Концепции — это программно-целевой, структурирующий стратегические цели в виде иерархии взаимосвязанных целей и критериев их достижения, создавая, таким образом, модель целевой ориентации. Третий методологический подход — нормативный, согласно которому критерию достижения целей как догоняющих, так и опережающих программ являются ожидаемыми результатами деятельности — нормами, которые еще ни одной страной не достигнуты, или, наоборот, уже достигнуты в развитых постиндустриальных странах.

Системный, программно-целевой и нормативный подходы служат основой для определения целей инновационного социально-ориентированного развития и средств их достижения, которые можно разделить на следующие основные направления:

- обеспечение развития человеческого потенциала населения;
- создание высококонкурентной институциональной среды, стимулирующей активность и привлечение

- инвестиционных капиталов в экономику регионов;
- обеспечение структурной диверсификации экономики на основе внедрения инновационного технологического развития;
- увеличение и расширение глобальных конкурентных преимуществ традиционных секторов экономики — энергетики, транспорта, аграрного сектора, переработки природных ресурсов;
- расширение и укрепление внешнеэкономических позиций, повышение эффективности участия в мировом разделении труда;
- осуществление перехода к новой модели пространственного развития российской экономики — равномерного и сбалансированного развития.

В каждом стратегическом направлении, на наш взгляд, следует выделить только те цели и средства их достижения, которые могут быть достигнуты непосредственно на уровне региона. Так, например, по первому направлению — обеспечению развития человеческого потенциала населения — региональные цели ориентированы: в демографической среде — на стабилизацию численности населения и создание условий для ее роста; в экономической среде — на обеспечение населения доступным и качественным жильем, формирование условий для устойчивого роста заработной платы, сбалансированной с ростом производительности труда и качества рабочей силы; в сфере образования как части культурной среды — на обеспечение доступности качественных услуг образования на основе структурной и технологической мо-

дернизации; в области экологии — на улучшение качества окружающей среды и природных условий жизни человека.

По второму направлению — созданию высококонкурентной институциональной среды на уровне регионов — необходимо реализовать следующие цели: улучшить и создать систему государственной поддержки образования новых видов бизнеса и хозяйствующих субъектов, использующих инновации; обеспечить снижение инвестиционных и предпринимательских рисков, развитие финансовых рынков, высокое качество государственного регулирования, функционирования государственного организационно-экономического механизма управления.

Реализацию третьего направления — структурную диверсификацию экономики на основе инновационного технологического развития — региональные системы управления могут обеспечить с помощью таких целевых средств как: формирование региональных инновационных структур, включающих интегрированную с учреждениями высшего профессионального образования систему научных исследований и опытно-конструкторских разработок, инжиниринговый бизнес, инновационную инфраструктуру, государственные организационно-экономические механизмы стимулирования инновационной деятельности; формирование регионального научно-исследовательского комплекса, обеспечивающего лидерство региона в какой-либо сфере научных исследований и технологий; создание предприятий — центров конкурентоспособности в обрабатывающих отраслях, включая высоко-

технологичные производства и сектор экономики знаний; обеспечение отраслей экономики высокопрофессиональными кадрами.

Четвертое направление, ориентированное на развитие конкурентных преимуществ в традиционных секторах должно быть ориентировано на достижение следующих целей: создание и развитие крупных узлов энергетической инфраструктуры на основе новых энергетических технологий; формирование конкурентоспособной транспортной инфраструктуры; внедрение технологий углубленной переработки леса; вовлечение в хозяйственный оборот неосвоенных водных ресурсов регионов как источников пресной воды при обязательном соблюдении природоохранных требований; реализация аграрного потенциала в секторах производства зерна, экологически чистых продуктов, животноводства.

Пятое направление по расширению и укреплению внешнеэкономических позиций затрагивает федеральный уровень управления.

Последнее, шестое направление, наоборот, направлено непосредственно на внедрение модели пространственного развития регионов предусматривающей: формирование новых центров социально-экономического развития, включающих энергетическую и транспортную инфраструктуру, сети территориально-производственных кластеров, реализующих конкурентный потенциал региона; создание государственных механизмов социальной защиты населения и региональной политики по сокращению дифференциации в уровне и качестве жизни населения по сравнению с другими регионами

России; совершенствование системы стратегического управления региональным развитием, обеспечивающей повышение комплексности и сбалансированности развития регионов, размещение производительных сил, повышение степени согласованности обязательств государственных и муниципальных органов управления и их финансовых возможностей.

Отсюда, Концепция предполагает использование четвертого методологического подхода — комплексного, применяемого при построении центров социально-экономического развития и сети территориально-производственных кластеров.

В первую очередь, обеспечение сбалансированного, равномерного социально-экономического развития регионов может быть достигнуто в результате синхронизации трех стратегических направлений региональной политики, к которым следует отнести:

- создание новых центров роста на основе существующих и потенциальных конкурентных преимуществ с целью стимулирования дальнейшего стратегического развития всей территории региона;
- координацию инфраструктурных инвестиций государства и инвестиционных стратегий бизнеса в регионах, ориентированную на приоритеты пространственного развития и ресурсных ограничений, в том числе и демографических;
- создание более эффективных организационно-экономических механизмов государственной социальной и бюджетной политики, ориентированных на сокращение дифференциации в уровне и каче-

стве жизни населения по сравнению с другими регионами и обеспечивающих рост человеческого потенциала во всех регионах России.

Отсюда, в качестве главной стратегической цели государственной политики федерального уровня управления является обеспечение выравнивания качества жизни населения в регионах. Государственная региональная политика должна быть ориентирована на создание благоприятных условий для реализации социально-экономического потенциала развития каждого региона на основе преодоления инфраструктурных и институциональных ограничений, содействия развитию человеческого потенциала, улучшения координации деятельности органов государственной системы управления и местного самоуправления, бизнеса, гражданского общества.

В Концепции сформулированы основные принципы создания и проведения федеральной государственной политики регионального развития. Однако, на наш взгляд, реализация данных принципов предусматривает соблюдение следующих условий:

- 1) координирование процесса и результатов принятия управленческих решений на трех уровнях управления — федеральном, региональном и местном — с целью развития отраслей экономики, социальной инфраструктуры и формирования центров опережающего экономического роста в регионах с учетом конкурентных преимуществ каждого региона;
- 2) оказание дополнительной финансовой поддержки регионам на условиях сокращения дефицита финан-

совых ресурсов для проведения преобразований в соответствии с целями государственной политики;

- 3) совершенствование организационно-экономических механизмов стимулирования деятельности органов государственной системы управления всех уровней и местного самоуправления, позволяющих повысить результативность осуществления полномочий этих органов управления с целью создания наиболее благоприятных условий для комплексного социально-экономического развития регионов.

Первое и третье условия представляют собой управленческие задачи, которые должны быть решены в системах управления двух видов — государственной и общественного самоуправления. Второе условие — это задача, которая может быть решена лишь на федеральном уровне управления.

Кроме того, в Концепции нет четко определения понятия «регион», но, судя по сформулированным в ней задачам, под регионом понимается субъект Российской Федерации как административная единица территориального деления, хотя в дальнейшем в п. 7.3 Концепции рассматриваются федеральные округа. Отсюда, рассматривая Концепцию, будем принимать во внимание, что под регионом в настоящей статье понимается федеральный округ, который не имеет своего статуса, или, иначе, не обладает системой управления, собственным бюджетом, правами и обязанностями.

Инновационная и социальная направленность долго- и среднесрочного социально-экономического развития

проявляется в определении следующих целей:

- обеспечить дальнейшее развитие научно-технического и образовательного потенциала крупных городских агломераций с высоким качеством среды обитания и человеческим потенциалом, динамичной инновационной и образовательной инфраструктурой;
- сформировать не менее 6–8 территориально-производственных кластеров до 2020 г., ориентированных на высокотехнологичные производства в приоритетных отраслях и сконцентрированных в урбанизированных регионах;
- создать территориально-производственные кластеры на слабоосвоенных территориях с целью осуществления глубокой добычи и переработки сырья, производства энергии с использованием механизированных, ресурсосберегающих, экологичных и нетрудоемких технологий;
- образование и развитие туристско-рекреационных зон с высоким уровнем оказания услуг сервиса на территориях с уникальными природно-климатическими условиями;
- дальнейшее развитие крупных транспортно-логистических и производственных узлов с целью формирования базовой национальной транспортной сети, отличающейся высокой пропускной способностью и обеспечивающей взаимосвязь центров экономического роста с мировыми транспортными системами;
- обеспечить снижение меж- и внутрирегиональной дифференциации в качестве социальной среды и в до-

ходах населения, сближение стандартов жизни в регионах, субъектах РФ.

В период до 2012 г. рекомендуется определить два вида центров или зон опережающего развития — существующие и перспективные. Однако конкретный перечень этих центров и зон не определен. В целом, к ним относятся:

- крупные агломерации и индустриальные центры Приволжского и Уральского федеральных округов, на территории которых развиваются научно-образовательные центры, сосредоточены мощные высоко- и среднетехнологичные отрасли, сырьевые и перерабатывающие производства, обладающие высоким потенциалом инновационного развития;
- крупные города-центры Сибирского региона с высоким уровнем развития человеческого капитала, потенциалом инновационного развития — Томск, Новосибирск, Красноярск, Иркутск;
- новые центры освоения и переработки природных ресурсов в Северо-Западном, Сибирском, Дальневосточном регионах;
- туристско-рекреационные кластеры на территориях с уникальными природными ресурсами и природными ландшафтами, богатым историко-культурным наследием;
- территории Южного региона России с развитой инфраструктурой, выходом к морскому побережью, с уникальными рекреационными ресурсами;
- порты (речные и морские) федеральных округов европейской части

России, через которые проходят основные грузо- и пассажиропо- токи.

Кроме того, инновационный соци- ально-ориентированный тип развития предполагает, согласно Концепции, многополярное развитие и формирова- ние новых зон опережающего развития, которые не являются энерго-сырье- выми и финансовыми зонами, а осно- вываются на новых центрах инноваци- онного роста, отличающихся высоким уровнем концентрации человеческого и технологического потенциала.

Так, например, в Центральном фе- деральном округе определены следу- ющие стратегические цели развития:

- расширение зоны опережающего развития за пределы московской агломерации с сохранением сло- жившейся специализации, но с ин- новационной диверсификацией экономики;
- формирование новых мест расселе- ния с высоким качеством жизни на- селения и инфраструктурой с помо- щью строительства высокоскорост- ных магистралей и привлечения таких научно-образовательных и научно-инновационных центров, как Дубна, Черноголовка, Зелено- град, Троицк, Протвино, Королев, Обнинск, которые создают базу для рационального размещения новых высокотехнологичных производств в обрабатывающих отраслях эконо- мики, современных транспортно- логистических и сервисно-управ- ленческих комплексов;
- проведение технологической мо- дернизации обрабатывающих про- изводств: машиностроения, метал- лургии, химии и нефтехимии, авиа- ционной и легкой промышленности, сконцентрированных в крупных го- родах Центрального федерального округа;
- дальнейшее развитие московского логистического центра, междуна- родных и российских полимаги- стральных транспортных коридо- ров с целью снижения издержек на транспортные перевозки, повыше- ния трудовой мобильности населе- ния;
- внедрение передовых технологий ведения сельского хозяйства, про- ведение модернизации отраслей пе- реработки сельскохозяйственной продукции в Центрально-Черно- земной зоне, обладающей главным конкурентным преимуществом — наличием плодородных земель;
- проведение модернизации пред- приятий горнодобывающей и ме- таллургической отраслей, ориенти- рованных на дальнейшее освоение рудных запасов Курской магнитной аномалии.

В Северо-Западном регионе инно- вационное социально-ориентированное развитие предполагается осуществлять в соответствии со следующими страте- гическими направлениями:

- совершенствование транспортных и бизнес-услуг, высокотехнологич- ных импортозамещающих отраслей обрабатывающей промышленно- сти — военно-промышленного ком- плекса, судо- и автомобилестроения, а также традиционных индустриаль- ных отраслей — машино- и прибо- ростроения, электротехники, метал- лургии, химии, биофармацевтики;
- внедрение новых технологий и мо- дернизация приоритетных ресурсо-

добывающих отраслей — добычи нефтегазовых ресурсов, в том числе на шельфе, металлургии, лесной промышленности с переходом к глубокой переработке древесины, добычи и переработки рыбных ресурсов;

- создание отраслевых инженеринговых центров и системы генерации технологий следующих поколений на базе этих центров с целью производства современных высокотехнологичных машин и оборудования для рыболовецкого флота и рыбообработывающей промышленности, морского транспортного флота.

Инновационное социально-ориентированное развитие Южного региона предусматривает использование конкурентных преимуществ этих территорий, проявляющихся в благоприятных климатических условиях для развития сельского хозяйства, т. е. сельскохозяйственном потенциале, высоком рекреационном, транзитном и демографически-трудовом потенциалах. Основной проблемой является преобладание в структуре экономики секторов с низкой производительностью труда.

Следует выделить блок основных целей среднесрочного стратегического развития:

- осуществлять приоритетное развитие туризма и рекреационных услуг с высоким уровнем менеджмента и сервиса, современного гостиничного бизнеса, модернизацию пищевой промышленности, сельского хозяйства, легкой промышленности, транспорта и строительства на Черноморском побережье, в Краснодарском и Ставропольском краях, Дагестане, Карачаево-Черкеской и Кабардино-Балкарской республиках;
 - внедрять новую технику и технологии в производство продукции перерабатывающих отраслей промышленности Волгоградской, Ростовской и Астраханской областей;
 - создать базу для развития высокопроизводительных отраслей новых секторов экономики — информационных и биотехнологий, инженеринговых, финансовых и бизнес-услуг, проведения фундаментальных и прикладных научных исследований на основе существующего научно-исследовательского и образовательного потенциала крупных агломераций Ростовской области и Краснодарского края.
- В Приволжском регионе среднесрочное социально-экономическое развитие будет предусматривать следующие направления деятельности:
- модернизацию существующего крупного промышленного комплекса и развитие сектора услуг в полицентрической системе агломераций;
 - внедрение новых технологий с целью выпуска конкурентоспособной продукции в ведущих отраслях специализации — машино-, автомобиль- и авиационно-космическом строении, химической и нефтехимической промышленности, а также улучшение менеджмента, привлечение внешних инвесторов технологических разработок;
 - формирование межрегионального разделения труда и осуществление кооперирования на основе использования мировых технологических новаций, отраслевой научно-иссле-

довательской базы ведущих индустриальных центров региона.

Перспективы инновационного социально-ориентированного развития Уральского федерального округа связаны с тремя главными стратегическими направлениями:

- формирование нефтегазохимического кластера на месторождениях приамальского шельфа Карского моря, Обской губы и перерабатывающих производств северного Урала с применением высоких технологий, созданных в Тюменском инновационном центре нефти и газа;
- модернизация индустриального комплекса Урала с целью развития глубокой переработки сырья на базе энергосберегающих и экологических технологий в металлургии, отраслях тяжелого и транспортного машиностроения, повышения качества человеческого капитала и мобильности занятых в монопрофильных промышленных центрах;
- развитие инфраструктуры, включающей инновационные, образовательные и иные услуги в крупных агломерациях — Екатеринбурге и Челябинске, потенциал научно-инновационных центров оборонной промышленности с целью формирования территориально-производственных кластеров, включающих транспортное, тяжелое, химическое, сельскохозяйственное, энергетическое машиностроение, приборостроение, металлургию, химию и производство медицинского оборудования.

Социально-экономическое развитие Сибирского региона будет осуществляться в зависимости от геогра-

фического расположения территорий этого обширного региона.

Так, на востоке региона необходимо создавать новые центры индустриального роста в слабо освоенных территориях с целью более глубокой переработки природных ресурсов:

- развитие основных существующих индустриальных центров, специализирующихся на переработке полезных ископаемых, в области металлургии, химии и нефтехимии — Красноярской, Новосибирской, Омской, Томской, Иркутской агломераций;
- формирование новых лесопромышленных кластеров;
- создание инновационных центров на основе предоставления статуса национальным ведущим университетам в Новосибирске и Томске, использования накопленного потенциала академической и отраслевой науки в таких сферах как промышленные технологии, биотехнологии и биогенетика, медицина и фармацевтика, информационные и ядерные технологии (Новосибирск, Томск, Омск), технологии глубокой переработки угля с газификацией и ликвификацией (Кузбасс);
- интенсификация развития агропромышленного сектора на основе модернизации и повышения конкурентоспособности производства зерна, мукомольной и пищевой промышленности в Новосибирской, Омской областях, Алтайском крае.

