

# **УПРАВЛЕНЧЕСКОЕ КОНСУЛЬТИРОВАНИЕ**

**АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ  
ГОСУДАРСТВЕННОГО  
И МУНИЦИПАЛЬНОГО  
УПРАВЛЕНИЯ**

**2009. №4**

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 **ЕРЕМЕНКО В. И.**  
Государство и глобальная безопасность
- 10 **БАРЦИЦ И. Н.**  
Международные методики оценки эффективности государственного управления

**ПОЛИТИКА И ПРАВОВОЕ ГОСУДАРСТВО**

- 27 **ЛЕДЯЕВ В. Г.**  
Политическая власть: концептуальный анализ
- 46 **ИГНАТОВ В. С.**  
Парламентская Ассамблея ОДКБ: процесс становления и актуальные проблемы развития
- 52 **ЗУЕВ С. Э., ВАСЕЦКИЙ А. А.**  
Государственная региональная политика: подходы к оценке эффективности
- 71 **СЕРГЕВНИН С. Л.**  
О некоторых аспектах современного конституционализма
- 83 **АЧКАСОВ В. А.**  
Россия в глобальном мире
- 88 **ГАВРОВ С. Н.**  
Россия после кризиса: возрождение всероссийского имперского мира

**ВЛАСТЬ И ЭКОНОМИКА**

- 96 **ХОДАЧЕК В. М.**  
Национальное стратегическое планирование как условие устойчивого развития российской экономики
- 104 **ИСАЕВА С. А.**  
Государство и крупный бизнес в современной российской экономике
- 115 **ТОРОПЫГИН А. В.**  
Страны ЕврАзЭС: новый этап сотрудничества
- 120 **АРКАДЬЕВА О. Ю., КУРЗЕНЕВ В. А.**  
Применение тендерной процедуры в системе управления недвижимостью
- 126 **ЦЗЭН СЯНЬЧЖИ**  
Пекин и экономика региона Бохайского залива

- 135 ЧЖАН ЛУНХУА**  
Развитие Пекина в условиях экономического кризиса

**ОБЩЕСТВО И РЕФОРМЫ**

- 145 ПШИЗОВА С. Н.**  
Бизнес как субъект государственной политики
- 165 ЧИРИКОВА А. Е.**  
Институты здравоохранения и развитие среднего класса
- 189 ФИЛИППОВ Г. Г.**  
Новые организационные технологии – управляемая дезорганизация
- 200 ОСИПОВА Д. В.**  
Социокультурные особенности гендерных представлений современной молодежи
- 210 КАВЕЕВ К. А., ПАЗИНИЧ Н. В.**  
Политика гендерного равенства в скандинавских странах

**ОТКЛИКИ НА КНИГИ**

- 218 ЯНОВСКИЙ В. В.**  
Проблемы развития местного самоуправления в Санкт-Петербурге
- 222 НИКОВСКАЯ Л. И.**  
Управляемый город: прошлое, настоящее, будущее
- 225 ПУБЛИКАЦИИ ЖУРНАЛА «УПРАВЛЕНЧЕСКОЕ КОНСУЛЬТИРОВАНИЕ» В 2009 г.**

---

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

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

Плата с аспирантов за публикацию рукописей статей не взимается

**В. И. ЕРЕМЕНКО**

## **ГОСУДАРСТВО И ГЛОБАЛЬНАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ**

**КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:**

*государство, глобальная безопасность, Россия, экономический кризис, международная политика*

Автор делает попытку взглянуть по-новому на роль государства в решении современных проблем, связанных с обеспечением глобальной безопасности. Необходимость новых подходов обусловлена возникновением современных вызовов, связанных, прежде всего, с мировым экономическим кризисом. В заключении автор утверждает, что в условиях современной России гарантией развития страны является наличие сильного демократического эффективного государства.

Мировой экономический кризис не только затронул всю мировую экономику, но и вызвал новую волну дискуссий, по поводу известных, осмысленных, казалось бы, проблем: что такое государство сегодня в контексте вызовов и глобальных проблем, каковы его функции, роль в международной политике и т. д. Статья Д. А. Медведева «Россия, вперед!» [1] явилась свидетельством того, что сегодня реально существуют пласты актуальнейших и в то же время не достаточно исследованных проблем, относящихся к роли госу-

**KEY WORDS:**

*state, global security, Russia, economical crisis, foreign policy*

The author makes an attempt to investigate in a new way the role of the state in solution of the contemporary problems, connected with the global security enforcement. The necessity of the new approaches is stipulated by appearance of the new challenges, which are connected, first of all, with the world economical crisis. The author concludes that in the conditions of contemporary Russia presence of strong democratical effective state is the guarantee of the country development.

дарства и решению глобальных вызовов, обеспечению глобальной безопасности.

Прежде всего, это касается того факта, что проблемы, которые возникают сегодня на территории одного государства часто становятся глобальными. Как правило, это связано с неэффективностью деятельности институтов, конкретного государства. Яркий тому пример — непродуманная финансовая политика США, которая, по мнению большинства специалистов, является одной из главных причин нынешнего мирового

кризиса. Существует мнение, что этот кризис, возникший в США и распространившийся по всему миру, свидетельствует о крахе капитализма и полной несостоятельности доллара. Подобные прогнозы и суждения представляются преждевременными, т. к. речь идет, скорее, о кризисе той модели капитализма, которая существовала и развивалась в США.

Вспомним формулу классического капитализма: деньги—товар—деньги. В США эта формула переросла в другую формулу: деньги—деньги—деньги. Если, например, раньше материальное производство обогащало капиталиста и было смыслом и целью его деятельности, то в той модели, которая появилась в США, возможно, уже в послевоенные годы, целью стали деньги. Деньги стали мерой всех вещей, мерой всех отношений, формирующей смыслы и цели. В последние годы в Америке процветали безграничная свобода займа, спекуляции денежными средствами без контроля государства. И в результате в стране появилась раковая опухоль, метастазы которой проникли из США в другие страны.

На этом фоне проявилась еще одна не менее важная глобальная проблема — изменение климата. И за возникновение этих процессов также несут ответственность конкретные государства. Как правило, это современные развитые экологически образованные европейские государства, а также США, которые в силу определенных причин не считают необходимым проводить такую экономиче-

скую политику, которая не причиняла бы ущерб для климата. Существует еще ряд глобальных проблем, такие как эпидемии, техногенные катастрофы, социальная нестабильность, экстремизм, терроризм, незаконная эмиграция, пиратство, которые возникают тогда, когда государство по каким-то причинам не справляется со своими функциями и обязанностями. То есть у каждой глобальной проблемы есть конкретные причины, конкретное государство или группа государств, которые несут ответственность за появление глобальных проблем.

Возникает вопрос, каким образом эту ситуацию можно изменить? Как мировое сообщество может повлиять на те государства, из которых, например, бегут люди? Если мы говорим о незаконной эмиграции, всем понятно, что люди покидают те страны, чья экономика не эффективна, социальная система не защищает, безопасность не гарантирована, где уровень жизни ужасающий, и бегут они в богатые страны Европы часто для того, чтобы сохранить свои жизни. Как должно мировое сообщество в данном случае реагировать на действие этих государств, на их неспособность защитить своих граждан? Это очень серьезный вопрос. Конечно, с точки зрения теории общественного договора, если государство не справляется со своими функциями, народ имеет право сменить правительство, избрав новую власть. Но мы знаем, что часто это невозможно осуществить в короткие сроки в силу внутренних факторов.

Что тогда остается? Внешняя интервенция, попытки внешнего управления этими странами. Д. А. Медведев, конечно, так вопрос не ставит. Речь идет о демократических механизмах влияния на ситуацию и, прежде всего, о том, что необходимо выработать определенные стандарты экономического и политического развития, государства должны знать друг о друге больше с тем, чтобы объективно оценивать внутреннюю и внешнюю политику. Причем, эти стандарты, говорит Медведев, должны быть выработаны всеми участниками мирового политического процесса. В этой связи Президент привел известное латинское выражение: что в равной мере затрагивает всех, требует и одобрения со стороны всех.

Существует еще один вопрос, требующий пристального рассмотрения: каким должно быть современное государство? Речь идет не только о том, чтобы выработать определенные стандарты, важно понять, какая модель должна признаваться большинством стран мира, каким должен быть идеал современного государства, чтобы оно было комфортным для граждан, дружественным для соседних стран и гарантировало безопасность своих граждан. Д. А. Медведев, отвечая на этот вопрос, сформулировал следующую характеристику: современное государство — это, прежде всего демократическое государство. Это очень важный посыл, означающий, что вопреки расхожим стереотипам и мнениям о России как стране авторитарной, едва ли не тоталитар-

ной, мы выступаем за демократическое государство. Именно такое государство следует считать современным и к нему стремиться.

В статье Президента РФ высказывается очень важное для дальнейшего развития страны мнение о том, что демократическое государство должно ставить цели общественного развития, цели модернизации общества и достигать эти цели ненасильственным путем. Речь идет о ненасильственной модернизации на основе культурного диалога личности, общества и государства, гармонии общественных интересов. В своей статье «Россия, вперед!» Д. А. Медведев упоминает петровскую реформу, модернизацию по Ленину, Сталину — разорение, унижение, уничтожение, все то, что сопровождало эти модернизации, когда Россию подымали на дыбы. Сегодня Президент предлагает иную ненасильственную модель модернизации. Известный российский идеолог Согов трактует эту позицию таким образом: Медведев предлагает не кровожадную идеологию.

В этой связи возникают следующие вопросы: любая модернизация невозможна без мобилизации, можно ли провести мобилизацию ресурсов, к примеру олигархических групп, не насильственным путем, без пусть мягкого, в рамках закона, но принуждения. Кроме того, Д. А. Медведев сам указывает на социальные группы, способные к сопротивлению. Кстати, правящий класс в данном случае рассматривается в контексте классической теории элит Моска и Парето,

в которой элита выступает правящим классом. Президент высказал мнение о том, что представители этого правящего класса будут препятствовать осуществлению модернизации. Такая ситуация влияет на игру продажных чиновников и ничего не предпринимающих «предпринимателей». «Они хорошо устроились, у них все есть», они живут за счет эксплуатации наших ресурсов и той экономики, которая была создана еще в советский период развития.

Представляется, что ненасильственная модернизация — это некий идеал, который вряд ли способен быть реализован в России в ее нынешнем состоянии. У нас другая ситуация, другой менталитет, у нас нет приоритета верховенства закона, иная политическая культура. Так, сегодняшний кризис выявил, что социальная группа, представляющая женщин, имеющих детей, и беременных женщин — это одна из самых незащищенных с точки зрения трудовой занятости. Беременных женщин увольняют с работы вопреки трудовому кодексу. Ради этого предприниматели идут на ликвидацию предприятия, увольняют весь персонал и уже беременных женщин не берут на работу. Бывали, например, случаи, когда работодатели подделывали подпись беременной женщины, чтобы получить те пособия, которые ей причитаются по закону. И как можно проводить модернизацию с таким человеческим капиталом, с таким менталитетом, с таким отношением к закону ненасильственно? Мне кажется, что посыл о ненасиль-

ственной модернизации требует определенного осмысления и, может быть, уточнения.

Еще один немаловажный вопрос: откуда взять ресурсы для очередной модернизации? Д. А. Медведев говорит о том, что России нужны деньги, технологии стран Европы, Америки и Азии. Для этого следует пригласить лучших инженеров, лучшие умы и на этой основе проводить модернизацию. В условиях нынешнего кризиса и глобальных вызовов вряд ли возможно провести модернизацию за счет наших политических конкурентов.

Современное российское государство в форме президентской власти — это реальность, выстраданная народом в смутные 1990-е гг. И, разумеется, эта реальность далека от совершенства. Массы по-прежнему отстранены от реального управления государством, в представительных органах власти практически отсутствуют рабочие. Сегодня возникла ситуация, когда целый класс, огромный слой людей, занимающихся производительным трудом, не представлен в органах власти, и у этого класса нет возможности напрямую воздействовать на власть и принимаемые ею политические решения. Велико имущественное расслоение: в 2008 г. на долю 1,2 млн человек, что составляет 0,8% населения, приходилось 10% валового внутреннего продукта. 1,8% граждан России владели 30% доходов населения.

Современный кризис, несомненно, означает крах либеральной кон-

цепции государства «как ночного сторожа», усиление регулирующей роли государства, гарантией развития Рос-

сии в этой связи является формирование сильного демократического эффективного государства.

1. *Медведев Д. А.* Россия, вперед! [Электронный документ] // Газета.ru 2009. 10 сентября. URL: [http://www.gazeta.ru/comments/2009/09/10\\_a\\_3258568.shtml](http://www.gazeta.ru/comments/2009/09/10_a_3258568.shtml) . (дата обращения 16.10.2009).