Дальневосточный регион обладает значительными запасами природных ресурсов — рыбных, лесных, угольных, рудных, минеральных, нефтегазовых, в среднесрочной перспективе он ори-

ентирован на реализацию федеральной целевой программы «Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Забайкалья на период до 2013 года».

Можно отметить следующие основные стратегические направления деятельности:

- внедрение новых технологий выработки углеводородных ресурсов на шельфе и снижение добычи газа на острове Сахалин и в Республике Якутия — Саха;
- освоение новых месторождений минеральных ресурсов на основе реализации инвестиционных стратегий бизнеса и государственных приоритетов в сфере инфраструктурных инвестиций;
- создание модернизированной транспортной инфраструктуры и единой связанной системы транспортных коммуникаций — инфраструктурных коридоров между основными центрами Дальнего Востока, России и мировыми транспортными центрами;
- интеграция промышленных и сервисных функций крупных городов на основе модернизации производства;
- использование инновационного потенциала Владивостока и Хабаровска как агломераций с развитым профессиональным образованием, наличием технологий освоения ресурсов океана, нанотехнологий, подводной робототехники;
- формирование биоресурсного кластера на основе добычи и переработки водных биоресурсов и морепродуктов на территории Владивостокской агломерации, полуострова

Камчатка и острова Сахалин и Курильской гряды;

- развитие существующих промышленных центров машиностроения с освоением выпуска современных машин и оборудования в отраслях авиастроения, судостроения, судоремонта как основных специализаций Владивостокской, Хабаровской и Комсомольской-на-Амуре агломераций;
- создание космодрома «Восточный» как авиакосмического кластера.

Декларируемые в Концепции долгосрочного социально-экономического развития России основные положения инновационного социально-ориентированного типа экономики будут сформулированы и реализованы лишь в части регионов. Так, к новым зонам опережающего развития, согласно Концепции, не относятся энерго-сырьевые и финансовые центры. В то же время стратегические цели социально-экономического развития Дальневосточного региона включают экстенсивное освоение минеральных и биоресурсов на основе создания биоресурсного кластера и освоения новых месторождений минерального сырья. Аналогичные цели сформулированы для Уральского региона по созданию нефтегазохимического кластера и в Сибирском — лесопромышленного. Новые центры инновационного роста, использующие и концентрирующие человеческий и технологический потенциалы, предполагается создать только в Сибирском регионе. В четырех регионах — Центральном, Южном, Приволжском и Дальневосточном — приоритетными являются цели улучшения использования инновационного потенциала, и только лишь перед Централь-

ным стоит задача повышения этого потенциала. Реализация такого стратегического направления как рациональное использование кадрового потенциала сформулированы в Центральном, Южном, Приволжском и Дальневосточном регионах, а увеличение кадрового потенциала — в Уральском. Следует обратить внимание на то, что в двух регионах — Северо-Западном и Сибирском — полностью отсутствуют стратегические цели создания и совершенствования инновационного и кадрового потенциала, что противоречит основной идее Концепции.

Кроме того, Концепция указывает на необходимость обеспечения равномерного и сбалансированного, и в то же время многополярного пространственного развития регионов. Приняв за базовые все перечисленные в табл. 2. стратегические направления развития регионов, можно оценить степень многополярности и сбалансированности. Так, Центральный и Дальневосточный регионы отличаются наибольшим количеством стратегических целей — десятью (из 23), а Приволжский — минимальным количеством — из четырех стратегических направлений. В Северо-Западном и Южном федеральных округах степень сбалансированности составляет 7/23; в Уральском — 6/23, а в Сибирском — 5/23. И, если ранжировать регионы по уровню сбалансированной стратегической направленности и многополярности развития, то первое место займут Центральный и Дальневосточный регионы, второе можно присвоить Северо-Западному и Южному регионам, третье — Уральскому, четвертое — Сибирскому и пятое — Приволжскому.

Следует выделить общие стратегические цели, предусмотренные всеми регионами как целостной территорией России для реализации инновационного социально-ориентированного сценария, повышения социально-экономического потенциала регионов на основе создания и расширения зон опережающего экономического роста:

- развитие федеральной транспортной, энергетической, телекоммуникационной и иной производственной и социальной инфраструктуры с учетом пространственной организации зон опережающего экономического роста с целью повышения единства и связанности территории России;
- разработка и внедрение комплекса особых мер развития в форме субсидий двух видов: во-первых, направленных на выравнивание бюджетной обеспеченности; во-вторых, на поддержку региональных проектов развития и проектов, финансируемых из средств федерального инвестиционного фонда, создание особых экономических зон;
- повышение эффективности деятельности органов государственной системы управления на уровне субъекта Российской Федерации;
- обеспечение роста территориальной мобильности населения и преодоления депопуляции.

Однако реализация этих целей невозможна без создания более совершенного организационно-экономического механизма распределения капитальных инвестиций из федерального бюджета в объекты федеральной инфраструктуры на основе выполнения требований транспарентности (прозрачности) и це-

левой ориентированности на развитие, с одной стороны, отдельных отраслей, с другой, — отдельных регионов. Одним из направлений совершенствования этого механизма должно служить согласование, координирование и регулирование процессов разработки и получения результатов долгосрочных программных документов развития отраслей экономики и социальной сферы, схем территориального размещения вновь создаваемых центров и кластеров, долгосрочных федеральных целевых программ. Кроме того, важно осуществлять согласования полученных результатов (промежуточных и конечных) процессов стратегического планирования на федеральном уровне управления с региональными, субъектными и муниципальными целевыми программами социально-экономического развития с целью формирования благоприятного климата для реализации инвестиционных проектов и программ.

Совершенствование организационно-экономического механизма обусловлено требованием внедрения комплекса особых мер по выделению средств на выравнивание бюджетной обеспеченности и поддержку региональных программ, проектов из федерального Инвестиционного фонда только для депрессивных или геополитически приоритетных территорий. К первым относятся два субъекта Дальневосточного региона — Магаданская область и Камчатский край и один субъект Сибирского региона — Республика Тува, а ко вторым — Калининградская область. Предоставление федеральных средств в виде субсидий должно осуществляться на принципах единства и транспарентности условий соблюдения реко-

мендуемых стандартов реализации софинансируемых полномочий. Распределение субсидий между отраслями экономики и секторами социальной сферы следует осуществлять соблюдая принцип приоритетности, который на федеральном уровне реализуется в Концепции социально-экономического развития, на уровне субъектов — исходя из степени бюджетной обеспеченности объектами социальной и производственной инфраструктуры, целей долгосрочных программ развития. Причем, этот принцип следует использовать как определяемый по единой методике, в которой федеральные целевые программы являются ориентирами для целевых программ на уровне регионов и субъектов. Следует отметить, что в Концепции не предусмотрено такое направление совершенствования организационно-экономического механизма как согласование критериев достижения целей, начиная с уровня целей муниципальных образований и заканчивая федеральными программами. Поскольку согласно теории построения и использования программно-целевого подхода стратегические цели формируются сверху вниз: от федерального уровня управления до муниципального, согласование результатов достижения этих целей как критериев, имеющих вид показателей, производится наоборот, снизу вверх. И если критерии вышестоящих стратегических целей служат ориентирами для нижестоящих целей, то критерии муниципальных программ — это ограничения для деятельности органов управления на уровне субъекта, последние, в свою очередь, сдерживают результативность региональных стратегических программ.

Кроме того, к направлениям совершенствования организационно-экономического механизма относится создание стимулов для органов территориального управления — региональных, субъектов РФ и муниципальных — к эффективному осуществлению полномочий и использованию финансовых ресурсов, максимальной реализации социально-экономического потенциала, исходя из оценки достигнутых конечных результатов.

Еще одним направлением совершенствования рассматриваемого механизма является установление контроля и ответственности за целевым расходованием субсидий из федерального бюджета на основе оценки степени достижения установленных конечных показателей обеспеченности населения соответствующими услугами и критериев экономического роста. Поэтому актуальной задачей является разработка регламентов определения критериев эффективности и уровня организации процесса контроля использования переданных полномочий, включая критерии политической ответственности

руководителей субъектов Российской Федерации.

Наиболее сложной задачей развития организационно-экономического механизма является, на наш взгляд, содействие добровольному переселению соотечественников и иностранной рабочей силы в регионы с высокой прогнозируемой потребностью в трудовых ресурсах, а также создание экономических условий для миграции трудоспособного населения из перенаселенных регионов в те, где наблюдается дефицит экономически активного населения.

Указанные направления совершенствования организационно-экономического механизма внедрения Концепции не содержат решения важнейшей, на наш взгляд, проблемы отсутствия регионального органа управления, выполняющего функции координирования, регулирования, организации и контроля процессов разработки и реализации стратегических целей и программ в субъектах РФ, обеспечивающих равномерное, сбалансированное социально-экономическое развитие регионов по инновационному социально-ориентированному типу.

1. Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации / Министерство экономического развития Российской Федерации. М.: Европа, 2008.
2. О стратегии развития России до 2020 г. Выступление Президента Российской Федерации В. В. Путина на расширенном заседании Государственного совета. М.: Европа, 2008.

С. М. МИРОНОВ

СОВРЕМЕННАЯ СТРАТЕГИЯ ПРОСВЕЩЕНИЯ

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:

культура населения, Всероссийский совет народного просвещения, Народный университет миллионов, научно-исследовательские коммуникации

Статья посвящена актуальным проблемам народного просвещения. Автор считает, что решению этих проблем будет способствовать создание Народного университета миллионов, научное руководство которым может взять на себя Всероссийский совет народного просвещения. Деятельность Совета, его последние мероприятия и инициативы излагаются в статье достаточно подробно.

Просветительская деятельность во все времена являлась важнейшим элементом развития российского общественного сознания, Н. В. Гоголь, чей юбилей наша страна отмечала в 2009 г., написал замечательные строки, которые, несомненно, не теряют своей актуальности и сегодня: «Просветить — не значит научить или наставить ..., это значит пронести всю природу человека сквозь какой-то очистительный огонь».

Экономический кризис обнажил низкую правовую и экономическую культуру нашего населения. И в этой связи включение человека в орбиту новых знаний, современных информационных технологий для того, чтобы он смог принять правильное для себя решение, в случае необходимости поменять место работы или профессию — одна из ключевых антикризисных мер. Сегодня

KEY WORDS:

public culture, All-Russian council of public education, Public university of millions, scientific and research communications

The article is dedicated to the present-day problems of public education. The author states that foundation of the Public university of millions under the academic advising of the All-Russian council of public education will benefit solution of the problems. The Council activity, its latest actions and initiatives are described in the article in reasonable details.

особенно важно суметь заинтересовать людей, сформировать их мотивацию к учебе и самообразованию.

Всероссийский совет народного просвещения, созданный в октябре 2008 г., сформулировал задачу создания законодательной базы просветительской деятельности, в частности, законодательного закрепления статуса народного университета. В 2002 г. Межпарламентская ассамблея стран СНГ приняла «Модельный закон о просветительской деятельности». Конечно, многое в этом законе уже устарело: в информационном обществе, в котором мы живем, все меняется очень быстро, современные информационные технологии требуют новых форм организации просветительской работы.

Всероссийским советом народного просвещения было выработано предло-

жение создать всероссийское учебное заведение неформального образования — Народный университет миллионов. С точки зрения организационно-правовой формы, Университет будет представлять собой некоммерческое партнерство, открытое для всех заинтересованных организаций.

Создание Университета станет реальным вкладом в антикризисную программу и в перспективную стратегию развития страны.

Открытие первого учебного года Народного университета миллионов состоится в ходе проведения пятой Ассамблеи Всемирного форума «Интеллектуальная Россия»

В рамках деятельности Всероссийского совета народного просвещения осуществляется подготовка проекта «Ломоносовский лекторий в Политехническом», приуроченного к 300-летию со дня рождения М. В. Ломоносова, которое будет отмечаться в 2011 г.

Университет и лекторий будут опираться на образовательную сеть Современной гуманитарной академии, а также на ее образовательный телеканал. Сегодня особенно важно продолжить обсуждение технологии доведения до граждан научных знаний и другой социально значимой информации по различным каналам.

Например, на телевидении только канал «Культура» последовательно выполняет просветительскую миссию, но этого, как мы все понимаем, явно недостаточно. Отечественное научно-популярное кино появляется на экранах телевидения очень редко, хотя интерес к нему огромный, о чем, в частности, свидетельствует кинофестиваль «Мир знаний», который вот уже три года про-

водится киностудией «Леннаучфильм» при поддержке Министерства культуры. Но пока научно-популярное кино не доходит до массового зрителя, т. к. для нашего телевидения этот телепродукт, к сожалению, считается «не форматом».

В рамках проектов развития цифровых технологий создание специального канала, посвященного науке, образованию и просвещению пока также не планируется. Полагаю, что научно-просветительская тематика со временем будет шире представлена на всех каналах. Но отдельный канал, посвященный миру знаний, все же нужен, о чем не первый год говорит С. П. Капица. Создание такого канала может стать реальностью в рамках проекта «Народный университет миллионов».

Просветительские программы не могут быть безынтересными для зрителей, ведь просвещение сродни искусству — оно не бывает скучным. Сегодня ни один из информационных каналов не обеспечивает решение задач просвещения населения. Интернет также пока не выполняет серьезных просветительских функций, в своем естественном состоянии он слишком «замусорен» контентом далеко не просветительского свойства. Найти там нужную и достоверную информацию порой крайне сложно.

Кроме того, в образовании до сих пор отсутствует такое направление как Интернетоведение — обучение людей работать в Интернете в широком диапазоне: от привития навыков решения повседневных задач до аналитической практики, умения отличить достоверную информацию от лжи.

В этой связи существует пример Эстонии, где недавно стартовал проект

«Будем вместе», который в течение трех лет должен приобщить к Интернету 50 тыс. семей. Ученые считают, что один лишь доступ к информации позволит снизить безработицу на 1,5%.

Очень важно помочь пожилым людям получить необходимый уровень знаний и навыков в области цифровых технологий. Для людей преклонного возраста, многие из которых до сих пор не могут полноценно пользоваться персональным компьютером, даже прием и отправка электронных писем или, скажем, просмотр цифровых фотографий может стать серьезной проблемой. К решению этой задачи приступили многие развитые страны. К примеру, корпорация Microsoft разработала специальный персональный компьютер для пожилых людей.

Актуальной представляется задача развития научно-исследовательских коммуникаций между университетами.

Невозможно создать технологическую основу для просвещения разных групп населения, не обеспечив информацией аспирантов и молодых ученых. Например, до сих пор сохраняется ситуация, при которой научные сборники, издающиеся в российских университетах, в большинстве своем не имеют электронных версий и доступны только в местных библиотеках.

Высшая аттестационная комиссия Министерства образования и науки

России считает актуальнейшей задачей вхождение отечественных научных журналов во всемирные электронные базы данных. Сегодня 860 научных журналов уже решили эту задачу, так осуществляется взаимный обмен информацией. Наши научные достижения становятся известны за рубежом, защищаются приоритеты российских ученых.

Но эта проблема имеет и другую сторону — информационная интеграция не может быть односторонней. Почему бы нашей стране не претендовать на создание собственной универсальной базы данных, с тем, чтобы зарубежные издания сами стремились попасть в нее? Без подобного информационного обмена развитие научной мысли сегодня невозможно, в этой связи представляется, что российские университеты могут инициировать создание общей, на первом этапе межвузовской электронной информационной базы, объединяющей собственные университетские издания, журналы и вестники. В будущем эта система могла бы стать общероссийской и международной.

Народное просвещение как проверенная историей «технология» усвоения образовательных ресурсов общества — это не только ключ к реализации инновационной стратегии развития страны, но и мощный ресурс выхода из кризиса.

Е. В. ЗЕЛЕНЦОВА ОТ ТВОРЧЕСКИХ ИНДУСТРИЙ — К ТВОРЧЕСКОЙ ЭКОНОМИКЕ

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:

творческая индустрия, творческая экономика, инновационная экономика, модернизация технологий, постиндустриальная экономика

Статья посвящена описанию новой концепции социального и экономического развития, которая выдвигает культурные ресурсы и творчество как важнейшее условие формирования современной, постиндустриальной экономики. Автор рассматривает принципы развития и примеры создания креативных индустрий. Особое внимание уделяется описанию творческих кластеров, которые представляют собой сообщества независимых компаний, связанных общностью территории и отношениями взаимного сотрудничества и конкуренции.

Когда в сегодняшней России говорится об инновационной экономике, чаще всего имеется в виду модернизация технологий в традиционных сферах экономики и бизнеса. Если при этом и упоминают о культуре, то в контрастной роли хранительницы наследия, существующей в каком-то особом, отделенном от практики пространстве и не подлежащей модернизации.

Между тем в мире все активнее развивается новая концепция социального и экономического развития, выдвигающая культурные ресурсы и творчество как важнейшее условие формирования современной, постиндустриальной экономики. Этот инновационный сектор представлен *творческими* или *креатив-*

KEY WORDS:

creative industry, creative economy, innovative economy, modernization of technologies, post-industrial economy

The article is dedicated to the description of the new concept of social and economical development which promotes cultural resources and creativity as the most important condition of modern post-industrial economy. The author considers the principles of development and the examples of formation of creative industries. Special attention is paid to the description of creative clusters, which are the communities of independent companies, connected by common territory and by the relations of mutual cooperation and competition.

ными индустриями (creative industries). К творческим индустриям относят музыку, изобразительные искусства, кино, исполнительские искусства, галерейный бизнес, моду, ремесла, издательское дело, рекламу, дизайн, архитектуру, Интернет и компьютерные технологии, культурный туризм. Творческие индустрии объединяют бизнес-навыки и культурные практики, основой которых является творческая, интеллектуальная составляющая.

Культура и индустрия

Соединение понятий «культура» и «индустрия» произошло в тот момент, когда появились новые технические

средства, позволяющие тиражировать произведения искусства — фотография, репродукция, звукозапись и т. д. С одной стороны, индустрия делала произведения доступным широкому кругу людей, с другой — обращала его в предмет массового потребления и коммерческой эксплуатации. В известном эссе «Произведение искусства в эпоху его технической воспроизводимости» (1936) немецкий социолог Вальтер Беньямин проанализировал трансформацию произведений искусства как физических и эстетических объектов в контексте развития техники и технологии [1, с. 15–65]. В эпоху технической воспроизводимости произведения искусства лишаются своей ауры, своей уникальности — утверждал он.

Понятие «культурная индустрия» ввели и сделали предметом широкого обсуждения коллеги Беньямина, представители франкфуртской школы социологии Теодор Адорно и Макс Хоркхаймер в книге «Диалектика Просвещения» (1947). Они резко критиковали процесс массовизации культурной продукции и услуг в послевоенной Америке и Европе. Даже такой, казалось бы, положительный момент как доступность и демократизация доступа к культуре, они оценивали негативно, утверждая, что удешевленная промышленная «распродажа всего и вся» только подорвала к ней всякое уважение. «Тот, кто в девятнадцатом и в начале двадцатого столетия платил деньги за то, чтобы увидеть драму или услышать концерт, относился к представлению, по меньшей мере, с таким же уважением, как и к заплаченным деньгам» [3, с. 200]. Теперь же к «недоверию по отношению к традиционной культуре как идеоло-

гии примешивается недоверие к культуре индустриализованной как надувательству» [3, с. 200].

Этот критицизм базировался на концепции отрицания индустриального общества середины XX в. как пути общественного развития. Однако вместе с медленным и далеко не гладким урегулированием «классового антагонизма» трансформировались и противоречия между «высокой» и «массовой культурой», рожденной техническим и социальным прогрессом. За несколько десятилетий тесное и продуктивное взаимодействие культуры и производства стало самоочевидным фактом. Самый яркий пример такого взаимодействия — то, чем в XX в. явился кинематограф — техническое изобретение, вобравшее в себя опыт всех традиционных искусств, ставшее одним из самых успешных и востребованных производств и среди массы поточной продукции давнее выдающиеся образцы авторского творчества.

Наступление «постиндустриальной», «информационной» эпохи существенно изменило весь контекст осмысления культурных индустрий. Главные черты этого контекста — многообразие субъектов и поиск путей коммуникации между ними — то, что всегда было в компетенции культуры. Более того, когда начался отток производств из экономически развитых стран, регионов, городов в развивающиеся страны и регионы с более дешевой рабочей силой, культурные индустрии выступили спасительным антикризисным средством. То, что считалось периферийным и затратным (поддерживалось государством и благотворительностью), стало осмысляться как мощный произ-

водительный ресурс. Опустевшие фабрики и заводы стали центрами современного искусства, музеями, галереями, дали приют независимым творческим компаниям. Вовлечение культуры и творческих ресурсов в программы городского развития преобразило облик европейских городов.

От культурных индустрий — к креативной экономике

Принципиального различия между определениями «культурные индустрии» (cultural industries) и творческие (креативные) индустрии (creative industries) нет. Они часто употребляются как синонимичные, но в некоторых исследованиях культурные индустрии выделяются в отдельный сектор творческих индустрий [4]. Последнее понятие является более широким и универсальным. В России креативные индустрии часто переводят как «творческие индустрии», стараясь, таким образом, «укоренить» это понятие в русском языке.

Лидером развития культурных индустрий стала Великобритания, конкретным инициатором — агентством «Совет Большого Лондона», идеологом — английский коммунист, академик Николас Гарнхэм.

«Совет Большого Лондона» в 1965–1986 гг. сфокусировал свою работу на региональном и городском проектировании и новых типах развития городов и населения. Гарнхэм выделял следующие принципы такого развития:

- культура как общественное благо должна не только стремиться к сугубо художественным достижениям; необходим баланс между тем,

что художник хотел бы производить, и тем, что публика хотела бы получить; средством достижения этого баланса может стать поддержка инновации и новых интерпретаций;

- социально незащищенные и маргинальные слои населения должны быть включены в процесс производства и потребления культурных продуктов;
- от прямой государственной поддержки культуры необходимо переходить к созданию институтов и фондов, которые работали бы с субъектами культурных индустрий на независимой коммерческой основе, учитывая картирование занятости и др.

После закрытия правительством консерваторов в 1986 г. «Совета Большого Лондона» поддержка культурных индустрий не прекратилась, а переместилась из Лондона на местный уровень, прежде всего Манчестер, Шеффилд и др.

В местных администрациях были созданы департаменты экономического развития, которые рассматривали культуру в контексте местной экономики: повышение экономической отдачи от объектов культуры с позиции занятости, туризма и улучшения имиджа города и региона. Для оценки потенциала культурных индустрий и формирования стратегий их развития стали использовать технологию картирования. Картирование территории — это составление карты культурных и творческих ресурсов территории. Оно может осуществляться как для культурных индустрий в целом, так и для отдельных секторов (например, только

музыка и музыкальное продюсирование и т. д.).

Каноническое определение креативных индустрий, на которое опирается сегодня большинство исследователей и специалистов по городскому развитию, было сформулировано Департаментом культуры, медиа и спорта Правительства Великобритании в 1998 г.: «Креативные индустрии — это деятельность, в основе которой лежит индивидуальное творческое начало, навык или талант и которое несет в себе потенциал создания добавленной стоимости и рабочих мест путем производства и эксплуатации интеллектуальной собственности» [6].

Словосочетание «креативные индустрии» неслучайно употребляется во множественном числе. Это не единая отрасль. Отрасли культурных индустрий (архитектура, мода, изобразительное искусство, кинематограф, издательское дело и т. д.) включают в себя разные возможности зарабатывать деньги, разную экономическую логику и динамику развития.

С точки зрения форм бизнеса, творческие индустрии основаны на приоритете малых и средних предприятий, производящих творческие продукты и услуги. В то же время, это местные производства, ориентированные на поиск выхода на глобальные рынки в условиях постиндустриальной экономики.

Наконец, в 2000 г. в журнале «Business Week» впервые было введено в оборот понятие «креативной экономики», а в 2001 г. вышла книга Джона Хоукинса «Креативная экономика» [5], возвестившая наступление постинформационной эпохи, для которой инфор-

мация и знания — это ресурс, а движущей силой и главной ценностью выступает творчество.

Творческие люди сегодня — это не только художники, писатели, артисты — представители творческих профессий. Творчество и креативность востребовано в самых разных областях жизни — в промышленности, бизнесе, управлении. Современные бизнес-стратегии принимают во внимание не только материальные, но и нематериальные активы. Человеческий, творческий капитал корпорации становится немаловажной частью ее финансовой состоятельности. Творческий подход дает возможность найти новые уникальные решения в стремительно меняющемся мире. Основной урок, преподанный культурой производству и бизнесу на рубеже веков — урок творчества.

Только в Лондоне сегодня действуют более 300 независимых агентств, занимающихся вопросами креативных индустрий. Главные среди них — Агентство по развитию Лондона (London Development Agency, LDA), Университет города Лондона (London City University) и другие центры.

Творческие кластеры

Особая роль творческих индустрий связана с развитием проблемных городов и районов, а также с возрождением территорий, где размещенные ранее производства переместились в регионы с более дешевой рабочей силой. Художники приходят туда, где нужны изменения.

В городах малые и средние творческие предприятия объединяются в твор-

ческие кластеры — содружества независимых компаний, связанные общностью территории и отношениями взаимного сотрудничества и конкуренции.

Кластеры бывают разных размеров — от огромных районов, как Голливуд (район Лос-Анджелеса), индийский кинематографический центр Болливуд (район Мумбая, бывшего Бомбея), Силиконовая долина (Стэнфордский исследовательский и промышленный парк вблизи города Пало Альто в Калифорнии), Эмшер-парк (парк индустриальной культуры в центре Рурского бассейна, колыбели индустриальной цивилизации, которая стала сегодня колыбелью новой, постиндустриальной экономики Германии, основанной уже не на добыче угля, а на творческих ресурсах) до масштабов городских построек, поменявших свое историческое назначение.

Один из таких кластеров расположился в лондонском Ист-Энде. Это содружество независимых творческих компаний, нашедшее приют в здании бывшей пивоварни. Пивоварня Трумана (Truman Brewery) сохранила имя пивовара XVII в., даже не подозревавшего о том, что на месте его цехов через три столетия возникнет центр культуры и искусства. Новое здание Truman Brewery было возведено на Брик Лейн в 1888 г. и стало крупнейшей пивоварней Лондона. Ист-Энд того времени служил своего рода «обслуживающей зоной» для богатого центра города и лондонского Сити. Здесь располагались склады, небольшие заводики, рынки, цеха по изготовлению самого разного рода продукции. В 1988 г., спустя столет после открытия, оно перестало быть пивоварней, но по-прежнему его судьба

связана с развитием города. Сегодня «старая пивоварня Трумана» (The Old Truman Brewery) привлекает людей со всего мира. На одиннадцати акрах земли есть все: бары, рестораны, магазины, мастерские, пространства для выставок и конференций, офисы и два рынка, которые открыты дважды в неделю и где можно купить дизайнерскую одежду.

Можно привести примеры совсем небольших кластеров, таких как «The Mushroom work» в Ньюкасле, на северо-восточном побережье Великобритании.

Долгое время Ньюкасл был в основном индустриальным центром (судостроение, судоремонтная, электротехническая промышленность, производство горно-шахтного оборудования и т. д.). Сегодня Ньюкасл получает все большую известность как университетский город и центр культуры и искусства. Исторический центр города соседствует с промышленной зоной, в которой раньше располагались заводы и складские помещения. Сегодня эти кварталы стали центром креативных индустрий. В них расположены художественные галереи и мастерские художников, кинотеатры и кинопродюсерские компании, книжные магазины и издательства, культурные центры и офисы самых разных творческих предприятий. Творческие индустрии с каждым годом отвоевывают все большие пространства, осваивая ранее неудобные и заброшенные здания в промышленной зоне. Сегодня эта часть города конкурирует с историческим центром по притоку посетителей, как из числа местных жителей, так и из числа туристов. Одним из таких «завоевателей» старых промышленных зон стал

британский художник и предприниматель Ник Джеймс, который создал небольшой творческий кластер «The Mushroom work».

«The Mushroom work» вмещает всего 12 студий, кухню и небольшое помещение для выставок и презентаций. Цель работы кластера сформулирована предельно просто — поддержка молодых творческих профессионалов через предоставление им помещений на льготных условиях. Потенциальный член творческого кластера может быть дизайнером мебели, писателем, художником или дизайнером книги. Договор обычно заключается на один–два года, в течение этого времени новый член кластера должен добиться успеха. Симптоматично, что «сердцем» «The Mushroom work» Ник Джеймс называет не выставочный зал, а кухню. Возможность общаться, обсуждать с единомышленниками свои творческие и предпринимательские идеи становится катализатором развития и поддерживает художников не меньше, чем льготные арендные ставки.

Творческие кластеры — большие или совсем компактные, расположенные в мегаполисах или в промышленных районах в прошлом индустриальных городов — объединяет их нацеленность на изменения в экономике, социуме и раскрытие творческих способностей отдельных людей. Эти задачи не лежат только в плоскости культуры или исключительно в области социальной политики. Креативные индустрии как синтетическое явление тесно связало свободный творческий поиск художников, экономические рецепты успешного бизнеса и решение социальных задач.

Творческие кластеры в Москве

А что же в России и в ее столице — самом крупном центре страны, в котором можно обнаружить постиндустриальные черты? Не случайно именно в Москве без всякой государственной поддержки появились первые инициативы, невольно копировавшие британские модели развития творческих индустрий. Также как в Англии, они были связаны с новым освоением городских пространств — бывших фабрик, промышленных зон, гаражей и т. п. Производства из этих помещений ушли, и инициативные люди стали искать способы использовать их для удовлетворения потребностей жителей мегаполиса.

Старейший творческий кластер Москвы — Центр Дизайна «ARTPLAY» — сегодня уже стал историей. В июле 2008 г. Центр был закрыт, здание идет под снос, а на его месте вырастет большой офисный комплекс. Центр Дизайна «ARTPLAY», занимал часть территории бывшей фабрики «Красная роза». Для москвичей стало хорошо знакомым Краснокирпичное здание, построенное в 1905 г., — типичное промышленное сооружение начала XX в.

Свою историю «ARTPLAY» вел с 2003 г. Он объединил известных московских архитекторов, дизайнеров и художников. В его стенах располагались магазины, продающие дизайнерскую мебель и предметы интерьера. Организаторы кластера позиционировали себя как «крупнейшее в России объединение независимых профессиональных фирм, успешно занимающихся строительством и реконструкцией архитек-

турных объектов, дизайном и обустройством интерьеров». Кроме того, на территории Центра имелись кафе, ресторан и многофункциональная площадка, на которой проходили выставки, семинары, конференции, показы мод и дискотеки. «ARTPLAY» был одним из популярнейших мест в Москве для проведения досуга.

В июне этого года состоялось открытие нового проекта «ARTPLAY 2». Площадкой для реализации новых планов создателей «ARTPLAY» стали реконструированные корпуса столичного завода «Манометр», расположенного на берегу Яузы.

Этот комплекс становится не просто офисным зданием, но и пространством для проведения досуга и профессионального общения художников, архитекторов, дизайнеров, декораторов и заказчиков, а также для всех, кто любит современное искусство. Небольшие творческие компании и просто независимые художники получают возможность арендовать помещения, в том числе и совсем небольшие — площадью от 18 кв. м — под офисы и мастерские. Офис или комнату переговоров можно будет арендовать даже на несколько часов. Центр Дизайна «ARTPLAY на Яузе» будет работать круглосуточно, поскольку современный постиндустриальный, творческий город никогда не спит. Нет сомнения, что при нынешнем дефиците выставочных и презентационных пространств в Москве Центр станет популярной современной площадкой, где будут проходить различные мастер-классы, выставки, конференции, фестивали, вечерники и праздники.

Рядом с Центром Дизайна «ARTPLAY на Яузе» есть еще очень

много пустующих промышленных зданий. Возможно, со временем по соседству с Центром кроме широко известного Центра современного искусства «Винзавод» вырастет целое поселение с клубами, мастерскими, выставочными залами, ресторанами и кафе.

Центр современного искусства «Винзавод», расположенный в районе Сыромятников, выстроен на базе комплекса промышленных построек XIX в. (включающего старинные цеха, дегустационные лаборатории, лофты и винные подвалы). Общая площадь Центра составляет 20 тыс. кв. м., на его территорию можно попасть как с Садового кольца, так и с набережной Яузы.