И. Н. БАРЦИЦ  
**МЕЖДУНАРОДНЫЕ МЕТОДИКИ ОЦЕНКИ  
ЭФФЕКТИВНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО  
УПРАВЛЕНИЯ**

**КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:**

*международные методики, оценка эффективности, государственное управление, Институт Всемирного банка, административная реформа*

**KEY WORDS:**

*international methodologies, estimation of efficiency, state administration, World Bank Institute, administrative reform*

Статья содержит критический анализ универсальной методики оценки качества государственного управления, которая была разработана экспертами Института Всемирного банка. Автор считает, что данная методика сыграла большую роль в осуществлении научных подходов к проведению административной реформы в России, однако, при осуществлении ее реализации, Россия должна руководствоваться как мировыми тенденциями, так и национальными традициями государственного управления, уровнем нынешнего политического, социально-экономического и нравственного развития.

Технологические и информационные составляющие современного периода развития человеческой цивилизации объективно приводят к глобализации и утверждению надгосударственных форм информационного, экономического контроля. Общественная мысль не только в России, но и во многих других странах пытается осознать воздействие процессов глобализации на механизм принятия решения, адаптировать

The article contains critical analysis of the general-purpose methodology developed for estimation of efficiency of state administration by the experts of the World Bank Institute. The author states that the methodology has played essential role in development of scientific approaches for providing administrative reform in Russia, but, while realization of the reform Russia should take into account both the world tendencies, and national traditions of state administration, as well as the level of the present political, social, economic and moral development.

к новым реалиям принципы суверенитета, таким образом, формулируются подходы, нашедшие выражение в нашей стране в концепции «суверенной демократии». Рассмотрение международного опыта административных преобразований на предмет его применения в России необходимо проводить в общем контексте ситуации, сформировавшейся в процессе исторического развития отечественной системы управления.

На роль универсальной методики оценки качества государственного управления претендуют разработки Института Всемирного банка, эксперты которого сыграли большую роль в научном осмыслении проблем реализации административной реформы в России.

В 2004 г. представительством Института Всемирного банка был подготовлен материал для Министерства экономического развития и торговли Российской Федерации под названием «Интегральные показатели эффективности реформы государственного управления» [3], предлагавший, в частности, следующие показатели:

1. *Показатель государственного управления.* В настоящее время методика Всемирного банка основывается на критериях качества государственного управления, предложенных Д. Кауфманом. Эти критерии, в свою очередь, включают шесть индексов, характеризующих государственное управление:
  - Право голоса и подотчетность, с помощью которых измеряются различные аспекты политических процессов, гражданских свобод и политических прав. Оценке подвергаются: степень возможности участия граждан в выборе правительства, уровень независимости прессы.
  - Политическая стабильность и отсутствие насилия — включает группу показателей, измеряющих вероятность дестабилизации правительства и вынужденной его

отставки в результате применения насилия (в том числе терроризм и насилие внутри страны). Данный индекс отражает, насколько качество государственного управления может вызвать необходимость резких перемен, смену политического курса, а также влияет на проведение мирных выборов управляющих структур гражданами.

- Эффективность правительства — отражает качество государственных услуг, уровень бюрократии, компетенции государственных служащих, степень независимости государственной службы от политического давления, а также доверия к политике, осуществляемой правительством.
- Качество законодательства связано с проводимой политикой. С помощью этого критерия устанавливаются противоречащие рыночной экономике меры, такие как контроль уровня цен, неадекватный контроль банков, чрезмерное регулирование международной торговли и развития бизнеса.
- Верховенство закона измеряет уровень доверия граждан к законам общества и приверженность к исполнению этих законов. Данный критерий включает в себя показатели отношения граждан к преступлению, эффективности и предсказуемости законодательной системы, приверженности к контрактной системе.
- Контроль коррупции отражает восприятие данных процессов

в обществе, при этом коррупция понимается как использование общественной власти с целью извлечения частной выгоды. Индекс учитывает разные стороны этого процесса, начиная от таких явлений как «дополнительная оплата за то, чтобы работа была сделана» до влияния коррупции на развитие бизнеса, а также существования «большой коррупции» на высоком политическом уровне и участия элит в коррупции.

Показатель государственного управления отражает комбинацию ответов на вопросы о качестве государственного управления и строится на основе нескольких сотен переменных, приведенных в 25 различных источниках. По каждому из шести вышеперечисленных индексов дается балльная оценка на основе данных из вторичных источников информации, а также целевых исследований, проводимых компаниями, занимающимися оценкой рисков, Институтом европейского университета, высшими учебными заведениями, агентствами по изучению общественного мнения и т. д. В связи с тем, что используемая методика позволяет выполнять как оценку отдельных компонентов, так и комплексную оценку, можно выборочно отслеживать лишь отдельные аспекты государственного управления в зависимости от потребностей и назначения оценки.

Однако (даже при презумпции искренности экспертов) главный недостаток этого способа оценки государственного управления состо-

ит в том, что он разработан для осуществления межстрановой оценки путем сопоставления практики, сложившейся в разных странах, а не для отслеживания динамики изменений в данной сфере в какой-либо одной стране. Данная система предназначена для сравнительной оценки ситуации, сложившейся в государственном управлении разных стран в определенный промежуток времени.

У методики существуют значимые недостатки, заключающиеся в том, что она основана на применении исключительно субъективных индикаторов и индикаторов, основанных на восприятии, что повышает риск смещения рейтинговых оценок. Наиболее распространенный риск заключается в том, что высокий уровень экономического развития зачастую воспринимается как показатель более качественных систем государственного управления, что приводит к смещенности оценок. Нельзя не учитывать и политическую ангажированность ряда подходов к такого рода экспертизе, и формирование имиджевых оценок.

Результат представлялся в форме процентного значения по шкале от 1 до 100. Чем выше значение рейтинга, тем более высокую позицию имеет страна по критерию эффективности государственного управления. В 2002 г. показатель России по индексу «право голоса и подотчетность» составил 33,8, а по индексу «контроль коррупции» — 21,1. Обе цифры оказались выше, чем средний показатель по СНГ, но значительно ниже, чем

данные по странам Организации экономического сотрудничества и развития (по обоим индексам он составил 91,3).

2. *Показатели, полученные в результате Всемирного обследования предприятий*, позволяют получить сравнительную оценку государственной политики, делового климата, регулирования, уровня коррупции, качества государственных услуг в контексте взаимодействия между бизнесом и государством. Всемирное обследование бизнес-среды проводилось в конце 1999 — начале 2000 г. Всемирным Банком совместно с Европейским банком реконструкции и развития (EBRD), Американским банком развития (IDB) и Гарвардским университетом. В рамках обследования было опрошено более 10 тыс. человек — менеджеров и собственников предприятий в 80 странах мира. Организаторы использовали единую методику опроса, что позволило сравнивать данные разных стран.

3. *Показатели, полученные в результате обследования предприятий в странах с переходной экономикой* позволили сравнить качество управления, деловой климат, конкурентную среду, уровень коррупции в контексте взаимодействия между бизнесом и государством в странах с переходной экономикой. Обследование проводилось дважды (в 1999–2000 гг. и 2002 г.) и охватило 4 тыс. компаний из

22 стран с переходной экономикой (Восточная Европа, страны бывшего СССР и Турция), в которых были проведены индивидуальные интервью с менеджерами и собственниками предприятий.

4. *Индекс восприятия коррупции организации* составляется организацией Transparency International с 1995 г. Это составной индекс, основанный на данных 17 различных исследований, проведенных 13 независимыми организациями среди предпринимателей и местных аналитиков, а также опросов жителей конкретной страны — как ее граждан, так и иностранцев. В 2003 г. были ранжированы 133 страны в зависимости от степени представлений о распространенности коррупции среди государственных служащих и политиков. Индекс восприятия коррупции позволяет получить ежегодный срез по уровню коррупции в государственном секторе в различных странах. В 2003 г. Россия была на 86 месте из 133 (2,7 баллов из 10). Среди стран с самым минимальным показателем оказались Финляндия, Исландия, Дания, Новая Зеландия и Сингапур.

5. *Барометр мировой коррупции организации* также составляется Transparency International. Если целью создания индекса восприятия коррупции является оценка уровня коррупции в мире, то барометр мировой коррупции организации исходит из сведений, как

средний человек оценивает данный уровень коррупции. «Барометр» был определен на основе исследования отношения к коррупции, проводимого в рамках опроса «Голос народа» Институтом общественного мнения Gallup International в 2002 г. Тогда было опрошено 40 838 человек в 47 странах. По данным индекса, 48,7% опрошенных в России считают, что коррупция оказывает очень существенное влияние на бизнес-среду (в то время как в Канаде такое мнение высказали 16,6% в США — 7,4%; в Великобритании — 34,7%), 21,8% респондентов высказали мнение, что коррупция оказывает влияние на личную жизнь и жизнь семьи (42,5% — в Канаде; 26,5% — в США; 10,9% — в Великобритании).

6. *Индекс экономической свободы организации* был разработан Фондом наследия (Heritage Foundation) совместно с изданием «Wall Street Journal» в 1995 г. Информационной основой формирования индекса экономической свободы являются данные правительственных и неправительственных организаций, результаты международных и национальных социологических опросов. В 2003 г. этот индекс рассчитывался на основе 50 характеристик, объединенных в 10 основных факторов экономической свободы: торговая политика, фискальная политика, государственная интер-

венция в экономику, монетарная политика, иностранные инвестиции и потоки капитала, банковская сфера, заработная плата и цены, имущественные права, государственное регулирование, черный рынок.

Каждый фактор оценивается по шкале, в соответствии с которой качественные или количественные характеристики переводятся в баллы от 1 до 5: чем больше значение показателя, тем значительнее интервенция государства в экономику страны и тем ниже уровень экономической свободы. В 2003 г. Россия занимала 114 место среди 155 стран. Другие страны СНГ вместе с Россией причислены к разряду «в основном несвободных». Украина оказалась на 117 месте, Казахстан — на 131. Примечательно, что при этом, например, Грузия, переживающая в 2003 г. острейший экономический кризис, занимала 91 строку в перечне. Этот показатель, однако, противоречит главному тезису организаторов исследования — о неразрывной связи экономической свободы и процветания. В 2005 г. экономика России по уровню свободы занимала уже 124 место из 155 стран мира (перед Румынией и Камеруном, но после Индонезии и Руанды) в группе «в основном несвободных экономик». Украина, переживавшая «оранжевую революцию», резко поднялась в рейтинге (88 позиция). В 2007 г. Россию, которая в рейтинге экономических свобод заняла 120 место, — между Китаем и Непалом — обогнали

почти все страны постсоветского пространства. В частности, Литва оказалась на 22 месте, Армения — на 32, Грузия — на 35, Киргизия — на 79, Молдавия — на 81. Украине эксперты отвели 125 место. По тому, как эксперты Фонда наследия расставили страны в рейтинге экономической свободы, можно судить, в какой степени экономическая политика этих стран устраивает заказчиков исследования.

7. *Индекс непрозрачности* разработан компанией «PricewaterhouseCoopers» и представлен в виде интегрального фактора непрозрачности. Этот фактор основан на комбинации из пяти первичных показателей, характеризующих следующие сферы, влияющие на рынок капитала: коррупция в государственных органах; законы, регулирующие права собственности; экономическая политика (фискальная, монетарная, налоговая); стандарты финансирования; регулирование коммерческой деятельности.

Аббревиатура из английских названий областей исследования (соответственно, Corruption, Legal, Economic, Accounting, Regulatory) образует слово «CLEAR». Чем выше значение коэффициента — тем выше непрозрачность страны. Значение индекса непрозрачности по России составило 83,59, что значительно выше показателей как стран Организации экономического сотрудничества и развития, так и стран Центральной и Восточной Европы.

8. *Показатели эффективности государственного управления, измеряемые на основе исследований мнения государственных служащих и населения.* Среди таких показателей — индекс институциональной среды, который рассчитан на основе исследований мнения государственных служащих в 15 странах (в т. ч. в Албании, Аргентине, Болгарии, Индии, Индонезии и Молдове) по методологии Всемирного Банка (разработана при поддержке программы сотрудничества между Банком и Нидерландами). Индекс институциональной среды включает интегральные оценки степени доверия к ведомственной политике, к правилам, адекватности и предсказуемости ресурсного обеспечения.

Можно перечислить следующие показатели эффективности реализации реформы государственного управления: восприятие населением качества предоставляемых государственных услуг, оценка престижа государственной службы, соотношение уровней оплаты труда в государственном и частном секторе по ключевым должностям, влияние мер по дерегулированию российской экономики.

Данная группа показателей включает широкий круг планируемых и проводимых обследований предприятий и организаций, опросов населения, а также государственных служащих по вопросам, связанным с определением тех или иных характеристик деятельности органов вла-

сти. Хотя единовременные обследования подобного рода представляют интерес для выявления наиболее актуальных задач, требующих немедленного решения, для оценки эффективности реформы необходимо осуществить ряд таких мероприятий на основе единой методологической базы.