В помещениях старинного пивоваренного завода «Московская Бавария» (впоследствии — винного комбината) располагаются два больших выставочных зала, известные московские галереи, дизайн-студии, мастерские художников, дизайнерский, книжный и музыкальный магазины. Проектом предусмотрена также открытая площадка, предназначенная для проведения разнообразных культурных мероприятий: концертов, фестивалей и презентаций. Сформированный по принципу арт-кластера, Центр современного искусства «Винзавод» концентрирует лучшие творческие ресурсы города и создает принципиально новую, привлекательную для широкой публики художественную среду. На территории «Винзавода» регулярно проводятся фестивали и образовательные программы в сфере современного искусства, кинематографа, архитектуры и дизайна.

Проект «ФабРика» был запущен в конце 2004 г. Новое пространство для

представления культурных событий и место обитания творческих людей находится на территории действующей фабрики по производству технических бумаг.

Сама фабрика находится в промышленной зоне и является частной собственностью. Партнерами проекта являются Агентство театров танца «Цех», «Кинотеатр.Дос», а также ряд современных художников и дизайнеров. На первом этапе своего существования проект строился в основном на деятельности в области исполнительских искусств, сегодня он развивается и расширяется, реализуя параллельные программы в области современного искусства и театра.

Целью проекта «ФабРика» является создание новой независимой площадки для представления современного искусства, а также придание окружающей территории статуса культурной зоны, повышение престижа фабрики и привлечение к ее развитию партнеров и инвесторов. Целевую аудиторию кластера составляют галерейщики, специалисты различных сфер культуры, «продвинутая» молодежная аудитория, туристы.

Комплекс бывшего завода «Арма» расположен в Нижнем Сусальном переулке и является памятником промышленной архитектуры середины XIX века. Сегодня на территории завода находятся шоу-рум Дениса Симачева, DENIS SIMACHEV CLUB, бар «Люба», Якут-галерея и клуб «Газгольдер». Уникальность этого творческого кластера заключается в сочетании мест, доступных для всеобщего посещения, и мест, предназначенных только для избранных.

Совсем недавно на площадках бывшего завода по производству парфюмерной продукции, расположенного неподалеку от Савеловского вокзала, начал формироваться еще один дизайнерский кластер. Проект «Флакон» — это инициатива девелоперской компании, которая предпочла вкладывать средства не в строительство традиционного бизнес-центра, а в обустройство креативного пространства для художников, дизайнеров и представителей творческого бизнеса. Новые культурные площадки Москвы, безусловно, очень различаются и по своей тематической направленности, и с точки зрения менеджмента. Что отличает их от аналогичных площадок на Западе?

Московские площадки были созданы и существуют при полном отсутствии государственной поддержки, а также вложений инвесторов. Большая часть кластеров — это целиком и полностью частная предпринимательская инициатива владельцев этих площадей. Частичное исключение — проект «ФабРика», в развитии которого в последние несколько лет принимает участие Фонд Форда. В отличие от технопарков — центров инноваций в области науки, создание и развитие которых происходит при прямой поддержке государства, инновации в области творчества сегодня опираются исключительно на средства бизнесменов и благодетелей. Это, безусловно, должно заставить задуматься не только представителей власти, но и менеджеров культуры: почему программы в области культуры и творчества остались вне сферы интересов государства? Как убедительно представить программы в области развития творческих индустрий

с тем, чтобы они нашли государственную поддержку?

Важным результатом работы московских творческих кластеров является регенерация заброшенных территорий. Здесь нет ничего специфичного. Мировой опыт развития городов средствами культуры, творческих индустрий и творческих кластеров опирается на этот важный «кластерный эффект». Другой вопрос, что на фоне часто бессистемного, а то и коррупционного подхода к развитию городских пространств, характерного для России, успехи творческих кластеров по возрождению территорий выглядят куда как более впечатляющими.

Несомненно, можно говорить об огромной популярности и востребованности новых московских творческих площадок. При тотальном дефиците современных культурных площадок, да и просто дефиците пригодных для творческих экспериментов площадей в Москве практически любая новая инициатива принимается на «ура». На сегодняшний день и проект «ФабРика» и Центр современного искусства «Винзавод», другие площадки не только не конкурируют друг с другом, а напротив, выражают сильную заинтересованность в увеличении площадок, где можно было бы представить инициативы в области современного искусства. «Плотность среды» на творческих площадках сегодня превышает аналогичные показатели в Европе и мире.

Именно поэтому отличительной чертой московских творческих кластеров является их вовлеченность во все заметные художественные события последних лет. Достаточно вспомнить Федеральное агентство по культуре

и кинематографии и художественный фонд «Московская биеннале», которые для своих выставок задействовали и площадки Центра современного искусства «Винзавод» и проекта «ФабРика».

Творческие кластеры Москвы — это, прежде всего, центры современного искусства, им приходится выполнять еще одну важную миссию — просвещение публики, приобщение ее к современному искусству. Эта тотальная нацеленность на популяризацию современного искусства также отличает творческие кластеры Москвы от их зарубежных собратьев.

Сегодня можно говорить, в основном, о частных вложениях в творческие индустрии и творческие кластеры. Этот сектор, связанный с важным для страны «производством смыслов», является локомотивом инновационной экономики. Но здесь недостаточно опираться только на частные инвестиции или уповать на зарубежных инвесторов. В современном мире становится выгодно готовить своих программистов, актеров, дизайнеров, т. е. развивать собственный креативный потенциал. Но чтобы сделать его конкурентоспособным и привлекательным для инвесторов, нужны стартовые вложения со стороны государства и руководства регионов, городов и муниципалитетов, необходимы стимулы для развития и, прежде всего, финансовые и налоговые. Зарубежным компаниям интересно инвестировать уже имеющийся творческий потенциал. А если такого потенциала не создавать, придется, как и прежде, зарабатывать на продаже природных ресурсов и эксплуатировать дешевую рабочую силу.

Возможно, примеры инвестиций в творческие индустрии вдохновят фе-

деральные и региональные власти на создание национального проекта в области поддержки и развития творческих индустрий. Именно творческие

индустрии позволят сделать культуру и искусство не затратной сферой, а важным производительным сектором в экономике страны.

1. *Беньямин В.* Производство искусства в эпоху его технической воспроизводимости: Избранные эссе / пер. с нем. М.: Медиум, 1996.
2. Творческие кластеры Москвы: материалы исследования Института культурной политики [Электронный ресурс] // URL: <http://www.cpolicy.ru/>.
3. *Хоркхаймер М., Адорно Т.* Диалектика Просвещения: Философские фрагменты / пер. с нем. М.: Медиум; СПб.: Ювента, 1997.
4. Economic Contributions of Singapore's Creative Industries [Электронный ресурс] // URL: <http://www.mica.gov.sg/MTI%20Creative%20Industries.pdf>.
5. *Howkins J.* The Creative Economy: How People make money from ideas. New York: Allen Lane, 2001.
6. UK Creative Industries Taskforce, Creative Industries Mapping Document. November 1998.
7. Сайт Культурного центра «Арт-Стрелка» [Электронный ресурс] // URL: <http://www.artstrelka.ru/>.
8. Сайт Центра дизайна «ARTPLAY» [Электронный ресурс] // URL: <http://www.artplay.ru/>.
9. Сайт Центра современного искусства «Винзавод» [Электронный ресурс] // URL: <http://www.winzawod.ru/>.

Л. П. АБРАМОВА, Г. Г. ФИЛИППОВ
**ОПЫТ УПРАВЛЕНЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
ИНВАРИАНТЕН**

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:

управленческая деятельность, советская цивилизация, социально-политические условия, общественная система

KEY WORDS:

administrative management, soviet civilization, political and social conditions, social system

В статье рассматриваются проблемы повышения эффективности управленческой деятельности на основе исследования опыта советской цивилизации. Автор считает, что указанная проблематика инвариантна для различных социально-политических условий и общественных систем, и поэтому описанные в статье выводы и рецепты управленческой деятельности, по меньшей мере, не противоречат опыту практиков-управленцев, зафиксированному в научной, мемуарной, биографической и публицистической литературе прошлых времен и настоящего времени.

The problems of enhancement of administrative management efficiency are considered in the article on the basis of experience of the soviet civilization. The authors state that the problems are invariant for different political and social conditions and for different social systems. That is why conclusions and recipes of administrative management described in the article at least do not contradict the practical administrators' experience which is fixed in the scientific, memorial, biographical and journalistic literature of the past and present.

Создание механизмов повышения эффективности управленческой деятельности относится к наиболее значимым проблемам развития общества. Предлагавшиеся и предлагаемые многочисленные варианты ее решения лишь относительно соответствуют потребностям современной практики. Однако поиски приемлемых решений позволяют сформулировать основные предпосылки интегрированного решения поставленной проблемы.

Во-первых, это формализованное выражение и количественный показатель продуктивности управленческого труда. Во-вторых, это определение способов измерения выполняемости при-

нятых управленческих решений. В-третьих, это установление достоверной (и измеряемой) зависимости между управленческими затратами и результатами предметной (производственной или непроизводственной) деятельности. В-четвертых, это установление зависимости между эффективностью управления и отношением к труду самих управленцев. В-пятых, это исследование профессиональной пригодности к управленческой деятельности и ее влияние на эффективность управления в различных предметных областях.

Указанная проблематика инвариантна для различных социально-политических условий и общественных систем,

поскольку сущность управленческой деятельности всегда структурно одинакова: преобразование наличной среды в запланированное организованное состояние. Поэтому предыдущий опыт управленческой деятельности (в данном случае советского периода) имеет смысл изучать и принимать в расчет.

В очередной раз проблема повышения эффективности управления возникла в расцвете эпохи «застоя». К середине 1960-х гг. аналитики и практики в ЦК КПСС обнаружили, что исполняемость постановлений и директив партийных органов, показателей пятилетних планов, решений местных органов власти и т. п. далека от 100% и имеет явную тенденцию снижения. Цифры назывались по нынешним временам смешные: 70–75%.

Разобраться в причинах снижения эффективности работы партийных органов было поручено ученым из системы подготовки партийных кадров, поскольку методы партийной работы и проблемы деятельности партийных органов всех уровней считались темой закрытой и не подлежали анализу «светской» науки. Первое исследование по этому вопросу поручили выполнить Академии общественных наук при ЦК КПСС, где по инициативе Н. В. Подгорного, бывшего тогда секретарем ЦК КПСС, была организована социологическая лаборатория. Руководителем лаборатории был назначен кандидат философских наук, вузовский преподаватель И. Г. Петров, который до этого занимался этикой и философией. С методикой, техникой и организацией социологических исследований он ознакомился в целевых командировках в США (в центре Гэллага).

Под его руководством был проведен целый ряд исследований различных аспектов деятельности партийных органов, результаты которых публиковались в изданиях «для служебного пользования» [см.: 1].

Но все исследования такого рода строились на однотипной концептуальной основе: эффективность партийной работы определялась количеством и качеством проведенных мероприятий и, соответственно, профессиональной подготовленностью партийных кадров. Подбор и расстановка кадров рассматривались как важнейший вид деятельности партийных комитетов, оценку профессиональной и политической пригодности кадров считали целесообразным производить по перечню наличных значимых черт, профессиональных, политических и личностных.

Методики исследования строились также одинаково: выборка случайная или сплошная; метод сбора первичного эмпирического материала один — опрос в вариациях анкетирования и интервьюирования; обработка — простейшая (частотные распределения); анализ результатов — описательный. Такие сведения давали моментный феноменологический срез текущего состояния партийных организаций, но не более.

Было затруднительно почерпнуть отсюда какие-либо конструктивные практические рекомендации по повышению эффективности партийного руководства. К тому же из-за бессистемности в создании выборки в подобных исследованиях не хватало представительного эмпирического материала для выявления закономерных тенденций развития форм и методов партийной работы, а также деятельности партии

как политического института общества.

Использование одних только опросных методов (анкетирования и интервьюирования) давало одностороннюю картину партийного управления: в субъективном отражении отвечающих и только на словесном уровне. О соотношении вербальных оценок с объективными фактами действительности можно было только строить более или менее правдоподобные гипотезы. Поэтому партийные работники-практики, да и теоретики с большим скепсисом относились к таким исследованиям и их результатам и выражали это как в личных беседах, так и на научно-практических и теоретических конференциях [см.: 5; 6]. Более того, партийные управленцы уклонялись применять на практике предлагаемые малопродуктивные рекомендации. А руководящие органы настаивали на скорейшем внедрении науки управления в практику, поскольку на Западе это стало обычным явлением.

В то же время в нашей стране уже проводилось много серьезных, достаточно профессиональных исследований в сфере труда, социальной структуры и общественного мнения. Они содействовали выработке и новых концепций, и ценных практических рекомендаций. В середине 1960-х гг. в Ленинграде было проведено представительное социологическое исследование вопроса отношения к труду заводских рабочих, вскоре признанное научной общественностью фундаментальным. Программу, методологию и технику этого исследования создали молодые тогда социологи А. Г. Здравомыслов и В. А. Ядов. Они же организовали это

исследование и руководили его проведением с первого до последнего этапа [8]. Исследование получило высокую оценку в научных кругах и большой общественный резонанс благодаря его теоретической основательности, новизне результатов и выработанным конструктивным практическим рекомендациям.

Эти обстоятельства обусловили тот факт, что предложение нового заказа на исследование повышения эффективности партийной работы было сделано А. Г. Здравомыслову, который был назначен заведующим кафедрой философии Ленинградской высшей партийной школы в 1967 г. Им была создана принципиально новая методология исследования партийной работы и анализа эффективности руководства и управления. На этой основе была разработана конкретная программа комплексного социологического исследования аппарата райкомов партии города Ленинграда (при участии Л. П. Абрамовой и Б. З. Докторовой, занимавшихся технико-методическим и программно-тематическим обеспечением). Руководство исследованием осуществлял А. Г. Здравомыслов, а после его отъезда в Москву — Б. М. Фирсов и Г. Г. Филиппов.

Разработанный проект характеризовался принципиальной новизной. Прежние подходы к анализу эффективности управления, как, впрочем, и все ныне известные (опубликованные), заключались в поиске и выделении упорядоченного списка черт личности руководителей и исполнителей, необходимых, факультативных и нежелательных для успешного исполнения управленческих функций. Вариантами таких «инвентарных описей» полны ис-

следования данного направления последние полвека. Их неиссякаемая череда пополняется большим числом значимых черт личности, зафиксированных в словарях русского языка¹.

Новизна методологического подхода А. Г. Здравомыслова состояла в следующем. Во-первых, за основную (исходную, определяющую) единицу управленческого процесса, т. е. в качестве главного элемента управления, было принято относительно самостоятельное организационное подразделение управленческой системы, а именно: отдел райкома партии — организационный, промышленно-транспортный, пропаганды и агитации². (А не отдельный индивидуум как член организации, как было принято ранее и как рассматривается и поныне). Субъект управления, таким образом, стал рассматриваться как системное качество составляющих его должностных лиц, а не просто как аддитивная совокупность личностей с их индивидуальными качествами.

Во-вторых, в качестве актов управленческого процесса были приняты не действия и решения управленцев-индивидуумов, а виды деятельности главного субъекта управления — относительно самостоятельных подразделений управленческой системы. К таковым были отнесены: основные виды деятельности: работа с документами (чтение, изучение, реферирование, под-

готовка и др.); совещания и заседания; работа в подведомственных организациях (прежде всего в первичных партийных организациях); прием граждан; консультации с коллегами; телефонные переговоры и др.

В-третьих, были определены измеримые показатели управленческой деятельности, а именно: затраты времени на основные виды деятельности как по каждому работнику индивидуально, так и по отделам и по райкому в целом; процент исполнения принимаемых решений; потоки информации по объему (в машинописных листах) и по направленности (вверх — в вышестоящие инстанции), вниз (в нижестоящие инстанции), горизонтально (в параллельные отделы) для согласования или информирования и в зависимые инстанции для сведения или ознакомления.

В качестве показателя политической связи с населением был взят такой показатель, как количество принятых и рассмотренных заявлений, жалоб и предложений от граждан. Количество определялось по запросам в письменной форме и ответам в устной форме, поскольку внутренняя процедура работы партийных органов предполагала ответы в письменной форме только организациям.

Для обеспечения достоверности получаемого эмпирического материала предполагались обязательные проверочные перекрестные процедуры по каждому направлению сбора первичных данных. Все обследуемые делали ежесуточные самофотографии рабочего и вне рабочего времени в течение 2 недель. Круглосуточное самофотографирование было обусловлено необходимостью фиксировать все затраты

¹ По подсчетам известного отечественного исследователя проблем профессиональной пригодности К. К. Платонова в Словаре русского языка С. И. Ожегова наличествует около 2000 названий черт личности.

² В дальнейшем названия отделов и их количество изменялись.

времени на рабочую деятельность, которые производились и в свободное время: ответы на телефонные звонки, присутствие в вечернее время на различных мероприятиях, работа дома над документами и т. п. Двухнедельный период самофотографирования бюджета времени обуславливался цикличностью заседаний бюро РК КПСС (раз в две недели) и необходимостью фиксировать все виды деятельности, связанные с подготовкой этих заседаний, их проведением и исполнением принятых им решений.

Все обследуемые периодически подвергались выборочным проверкам — сеансам замера рабочего времени независимыми наблюдателями: два раза в неделю по одному часу на каждого. Затраты рабочего времени на выделенные виды деятельности по самофотографиям и контрольным замерам сопоставлялись со структурой этих затрат по проективным представлениям обследуемых, получаемым из анкетного опроса, а также по объективным показателям: количеству проведенных совещаний, числу подготовленных документов, состоявшихся индивидуальных бесед и т. д.

Достоверность самофотографий свободного времени перекрестно контролировалась периодическим сравнительным анализом содержания и структуры ежедневной деятельности, требованием соблюдать трехминутный шаг³ в записях, а также ответами о структуре затрат по видам деятельности, получае-

³ Трехминутный интервал определялся необходимостью зафиксировать максимально точно как количество, так и продолжительность телефонных переговоров.

мыми по анкетам и интервью обследуемых. К респондентам любого должностного положения, которые пытались что-то скрыть в содержании внерабочего времени, применялись меры воспитательного характера. Они оперативно отбивали желание раз и на все две недели повторить подобную попытку.

Оценка обследуемыми успешности проделанной работы за две недели сопоставлялась с объективными показателями (процентом исполнения принятых решений; соблюдением сроков документооборота), а также с оценками проделанной работы со стороны вышестоящей инстанции (деятельности отдела райкома — секретарей райкома, райкома в целом — горкома и обкома).

Концепция исследования сложилась на основе нескольких локальных предварительных исследований (по эффективности политической пропаганды, проблемам контрпропаганды и др.), целого ряда свободных интервью с первыми лицами партийных организаций, а также по материалам наблюдения за содержанием и структурой деятельности руководящих работников высокого уровня⁴.

⁴ Допуск независимого наблюдателя в кабинет первого лица организации для проведения систематического анализа его повседневной деятельности — явление чрезвычайное. По нашим данным, за последние полвека на территории Северо-Западного региона других таких прецедентов не бывало. Данный случай объясняется тем, что исследование с самого начала имело закрытый характер. А после первого этапа оно получило предельно закрытый характер (авторы не имели права оставлять у себя копии отчетов, где-то упоминать об этом исследовании, читать сданные отчеты и т. д.). Взамен требовалась полная объективность анализа.

В соответствии с концепцией были разработаны методика и техника исследования, а также пошаговая технология его проведения. Они прошли предварительную полномасштабную проверку в одном из районов города (в 1967 г.), подверглись корректировке и в дальнейшем без изменений применялись в регулярных исследованиях с 1970 по 1986 гг.⁵

Результаты этого лонгитюдного исследования имели как теоретический, так и практический характер. Рассмотрим вкратце и те, и другие.

Удалось выявить устойчивую структуру управленческой деятельности партийного аппарата, которая в значительной степени совпадала со структурой деятельности управленческого аппарата в административной и хозяйственной сферах. Оказалось, что главной временной затратой является работа с документами — от 24 до 40% официального рабочего времени, которая складывалась из чтения, обработки, анализа, преобразования и подготовки текстов. С каждым годом эти затраты росли и покрывались за счет свободного времени.

Все попытки административным путем сократить время на работу с документами не давали ожидаемых результатов. Ограничения или прямые запреты на объем и направленность циркуляции документов на утверждение, согласование или ознакомление преодолевались персоналом через рез-

кое увеличение временных затрат на «беседы с коллегами» и «совещания».

Рост документооборота как объективная тенденция управленческого процесса оказалась дифференцированным по объему и по значимости документов, что показывало необходимость нового разделения труда в сфере информационного обслуживания процессов управленческой деятельности. Организационным ответом стало появление в начале 1980-х гг. отделов информационной работы в структуре аппаратов райкомов партии.

Примененная методика и техника исследования открыли возможность количественного подхода к измерению потоков управленческой информации и, соответственно, к расчету объективной потребности в работниках этой сферы деятельности, определению уровня их квалификации и степени допуска к процессу принятия решений. Однако конкретные рекомендации по реорганизации штатного расписания и структуры аппарата реализовывались руководящими органами очень неохотно по политическим соображениям.

В ходе лонгитюдного исследования обнаружилось растущее противоречие между политическим управлением и административно-хозяйственным управлением в деятельности партийных организаций. Удельный вес затрат на выполнение политических функций неуклонно сокращался. Только перед очередной плановой проверкой работы райкома партии со стороны вышестоящей инстанции существенно возрастал объем временных затрат на политическую деятельность (работу в первичных партийных организациях, пропагандистскую и агитационную работу

⁵ Частично эта методика применялась в исследовании проблем деятельности депутатов районных советов города Ленинграда. Некоторые результаты этого исследования представлены в книге Б. К. Алексеева и М. Н. Перфильева [2].

в учреждениях и на предприятиях, организацию и проведение политических мероприятий и т. п.). Зато после прохождения проверки этот объем резко падал и оставался на этом уровне до следующей проверки. При этом соответственно увеличивался объем затрат на контроль и принятие решений в административно-хозяйственной сфере. Такие же тенденции раскрывались в соответствии с изменениями потоков и объемов информации, а также мнениями и оценками самих работников аппарата, выражаемыми в анкетах и интервью.

Таким образом, райкомы подменяли или дублировали деятельность районных советов и хозяйственных организаций. Собственно политическое управление отходило на задний план. Вопреки официальным заявлениям о перманентном повышении политической роли партии главными критериями оценки работы райкомов партии становились показатели хозяйственно-экономической и административной деятельности.

Процесс утраты политического влияния партии на местах прослеживался уже на первых этапах исследования. Он достиг критического уровня к началу 1980-х гг. и предрекал КПСС перспективу полной потери политической власти в стране, что неоднократно подчеркивалось в исследовательских отчетах с указанием даже сроков осуществления этой угрожающей перспективы. Однако какой-либо внятной реакции со стороны заказчиков исследования на эти предупреждения не следовало. Только каждое последующее исследование подвергалось усиленному засекречиванию.

Обнаружилась объективная тенденция неуклонного увеличения фактической продолжительности рабочего дня управленца, в том числе в зависимости от должности: чем выше должность, тем значительнее переработки по времени. Они не поддавались уменьшению ни изменением регламентов работы, ни внедрением приемов научной организации труда, ни кадровыми перестановками, ни материальной компенсацией⁶.

Причина систематических переработок по времени заключалась в бесперспективной попытке совместить в одном политическом органе еще и функции качественно иных органов: административных, хозяйственных, образовательных и даже научных. На этот же орган политического управления фактически перелagались многие функции разнообразных общественных организаций.

Такие объективные показатели, как систематические переработки по времени⁷ и избыточно частая смена видов деятельности в течение рабочего дня (свыше 10–15 раз), определенно свидетельствовали о необходимости разделения органов управления на полномочные виды: политические, административные, хозяйственные, общественные и т. д. Был даже опыт некоторых райкомов, которые на свой страх и риск делегировали фактически часть своих уни-

⁶ К отпуску работнику аппарата райкома давались «лечебные» в размере одного–двух месячных окладов или бесплатная путевка в санаторий.

⁷ Типичным ответом на вопрос анкеты «Как бы Вы использовали дополнительный час–другой свободного времени» оказался такой: хоть немного выспался бы.

версальных полномочий соответствующим органам власти. Большинство показателей деятельности сразу улучшалось.

Анализ направленности и объемов информации позволил выявить типичную модель управленческой деятельности для жестко централизованной системы управления. Благодаря дробным пошаговым записям в листках самофотографии удалось разработать специальный кодификатор направленности потоков информации на каждом отрезке времени, а впоследствии рассчитать затраты времени на каждый из видов направленности информационных потоков. В результате, с точки зрения распределения потоков информации, деятельность РК КПСС выглядела неким «черным ящиком» по переработке информации.

Примерно две трети рабочего времени тратилось на передачу информации вниз и прием информации снизу (около 24 и 17 часов на человека в неделю соответственно). Одна треть рабочего времени приходилась на прием информации сверху и подготовку к передаче и передачу наверх (в пропорции 1:3). На всю деятельность, связанную с принятием собственных решений, оставалось микроскопически мало времени — около 1,5 часа в неделю на одного работника.

Полученная схема позволяла классифицировать райкомы по степени авторитарности стиля работы и определять профессиональную пригодность руководителей с использованием объективных показателей.

По итогам исследования была сформирована определенная модель про-

фессиональной пригодности работника аппарата, которая имела формализованные параметры: характерную структуру рабочего и свободного времени, типичные социально-демографические характеристики, устойчивую систему ценностей, траекторию служебного продвижения.

Объем информации по каждому этапу исследования получался огромным: многие сотни таблиц, табуляграмм и графиков первичного материала и еще стандартные три тома отчета по несколько сот страниц, из которых два тома составляли графики, таблицы, гистограммы, диаграммы и типичные ответы на вопросы анкеты и интервью. Этот материал давал детальное знание всей «кухни» партийной работы и управленческой деятельности членов организации и самой организации в целом.

Масштаб самофотографий рабочего и вне рабочего времени в интервале трех минут давал полную картину жизнедеятельности каждого участника исследования с высокой степенью точности (подобно томографии). Достоверность данных подкреплялась технологией проведения самофотографий бюджета времени. Заполнять специальный листок самонаблюдения полагалось каждый день в конце суток и сдавать на следующее утро к началу рабочего дня. Задержка со сдачей или переписывание листка набело или в другой вариации расценивались как грубое нарушение порядка исследования, за которое полагались меры дисциплинарного воздействия.

Таким образом, заказчик получал исчерпывающую информацию для решения кадровых вопросов и формирования кадровой политики, правда, полу-

ченные данные были доступны лишь для высшего руководства города. Все райкомы получали «выжимку» из основных результатов исследования объемом примерно в один печатный лист (около 22 машинописных страниц стандартного размера). В ней приводились основные обнаруженные показатели по данному райкому и крайние значения показателей без указания конкретных райкомов. Каждый райком, таким образом, мог видеть свое место среди других и как-то самостоятельно реагировать, что, впрочем, отнюдь не исключало реакции сверху. Участники исследования могли только в своей памяти сохранять досье на руководящих работников, иные из которых и доныне являются действующими субъектами управленческой сферы.

Многие кадровые решения 1970–1980-х гг. по руководящим кадрам района и города в значительной степени совпадали с характеристиками и прогнозами, получавшимся в результате проводимых исследований.

Практическое значение имели и результаты исследования психологических аспектов управленческой деятельности партийного аппарата. Факт чрезмерной централизации и концентрации функций власти понимали многие, а также видели его отрицательные последствия. Подавляющее большинство опрошенных отмечали это в ответах на открытый вопрос анкеты⁸. Но в открытом вопросе о целесообразных путях совершенствования управленческой деятельности практически все

предложения сводились к усилению централизма: повысить ответственность, укрепить дисциплину, ввести новые формы контроля, разработать строгие формы отчетности, усилить требования к индивидуальным профессиональным качествам и т. п. Это расхождение между объективным содержанием деятельности и ее субъективным восприятием оказалось характерным для всех этапов исследования, что, по-видимому, следует считать закономерным явлением.

Дисбаланс объективных данных и их субъективного восприятия показал также ограниченность самоконтроля как регулятора продуктивности управленческой деятельности. В ответах на вопросы анкеты и интервью обнаружилась весьма неадекватная оценка величины затрат на различные виды деятельности. В представлении опрошенных работа с документами отнимала у них намного меньше времени, чем проведение индивидуальных бесед и телефонные переговоры. Хотя по объективным замерам все обстояло наоборот. Объяснение такого резкого несоответствия заключается, скорее всего, в различной интенсивности и напряженности этих видов деятельности и, следовательно, в неодинаковой степени психической утомляемости, поскольку более сложный и тяжелый вид труда воспринимается и как более продолжительный. Отсюда следует, что самоконтроль не может быть основным или решающим инструментом регулирования эффективности управленческой деятельности.

По итогам многолетних данных выявилась характерная зависимость между структурой управленческой

⁸ Анкетирование было анонимным. Ответы на открытые вопросы давались в абсолютной свободной форме.

системы и ее организационной культурой. Фронтальные обследования, которые проводились каждые пять лет, показывали примерно одинаковый ранговый порядок каждого райкома. И это повторялось несмотря на то, что:

- 1) после каждого обследования проводилось бюро обкома партии с анализом результатов и оргвыводами;
- 2) такое же мероприятие проводилось в каждом райкоме;
- 3) в промежутках между фронтальными обследованиями осуществлялись пилотажные исследования, как правило, в тех трех–четырёх районах, где фиксировались наиболее выраженные недостатки;
- 4) по промежуточным данным делались оргвыводы, сменялось руководство, назначались дополнительные проверки и т. п.

При этом, однако, сохранялась прежняя структура, кадровый костяк, должностные обязанности и полномочия, общая численность работников. Это говорит об очень высокой устойчивости стереотипов в организационной культуре, свидетельствует о наличии системных парадигм в управленческой деятельности.

В целом методология, техника и процедуры рассмотренного в данной статье лонгитюдного исследования позволяют получать вполне объективную и конструктивную информацию о сути управленческих процессов и путях повышения их эффективности. Опыт прошлого дает возможность говорить об эвристичности и назидательности приведенных теоретических и практических итогов изучения управленческой деятельности.

Производительность управленческого труда поддается объективному количественному измерению: по объемам, направленности и структуре управленческой информации; временным затратам на основные виды управленческой деятельности; структуре управленческой деятельности (величинам отклонения от типовой модели по объемам информации, временным затратам, проективным оценкам); по степени удовлетворенности трудом.

Управленческая деятельность характеризуется собственным специфическим разделением труда, что требует организационного оформления в соответствующих органах и направлениях деятельности. Только таким образом можно подойти к решению проблемы контроля над нижестоящими и параллельными организациями. Внутренние органы контроля, вроде собственных служб безопасности, малоэффективны, служат преимущественно рекламно-пропагандистским целям и быстро перерождаются в карательный инструмент руководства организации.

Уровень профессиональной пригодности работника к данному виду управленческой деятельности прямо коррелирует со степенью его удовлетворенности своим трудом.

Личностные характеристики работника и перспективность его профессионального продвижения поддаются достаточно достоверному прогнозированию при помощи осуществления анализа бюджета его вне рабочего времени.

Описанные механизмы управленческой деятельности, по меньшей мере, не противоречат опыту практиков-

управленцев, зафиксированному в научной, мемуарной, биографической и публицистической литературе советского периода и настоящего времени⁹.

1. Актуальные проблемы партийной работы. М., 1966.
2. *Алексеев Б. К., Перфильев М. Н.* Принципы и тенденции развития представительного состава местных Советов. Л., 1976.
3. Государственная служба и гражданское общество в России в условиях проведения административной и судебно-правовой реформ // Социология власти. 2005. № 5.
4. Мониторинг кадров госслужбы // Социология власти. 1997. № 4–5.
5. Научные основы политической работы в массах. Вопросы педагогики, психологии и социологии в партийной работе. Л., 1972.
6. Пути повышения эффективности партийной работы. Вторая районная научно-практическая конференция 3–4 апреля 1969 г. Ждановский РК КПСС. Сб. докладов. Л., 1969.
7. Управление — это наука и искусство. М., 1992. С. 50–52.
8. Человек и его работа. М.: Мысль, 1967.

⁹ Так, еще в начале XX в. А. Файоль объяснял медлительность административного управления отсутствием горизонтальных связей на промежуточных уровнях управления, что в полтора-два раза увеличивало время прохождения документов [7, с. 50–52]. Точно такая же картина обнаружилась и в данном исследовании. См. также: [3; 4].