Небезынтересен вывод, который делают, обобщив результаты анализа опыта административных преобразований почти полутора десятка стран, эксперты Всемирного банка Н. Мэннинг и Н. Парисон: «В настоящее время международной конвергенции идей в области государственного управления практически не происходит» [5, с. 24]. Важно не само отношение к подобному выводу, а исходные предпосылки, которые послужили его причиной. По тональности заключение, сделанное авторами, можно судить, что они воспринимают свой вывод как негативную оценку, т. е. международная конвергенция в сфере государственного управления — явление позитивное. С этим следует согласиться. Действительно, утверждение общих подходов к государственному управлению, неких универсальных ценностей при взаимоотношениях государства и граждан, частных лиц способствовало бы прогрессу. Однако у экспертов вызывает сожаление вывод о том, что далеко не все участники мирового сообщества, прежде всего страны с бурно развивающейся экономикой, чье влияние в глобализирующемся мире будет нарастать, не желают безоговорочно

и безусловно воспринимать предлагаемые, а нередко и навязываемые им рекомендации, стандарты и методики, которые были разработаны и реализованы без участия представителей этих государств.

Так, весьма показательна реакция на публикацию Института Всемирного банка за 2007 г., оценивающую эффективность государственного управления в разных странах, которая привела к дипломатическому конфликту. Показатели эффективности государственного управления оцениваются Институтом Всемирного банка (независимым исследовательским центром под эгидой Всемирного Банка) уже десять лет. Однако столь серьезный политический резонанс очередная ежегодная публикация вызвала впервые.

В 2004 г. в указанный рейтинг входило 209 стран. Процентный ранг Российской Федерации по эффективности государственного управления в 2004 г. равнялся 48,1 единицы (из 100 возможных), по качеству государственного регулирования — 30,5 единицы. Кстати, Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006–2008 гг. в качестве целевых ориентиров по данным показателям предусматривала значения, близкие к уровню государств Восточной Европы. К 2008 г. предполагалось достичь показателя эффективности государственного управления в размере 55 единиц, эффективности государственного регулирования — 60 единиц, а к 2010 г. — не ниже 70 единиц по каждому из показателей.

Подводя итоги десятилетия (1996–2006 гг.), эксперты Всемирного банка сделали вывод о том, что качество государственного управления в России за этот период не изменилось. Россия в рейтинге соседствует с африканскими странами и государствами таких неоднозначно воспринимаемых международным сообществом политических режимов, как Венесуэла и Иран.

Экспертами Института Всемирного банка не было зафиксировано сколь-нибудь заметного прогресса в России ни по одному из показателей. Исследование констатирует, что, исходя из данных, полученных в результате применяемых методик, существенный прогресс в эффективности государственного управления в мире отмечен лишь в Африке. При этом он практически не фиксировался в наиболее динамично развивающихся странах мира — Бразилии, России, Индии и Китае. А ведь именно перечень этих стран образует аббревиатуру «БРИК», объединяющую перспективные и привлекательные экономики.

Например, в США, Канаде, Португалии, Венгрии и Коста-Рике, где, по мнению Института Всемирного банка, высоко качество государственного управления, почти нет коррупции, а чиновники подотчетны обществу. В России же, наряду с Египтом, Пакистаном, Ираном и Венесуэлой, низкое качество государственного управления сопровождается высоким уровнем коррупции и слабой подотчетностью власти. Показатель России

по параметру «учет мнения населения и подотчетности государственных органов» ниже, чем у некоторых государств с абсолютной монархией. Даже индекс политической стабильности в 2004–2006 гг. оказался значительно ниже, чем в странах, переживавших в эти годы острые политические кризисы.

На фоне сообщений о массовых выступлениях протеста против откровенной лжи со стороны правительства по поводу состояния экономики страны трудно оценить как стабильное и безусловно высокое качество управления в Венгрии. Как-то мимо внимания экспертов прошли коррупционные скандалы, в которых оказались замешаны ведущие государственные деятели индустриально развитых стран. Для внутреннего пользования оставили эксперты информацию: о предоставлении вице-президентом США Д. Чейни контрактов аффилированным компаниям на восстановление нефтедобычи в Ираке, об экс-руководителях ФРГ, Франции, Великобритании и их не совсем честном формировании партийных касс и даже использовании почетной миссии заседать в Палате лордов как формы благодарности за финансовую поддержку в ходе предвыборных кампаний и т. п. Следует напомнить, что в 1999 г. коррупционный скандал обусловил отставку всей Комиссии Европейского Союза, а в январе 2000 г. экс-канцлер ФРГ Г. Коль покинул пост Почетного Председателя Христианско-демократического союза, так и не назвав име-

на жертвователей специального фонда, организованного партией для подкупа должностных лиц.

Очевидно, что проблема коррупции является универсальной и обсуждение ее должно вестись западными и российскими экспертами, представителями других развивающихся экономик совместно, с учетом причин ее возникновения, сопровождаться разработкой методик снижения коррупциогенности нормативных правовых актов и управленческих решений [1].

Для государственного управления России коррупция является одной из самых болезненных, реально угрожающих национальной безопасности страны проблем. Согласно данным заместителя Генерального прокурора РФ А. Э. Буксмана, объем рынка коррупции в Российской Федерации сопоставим по доходам с федеральным бюджетом и оценивается более чем в 240 млрд долларов [2].

В докладе Института Всемирного банка по показателю «учет мнения населения и подотчетность государственных органов» лидирует Финляндия, а Россия находится на позиции рядом с Зимбабве. Подобное положение Россия занимает и по показателям эффективности государства и верховенства закона, деля места в рейтинге с Ганой и Венесуэлой. Небезынтересно, что эксперты признали политическую ситуацию в России 2005 г. менее стабильной, нежели в 1998 г. (экспертам нелишне было бы вспомнить дефолт в России в августе 1998 г.).

Не идеализируя ситуацию в России, с подобными оценками можно согласиться, лишь обладая высокой степенью неприятия ко всему, что связано с Россией. Поэтому вполне обоснованной была реакция представителей девяти стран во Всемирном банке, в том числе от России, направивших письмо главе банка Р. Зеллику с критикой исследования, считая его результаты необъективными. Эту же позицию поддержали Министерство иностранных дел России и Министерство финансов КНР. В официальном сообщении российского МИДа говорится, что «объективность и политическая беспристрастность авторов исследования вызывает сомнение» [4].

Недостатки применяемой методики оценки качества государственного управления обуславливают необходимость выработки иных методов оценки, основывающихся на показателях «второго поколения». Показатели, учитывающие нижеприведенные аспекты, будут более простыми с точки зрения сбора и измерения данных. Система показателей «второго поколения» основана на положении, что исполнительная власть функционирует в системе определенных внешних и внутренних ограничений и обладает конкретными возможностями для осуществления своей деятельности, которые могут обуславливаться показателями данного процесса и его результативности.

С. Кнак, М. Куглер и Н. Мэннинг предлагают использовать *показатели*

государственного управления «второго поколения» [10, р. 345–364].

Исследователи выделяют следующие ограничения исполнительной власти:

- 1) формальные по горизонтали:
  - подотчетность перед законодательной властью (может измеряться, например, своевременностью и полнотой аудиторских отчетов, представляемых в законодательные органы, степенью исполнения утвержденного законодателем бюджета или показателями проявления «большой» коррупции, включая «купленное» законодательство);
  - подотчетность перед судебной властью (например, процент граждан, судившихся с органами исполнительной власти, включая органы правопорядка за последние пять лет, или процент участников судебных процессов, сообщивших о своевременном рассмотрении их дела в суде);
- 2) неформальные по горизонтали:
  - свобода средств массовой информации;
  - профессионализм государственной гражданской службы (например, количество политических назначенцев на государственной гражданской службе, показатели измерения замещения должностей по меритократическому принципу);
  - конкуренция в частном секторе (например, концентрация власти), внутригосударственный вертикальный анализ;

- бюджетная автономия субнациональных органов власти (доля расходов, доходов, налоговых поступлений), вертикальный контроль от электората;
- образование и грамотность;
- величина налоговой базы.
- 3) внутренние вертикальные (доля расходов субнациональных бюджетов в общей структуре расходов консолидированного бюджета; доходы региональных и местных бюджетов в процентном соотношении к ВВП).
- 4) внешние вертикальные (уровень грамотности населения).

По мнению исследователей, можно выделить следующие характеристики, по которым можно оценить уровень деятельности:

- 1) исполнительной власти:
  - бюджетное планирование и формирование бюджета (например, налогово-бюджетное планирование, предсказуемость и стабильность доходов, простота налогов, строгость бюджетной системы);
  - нагрузка на бюджет, создаваемая занятостью в государственном секторе (например, отношение фонда оплаты труда в центральном государственном аппарате к ВВП);
  - исполнение бюджета (например, денежные потоки по бюджетополучателям, среднее отклонение от утвержденных цифр по бюджетополучателям);
  - материальное стимулирование на государственной службе (например, компрессия заработной

- платы по вертикали и горизонтали);
  - межбюджетные отношения (например, предсказуемость и прозрачность трансфертов и частота изменения правил осуществления трансфертов);
  - администрирование доходов (например, механизмы участия налогоплательщиков в формировании политики доходов);
- 2) отдельных категорий населения:
- предпринимателей (бюджетная неустойчивость, непредсказуемость политической стратегии, предсказуемая судебная власть, экономическая нейтральность налогообложения, индекс инвестирования денежных средств, издержки на открытие нового дела, определенное число процедур, необходимых для открытия бизнеса);
  - налогоплательщиков (справедливость налогового законодательства, его определенность, издержки, связанные с его соблюдением);
  - тяжущихся в суде (количество отдельных процессуальных действий, которые необходимо совершить для взыскания просроченного долга или для выселения арендатора);
  - граждан (уважение, которым пользуются в обществе госслужащие, восприятие обществом уровня коррупции в системе государственной службы, процент граждан, страшащихся роста преступности);
  - получателей услуг (качество предоставления услуг, частота отключений электричества, а также такие показатели, как среднее время ожидания получения конкретных услуг и оценка качества полученных услуг).
- К указанным показателям могут добавляться дополнительные критерии, например, такой, как измерение временных характеристик законодательного процесса.
- Очевидно, что приведенные показатели достаточно объективны и в принципе могут дать реальную картину. При том условии, что будут соответствующим образом скорректированы методы их оценки, да и сама оценка будет осуществляться с привлечением всех экспертов, представляющих оцениваемые страны. Ведь дело не только в самих критериях, но и в способе их выработки и трактовки.
- При разработке показателей необходимо в большей степени использовать подходы, разработанные в рамках программы по совершенствованию государственного управления в странах Центральной и Восточной Европы, осуществляемой Организацией экономического сотрудничества и развития SIGMA, а также общую схему оценки (Common Assessment Framework). Обе методики применяются для измерения административного потенциала и позволяют отслеживать развитие этого потенциала во времени. Эти показатели используются при оценке соответствия стандартам Европейского Союза уровня

государственного управления в странах — кандидатах в члены ЕС. Их главное достоинство заключается в том, что дается оценка изменений, произошедших в следующих областях (на национальном уровне):

- государственная служба;
- управление разработкой и реализацией политики;
- управление государственными расходами;
- контроль за международными финансовыми операциями;
- внешний аудит;
- государственные закупки.

Многочисленные исследовательские центры стремятся доработать систему оценки, сделав ее более подходящей для измерения способности государств достигать своих целевых ориентиров в рамках «Целей развития в новом тысячелетии» (особенно в отношении программ, направленных на сокращение бедности). Название термина наводит на мысль, что указанный набор показателей является «усовершенствованным» по отношению к показателям первого поколения. Однако в данном случае речь идет о принципиально ином подходе к определению показателей — в меньшей степени ориентированном на внешние базы данных и в большей — на внутристрановые наблюдения.

Набор исходных ориентиров, в сравнении с которыми можно измерять эффективность государственного управления, окончательно не сформирован. В большинстве случаев такая ситуация объясняется отсутствием обширных и достоверных фактов по

достаточно большой совокупности стран. Уже проводились экспериментальные оценки по ряду показателей, разработанных в рамках реализации «Целей развития в новом тысячелетии». Результаты таких оценок позволяют определить, насколько актуально использование подобных исходных ориентиров для проведения оценок в России. Если можно будет собрать данные для построения системы показателей для России и ряда других стран в рамках сравнительного анализа, то станет возможным измерение относительного уровня качества государственного управления независимо от возможности применения полученных результатов.

Эксперты ООН оценивают уровень государственного управления с помощью индекса развития человеческого потенциала (ИРЧП). В основу методики расчета ИРЧП заложены данные о продолжительности жизни, уровне грамотности, доле ВВП на душу населения и другие факторы. Отдельные элементы этой методики активно применяются для оценки потенциала эффективности государственной службы. В качестве предмета исследования используются сведения о состоянии кадров и кадрового резерва государственного управления в стране. При этом оцениваются уровень дохода, образования, продолжительность жизни, гендерный состав и прочие характеристики людей, занятых в сфере государственной службы.