В. И. МОРОЗОВ**ГРАЖДАНИН СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ****КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:**

учебное пособие, гражданин, современная Россия, избирательный процесс, система выборов, отечественная государственная служба

Статья содержит краткое описание учебного пособия «Гражданин современной России», созданного коллективом авторов, в число которых вошли ученые Северо-Западной академии государственной службы, Санкт-Петербургского государственного университета, а также практики в области государственного управления – сотрудники Избирательной комиссии Ленинградской области.

Авторами идеи и создателями учебного пособия «Гражданин современной России» явился коллектив авторов, в который вошли ученые Северо-Западной академии государственной службы Санкт-Петербургского государственного университета, а также практики в области государственного управления – сотрудники Избирательной комиссии Ленинградской области [1]. Издание допущено комитетом общего и профессионального образования Ленинградской области в качестве учебного пособия по элективному курсу «Гражданин современной России» для учащихся 10–11 классов общеобразовательных учреждений.

Учебное пособие не претендует на то, чтобы заменить собой имеющиеся в школе курсы отечественной истории или обществознания, его авторы пре-

KEY WORDS:

text book, citizen, contemporary Russia, election process, system of elections, national public administration

The article contains short description of the text-book “A Citizen of Contemporary Russia” written by the team of authors among whom the scientists of the North-West Academy of Public Administration, as well as of the Saint-Petersburg State University are present. The participants also include the practical experts in the field of state management: the administrative officers of the Election Commission of the Leningrad Region.

следовали иные задачи, основное содержание которых — дать представление школьникам о российском государстве, об отечественной государственной службе, о современном избирательном процессе и системе выборов в России. Наряду с другими учебными пособиями обществоведческого цикла издание сможет способствовать формированию активной жизненной позиции школьников.

Формирование осознанной гражданской позиции у молодых людей — задача первостепенной важности. К сожалению, новейшая мировая история знает немало примеров использования молодежи как ударной силы в борьбе, направленной на подрыв основ государственности. Быть гражданином — значит быть патриотом, а чтобы быть патриотом, нужно хорошо знать свою

историю, процессы, протекающие в обществе, поэтому ключевым понятием книги является понятие патриотизма как ответственности гражданина за все, что происходит в его стране.

Учебное пособие обращено к старшеклассникам не только как к представителям учащейся молодежи, но и как к сознательным гражданам России. Центральное место при обсуждении гражданских прав занимают избирательные права. Авторы не только приводят сведения о том, что существует пассивное и активное избирательное право, но и объясняют школьникам, что этими правами необходимо пользоваться *осознанно*, понимая, к каким последствиям может и должен привести осознанный выбор при голосовании. В учебном пособии специально обсуждается проблема абсентеизма, убедительно доказывается, что демократические права и свободы граждан состоят как раз в том, что простые люди, рядовые граждане могут и должны определять политику государства, выбирая власть на всех уровнях: от муниципальных советов до Президента страны.

Одним из вопросов, которые рассматриваются в пособии, является официальная государственная символика Российской Федерации, ее административно-территориальное деление, ее население и экономика. Авторы не скрывают проблем, которые существуют в нашей стране, полагая, что многие из них в будущем придется решать именно сегодняшним школьникам.

Существенный раздел посвящен национальным завоеваниям России, в том числе ее достижениям в области образования, науки и техники. Авторы отвечают на вопросы о том, как соотно-

сятся государственность и военное строительство; в чем заключалась военная реформа Петра I; каковы были основные факторы победы в Великой Отечественной войне; каков вклад народов России в защиту общей Родины; в чем состоит современная оборонная доктрина России.

Сегодня вопросы истории, в том числе военной, приобретают особое звучание. Известны попытки отдельных западных политиков пересмотреть итоги Второй мировой войны, поэтому российские школьники должны получать систематизированную и фактографическую информацию о том, как в реальности разворачивались военные события, кем и какой ценой была добыта победа и свобода для народов Европы. Свой вклад в решение этой задачи вносит и учебное пособие «Гражданин современной России».

Интересным для читателей представляется раздел, посвященный праздникам и праздничным традициям России, включая религиозные, в который вошли материалы, призванные участвовать в формировании гражданско-патриотической позиции молодежи. Наша страна многонациональна и многоконфессиональна. Сегодня, как известно, происходит возрождение национальных и религиозных традиций. Чтобы это возрождение не обернулось национальной и религиозной рознью, необходимо, чтобы люди (в том числе молодежь) лучше знали и понимали друг друга, с уважением относились к чужим традициям. Ограниченный объем учебника не позволил авторам подробно рассмотреть все религиозные традиции, поэтому в нем представлены основные праздники только двух самых

крупных конфессиональных групп России — православных и мусульман.

Одним из основных вопросов, рассматриваемых в данном пособии, является система организации власти в нашей стране, начиная с главы государства — Президента и заканчивая органами местного самоуправления. Авторы подробно, но при этом достаточно простым и доступным языком описывают институт президентства, характеризуя Президента как выразителя общенациональных интересов; систему государственной власти и местного самоуправления в России, особое внимание уделяя институту государственной службы. Очень важным представляется и разговор о гражданском обществе и его значении для развития демократии в стране.

Авторы издания освещают практические вопросы реализации социально ответственного гражданства и патриотизма, знакомят с основами избирательного права, в том числе с его особенностями в России, с организацией выборов, с избирательным процессом в целом. В учебном пособии анализируется гражданская политическая культура как основа патриотизма в демократическом обществе. Тема патриотизма красной нитью проходит сквозь всю книгу, не только как один из аспектов научного исследования, но и как позиция самих авторов учебного пособия.

В приложениях ко всем главам издания приводятся справочные материалы, литература для самостоятельного изучения, адреса сайтов в Интернете, где можно найти сведения по проблемам, рассмотренным в каждой главе. Большой объем дополнительной и

справочной информации позволит школьникам не только освоить учебный материал, но и сформировать собственную точку зрения по рассматриваемым в книге вопросам и, в случае необходимости, суметь ее аргументированно отстаивать.

Особенностью рассматриваемого учебного пособия является его региональный компонент. Хотя книга называется «Гражданин современной России», элективный курс с таким названием введен пока только в общеобразовательных учреждениях Ленинградской области. Учитывая это, авторы, совместно со специалистами Ленинградского областного института развития образования, подготовили специальные информационные вставки по этому региону, отражающие общественно-политическое устройство, культурное достояние и историческое наследие, законодательство Ленинградской области. Тем самым у школьников появляется возможность знакомиться не только с материалами о России в целом, но и лучше узнавать свою «малую Родину», субъект Федерации, в котором они родились и выросли, в котором им предстоит стать избирателями.

С учетом того, что у каждого российского региона есть свои культурно-исторические и политико-правовые особенности, думается, что у этого издания есть будущее, как минимум — в перспективе создания ее региональных вариантов.

Следует отметить своевременность, востребованность этого издания, связанную с необходимостью применения новых форм и методов патриотического воспитания молодежи.

1. Гражданин современной России: учеб. пособие / под общ. ред. А. С. Горшкова. СПб, 2009.

Л. Е. ВОСТРЯКОВ, А. С. ТУРГАЕВ

ИЗДАТЕЛЬСКАЯ ПОДДЕРЖКА УЧЕБНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В СЕВЕРО-ЗАПАДНОЙ АКАДЕМИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:

издательская деятельность, учебная литература, учебное пособие

KEY WORDS:

publishing activities, study materials, text book

Статья посвящена вопросам организации издательской деятельности в Северо-Западной академии государственной службы. Представлены основные результаты выпуска академией учебной литературы в 2004–2008 гг.

The article is concerned with the problems of organization of publishing activities in the North-West Academy of Public Administration. The main publications of the study materials issued by the academy during the period from 2004 till 2008 are commented.

Эффективная и качественная учебная и научная деятельность вуза невозможна без надежной издательской поддержки, которую в Северо-Западной академии государственной службы осуществляет редакционно-издательский отдел. В соответствии с возложенными на него задачами отдел выполняет следующие функции:

- обеспечивает осуществление редакционно-издательской деятельности академии в соответствии с Положением о редакционно-издательской деятельности СЗАГС;
- вырабатывает приоритеты издательской политики академии на перспективу;
- формирует в установленном порядке годовые и перспективные тематические планы издания литературы;
- представляет тематический план издания с указанием очередности

выпуска и тиража на согласование редакционно-издательского совета СЗАГС;

- обеспечивает выпуск учебной, научной и другой литературы в соответствии с утвержденным в установленном порядке тематическим планом издательской деятельности академии;
- организует работу редакционно-издательского совета СЗАГС;
- осуществляет редакционную подготовку издаваемой академией литературы;
- сопровождает издания знаком охраны авторского права академии и в установленных случаях — автора;
- присваивает изданиям международные стандартные серийные номера книг;
- осуществляет обязательную рассылку изданий;

- участвует в книгообмене;
- реализует издательскую продукцию через академический киоск;
- готовит в установленном порядке оперативную и статистическую отчетность по издательской деятельности академии.

Значительную часть издательского репертуара академии составляет учебная литература по основным профессиональным образовательным программам. И это оправданно, поскольку не вызывает сомнения, что подготовка конкурентоспособного на рынке труда, компетентного, ответственного специалиста, владеющего своей профессией на уровне мировых стандартов, готового к эффективной работе по специальности, к постоянному профессиональному росту, должна обеспечиваться новым поколением учебных изданий. А потому очевидно, что без создания современных учебных пособий практически невозможно ни реализовать новые образовательные программы, ни обеспечить достижение необходимого уровня подготовки специалистов.

Виды, тематика и тиражная политика выпускаемой учебной литературы тесно связаны с задачами развития СЗАГС как ведущего образовательного и научно-исследовательского центра в сфере государственного и муниципального управления на Северо-Западе России.

Порядок подготовки литературы к изданию регламентируется Уставом академии и Положением о редакционно-издательской деятельности СЗАГС. Выпуск литературы производится в соответствии с планом, который формируется редакционно-издательским советом академии на основании заявок-

предложений кафедр, факультетов, структурных подразделений СЗАГС.

Издания, содержащие материал, необходимый для обеспечения учебного процесса одновременно по нескольким специальностям, а также создаваемые для вновь вводимых в учебную программу дисциплин могут быть включены в план на основании решения учебно-методического совета академии.

В сводный план выпуска учебной литературы могут быть дополнительно включены рукописи, финансируемые за счет внешних источников (федеральные программы, спонсоры и т. д.).

В процесс создания учебной литературы вовлечены не только структурные подразделения СЗАГС, заведующие кафедрами, преподаватели, редакторы, но и коллегиальные органы: учебно-методический и редакционно-издательский советы академии. Этапы прохождения рукописи учебной литературы от разработки до выхода в свет представлены на рис. 1.

Потому редакционно-издательский отдел СЗАГС ведет постоянную работу с авторским коллективом, направленную на совершенствование подготовки материалов к публикации. В полной мере этому служил проведенный в апреле 2007 г. в рамках программы повышения квалификации сотрудников СЗАГС курс «Подготовка к изданию материалов научного и учебного назначения».

Положительные результаты редакционно-издательской деятельности, осуществляемой академией, налицо. Число наименований учебных изданий стабильно растет, неизменно наблюдается динамика роста тиража учебной

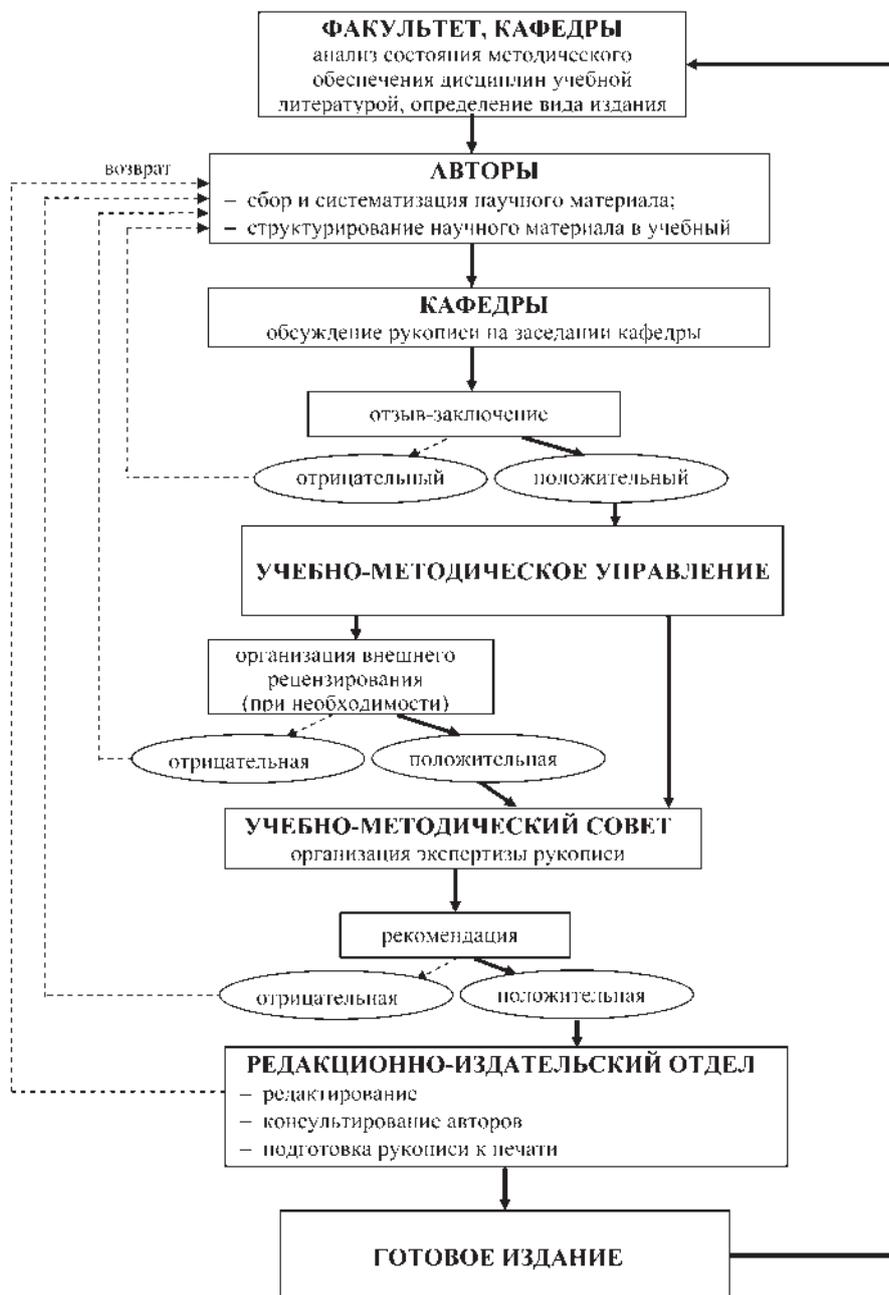


Рис. 1. Этапы прохождения рукописи учебной литературы от разработки до издания

литературы. Только за пять лет — с 2004 по 2008 гг. — в издательстве Северо-Западной академии государственной службы вышли 35 учебных пособий общим объемом 577 усл. печатных листов, что в полной мере соответствует лицензионным требованиям. Несомненно, авторитету учебной литературы академии способствовало участие в общероссийском конкурсе изданий для высших учебных заведений «Университетская книга», в XI Национальной выставке-ярмарке «Книги России».

Без малого четверть выпущенной СЗАГС литературы составляют учебные пособия по иностранным языкам (23%), следующие две группы (по 15%) — это издания в области управления, а также социологии и философии. Равные доли (по 11%) в издательском ассортименте занимает учебная литература по экономике, юриспруденции, истории и политологии (см. рис. 2). В 2007–2008 гг. лидирующие позиции среди учебных изданий академии занимали пособия по юриспруденции и управлению, которые вместе соста-

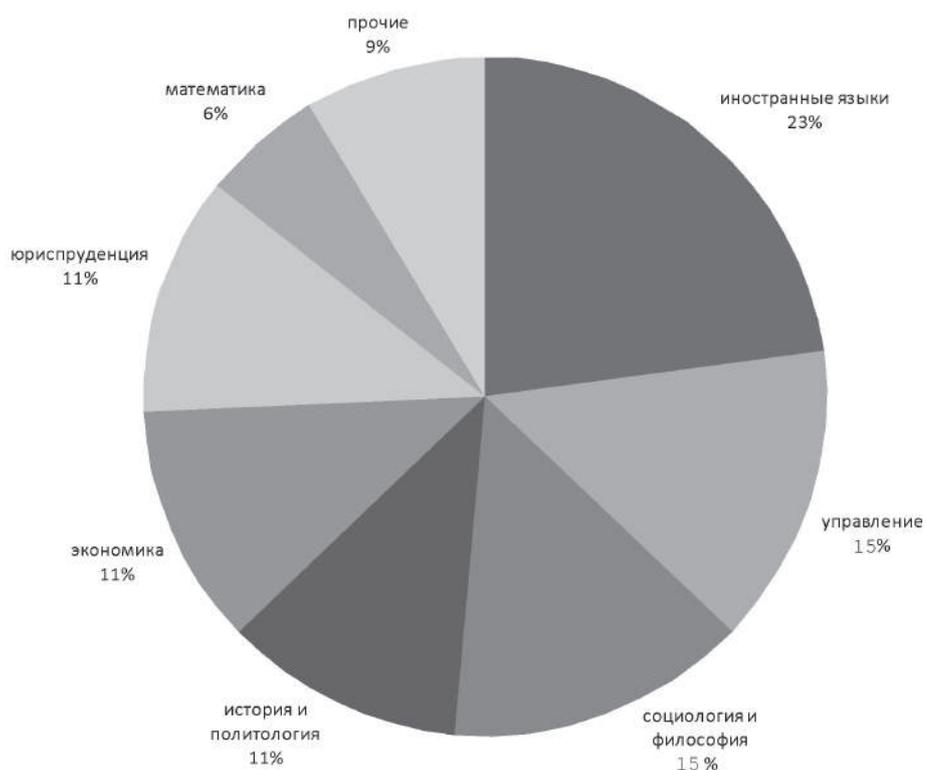


Рис. 2. Выпуск учебных пособий СЗАГС в 2004–2008 гг. (по тематике)

вили почти половину (44%) выпущенной СЗАГС учебной литературы.

Конечно, данная картина далеко не в полной мере отражает реальные потребности академии в учебной литературе, т. к. в значительной степени связана с публикаторской активностью отдельных кафедр и авторов. Представляется целесообразным первоочередные усилия сосредоточить на подготовке изданий по тем учебным дисциплинам, место и доля которых в учебных планах наиболее значительны.

Не менее важная проблема — представление учебных изданий СЗАГС к грифам соответствующих УМО. Так, каждое пятое из изданных в 2004–2008 гг. в академии учебных пособий получило соответствующий гриф, что, конечно, является определенной оценкой научного и методического уровня изданий, с другой стороны, это в нема-

лой степени свидетельство «расторопности» их создателей.

Отметим, что среди выпущенных СЗАГС учебных пособий лишь 6% являются переизданиями (если же проследить статистику вузовских изданий, то в среднем по России им отводится около 15%). Подобная издательская позиция СЗАГС вполне оправдана: в условиях радикальной трансформации всех сфер общественной жизни в нашей стране высшая школа должна уделять главное внимание созданию новых, оригинальных учебных материалов. Между тем, наиболее удачные пособия, прежде всего по дисциплинам гуманитарного и социального цикла, представляется целесообразным издавать повторно, что позволит приблизиться к среднероссийским показателям обеспечения учебного процесса.



Рис. 3. Распределение выпуска учебных пособий СЗАГС в 2004–2008 гг. по подразделениям (общий объем изданий в печ. л.)

Устойчивый рост числа новых изданий, несомненно, следует рассматривать как положительное явление. С другой стороны, сохраняется устойчивая тенденция: направленность большинства учебных изданий СЗАГС отличается некоторой однородностью. Несмотря на то, что в подготовке учебных пособий принимали участие преподаватели 14 кафедр академии (см. рис. 3), три из них — иностранных языков, государственного и муниципального управления, социологии и социальной работы — остаются вне конкуренции по количеству подготовленных пособий. Именно им принадлежит авторство почти половины учебных изданий Се-

веро-Западной академии государственной службы в 2004–2008 гг.

Несомненно, только более активное включение профессорско-преподавательского состава всех кафедр академии в процесс подготовки учебной литературы сможет содействовать расширению издательского репертуара академии и в полном объеме обеспечить образовательный процесс качественными учебными пособиями, что будет способствовать утверждению СЗАГС как ведущего образовательного и научно-исследовательского центра в сфере государственного и муниципального управления на Северо-Западе России.

А. Ф ИЗМАЙЛОВ

ВЕКТОРЫ ПОЛИТИЧЕСКОЙ МОДЕРНИЗАЦИИ

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:

конференция, политическая модернизация, Северо-Западная академия государственной службы, Ленинградская областная организация Российской ассоциации политической науки

KEY WORDS:

conference, political modernization, North-West Academy of Public Administration, Leningrad regional organization of Russian Association of political science.

Статья посвящена описанию результатов работы конференции «Политическое развитие России в контексте глобальных вызовов современности», которая проходила в сентябре 2009 г. Организаторами конференции явились Северо-Западная академия государственной службы и Ленинградская областная организация Российской ассоциации политической науки.

The article is dedicated to the description of the results of the conference “Political Development of Russia in the Context of Global Challenges of the Modern Age”, which took place in September, 2009. Conference organizers were North-West Academy of Public Administration and Leningrad regional organization of Russian Association of political science.

Стратегические векторы всеобъемлющей модернизации российского государства и общества, определенные в текстах Президента Российской Федерации Д. А. Медведева, широко обсуждаются в различных общественных слоях, в том числе в научных и образовательных кругах. Именно эти вопросы стали предметом обсуждения в ходе конференции «Политическое развитие России в контексте глобальных вызовов современности», состоявшейся в сентябре 2009 г. Ее организаторами явились Северо-Западная академия государственной службы и Ленинградская областная организация Российской ассоциации политической науки.

том современных требований, приоритетные задачи в переосмыслении и актуализации образовательных программ, во взаимодействии с органами государственной власти, политиками.

Открывая конференцию, доктор педагогических наук, профессор, ректор СЗАГС А. С. Горшков обозначил место и позиции академии в системе отечественного высшего образования с уче-

Участники конференции, представители ведущих вузов Северо-Запада, влиятельных международных политических организаций, научных журналов высказали конкретные предложения по модернизации политической системы, укреплению роли государства во внутренней и международной жизни, усилению роли институтов гражданского общества, обеспечению социальной стабильности, национальной безопасности, сближению интересов личности, общества и государства.

В докладе кандидата философских наук, советника председателя Законодательного Собрания Санкт-Петербурга В. И. Еременко «Сильное государ-

ство и глобальная безопасность» отмечалось, что демократическое государство должно ставить демократические цели и достигать их путем демократических механизмов. Любая модернизация требует мобилизации всех ресурсов, а сделать это без принуждения невозможно, в этой связи важно выработать демократические способы влияния на ситуации, общегосударственные правила развития социальной демократии, обеспечить в представительных органах власти избранных от всех слоев общества.

Доктор философских наук, профессор, заведующий кафедрой СЗАГС Ю. В. Косов в докладе «Проблемы взаимоотношений России с государствами Центральной и Восточной Европы», в частности, отметил, что эти взаимоотношения должны строиться на основе разработки стратегических долгосрочных программ совместного сотрудничества, отвечающих взаимным интересам партнеров, с учетом исторических и национальных особенностей каждого участника международных отношений.

Доктор социологических наук, профессор, заведующий кафедрой Санкт-Петербургского государственного университета Д. П. Гавра в докладе «Внутренняя политика и внешнеполитический имидж России» обратил внимание на то, что XXI век — время жесточайших цивилизационных схваток, в том числе в сфере продвижения внешнеполитических имиджей государств, ибо имидж — влиятельное средство позиционирования государства как субъекта международных отношений, как экономического игрока в системе глобальной конкуренции, как объекта для инвестиций, как особого

культурного пространства. В целях изменения сложившегося имиджа России было предложено при управлении восприятием государства четко определить приоритеты ведущих направлений в продвижении государства для внешних аудиторий, активнее использовать современные технологии, последовательно транслировать такие категории, как стабильность, интерес к инвестициям, высокообразованность, нравственность; уйти от статуса догоняющего государства.

Широкий спектр сотрудничества стран ЕврАзЭС раскрыл в своем докладе доктор политических наук, начальник управления межпарламентского взаимодействия МПА ЕврАзЭС А. В. Торопыгин. Он очертил пути дальнейшего углубления межстранового сотрудничества, особенно с близкими, стратегическими партнерами, в том числе в решении задач по модернизации экономик, обеспечению региональной безопасности, развитию кооперации, улучшению работы антикризисного фонда, таможенного механизма, формированию общего энергетического рынка.

Доктор философских наук, профессор, заведующий кафедрой Санкт-Петербургского государственного университета В. А. Гуторов в докладе «Современная российская идеология: опыт структурной характеристики» предложил рассматривать современную идеологическую ситуацию в России в свете феномена посттоталитаризма, сочетающего наличие двух социальных мифов: тотальной деидеологизации и свободы. Отметив негативные тенденции массового сознания, которые чаще всего проявляются как ответная реакция на

экстремизм идеологических проектов и политических программ, выдвинул тезис, что любые варианты научного анализа вне учета реальных компонентов и негативных тенденций могут только камуфлировать реальность, играя роль квазинаучных придатков современных идеологий. Одним из вариантов преодоления этих тенденций может стать институализация прагматического проекта, основанного на сочетании либеральных и социалистических ценностей с учетом особенностей российских традиций и менталитета.

Доктор политических наук, профессор факультета журналистики Санкт-Петербургского государственного университета Г. С. Мельник в докладе «Внешнеполитический имидж России в современном медийном пространстве» высказала суждение, что необходимость трансформации имиджа России диктуется многими причинами, среди которых важное место принадлежит изменению конфигурации современного мира, который уже не вписывается в рамки однополярной модели развития. Современному миру политологи предрекают многополюсное, полицентричное и даже бесполюсное будущее. Позитивный имидж страны без объективных факторов — научных и технических достижений, качества высших учебных заведений и образовательной системы в целом, достойного уровня жизни — невозможен. Плодотворны и идеи о необходимости маркетингового подхода к продвижению имиджа России, развития диалога с влиятельными мировыми массмедиа, четкого определения приоритетов ценностных ориентиров в современной российской внутренней и внешней политике.

Секретарь постоянной комиссии Парламентской Ассамблеи ОДКБ по политическим вопросам и международному сотрудничеству В. С. Игнатов в докладе «Парламентская Ассамблея ОДКБ: процесс становления и актуальные проблемы развития» рассказал о создании и работе молодой международной организации — Парламентской Ассамблеи Организации Договора о коллективной безопасности (ПА ОДКБ), деятельности трех ее постоянных комиссий: по вопросам обороны и безопасности, по политическим вопросам и международному сотрудничеству, по социально-экономическим и правовым вопросам. В.С. Игнатов выразил уверенность в том, что взаимодействие в сфере выработки согласованных позиций государств-членов ОДКБ в международных организациях, процесс модернизации придаст новый импульс и парламентской составляющей интеграции в рамках ОДКБ.

В докладе «Тренды государственных стратегий: проблемы и ошибки» доктор политических наук, профессор РГПУ им. А. И. Герцена С. Н. Большаков отметил, что нынешний мир гораздо более конкурентный и предъявляет все большие требования к странам, стремящимся играть активную роль на мировой арене. Для решения задач усиления влияния государства в мире нужен системный подход, вырабатываемый и реализуемый на всех уровнях: от государственной политики и национальных программ до усилий гражданского общества, национального бизнеса, искусства, религии и т. д. Ключевая проблема современных государств не в эффективности национальных экономик, социальной системы, а в проблеме

действенности государственных институтов, таких как суды, юстиция и право собственности и т. п.

Доктор политических наук, профессор Санкт-Петербургского государственного университета В. А. Ачкасов в докладе «Россия в глобальном мире: есть ли ей место в “золотом миллиарде”?» отметил, что наряду с большей открытостью страны и вхождением ее в различные международные организации происходит также втягивание многих сфер жизни в мало контролируемые, а по некоторым параметрам и совсем неконтролируемые российскими правительственными и неправительственными агентами процессы. Как представляется, причины усиливающейся экономической и интеллектуальной маргинализации Рос-

сии, в ситуации динамичного повышения спроса на знания, инициативность и научно-творческие кадры, связаны не столько с научно-промышленной отсталостью страны или доминированием носителей традиционалистского сознания среди населения, а как раз с «качеством» правящего класса, с неготовностью политических элит, руководителей крупных компаний и органов государственного управления к рациональному взаимодействию с субъектами интеллектуальной экономики и эффективному применению импортируемых информационных технологий, с непониманием сущности новой информационной экономики и ее производительных сил, с запаздыванием в осуществлении «революции управления» на всех уровнях.

Н. М. МИХЕЕВА

ВНЕШНИЕ СВЯЗИ СЕВЕРО-ЗАПАДА РОССИИ

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:

конференция, Северо-Запад России, международные отношения, Северо-Западная академия государственной службы

KEY WORDS:

conference, the North-West of Russia, external relations, North-West Academy of Public Administration

Статья посвящена описанию результатов работы конференции «Внешние связи Северо-Запада России», которая проходила в рамках недели факультета международных отношений Северо-Западной академии государственной службы в октябре 2008 г.

В рамках недели факультета международных отношений Северо-Западной академии государственной службы в октябре 2008 г. состоялась конференция «Внешние связи Северо-Запада России». Открывая конференцию, декан факультета международных отношений Ю. Н. Полохало отметил, что отношения Северо-Западных регионов России как со странами Евросоюза, так и с государствами других регионов интенсивно развиваются в области политического и торгово-экономического сотрудничества, а также в социально-гуманитарной сфере. Особое место в системе взаимоотношений между различными регионами и странами мира занимает Санкт-Петербург — один из ведущих промышленных, научно-исследовательских и культурных центров России. Санкт-Петербург имеет давние и устойчивые контакты не только с ближайшими соседями из Европы, но и с такими географически отдаленными государствами как Китай, Индия,

The article is dedicated to the description of the results of the conference “External Relations of the North-West of Russia”, which took place in the frame of the week of the Department of external relations of the North-West Academy of Public Administration in October of 2008.

Бразилия и т. д. Таким образом, спектр вопросов, касающихся развития международных связей Северо-Западного региона в целом, и нашего города, в частности, весьма широк как в географическом плане — от Латинской Америки до Юго-Восточной Азии, так и в плане разнообразия сфер развития сотрудничества — от политико-экономического до культурно-социального.

Первый проректор по учебной работе СЗАГС А. С. Тургаев в своем выступлении подчеркнул значимость Санкт-Петербурга для развития отношений на межрегиональном и межгосударственном уровне. Он обратил внимание на весомый вклад академии в области подготовки специалистов, которые непосредственно устанавливают и поддерживают контакты с зарубежными странами и городами.

Заместитель Генерального консула Германии А. Брунер в своем докладе основное внимание уделил позитивным аспектам развития отношений между

Германией и Россией на региональном уровне после окончания «холодной войны». Он отметил многовековые связи, существующие между Германией и Санкт-Петербургом, которые своими историческими корнями восходят к началу XVIII в. — времени основания нашего города.

Сегодня Санкт-Петербург — крупнейший партнер Германии на Северо-Западе России. Делегации Санкт-Петербурга являются традиционными участниками крупнейших выставок и ярмарок, проводимых в Германии: SMM в Гамбурге, Экспореала в Мюнхене, ITM и Зеленой Недели в Берлине и многих других. Заметен приток немецких инвестиций в экономику города: среди примеров удачного сотрудничества — участие концерна Сименс в модернизации ОАО «Невский завод», инвестиции немецкой компании Rittal в завод «Электропульт». Активно развиваются контакты в области обмена опытом в сфере управления муниципальным хозяйством, морского транспорта, науки и образования, в банковской сфере.

Большой интерес среди участников конференции вызвал доклад заведующего кафедрой торгово-промышленного управления Пекинского Административного Института Цзэн Сяньжи, посвященный особенностям региональной экономики Пекина: перспективам развития Пекина как столичного города в экономической сфере и в области международных контактов.

Выступление профессора С. А. Ланцова (кафедра международных и политических процессов СПбГУ) было посвящено анализу цивилизационного фактора в глобальных и региональных

международных отношениях на современном этапе. Особый интерес участников конференции вызвал сравнительный анализ успехов в экономической и политической интеграции европейского региона и государств Центральной и Юго-Восточной Азии. Российский политолог отметил, что в азиатском регионе существует значительный потенциал для сотрудничества, в первую очередь, в экономической сфере, несмотря на различия в приоритетах внешней политики государств и их культурно-религиозную неоднородность.