При разработке критериев оценки рациональности и эффективности государственного управления прово-

дится последовательное сравнение следующих исходных данных:

- целей, практически осуществляемых в государственном управлении, с задачами, которые объективно детерминированы общественными запросами;
- целей, реализованных в управленческих процессах, с результатами, полученными при объективации государственного управления (решений и действий его управляющих компонентов);
- объективных результатов управления с общественными потребностями и интересами;
- результатов, полученных вследствие управления, с общественными издержками, связанными с государственным управлением;
- возможностей, заложенных в управленческом потенциале, со степенью их реального использования.

Таким образом, на основе сравнительного анализа, при котором проводится сопоставление целей и ресурсов, создается второй уровень критериев эффективности, позволяющий получать не только количественные, но и качественные показатели для оценки деятельности органов государственного управления, в целом, и государственных служащих, в частности. Другой важнейшей составляющей указанной системы показателей можно считать опыт проведения комплексных оценок эффективности деятельности государственных служащих во многих странах мира. Небезынтересно, что для внутреннего

потребления государства, чьи эксперты ранжируют страны по вышеприведенным критериям, используют совершенно иные методики.

На уровне конкретных стран показатели эффективности государственного управления, как правило, носят «целевой характер» и привязаны к достижению национальных приоритетов в сфере предоставления определенных государственных услуг или совершенствованию процессов деятельности государственных органов. Примером подобной оценки может служить Проект эффективности деятельности правительства, реализуемый в США, который позволил выявить ряд «узких мест» в деятельности субнациональных администраций и разработать меры по совершенствованию их деятельности. Последним звеном в системе является оценка конечных результатов труда управленцев.

Вопрос согласования реформ приводит к необходимости решения проблем правовой интеграции и формирования глобального правового пространства. Применительно к вопросам стандартов государственного управления речь идет о создании глобального административного пространства. Все рассуждения о «глобальном административном пространстве» возможны лишь с поправкой на то, что этот термин будет введен в оборот международного публичного права в контексте общих принципов международного права. Разработкой принципов формирования такого правового пространства последнее десяти-

титетие занимаются американские административисты, результаты их деятельности уже имеют международное признание и вполне могут быть восприняты отечественным правоведением, хотя более удачно это понятие было бы обозначено в термине «пространство общих принципов управления».

«Глобальное управление и глобальное административное право в международном правовом порядке» — такое название получил доклад Нью-Йоркского университета и школы права Института международного права и юстиции и Мертонского колледжа Нью-Йоркско-Оксфордского университета. Основное содержание этого научного исследования раскрывает Ю. А. Тихомиров в исследовании «Управление на основе права»: «Зарождается глобальное административное пространство, в котором строгая дихотомия (разделение) между внутригосударственным и международным, в большей степени, разрушена, в котором административные функции осуществляются часто в сложном взаимодействии между должностными лицами и институтами» [6, с. 18; 7, с. 477–478].

Эта цитата нуждается в комментарии, т. к. обоснованием разрушения «строгой дихотомии» можно, с одной стороны, оправдать вполне открытое вмешательство в сферу внутригосударственного управления, а с другой — подвести теоретическую базу под кардинальное изменение самого содержания международного права. Глобальные административисты

утверждают появление «норм-конгломератов», сложным образом объединяющих положения международного права и установления национального права, прежде всего, в сфере администрирования.

Подобные нормы имеют право на существование в глобализирующемся мире. Вопрос в генезисе этих норм, которые могут и должны вырабатываться только в ходе международных конференций или в рамках деятельности международных организаций. В данном случае это будут именно международно-правовые нормы, которые в соответствии с установленной процедурой распространяют свое действие на территории ратифицировавших их государств.

Проблема универсализации подходов в сфере государственного управления обуславливает необходимость продвижения позиции, что универсальные нормы могут вырабатываться только и исключительно в рамках процедур международного права, а не посредством неких норм, которые будут лоббировать страны, обладающие, на их взгляд, большими основаниями объявить свои национальные модели демократии, политического режима и государственного устройства эталонными.

Выработка глобальных (универсальных) международных стандартов в сфере государственного управления вполне возможна в рамках международного права, а Россия обладает всем необходимым правовым инструментарием для имплементации этих стандартов как в правовую систему

страны, так и в управленческую практику. Единственно допустимый механизм формирования глобального административного пространства — выработка универсальных международно-правовых положений в ходе международных конференций или в рамках деятельности международных специализированных организаций. Эти механизмы апробированы в деятельности таких международных организаций, как ЮНЕСКО, Всемирная организация здравоохранения, Международная организация труда, различные структуры ООН (Экономический и социальный Совет ООН и др.). Присоединение России к Всемирной торговой организации также обусловлено принятием ряда дополнительных обязательств, в том числе в связи с заключенным в рамках этой организации Генеральному соглашению по торговле услугами (ГАТС). Соглашение предполагает либерализацию и открытую конкуренцию поставщиков услуг в здравоохранении, образовании, юридической помощи населению, банковской деятельности и т. п.

Отдельного внимания требует деятельность международных неправительственных организаций. Обращение к ним для выработки универсальных стандартов качества жизни, контроля обеспечения прав и свобод человека и гражданина, соблюдения демократических принципов в государственном управлении вполне возможно и должно быть поддержано. При одном важном условии: взаимодействие в рамках названных струк-

тур должно осуществляться на равноправной основе, с обсуждением глобальных проблем, а не путем использования механизмов международных и неправительственных организаций для лоббирования интересов отдельной группы стран.

Однако подобный подход опять-таки не устраивает глобальных административистов, которые утверждают, что вышеназванные «нормы-конгломераты» могут появляться не только за счет имплементации норм международного права во внутригосударственные, но и наоборот, посредством имплементации норм глобального административного управления в систему международного права [7, с. 8; 9; с. 479].

Итак, вопрос в том, кто будет выработать эти нормы глобального административного управления, которые впоследствии будут имплементированы в международное право? Ведь если этим правом не будут наделены международные конференции по разработке международных документов, то со всей очевидностью можно легко предсказать, правовые нормы какой страны имеют в виду американские административисты, предполагая их имплементацию в международное право. Попытки США распространить положения своего национального права на международные отношения в последнее время становятся все более активными: речь идет и о санкциях в отношении предприятий других стран по различным поводам (введение экономических санкций против россий-

ских оборонных компаний в связи с тем, что они обвиняются в «нарушении» закона США, запрещающего продажу вооружений Ирану и Сирии), и о законопроекте, принятом Конгрессом США, согласно которому создание картельных организаций по модели ОПЕК в нефтегазовой сфере будет считаться незаконным. Более того, законопроект подразумевает преследование в судебном порядке тех стран, которые будут уличены в попытке создания картеля. К незаконным действиям США намерены приравнять совместную деятельность государств, которая окажет «прямое, значительное и предсказуемое воздействие» на нефтегазовый рынок, поставки, цены или распределение нефти либо природного газа в США. По новой инициативе Америки, любое государство, участвующее в коллективных действиях в нефтегазовом секторе, будет лишено суверенного иммунитета, в связи с чем генеральный прокурор США получит право преследования таких государств в судебном порядке в любом американском суде. Фактически это означает, что страны, которые решат участвовать в создании очередного картеля, будут подвергнуты со стороны США экономическому преследованию. Справедливости ради, нельзя не отметить, что президент США собирается наложить вето на законопроект о запрете создания мировых нефтегазовых картелей, одобренный американским конгрессом. Это свидетельствует о том, что реально помешать созданию очередного картеля, подоб-

ного ОПЕК, американские власти не в состоянии.

Здесь следует предостеречь от одной очевидной опасности: упомянутые американские административисты страдают синдромом «делай с нами, делай как я» и при этом категорически не допускают возможности, что кто-то сделает лучше них, а любое отступление от выработанной ими модели воспринимают как недопустимое нарушение принципов демократии в управлении. В то же время осуществляемые в России организационно-правовые меры по восстановлению вертикали власти не являются чем-то исключительно новым, противоречащим международным и европейским правовым стандартам, и тем более традициям развития системы управления в стране. Напротив, едва ли не любой этап реформ в России, связанный с неизбежной дезорганизацией государственного аппарата и появлением автономных по отношению к центральной власти центров влияния, завершается осознанием необходимости разработки мер, преимущественной целью которых должно стать укрепление власти и строительство властной вертикали, осуществление контроля за функционированием государственного аппарата.

Но управленческая жизнь богаче юридических формулировок. Вхождение России в мировое сообщество предполагает следование общему курсу тех новаций и изменений, которые составляют вектор развития современных демократических государств.

В числе подобных новаций — и административная реформа, осуществляемая на протяжении вот уже двадцати лет практически во всех странах мира. Формулируя свой ответ на давление глобализационных процессов, вызовы рынка, утверждение принципов ново-

го эффективного менеджмента, Россия должна руководствоваться как мировыми тенденциями, так и национальными традициями государственного управления, уровнем политического, социально-экономического и нравственного развития.

1. Анализ коррупциогенности законодательства: Памятка эксперту по первичному анализу коррупциогенности законодательного акта / под ред. В. Н. Южакова. М.: Статус, 2004.
2. Буксман А. Э. Ни дать, ни взять // Российская газета. 2006. 7 ноября.
3. Интегральные показатели эффективности реформы государственного управления. Справочный материал. Всемирный банк, 2004 г.
4. Коммерсантъ. 2007. 14 июля.
5. Мэннинг Н. Реформа государственного управления: международный опыт. М.: Изд-во «Весь Мир», 2003.
6. Тихомиров Ю. А. Суверенитет в условиях глобализации // Программа сотрудничества ЕС и России. Институциональный, правовой и экономический федерализм в Российской Федерации // Ежеквартальный бюллетень. 2006. № 7.
7. Тихомиров Ю. А. Управление на основе права. М.: Формула права, 2007.
8. European Journal of International Law. Vol. 17. 2006. № 1.
9. Law and Contemporary Problems. School of Law. Duke University. Vol. 68: Summer–Autumn. 2005.
10. Knack S, Kugler M, Manning N. Second-Generation Governance Indicators // International Review of Administrative Sciences. 2003. Vol. 69.

**В. Г. ЛЕДЯЕВ**  
**ПОЛИТИЧЕСКАЯ ВЛАСТЬ:**  
**КОНЦЕПТУАЛЬНЫЙ АНАЛИЗ**

**КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:**

*власть, политическая власть, государственная власть, политическое влияние, политическое сознание*

**KEY WORDS:**

*power, political power, public administration, political influence, political conscience*

Статья содержит концептуальный анализ политической власти и ее форм. Автор рассматривает вопросы соотношения понятий «власть» и «политическая власть», исследует различные формы политической власти, их специфику и взаимоотношения.

The article contains a conceptual analysis of political power and its forms. The author draws the distinction between «power» and «political power», describes different forms of political power, its specific features and inter-relationship.

В концептуальном анализе власти и ее форм определение понятия «политическая власть» имеет особое значение, поскольку власть в сфере политики вызывает наибольший интерес социальных исследователей.

Понятие «политическая власть» содержит целый ряд важных смысловых нюансов, которые необходимо учитывать при использовании данного термина. Они касаются как вопроса о *его соотношении с родовым понятием «власть»*, так и *классификации форм политической власти*. В первом случае важнейшими аспектами анализа являются:

— выделение определяющих признаков и содержательной специ-

фики политики (политической сферы);

— выбор между трактовкой власти как политического феномена (что автоматически делает тождественными понятия «власть» и «политическая власть») и интерпретацией «политической власти» как субкатегории «власти».

Вторая группа проблем касается содержания понятий «государственная власть», «публичная власть», «политическое влияние», «политический авторитет» и др., которые либо претендуют на выражение видовых специфических проявлений политической власти, либо фактически используются в качестве ее синонимов.

\*\*\*

Начнем с вопроса о соотношении понятий «власть» и «политическая власть»<sup>1</sup>. В решении этого вопроса исследователи разделились на две группы. Первая группа исследователей рассматривает власть как *политический феномен*, поэтому термины «власть» и «политическая власть» используются как тождественные. Многие ученые считают политологию *наукой о власти* и тем самым рассматривают власть (политическую власть) в качестве главного объекта исследования в политической науке. Например, Р. Даль определяет политику как «любой устойчивый паттерн человеческих отношений, в котором присутствует значительный элемент контроля, влияния, власти или авторитета» [16, р. 4]. Другие авторы, также рассматривающие власть как феномен политический (Т. Парсонс, Х. Арентс), вводят понятие в общую схему анализа больших социальных систем, исключая межличностные отношения из сферы власти. Власть рассматривается как свойство (принадлежность) коллективов людей, направленное на реализацию общих целей. Тем самым власть по определению является феноменом политическим.

<sup>1</sup> Поскольку данный вопрос уже был достаточно обстоятельно рассмотрен мною ранее [7, с. 324–343], в данной статье воспроизводятся лишь базовые позиции и аргументы, в большей степени внимание уделяется проблемам, связанным с выделением основных видов политической власти и их определением.

Однако ограничение власти сферой политики вызывает ряд серьезных возражений. Во-первых, это противоречит традиционному (обыденному) пониманию власти. Слово «власть» используется не только для описания политических событий. Сказать, что отец имеет власть над сыном, так же естественно, как и говорить о власти короля или президентской власти.

Во-вторых, само словосочетание «политическая власть» подразумевает, что власть может существовать и в каких-то других сферах, в ином случае слово «политическая» оказывается излишним.

В-третьих, понятия «экономическая власть», «религиозная власть», «семейная власть» и др. являются общепринятыми в научной литературе и мы не можем их не учитывать. Но если власть рассматривается как исключительно политическое явление, то в таком случае данные понятия обозначают *формы политической власти* и политику становится невозможным выделить в качестве относительно самостоятельной сферы общественной жизни.

Наконец, концептуализация политики через власть делает понятие власти очень широким по своему содержанию и, следовательно, аморфным. «Власть» в данной трактовке теряет свою уникальность, специфику и оказывается неотличимой от таких понятий как «влияние», «контроль» или «господство».

В силу этих причин более обоснованным представляется альтернатив-

ный подход, рассматривающий политическую власть как *субкатегорию (тип, вид, форму) власти*. Это означает, что *не все виды власти являются политическими*.

В рамках данного подхода существуют разные интерпретации политической власти. Некоторые исследователи рассматривают политическую власть как *одну из разновидностей власти в политической сфере (системе)*. В частности, власть нередко отождествляется с *политическим правом (политическими правами)*. Этот подход встречается уже у Дж. Локка [25, р. 268] и Дж. Бентама [13, р. 108–117]. Среди современных исследователей власти такого мнения придерживается П. Моррис, определяющий политическую власть (в узком смысле) как форму легального права или как формальную власть [27, р. 46]<sup>2</sup>.

Иногда политическая власть трактуется как *власть над властью других людей*. Например, у Х. Лассуэлла и Э. Кэплэна политическая власть

означает «основанный на власти контроль над политикой властвования». Типичными примерами политической власти они считают право вето и право назначать на должности [24, р. 86–88]. Главная проблема данного подхода состоит в том, что понятие власти в нем оказывается одновременно и слишком широким, и слишком узким. Политическая власть оказывается в любых организациях и группах со стабильными отношениями субординации и управления (семья, школа, производственный коллектив и т. п.). В то же время «политическая власть» растворяется среди множества других форм власти в политической сфере и понятие оказывается малопригодным для определения политики.

В силу этих причин представляется более целесообразным отнести к политической власти *все формы власти в политической сфере (системе)*. В данном подходе, разделяемом многими исследователями [см. напр.: 14], показателями *политической* власти становятся критерии политики, отличающие политические явления от неполитических.

Вплоть до середины XX в. политика обычно интерпретировалась как *управление государством*, а политическая наука считалась «наукой о государстве». Соответственно, политическая власть ограничивалась сферой деятельности государственных институтов и правительственных учреждений. Главный недостаток данного подхода состоит в том, что он не может использоваться примени-

<sup>2</sup> Не совсем ясно, однако, что исследователи на самом деле имеют в виду, когда пишут о политической власти как о легальном праве, поскольку они не указывают на различие между *легальным правом сделать что-то* и *способностью сделать что-то, основанной на легальном праве*. Если политическая власть просто отождествляется с легальным правом, то они путают власть с основой власти. Если же под политической властью понимается властное отношение, *основанное* на легальном праве (данная трактовка представляется наиболее вероятной), то в таком случае понятие используется в значениях «легальный авторитет», «легальное использование силы» и «легальное принуждение».

тельно к догосударственным общественным системам и объяснять природу международных политических отношений, оставляя неясным политический статус сферы, где отсутствуют обязательные для всех участников международного политического процесса законы и нет аналогичных государству международных властных структур, обладающих легитимным правом на осуществление принуждения в отношении суверенных государств. Кроме того, политическая власть оставляет некоторые существенно важные и имеющие политическое значение социальные отношения за пределами политики (соглашения по заработной плате, открытие и закрытие предприятий, забастовки, революционная активность, участие граждан в работе негосударственных организаций и др.). Данная концепция не рассматривает в качестве субъектов политики те социальные субъекты, которые действуют за пределами государственных структур, но оказывают влияние на принятие государственных решений, например, политических лидеров, руководителей политических партий, групп давления и др., добивающиеся политических результатов без непосредственного участия в государственном управлении.

Поэтому в настоящее время более распространена интерпретация политики (politics) как *процесса формирования и осуществления публичной политики* (policy). Большинство современных исследователей не ограничивают политику сферой государ-

ства, а определяют ее как процесс формулирования, принятия и реализации императивных решений. Такая трактовка позволяет включить в сферу политики различные виды негосударственной деятельности, оказывающие влияние на решение важнейших общественных проблем; тем самым расширяется сфера применения понятия. Однако и данный подход оставляет вне сферы политического нелегитимные антисистемные виды поведения (войны, революции, терроризм и т. д.), и поэтому понятие политической власти не охватывает некоторые виды отношений, имеющие политические последствия. Определяя политику как механизм принятия решений, представляющий собой альтернативу силе, данный подход, как и «государственные» определения, фактически уходит от рассмотрения наиболее трудноразрешимых политических проблем, которые не допускают компромисса (апартеид, расизм, войны и т. д.).

На мой взгляд, политика включает в себя *все* социальные отношения и события, которые оказывают *существенное влияние на жизнь социальной общности*. Она проявляется в любых действиях людей, направленных на изменение или сохранение условий их жизнедеятельности. Политику отличают два взаимообусловленных критерия:

- 1) она связана с процессом государственного управления и функционированием государственных институтов;

- 2) включает в себя все основные общественные проблемы, события и отношения, которые оказывают существенное влияние на жизнь социальной общности в целом, затрагивая интересы больших групп людей.

В соответствии с данной интерпретацией политики, политическая власть представляет собой достаточно широкое понятие, охватывающее и нелегальные (нелегитимные) формы отношений, и негосударственные формы деятельности. В то же время оно уже, чем во многих других подходах, поскольку из нее исключаются те виды власти, которые осуществляются в отношении локальных проблем и не оказывают существенного (политического) влияния на жизнь социальной общности<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> Выделение этих двух критериев может показаться излишним, поскольку второй показатель — критерий значимости — подразумевает первый — влияние на государственные решения, и наоборот. Однако в некоторых ситуациях отражение социально значимых событий в деятельности государственных структур может быть запаздывающим, неадекватным или индифферентным (ситуация, достаточно характерная для авторитарных и, в особенности, тоталитарных режимов) или же государство оказывается не в силах отреагировать на те или иные события общественной жизни должным образом в силу ограниченности своих властных ресурсов (например, в условиях войны, революции или двоевластия). Кроме того, не все события, непосредственно связанные с деятельностью государства имеют общественно значимые последствия, однако вряд ли их можно на этом основании исключить из политической деятельности. Поэтому, хотя второе условие *обычно* подразумевает первое, в некоторых ситуа-

Итак, политическая власть является разновидностью власти, она охватывает все виды властных отношений в сфере политики. Поэтому понятие политики (политического) играет главную роль в определении политической власти, а не наоборот, как это имеет место в концептуализациях политики через власть. В выражении «*А имеет власть над В в отношении X*» именно *X* отличает политическую власть (политические власти) среди различных ее видов. Власть является политической, если *X* относится к сфере политики и ее результаты (потенциальные результаты) влияют на решения тех или иных политических проблем.

\*\*\*

Теперь рассмотрим вопросы, касающиеся определения *форм политической власти*, их специфики и взаимоотношений. Эта составляющая не менее важна для понимания политической власти, поскольку, классифицируя формы политической власти, мы тем самым уточняем границы понятия и делаем его описание более конкретным.

Главной проблемой здесь является соотношение понятий «*политическая власть*» и «*государственная власть*». В отечественной научной и учебной литературе данные понятия обычно

влияющих на жизнь общества или социальной общности. В отечественной научной и учебной литературе данные понятия обычно

отождествляются. Это обусловлено прежде всего тем, что политика длительное время определялась через понятие «государство» (что было характерно и для западной традиции). Кроме того, сказалось доминирование классовых трактовок понятий политики и государства: первое рассматривалось как отношение между классами по поводу власти, второе — как машина для поддержания господства одного класса над другим. Из этого следовало, что политика и государство являются одновременно и их не было в доклассовом (первобытном) обществе.

Классовый подход в интерпретации политической власти и государства во многом обуславливал и характер рассмотрения структуры государственной (политической) власти, ее субъекта и объекта. Считалось, что субъектом политической (государственной) власти является правящий эксплуататорский класс, использующий государство в качестве орудия своего господства, а объектом, соответственно, — эксплуатируемое большинство. В этом смысле государственная (политическая) власть *в сущностно-содержательном плане* представлялась монолитной, единой, несмотря на возможные коллизии внутри правящего класса и внешнее противоборство элит. Роль негосударственных структур политической власти (партии, группы давления, церковь, и др.), системы разделения властей, сдержек и противовесов в механизме функционирования государства и отношений между различ-

ными элементами государственной системы недооценивалась. При этом государство не рассматривалось как сложная система институтов, каждый из которых может иметь свои специфические интересы, и по сути отрицалась возможность плюрализации политической власти. Что касается понятия «государственная власть», то оно в данных обстоятельствах занимало подчиненное положение по отношению к понятиям «политическая власть» и «государство» и потому, как правило, не определялось. Акцент в объяснении государственной власти делался на ее классовом характере, обусловленном природой экономического строя общества.

В результате возникали проблемы в определении субъекта политической власти. Ею обладали и господствующий класс, и государство, и отдельные лица, облеченные властью. Тем самым понятие политической (государственной) власти неизбежно приобретало некоторую двойственность: власть класса (группы людей) обычно не бывает зафиксирована в правовых нормах и поэтому контроль за деятельностью государства имеет другие основания; в то же время власть государства и власть должностных лиц в государстве нормативно обусловлены<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> В англоязычной литературе эти два вида отношений обычно разделяются и для обозначения власти, опирающейся на нормативные ресурсы, употребляется понятие «политический авторитет» («political authority»).

Сегодня классовые интерпретации политики и политической власти уходят в прошлое, но некоторые моменты сохраняются. Это проявляется в том, что политическая власть по-прежнему трактуется как нечто *монолитное и единое* и ее сфера ограничивается *легальной властью государства*. Многие отечественные исследователи непосредственно придерживаются мнения, что лишь власть, осуществляемая государством, его институтами и должностными лицами является политической властью [см.: 2, с. 85]<sup>5</sup>. Другие, определяя политическую власть *фактически* имеют в виду власть государственную. Обычно в качестве характеристик политической власти в отечественной литературе<sup>6</sup> называются такие черты, как моноцентричность, единство, публичность, легальное использование силы, обязательность решений для всех [11, с. 115; 8, с. 205], ограниченность определенной территорией [1, с. 86], которые присущи именно *власти государства*, опирающейся на правовые нормы, легальное применение принуждения и имеющей четкую властную вертикаль. Часто термины «государственная власть» и «политическая власть» употребляются как взаимозаменяемые без уточнения их содержания и

<sup>5</sup> В качестве синонимов «политической власти» также используются термины «публичная власть» и «государственно-публичная власть».

<sup>6</sup> В основном приходится ссылаться на учебную литературу, которая сегодня явно доминирует над монографической.

соотношения между собой. При этом доминируют обыденные словоупотребления терминов — в значении «органы власти», «лица, обладающие государственными полномочиями» и т. п.

Встречающиеся попытки отделить понятия «политическая власть» и «государственная власть» не всегда логически выдержаны. Например, С. М. Елисеев [10, с. 113–115] выделяет две формы политической власти: государственную и общественную. Однако указанные им характеристики политической власти и государственной власти фактически совпадают, тогда как, судя по определяющим признакам общественной власти<sup>7</sup>, она не соответствует им же указанным критериям политической власти (универсальность, легальность, суверенность, публичность).

Сведение политической власти к власти государственной неизбежно ведет к рассмотрению ее как единого целого. Действительно, моноцентричной, единой, легальной и обязательной для всех может быть только государственная власть (власть государства или его подструктур); власть каких-либо других организаций или

<sup>7</sup> Это власть, которая «формируется специальными социальными институтами (партиями, общественными организациями, средствами массовой информации, общественным мнением)»; «решения, принимаемые общественной властью, отличаются локальным характером, имеют силу в рамках соответствующего института и не обязательны для исполнения органами государственной власти» [10, с. 113–115].

групп людей такими характеристиками обладать не может или же эти структуры фактически выполняют функции государства.