А. В. Торопыгин, начальник управления межпарламентского сотрудничества МПА ЕврАзЭС, отметил, что за последнее десятилетие наш город стал одним из основных центров сотрудничества государств постсоветского пространства. Традиционно в Санкт-Петербурге проходят три форума в рамках СНГ — заседание Межпарламентских ассамблей СНГ и ЕврАзЭС, а также Парламентской ассамблеи Организации договора о коллективной безопасности (ОДКБ). Многие вопросы, касающиеся развития сотрудничества между странами решаются именно здесь.

В своем выступлении генерал-майор таможенной службы С. М. Чижиков на основе обширного статистического материала рассказал об успехах, достигнутых в области таможенного администрирования за последнее десятилетие, о развитии торговых отношений между приграничными регионами Северо-Запада России и Евросоюза. В тоже время, сегодня существует ряд проблем в области урегулирования вопросов, связанных с перемещением товаров и грузов через границу, из-за

расхождений в законодательных базах Российской Федерации и стран ЕС.

В ходе конференции рассматривались также проблемы развития торгово-экономических связей Северо-Запада России, формирования транспортных коридоров на российском Северо-Западе и их интеграции в транспортные системы Европы, приграничного экономического сотрудничества отдельных субъектов Российской Федерации и др. Участники конференции пришли к выводу, что для успешного развития вне-

шнеэкономической деятельности Северо-Западных регионов России необходимо дальнейшее совершенствование инфраструктуры: транспортной, информационной и телекоммуникационной. Существует также острая нехватка специалистов по обслуживанию различных направлений внешнеэкономической деятельности. Важную роль в решении этой проблемы на протяжении многих лет играет факультет международных отношений Северо-Западной академии государственной службы.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ ABOUT THE AUTHORS

Абрамова Лариса Петровна

Санкт-Петербург
Северо-Западная академия государственной службы
Доцент кафедры философии
filosof@szags.ru

Abramova Larissa Petrovna

Saint-Petersburg
North-West Academy of Public Administration
Associate Professor of the Chair of Philosophy
filosof@szags.ru

Большаков Сергей Николаевич

Санкт-Петербург
Российский государственный педагогический университет им. А.Г. Герцена
Профессор кафедры политологии
Доктор политических наук
uk@szags.ru

Bolshakov Sergey Nikolaevich

Saint-Petersburg
Herzen State Pedagogical University
Professor of the Chair of Political Science
Doctor of Political Science
uk@szags.ru

Виноградова Светлана Михайловна

Санкт-Петербург
Санкт-Петербургский государственный университет
Заведующая кафедрой современной периодической печати факультета журналистики
Доктор политических наук, профессор
vinogradovasm@inbox.ru

Vinogradova Svetlana Mikhailovna

Saint-Petersburg
Saint-Petersburg State University
The Head of the Chair of Modern Printed Media of the Department of Journalism
Doctor of Political Sciences, Professor
vinogradovasm@inbox.ru

Востряков Лев Евгеньевич

Санкт-Петербург
Северо-Западная академия государственной службы
Профессор кафедры связей с общественностью
Доктор политических наук
vostriakov@szags.ru

Vostriakov Lev Evgenievich

Saint-Petersburg
North-West Academy of Public Administration
Professor of the Chair of Public Relations
Doctor of Political Sciences
vostriakov@szags.ru

Вульфович Ревекка Михайловна

Санкт-Петербург
Северо-Западная академия государственной службы
Профессор кафедры государственного и муниципального управления
Доктор политических наук, профессор
gmu@szags.ru

Vulfovich Revekka Mikhailovna

Saint-Petersburg
North-West Academy of Public Administration
Professor of the Chair of State and Municipal Management
Doctor of Political Sciences, Professor
gmu@szags.ru

Гимельштейн Яков Григорьевич

Санкт-Петербург
Государственный Русский музей
Лаборант-исследователь
karsson@bk.ru

Guimelshtein Yakov Grigoryevich

Saint-Petersburg
The State Russian Museum
Laboratory Researcher
karsson@bk.ru

Горшков Александр Сергеевич

Санкт-Петербург
Северо-Западная академия государственной службы
Ректор
Доктор педагогических наук, профессор
szags@szags.ru

Дмитрикова Екатерина Владимировна

Санкт-Петербург
Северо-Западная академия государственной службы
Выпускница
katerina@europaplus.spb.ru

Дробин Максим Евгеньевич

Ульяновск
Колледж управления и сервиса
Ассистент,
Соискатель кафедры финансов и государственного регулирования экономики СЗАГС
figre@szags.ru

Елфимов Геннадий Михайлович

Санкт-Петербург
Северо-Западная академия государственной службы
Заведующий кафедрой государственного и муниципального управления
Доктор философских наук, профессор
gmu@szags.ru

Зеленцова Елена Валентиновна

Москва
Академия народного хозяйства при Правительстве РФ
Заместитель заведующего кафедрой территориально-го развития факультета государственного управления
Кандидат культурологии
lz@creativeindustries.ru

Зубаревич Наталья Васильевна

Москва
Независимый институт социальной политики
Директор региональных программ
Доктор географических наук, профессор
zubarevich@socpol.ru

Gorshkov Alexander Sergeevich

Saint-Petersburg
North-West Academy of Public Administration
Rector
Doctor of Pedagogical Science, Professor
szags@szags.ru

Dmitrikova Ekaterina Vladimirovna

Saint-Petersburg
North-West Academy of Public Administration
Graduate
katerina@europaplus.spb.ru

Drobin Maxim Yevguenievich

Ulyanovsk
College of Management and Service
Assistant Professor of the Chair of Finances and State Regulation of Economy of the North-West Academy of Public Administration
figre@szags.ru

Elfimov Gennadiy Mikhailovich

Saint-Petersburg
North-West Academy of Public Administration
The Head of the Chair of State and Municipal Management
Doctor of Philosophy, Professor
gmu@szags.ru

Zelentsova Elena Valentinovna

Moscow
the Academy of National Economy by the Government of Russian Federation
Deputy Head of the Chair of Territorial Development of the Department of State Management
Candidate of Culturology
lz@creativeindustries.ru

Zubarevich Natalya Vasilyevna

Moscow
Independent Institute of Social Politics
Director of regional programs
Doctor of Geography
zubarevich@socpol.ru

Измайлов Альберт Федорович

Санкт-Петербург
Северо-Западная академия государственной службы
Научный редактор редакционно-издательского отдела
Кандидат филологических наук
rio@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

Кавеев Камил Акрамович

Санкт-Петербург
Северо-Западная академия государственной службы
Доцент кафедры государственного и муниципального управления
Кандидат философских наук, доцент
gmu@szags.ru

Kaveev Kamil Akramovich

Saint-Petersburg
North-West Academy of Public Administration
Associate Professor of the Chair of State and Municipal Management
Candidate of Philosophy, Associate Professor
gmu@szags.ru

Кашина Марина Александровна

Санкт-Петербург
Северо-Западная академия государственной службы
Доцент кафедры социологии и социальной работы

Кандидат философских наук, доцент
Kashina_soc@inbox.ru

Kashina Marina Alexandrovna

Saint-Petersburg
North-West Academy of Public Administration
Associate Professor of the Chair of Sociology and Social Service
Candidate of Philosophy, Associate Professor
Kashina_soc@inbox.ru

Космина Ирина Александровна

Санкт-Петербург
Северо-Западная академия государственной службы
Аспирант кафедры административного права
gospravo@szags.ru

Kosmina Irina Alexandrovna

Saint-Petersburg
North-West Academy of Public Administration
Postgraduate student of the Chair of Administrative Law
gospravo@szags.ru

Косов Юрий Васильевич

Санкт-Петербург
Северо-Западная академия государственной службы
Заведующий кафедрой международных отношений
Доктор философских наук, профессор
pokosov@peterlink.ru

Kossov Yury Vasilyevich

Saint-Petersburg
North-West Academy of Public Administration
The Head of the Chair of International Relations
Doctor of Philosophy, Professor
pokosov@peterlink.ru

Лапина Наталья Юрьевна

Москва
Институт научной информации по общественным наукам
Ведущий научный сотрудник
Доктор политических наук
info@inion.ru

Lapina Natalya Yurievna

Moscow
Institute of Scientific Information on Social Sciences
Senior Scientific Researcher
Doctor of Political Sciences
info@inion.ru

Лобко Виктор Николаевич

Санкт-Петербург
Администрация Губернатора Санкт-Петербурга
Советник губернатора
gmu@szags.ru

Мельник Галина Сергеевна

Санкт-Петербург
Санкт-Петербургский государственный университет
Профессор кафедры современной периодической
печати факультета журналистики
Доктор политических наук
melnik-spb@mail.ru

Миронов Сергей Михайлович

Москва
Совет Федерации Федерального Собрания Российской
Федерации
Председатель
uk@szags.ru

Михеева Наталия Михайловна

Санкт-Петербург
Северо-Западная академия государственной службы
Доцент кафедры международных отношений

Кандидат политических наук
pokosov@peterlink.ru

Морозов Виктор Ильич

Санкт-Петербург
Северо-Западная академия государственной службы
Заместитель заведующего кафедрой истории и
мировой политики
Доктор исторических наук, профессор
istor@szags.ru

Овчинников Валентин Алексеевич

Санкт-Петербург
Северо-Западная академия государственной службы
Профессор кафедры государственного и международ-
ного права
Кандидат юридических наук, кандидат технических наук,
доцент
gospravo@szags.ru

Lobko Viktor Nikolaevich

Saint-Petersburg
Administration of the Governor of Saint-Petersburg
Governor Adviser
gmu@szags.ru

Melnik Galina Sergeevna

Saint-Petersburg
Saint-Petersburg State University
Professor of the Chair of Modern Printed Media of the
Department of Journalism
Doctor of Political Sciences
melnik-spb@mail.ru

Mironov Sergey Mikhailovich

Moscow
The Council of Federation of the Federal Assembly of the
Russian Federation
Chief of the Council
uk@szags.ru

Mikheeva Natalia Mikhailovna

Saint-Petersburg
North-West Academy of Public Administration
Associate Professor of the Chair of International
Relations
Candidate of Political Sciences
pokosov@peterlink.ru

Morozov Viktor Ilyich

Saint-Petersburg
North-West Academy of Public Administration
Deputy of the Head of the Chair of History and World
Politics
Doctor of Historical Sciences
istor@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

Пшизова Сусанна Нурбиевна

Москва
Московский государственный университет
им. М. В. Ломоносова
Доцент кафедры политического анализа факультета
государственного управления
Кандидат исторических наук, доцент
uk@szags.ru

Соловьева Анна Константиновна

Санкт-Петербург
Северо-Западная академия государственной службы
Доцент кафедры административного права
Кандидат юридических наук, доцент
soloviovaanna@rambler.ru

Тургаев Александр Сергеевич

Санкт-Петербург
Санкт-Петербургский государственный университет
Первый проректор
Доктор исторических наук, профессор
istor@szags.ru

Филиппов Герман Григорьевич

Санкт-Петербург
Северо-Западная академия государственной службы
Заведующий кафедрой философии
Доктор философских наук, профессор
filosof@szags.ru

Ходачек Владислав Михайлович

Санкт-Петербург
Северо-Западная академия государственной службы
Заведующий кафедрой финансов и государственного
регулирующего экономики
Доктор экономических наук, профессор
figre@szags.ru

Pshizova Susanna Nurbievna

Moscow
Lomonosov Moscow State University
Associate Professor of the Chair of Political Analysis of
the Department of State Administration
Candidate of Historical Sciences, Associate Professor
uk@szags.ru

Solovyova Anna Konstantinovna

Saint-Petersburg
North-West Academy of Public Administration
Associate Professor of the Chair of Administrative Law
Candidate of Juridical Science
soloviovaanna@rambler.ru

Turgaev Alexander Sergeevich

Saint-Petersburg
Saint-Petersburg State University
First Prorector
Doctor of Historical Sciences
istor@szags.ru

Philippov Guerman Grigoryevich

Saint-Petersburg
North-West Academy of Public Administration
The Head of the Chair of Philosophy
Doctor of Philosophy, Professor
filosof@szags.ru

Khodachek Vladislav Mikhailovich

Saint-Petersburg
North-West Academy of Public Administration
The Head of the Chair of Finances and State Regulation
of Economy
Doctor of Economics, Professor
figre@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 и представляет в редакцию:
 - экземпляр статьи на бумажном носителе, подписанный автором 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 проходят 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 (не более 100 знаков с пробелами каждая) 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 не применяется;
 - 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 предваряющим 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) издания, основное заглавие, 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*. 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

* 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.

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
Москва

РАГС при Президенте Российской Федерации

Профессор кафедры национальных, федеративных и международных отношений

доктор философских наук, профессор

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.

— *статьи в научных сборниках:*

Липсет С. Политическая социология // Американская социология: пер-

спективы, проблемы, методы. М.: Прогресс, 1972.

— 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. С. 22.

— 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 Верхов-

ного 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-об. 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 осуществ-

ляется 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 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.

Будем рады видеть Вас и Ваших коллег в числе наших слушателей!

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 **A. S. GORSHKOV**
Unified Approach and Methodology for Calculation of Required Staff of Civil Servants Employed in the Executive Power Organs
- 14 **K. A. KAVEEV**
On the Interaction of the Regional Power Organs and Organs of Local Self-Government in Saint-Petersburg
- 20 **G. M. ELFIMOV, V. N. LOBKO**
The Limits of Competence of the Local Self-Government as the Subject of Public Administration
- 28 **A. K. SOLOVYOVA**
Legal Regulations of an Official Contract of Civil Administrator
- 46 **V. A. OVCHINNIKOV, I. A. KOSMINA**
Organs of Local Self-Government: Problems of Formation
- 55 **S. N. PSHIZOVA**
On the Problem of Political Consultants in the System of State Power

POLICY AND A LAWFUL STATE

- 75 **G. S. MELNIK, S. M. VINOGRADOVA**
Foreign Policy Image of Russia in Media Space During the Post Crisis Period
- 85 **S. N. BOLSHAKOV**
The Trends of the State Policy and Life Strategies
- 91 **YU. V. KOSSOV**
The Specific Features of Geopolitical Processes in the Central Europe
- 98 **R. M. VULFOVICH, YA. G. GUMELSHTEIN**
Public Management: Mechanisms and Regularities
- 108 **N. YU. LAPINA**
Political Aspect of the Female Disputed Issue in France
- 122 **M. A. KASHINA, YE. V. DMITRIKOVA**
Image of a Politician in Russian Mass Media: A Gender Aspect

POWER AND ECONOMY

- 137 **V. M. KHODACHEK**
Transformation of Territorial Arrangement of National Economy

- 154 **N. V. ZUBAREVICH**
The Problem of Social Inequality of the Regions: Is the Actual Mitigation Possible?
- 170 **M.YE. DROBIN**
On Transition to Innovative Socially Oriented Model of Regional Development

SOCIETY AND REFORMS

- 187 **S. M. MIRONOV**
Present-Day Strategy of Education
- 190 **E. V. ZELENTOVA**
From Creative Industries to Creative Economy

HISTORY AND CULTURE

- 200 **L. P. ABRAMOVA, G. G. PHILIPPOV**
Experience of Administrative Management Is Invariant

BOOK REVIEWS

- 211 **V. I. MOROZOV**
A Citizen of Contemporary Russia

SCIENTIFIC LIFE SZAGS

- 214 **L. E. VOSTRIAKOV, A. S. TURGAEV**
Publishing Support of the Educational Activities in the North-West Academy of Public Administration
- 220 **A. F. IZMAILOV**
Vectors of Political Modernization
- 224 **N. M. MIKHEEVA**
External Relations of the North-West of Russia

2009. №3 (35)

**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 ТАИРОВА С. В.

Аннотации статей и перевод
на английский язык СТАНКОВОЙ Е. Н.

Корректор ХАЛИТОВА Ю. В.
Дизайн обложки и верстка ПАШКОВСКОЙ Н. И.

Сдано в набор 28.10.2009 г.
Подписано к печати 12.11.2009 г.
Формат 70×100/16
Офсетная печать. Усл. печ. л. 15,0
Тираж 650 экз. Заказ № 1255

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