Обращает на себя внимание и следующий момент. Политическая (публичная, государственная) власть обычно рассматривается как определенная система, единый механизм. Отчасти поэтому анализ форм (видов) политической власти и специфики властных отношений, возникающих между различными участниками политического процесса, нередко отсутствует. Например, в предложенной А. А. Дегтяревым «многомерной теоретико-логической модели властного общения» [3, с. 48–54] соединены такие элементы, как государство (коллективный властвующий субъект), гражданское общество (совокупный подвластный объект), ценности и традиции доминирующей культуры, ресурсы общества, институциональные формы поддержания порядка, принятие управленческого решения, гражданское давление и др. По сути им дается модель функционирования всей политической системы и описывается характер связей между ее элементами; политическая (государственная, публичная) власть отождествляется со всем механизмом формирования и осуществления политики. Поэтому она и воспринимается как некая единая сила, стоящая над обществом и взаимодействующая с ним. Естественно, что при такой постановке политическая система неизбежно будет иметь тенденцию отождествляться с государством.

Практика использования терминов «политическая власть» и «государственная власть» как тождественных уязвима не только в силу необходимости избегать синонимии в научном дискурсе, но и по ряду других причин.

Во-первых, сведение политической власти к государственной, как уже отмечалось, неоправданно сужает сферу политической власти, оставляя за ее пределами нелегальные нелегитимные формы власти, имеющие безусловное влияние на политические процессы, например власть террористических групп.

Во-вторых, поскольку специфика государственной власти обусловлена исключительным правом государства на легальное использование силы и принуждения по отношению к населению, «государственные» трактовки политической власти неизбежно усиливают роль принудительных (насильственных) механизмов властвования в политике. Политические отношения в таком случае рассматриваются главным образом как командно-подчиненные, основанные на легальном праве. И несмотря на оговорки, что государство осуществляет свою власть не только с помощью силы, все же остальные ресурсы власти неизбежно отступают на задний план, что сегодня — в век информационных технологий и расширения диапазона возможностей воздействия на поведение личности — не вполне правомерно.

В-третьих, отождествление политической и государственной власти

препятствует выявлению специфики властных отношений, в которых субъект, будучи представителем государства, осуществляет свою власть с помощью не государственных ресурсов, а ресурсов, полученных из других источников.

В-четвертых, сведение политической власти к власти государственной в какой-то степени снижает интерес к главному для современной политологии вопросу: «Кто правит?». Действительно, если субъектом политической власти является государство и его структурные подсистемы, персонифицированные теми лицами, которые занимают соответствующие государственные должности, то ответить на данный вопрос нетрудно. Достаточно выяснить, кто (какие организации, группы или лица) занимает ключевые позиции в государстве. При этом степень их влияния будет пропорциональна их статусу и сопутствующим полномочиям. Между тем, вызванный «бихевиоральной революцией» в политической науке переход от изучения формальных политико-правовых институтов к исследованию деятельности государственных и негосударственных акторов в конкретных сферах политического пространства поставил во главу угла анализ их ресурсов и возможностей влияния на принятие политических решений.

И, наконец, вследствие рассмотрения политической власти как единого монолитного государственно-публичного института на задний план, как уже отмечалось ранее, отхо-

дит вопрос о формах политической власти, отражающих многообразие политических акторов и ресурсов, используемых ими для достижения политических целей. А между тем, именно этот момент представляется крайне важным для понимания специфики политических процессов в различных социальных общностях и обществе в целом.

На мой взгляд, понятие «политическая власть» не должно использоваться для обозначения единой политической структуры (государства), осуществляющей контроль над людьми. И не только потому, что для обозначения этих вещей уже есть соответствующие понятия (термины), такие как «государство» и «политическая система». Если мы принимаем точку зрения, что политической властью можно считать любую власть: либо обусловленную государством (государственная власть), либо имеющую политические последствия (связь с государством и существенное влияние на жизнедеятельность больших групп и общностей), то наряду с государственной политической властью можно рассматривать и другие формы властных отношений, подпадающие под данные критерии. Субъекты негосударственных форм политической власти не имеют легальных полномочий принимать и осуществлять государственные решения (либо вообще, либо в данных конкретных отношениях), но обладают существенными неформальными ресурсами, позволяющими им оказывать значимое влияние на политический процесс.

Таким образом, «политическая власть» оказывается собирательным понятием, обозначающим несколько различных видов властных отношений в сфере политики. Каждый из них обладает своей спецификой и особенностями, обусловленными рядом эмпирически фиксируемых переменных (субъект, объект, средства, сфера применения, степень влияния и др.). В реальности между формами политической власти могут возникать весьма различные виды связей и отношений; при этом одни формы власти могут выступать в качестве средств реализации других форм, блокировать (нейтрализовать) их или сливаться с ними в единое целое. Но даже в последнем случае различение этих форм аналитически необходимо для более четкого воспроизводства всей совокупности властных практик в сфере политики.

Более того, само понятие «государственная власть» также требует уточнения, хотя между политологами сегодня существует относительное единство в понимании отличительных признаков государства, обуславливающих специфику государственной власти. Вслед за Вебером, определявшим государство как социальный институт, который успешно осуществляет монополию на легитимное использование физической силы на определенной территории [29], обычно выделяется несколько основных моментов, характеризующих государство (уже фактически перечисленных ранее в качестве основных параметров политической власти).

Государство представляет собой уникальную совокупность институтов, обладающих легальными средствами насилия и принуждения и создающих сферу «публичной» политики. Эти институты действуют на определенной территории, обладают монополией на принятие решений от его имени и обязательных для его членов. Государство имеет верховенство над любыми другими общественными институтами, его законы и власть не могут быть ими ограничены, что отражается в понятии «государственный суверенитет».

Определяемая в соответствии с этими параметрами *государственная власть представляет собой лишь одну из форм (хотя и наиболее важную) политической власти*. Ее отличают два обязательных признака: (1) субъектами государственной власти являются *только* государственные служащие и государственные органы и (2) они осуществляют свою власть на основе ресурсов, которыми обладают *легально* как представители государства. Необходимость выделения второго признака обусловлена тем, что в определенных ситуациях люди, выполняющие государственные функции, могут прибегать к реализации своих политических целей с помощью ресурсов власти, которыми они не были наделены (например: взятка, незаконное использование государственных средств или превышение служебных полномочий)<sup>8</sup>. В этом случае власть не

<sup>8</sup> Это различие имеет важный практический аспект. Оно указывает на необходи-

является государственной *по своему источнику* (основе), она может считаться государственной только *по субъекту*.

Если рассматривать в качестве государственной власти лишь формы власти, возникающие, когда субъект использует ресурсы, которыми его легально наделили, то «чистых» видов государственной власти оказывается только два:

- *власть в форме силы и принуждения*, которая осуществляется субъектами в случае неповиновения объекта<sup>9</sup>;
- *власть в форме легального авторитета*, где источником добровольного подчинения объекта выступает вера в то, что субъект

мощь преодоления (насколько это возможно) нелегитимных и незаконных средств в государственной деятельности и приведения практики государственного управления и осуществления государственной власти в соответствие со своими понятиями.

<sup>9</sup> Сила и принуждение — это не тождественные формы власти. Власть в форме силы представляет собой способность субъекта добиться определенных изменений в деятельности объекта путем непосредственного воздействия на его физическое бытие, оно не требует повиновения со стороны объекта. Принуждение основывается на угрозе применения силы, оно оставляет объекту выбор между принятием команды субъекта и отказом повиноваться [см.: 7, с. 282–286]. Однако в контексте выделения форм политической власти я считаю допустимым объединить их в единую форму государственной власти, поскольку общим для них является обладание субъектом власти легальными силовыми ресурсами, которые могут быть непосредственно применены (сила) или использованы в качестве реальной угрозы (принуждение).

обладает легальным правом командовать, а объект обязан ему подчиняться<sup>10</sup>.

Нередко эти две формы государственной власти концептуально различаются, т. к. под авторитетом понимается любая легитимная власть (Р. Михельс, Д. Истон, Ф. Оппенгейм, М. Крозье) и, тем самым, он аналитически не отделяется от принуждения. По мнению Э. Берча, данный взгляд «более реалистичен», поскольку в современной политике всегда есть угроза и большинство видов политического авторитета поддерживается силой. При этом наблюдателю трудно определить, какой мотив подчинения объ-

<sup>10</sup> Формы государственной власти можно классифицировать и в соответствии с определенными функциями, которые выполняют относительно самостоятельные государственные образования или государственные служащие, а также по характеру взаимоотношений между ними. В первом случае речь идет о специфике видов государственной власти в различных сферах деятельности государства, связанной с осуществлением законодательной, исполнительной и судебной функций, выполняемых соответствующими *ветвями власти*: государственная власть имеет место в сфере законодательства (принятие и непринятие законов и других правовых актов государства), в сфере осуществления государственных решений и реализации политического курса (деятельность правительственных и силовых структур) и в сфере правовой оценки действий граждан и организаций (судебная и контрольно-надзорная деятельность). Во втором случае подчеркивается специфика видов государственной власти в государствах с различными *формами правления* (монархия, президентская и парламентская республики) и *формами государственного устройства* (унитарное государство, федерация, конфедерация, империя).

екта имеет место — угроза использования санкций или следование норме права [14, р. 31–32].

На мой взгляд, эти трудности не отменяют необходимости концептуального (аналитического) разграничения авторитета и легального принуждения, имеющих различные источники и мотивы подчинения объекта субъекту [7, с. 300–302]. Различение их необходимо еще и потому, что легальное принуждение и сила могут использоваться в качестве наказания за неповиновение в случаях, когда объект не выполняет команды субъекта. В некоторых ситуациях государство не в силах заставить людей действовать определенным образом и потому фактически не имеет над ними власти *в данном конкретном отношении*. Но государство (власть) сохраняет возможность наказать их за невыполнение команды. Однако в этом случае сфера власти государства уже будет иной, ограниченной диапазоном санкций, применимых к объекту. Отличие данной формы власти от авторитета наиболее отчетливо видно в ситуациях, когда государство непосредственно использует физическую силу в отношении своих граждан (разгон демонстрации, уничтожение террористических групп, содержание под арестом, ликвидация незаконных строений и т. д.).

Второй формой политической власти является *политическое влияние*<sup>11</sup>, представляющее собой способ-

<sup>11</sup> Обозначать форму власти термином «влияние» не совсем логично, поскольку в дис-

ность политических субъектов оказывать целенаправленное влияние (прямое или косвенное) на деятельность государственных служащих и принимаемые ими государственные решения. Спектр возможностей политического влияния достаточно широк и поэтому границы, отделяющие влияние *как форму политической власти* от обычного влияния и других форм политической власти могут быть весьма условными. Тем не менее, если попытку профессионального политолога негативно настроить небольшую группу своих друзей против готовящегося правительственного решения вряд ли можно считать проявлением политической власти<sup>12</sup>, поскольку оно едва ли окажет сколь-нибудь заметное влияние на последующие действия правительства, то оказываемое им воздействие на комитет, принимающий данное решение, уже можно привести в качестве примера данной формы власти. Осуществлением политической власти следует считать только те случаи влияния, когда объекты влияния

позиционной концепции власти, которой придерживается автор, «власть» (способность, возможность, потенциал) четко противопоставляется «влиянию» (действию). Однако не так просто найти более подходящий термин для обозначения данной формы власти, в то же время понятие «политическое влияние» весьма широко используется в литературе именно в этом контексте [см. например: 14, р. 139–148].

<sup>12</sup> Успешное влияние на политические убеждения и ценности может быть отнесено к другой форме политической власти — формированию политического сознания (см. далее).

обладают возможностями и интенцией принимать решения, обязательные для широкой категории граждан [14, р. 140].

Субъектами политического влияния могут быть как обычные граждане, организации и институты (в том числе иностранные и международные), так и государственные структуры и служащие, обладающие определенными легальными полномочиями. Но государство не обязательно наделяет последних полномочиями осуществлять данные формы власти: влиятельный государственный чиновник может лоббировать интересы какой-то группы в совершенно иной ведомственной структуре. Поэтому вряд ли правомерно считать их властью государственной<sup>13</sup>.

В отличие от государственной власти, определение и эмпирическая фиксация политического влияния затрагивают ряд сложных концептуальных и методологических проблем. В западной литературе основные дебаты ведутся вокруг так называемых

«лиц» или «измерений» политической власти. Традиционно власть в форме политического влияния оценивалась по возможностям тех или иных групп людей добиваться успеха в *принятии решений*: властвуют те, кому удастся инициировать или успешно «проталкивать» выгодные им политические решения. Наиболее последовательно данный подход был реализован Р. Далем в исследовании распределения политического влияния в Нью-Хэйвене (США) [15].

В 1960-е гг. американские исследователи П. Бахрах и М. Барац [12] подчеркнули необходимость учета «второго лица власти», проявляющегося в способности субъекта не допускать принятия невыгодных для него политических решений путем невключения «опасных» проблем в повестку дня и формирования или укрепления структурных ограничений и процедурных барьеров (концепция «*непринятия решений*»). Политическое влияние стало рассматриваться в более широком контексте; оно уже не ограничивается ситуациями открытого конфликта при принятии решения, а имеет место и в отсутствии внешне наблюдаемых действий со стороны субъекта.

В 1970-е гг. вслед за С. Луксом [26] многие исследователи (в основном марксистской и радикальной ориентации) посчитали, что и «двухмерная» концепция не исчерпывает всего спектра политического влияния. С их точки зрения, политическая власть имеет и «третье измерение», проявляющееся в *способности субъекта*

<sup>13</sup> Ситуации, когда государственные служащие являются субъектами данной формы политической власти являются типичными в силу элитарного характера политики. «Простым» гражданам довольно трудно оказывать влияние на тех, кто принимает политические решения; в то же время государственная должность (даже не относящаяся непосредственно к сфере принятия конкретного решения) часто становится решающим ресурсом власти (влияния). Она обеспечивает легальный доступ ее носителя в определенные политические сферы и позволяет более эффективно использовать убеждение, побуждение и авторитет для достижения цели.

екта сформировать у объекта определенную систему политических ценностей и убеждений, которая выгодна субъекту, но противоречит «реальным» интересам объекта [подробнее об этом см. 5].

Следует подчеркнуть, что включение второго и, особенно, третьего «лица» власти в качестве форм политического влияния поддерживается отнюдь не всеми исследователями, а большинство разделяющих многомерную концепцию власти сопровождает их включение рядом существенных оговорок. В частности, не все случаи непринятия решений следует считать формой политического влияния, а только те, где субъекты внесли непосредственный вклад в создание структурно благоприятной для них ситуации. Если же они никаким образом на ситуацию не повлияли, то положительный конечный результат следует считать чисто структурным фактором [14, р. 146; см. также: 23, р. 28–31, 41–54].

Кроме того, говоря об осуществлении власти в форме непринятия решений, необходимо показать наличие у объекта интенции включить тот или иной политический вопрос в повестку дня, иначе невозможно обосновать наличие каузальной связи между субъектом и отсутствием обсуждения вопроса в политических структурах. Наконец, нужно различать влияние намеренное (власть) и ненамеренное, которое следует рассматривать в качестве структурного фактора.

Таким образом, не любые изменения в деятельности и сознании объ-

екта можно считать следствием осуществления политической власти в форме политического влияния, а лишь некоторые из них, соответствующие указанным выше критериям.

Еще больше споров и возражений вызвало «третье лицо власти». Наиболее серьезные, на мой взгляд, возражения Луксу и его сторонникам заключаются в том, что неправомерно относить к власти любое внешнее давление,<sup>14</sup> а также оценивать результат власти и определять ее субъекты по тому, кто получает наибольшую выгоду из создавшейся ситуации. Неспособность людей реализовать свои интересы может быть обусловлена не только тем, что кто-то осуществляет власть над ними, но и трудностями мобилизации коллективных ресурсов, хорошо описанными в теориях коллективного действия [21; 28]<sup>15</sup>.

Специфической формой политического влияния является незаконная насильственная деятельность отдельных политических групп, с помощью которой они рассчитывают реализовать свои политические интересы. Многими исследователями, как уже отмечалось ранее, эта деятельность выводится за пределы политики и потому не включается в число видов политического влияния. Однако по своей направленности (государственные

<sup>14</sup> К. Доудинг обозначил это «ошибкой обвинения» [18; 19].

<sup>15</sup> О некоторых других проблемах и трудностях, возникающих при включении в концепцию «третьего лица власти», см. [5].

институты) и результатам (влияние на принятие или непринятие решений) она достаточно близка к более традиционным легитимным формам политического влияния<sup>16</sup> и поэтому может, на мой взгляд, рассматриваться в качестве его вида.

Третьей формой политической власти является *формирование политического сознания*. По своей сути эта форма близка к луксовскому «третьему лицу власти». Однако, как мне представляется, ее не следует ограничивать случаями, когда субъект формирует ценности и убеждения непременно противоположные «реальным» интересам объекта: любое проявление контроля над политическим сознанием людей может рассматриваться как форма власти. Власть субъекта над объектом имеет место, если субъект обладает способностью формировать или изменять политическое сознание людей в соответствии со своими намерениями. Этой властью обладают публичные политики, политологи, пропагандисты, религиозные деятели и др. Как и в случае с политическим влиянием, ее субъектами могут быть и обычные граждане, группы, организации и государственные структуры, служащие, наделенные легальными полномочиями. Но, опять же, государство не обязательно

наделяет последних правом осуществлять данную форму власти.

Не вполне правомерно, на мой взгляд, и ограничивать ее политической манипуляцией, как предлагает Э. Берч [14, р. 140]. В отличие от убеждения, манипуляция представляет собой успешное влияние на политические взгляды, ценности и поведение, которое *не осознается объектом*. Однако убеждение также является эффективным инструментом формирования политического сознания: учитель может и не вуалировать свои политические взгляды и открыто выражать желание привить своим ученикам определенные ценности, добиваясь своей цели, он осуществляет власть. Таким образом, формирование политического сознания *как форма власти*<sup>17</sup> складывается из убеждения и манипуляции<sup>18</sup>.

Данный вид политической власти, в особенности политическая манипуляция, представляется наиболее трудным для идентификации и измерения. В отличие от процесса принятия политических решений, где открытость конфликта и видимость результатов противоборства позволяют относительно легко идентифицировать субъект власти и его сферу влияния, формирование политического сознания может в большей сте-

<sup>16</sup> Разумеется, не любое влияние, оказываемое, например, политическими террористами, можно считать политической властью, а только такое, которое изменяет деятельность объекта (в данном случае — тех, кто принимает государственные решения) в соответствии с интенциями субъекта.

<sup>17</sup> Политическое сознание формируется и под воздействием объективных обстоятельств, и в результате ненамеренного влияния различных групп людей, которые не являются формами власти.

<sup>18</sup> Подробнее об убеждении и манипуляции см. [6].

пени зависеть от объективных и случайных обстоятельств. Поскольку коммуникация современного человека очень интенсивна и разнообразна, а процесс социализации происходит постоянно и в нем одновременно участвуют различные социальные институты, оценить роль субъекта в формировании политических убеждений объекта и соотнести ее с другими факторами, влияющими на сознание объекта, не всегда возможно.

Стоит ли вообще считать данную форму влияния политической властью? Ведь, в отличие от предыдущих форм, связь с государственными решениями здесь носит лишь опосредованный характер. Однако, во-первых, опосредованность влияния не всегда означает его меньшую политическую значимость: в стратегическом плане привитие населению стабильных политических ценностей может быть важнее тактических выгод, получаемых в результате решения текущих вопросов. Формирование определенного политического сознания фактически означает производство и воспроизводство благоприятных для субъекта власти структурных факторов, которые в определенный момент будут работать в его пользу относительно независимо от конкретных действий и специфики ситуации.

Во-вторых, в ряде случаев политический эффект данной формы влияния может быть достигнут относительно быстро. В частности, под влиянием каких-то особых событий в периоды революций и резкого обо-

стрения политической борьбы воздействие на сознание людей с целью их политической мобилизации может привести практически к мгновенному вовлечению в сферу политики значительных групп населения, до этого не осознававших необходимость своего политического участия. Это происходит в силу того, что переломный характер ситуации существенно усиливает интерес людей к политике и тем самым подготавливает их к принятию новых политических установок.

В-третьих, в настоящее время имеет место тенденция возрастания политического эффекта данной формы влияния. Это связано не только с совершенствованием технических возможностей воздействия на сознание людей (новые психотехнологии, изменение информационной инфраструктуры и т. д.), но и с развитием демократических институтов. Демократия предполагает как наличие каналов непосредственного влияния граждан на принятие политических решений, так и зависимость решений от общественного мнения: правящие элиты не могут игнорировать мнение больших групп людей хотя бы потому, что в ином случае их нынешнее положение в политической системе окажется под угрозой. Зависимость конкретных политических решений от общественного мнения бывает не просто зафиксировать эмпирически<sup>19</sup>,

<sup>19</sup> Большинство исследователей считает, что Р. Далю не удалось эмпирически подтвердить наличие этой связи в своем исследо-

однако ее наличие в либерально-демократических системах представляется достаточно очевидным.

Таким образом, в политической жизни имеют место различные формы влияния, отличающиеся по своей сфере, носителям, источникам, ресурсам и характеру подчинения объекта субъекту. Они могут частично совпадать, пересекаться, взаимодополнять друг друга, оставаясь при этом аналитически самостоятельными (отдельными). При этом в разные исторические периоды интерес политологов к этим формам политической власти существенно варьировался и зависел как от доминировавшего на ту пору мнения, так и от находящихся в распоряжении исследователей методов сбора данных и социологического инструментария.

До середины XX в. наибольшее внимание политологов привлекал *легальный авторитет*: изучались законодательные основы государства, конституционные аспекты, механизм разделения властей, административное устройство и т. п., что было во многом обусловлено господством институционального подхода.

В 1950-е гг. под влиянием бихевиорализма на передний план вышло изучение *политического влияния*. Это нашло отражение и в дебатах между элитистами и плюралистами по поводу характера распределения политического влияния в обществе, и в мно-

вании в Нью-Хэйвене, хотя этот пункт является центральным в его плюралистической теории.

гочисленных эмпирических исследованиях власти как на социетальном уровне, так и в территориальных общностях (Ф. Хантер, Р. Даль, Р. Престус, Р. Миллс, К. Кларк, У. Домхофф, К. Стоун и др.). Анализ легальных ресурсов и институциональных структур был дополнен (и, в какой-то степени, замещен) выявлением каузальных зависимостей в поведении различных политических акторов.

В рамках исследования политического влияния также наблюдалось значительное смещение акцентов. В 1950–1960-е гг. главное внимание уделялось изучению влияния различных групп (прежде всего экономических) на законодательный процесс, а также роли общественного мнения. На этот период приходится наиболее интенсивная полемика между сторонниками элитистской и плюралистической интерпретаций распределения власти в современном демократическом обществе. В 1970–1980-е гг. значительно возрос интерес к неэкономическим группам давления, религиозным, этническим и национальным движениям [14, р. 156]. В последние десятилетия в исследовании политического влияния в центре внимания оказались вопросы складывания политических режимов в регионах и формирования правящих коалиций [см.: 22].

Изучение политической власти, проявляющейся в форме *силы и принуждения*, применяемых в случае неповиновения объекта или нарушения им норм общественной жизни, обычно осуществлялось в рамках исследо-

вания различных форм политического насилия, прежде всего терроризма. Кроме того, данный аспект затрагивается в литературе, в которой рассматриваются вопросы деятельности полиции и других силовых структур государства. Однако в целом эта форма государственной власти исследована менее обстоятельно, чем легальный авторитет [14, р. 155–156].

Интерес к проблемам политической социализации и *формированию политического сознания* наиболее четко обозначился в 1960-е гг. Однако в силу естественных трудностей в изучении данной сферы политики, в том числе проблем с разграничением целенаправленного влияния на формирование политических ценностей и ориентаций (власть) и воздействия различных объективных факторов (структурное влияние), интерес к эмпирическим исследованиям политической социализации несколько снизился [20, р. 217; 14, р. 150–151]. Поэтому начиная с 1980-х гг. данная форма власти стала в большей степени объектом теорети-

ческих рассуждений, чем предметом изучения исследователями-эмпириками. Наибольшее влияние на дискурс оказала концепция М. Фуко, поставившего в центр анализа власти конкретные и повседневные механизмы подчинения людей и роль специализированного знания как субстанции власти. Хотя Фуко интересуется властью, которая не во всех своих проявлениях может считаться политической, его идеи привлекли внимание к тем сферам и формам властных отношений, которые до этого оказывались вне поля зрения исследователей политики<sup>20</sup>.

В последние десятилетия политическая власть и ее формы оказались в поле зрения отечественных исследователей. Несмотря на естественные трудности и неизбежные недостатки, в целом «процесс пошел». Однако непременным условием дальнейшего приращения знания в этой важной сфере политической науки являются концептуальная строгость и учет специфики и многообразия форм политической власти.

<sup>20</sup> Концепция власти М. Фуко достаточно подробно описана и проанализирована. В отечественной социально-философской литературе наиболее обстоятельный анализ был дан В. А. Подорогой [9] и С. А. Королевым [4].

1. Белов Г. А. Политология. М.: ЧеРо, 1999.
2. Гаджиев К. С. Введение в политическую науку. М.: Логос, 1998.
3. Дегтярев А. А. Основы политической теории. М.: Высшая школа, 1998.
4. Королев С. А. Бесконечное пространство: Гео- и социографические образы власти в России. М.: ИФ РАН, 1997.
5. Ледяев В. Г. Власть, интерес и социальное действие // Социологический журнал. 1998. № 1–2. С. 79–94.
6. Ледяев В. Г. Формы власти: типологический анализ // Полис. 2000. №2. С. 6–18.
7. Ледяев В. Г. Власть: концептуальный анализ. М.: РОССПЭН, 2001.
8. Основы социологии и политологии / под ред. А. О. Бороноев и М. А. Василик. М.: Гардарики, 2000.
9. Подорога В. А. Власть и познание (археологический поиск М. Фуко) // Власть: Очерки современной политической философии Запада / отв. ред. В. В. Мшевениерадзе. М.: Наука, 1989.
10. Политология (проблемы теории) / отв. ред. В. А. Гуртов. СПб: Лань, 2000.
11. Пугачев В. П., Соловьев А. И. Введение в политологию. М.: Аспект Пресс, 1998.
12. Bachrach P., Baratz M. S. *Power and Poverty: Theory and Practice*. New York, London, Toronto: Oxford University Press, 1970.
13. Bentham J. Of Elementary Political Powers // Power / J. R. Champlin (ed.). New York: Atherton Press, 1971.
14. Birch A. H. *The Concepts and Theories of Modern Democracy*. London: Macmillan, 1993.
15. Dahl R. *Who Governs?* New Haven: Yale University Press, 1961.
16. Dahl R. A. *Modern Political Analysis*. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice Hall, 1991.
17. Dowding K. M. *Rational Choice and Political Power*. Aldershot: Edward Elgar, 1991.
18. Dowding K. M. *Power*. Buckingham: Open University Press, 1996.
19. Dowding K., Dunleavy P., King D. and Margetts H. *Rational Choice and Community Power Structures* // *Political Studies*. 1995. Vol. 43. № 1. P. 265–277.
20. Dowse R. E., Hughes J. A. *Political Sociology*. New York: Wiley, 1986.
21. Hardin R. *Collective Action*. Baltimore and London: Resources for the Future, 1982.
22. Harding A. Is There a 'New Community Power' and Why Should We Need One? // *International Journal of Urban and Regional Research*. 1996. Vol. 20. № 4. P. 637–652.
23. Jessop B. *The Capitalist State*. Oxford: Blackwell, 1982.
24. Lasswell H. D., Kaplan A. *Power and Society*. New Haven: Yale University Press, 1950.
25. Locke J. *Two Treatises of Government*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.
26. Lukes S. *Power: A Radical View*. Basingstoke and London: Macmillan, 1974.
27. Morriss, P. *Power: A Philosophical Analysis*. Manchester: Manchester University Press, 1987.
28. Olson M. *The Logic of Collective Action*. Cambridge: Harvard University Press, 1971.
29. Weber M. *Politics as a Vocation* // *From Max Weber: Essays in Sociology* / H. Gerth and C. W. Mills (eds.). London: Routledge and Kegan Paul, 1948.

**В. С. ИГНАТОВ**  
**ПАРЛАМЕНТСКАЯ АССАМБЛЕЯ ОДКБ:**  
**ПРОЦЕСС СТАНОВЛЕНИЯ**  
**И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ**

**КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:**

*ОДКБ, парламентская ассамблея, ЕврАзЭС, НАТО, СНГ*

**KEY WORDS:**

*CSTO, parliamentary assembly, EurAsEC, NATO, CIS*

В статье описывается история становления Парламентской Ассамблеи ОДКБ, рассматриваются основные направления деятельности трех постоянных комиссий организации, а также обсуждаются перспективы ее развития и сотрудничества со странами ЕврАзЭС, СНГ и НАТО.

The history of foundation of the Parliamentary Assembly of CSTO is described in the article. The main directions of the activity of the organization three standing commissions are considered, as well as the perspectives of its development and cooperation with the countries of EurAsEC, NATO and CIS are discussed.

Парламентская Ассамблея Организации Договора о коллективной безопасности — достаточно молодая организация, хотя истоки ее создания восходят еще к 1999 г., когда Совет Межпарламентской Ассамблеи СНГ принял специальное решение, согласно которому парламентские делегации, представляющие государства — членов Договора о коллективной безопасности (ДКБ), стали рассматривать в рамках Межпарламентской ассамблеи (МПА) СНГ правовые вопросы реализации данного договора. Статус Межпарламентской Ассамблеи СНГ как парламентской структуры Договора о коллективной безопасности закрепился

в 2000 г. на сессии Совета коллективной безопасности ДКБ в Бишкеке (Кыргызская Республика), когда перед МПА СНГ были поставлены задачи по разработке модельных законов и рекомендаций с целью унификации и гармонизации законодательств стран — участниц Договора.

23 ноября 2001 г. на первом заседании Совета МПА СНГ была принята Программа правового обеспечения Плана основных мероприятий по формированию системы коллективной безопасности государств — участников Договора о коллективной безопасности на период 2001–2005 гг. В этой программе, утвержденной председателями Совета коллектив-

ной безопасности ДКБ и Совета МПА СНГ, содержались основные направления деятельности парламентариев на период до 2005 г.

Основными формами работы Межпарламентской Ассамблеи СНГ в формате ДКБ стали регулярные заседания членов Совета МПА СНГ государств — членов ДКБ и постоянной комиссии МПА СНГ по вопросам обороны и безопасности. Кроме того были налажены такие виды взаимодействия административных органов Совета МПА СНГ и ДКБ как обмен информацией между ними, сотрудничество в разработке проектов документов, направленных на укрепление коллективной безопасности государств — членов ДКБ. Помимо этого, группами депутатов МПА СНГ — членов ДКБ осуществлялось изучение военно-политической обстановки во всех регионах коллективной безопасности (в Центрально-Азиатском — в марте 2001 г., в Кавказском — в октябре 2004 г., в Западно-Европейском — в сентябре 2005 г.). Следует отметить, что подобная практика существует и по сей день.

В связи с необходимостью адаптации Договора о коллективной безопасности к процессам становления региональной и международной безопасности и с целью противодействия новым вызовам и угрозам 14 мая 2002 г. на юбилейной московской сессии ДКБ было принято решение о преобразовании Договора в полноценную международную организацию — Организацию Договора о коллективной безопасности (ОДКБ).

23 июня 2006 г. на сессии Совета коллективной безопасности ОДКБ была сформулирована необходимость развития парламентского измерения ОДКБ в рамках Межпарламентской Ассамблеи СНГ в целях гармонизации национальных законодательств, разработки модельных законов для решения уставных задач ОДКБ, организации взаимодействия по вопросам международной и региональной безопасности. Основываясь на этом Решении Совета коллективной безопасности ОДКБ и на Конвенции о Межпарламентской Ассамблее государств-участников Содружества Независимых Государств, председатели парламентов государств СНГ — членов ОДКБ в ходе заседания, состоявшегося 16 ноября 2006 г., приняли постановление о создании Парламентской Ассамблеи Организации Договора о коллективной безопасности (ПА ОДКБ)<sup>1</sup>.

30 марта 2007 г. состоялось заседание парламентских делегаций ОДКБ, на котором основной темой повестки дня стало создание Парламентской Ассамблеи ОДКБ. Председателем ПА ОДКБ был избран Председатель Государственной Думы Федерального Собрания РФ Б. В. Грызлов.

ПА ОДКБ действует в соответствии с «Временным положением о Парламентской Ассамблее Организации Договора о коллективной

<sup>1</sup> На этой же сессии было закреплено вступление Узбекистана в ОДКБ.

безопасности». К основным целям организации относятся:

- обсуждение вопросов сотрудничества государств — членов ОДКБ в международной, военно-политической, правовой и иных областях;
- выработка соответствующих рекомендаций, направляемых Совету коллективной безопасности, другим органам ОДКБ и национальным парламентам.

Кроме того, ПА ОДКБ принимает типовые (модельные) законодательные акты, направленные на регулирование правовых отношений в сферах деятельности ОДКБ, а также рекомендации по сближению законодательств государств — членов ОДКБ и приведению их в соответствие с положениями международных договоров, заключенных этими государствами в рамках ОДКБ.

Руководящим органом Ассамблеи является Совет. Пленарные заседания ПА ОДКБ и Совета ПА ОДКБ проводятся не реже двух раз в год. Организацию деятельности ПА ОДКБ осуществляет ее Председатель и Совет. Председатель ПА ОДКБ избирается сроком на три года на ротационной основе. Члены Совета ПА ОДКБ — руководители парламентов — являются заместителями Председателя ПА ОДКБ. Функции по организационно-техническому и иному обеспечению деятельности ПА ОДКБ возлагаются на секретариат Совета МПА СНГ, который в организационно-штатной структуре имеет специализированное подразделение. Деятельностью данного под-

разделения руководит Ответственный секретарь ПА ОДКБ<sup>2</sup>.

В состав ПА ОДКБ входят три постоянные комиссии: по вопросам обороны и безопасности, по политическим вопросам и международному сотрудничеству, по социально-экономическим и правовым вопросам.

К основным относятся следующие направления деятельности:

- содействие правовому обеспечению деятельности Организации Договора о коллективной безопасности в сферах компетенции постоянных комиссий Парламентской Ассамблеи ОДКБ, в том числе разработка модельных законов и рекомендаций по гармонизации национального законодательства и других документов;
- подготовка предложений по координации законопроектной деятельности национальных парламентов, обеспечивающих реализацию целей и задач ОДКБ;
- рассмотрение вопросов об использовании в национальном законодательстве модельных законов и рекомендаций по гармонизации национального законодательства в сфере компетенции постоянных комиссий Парламентской Ассамблеи ОДКБ;
- содействие осуществлению обмена между государствами — члена-

<sup>2</sup> Сотрудники Секретариата ПА ОДКБ являются работниками информационно-аналитического отдела ОДКБ в рамках экспертно-аналитического управления секретариата Совета МПА СНГ.

ми ОДКБ информацией правового характера;

- изучение военно-политической обстановки в регионах коллективной безопасности в целях совершенствования мер правового обеспечения формирования системы коллективной безопасности государств — членов ОДКБ;
- подготовка и проведение научно-практических конференций, семинаров, «круглых столов» и иных мероприятий по основным направлениям деятельности ОДКБ.
- подготовка органами ОДКБ, международными организациями предложений по развитию взаимодействия с парламентами государств-членов ОДКБ, а также по иным вопросам межпарламентского сотрудничества.

В рамках ПА ОДКБ действуют также такие структуры как экспертно-консультативный Совет при Совете ПА ОДКБ и информационно-аналитический центр.

Перед постоянной комиссией ПА ОДКБ по политическим вопросам и международному сотрудничеству сегодня стоят важнейшие задачи, которые необходимо решать в соответствии с основными направлениями деятельности, среди которых следует выделить:

1. Совершенствование нормативно-правовой базы в области внешней политики, международной безопасности и общих вопросов нераспространения различных видов оружия и вооружений.
2. Подготовка предложений по совершенствованию механизма ко-

ординации внешней политики между государствами — членами ОДКБ по актуальным вопросам регионального и международного характера.

3. Оказание содействия на парламентском уровне повышению международного статуса ОДКБ, консолидации усилий ОДКБ с международными организациями в целях противодействия современным вызовам и угрозам, а также укреплению международного правопорядка.
4. Изучение общественно-политической обстановки в государствах — членах ОДКБ, осуществление анализа военно-политической ситуации в «горячих точках», выработка механизмов миротворческой деятельности, предусматривающие участие депутатов в миротворческих операциях, урегулирование «замороженных» конфликтов, а также парламентский контроль за ситуацией в постконфликтный период. Подготовка предложений и рекомендаций по обеспечению политической стабильности.
5. Продвижение политических инициатив государств — членов ОДКБ по мерам укрепления доверия и безопасности.
6. Аналитический обзор информации по выборам депутатов в национальные парламенты государств — членов ОДКБ. Подготовка предложений и рекомендаций по совершенствованию избирательного законодательства.

7. Участие в разработке механизмов реагирования на чрезвычайные ситуации политического, военного, природного и техногенного характера, затрагивающие интересы государств — членов ОДКБ.
  8. Выработка предложений по законодательному обеспечению информационной безопасности государств — членов ОДКБ, проведению мониторинга информационной деятельности международных организаций и третьих стран, осуществляемой в зоне деятельности ОДКБ и ПА ОДКБ.
  9. Содействие развитию сотрудничества ОДКБ с международными организациями, включая ООН, ШОС, ОБСЕ, НАТО и др.
  10. Подготовка предложений по развитию внешнеполитических связей ПА ОДКБ с парламентскими и другими международными организациями, включая участие в подготовке проектов соглашений о международном сотрудничестве и проведение анализа выполнения подписанных документов.
  11. Создание проектов заявлений и обращений от имени Парламентской Ассамблеи ОДКБ и ее Совета по политическим вопросам, затрагивающих интересы государств — членов ОДКБ.
  12. Уточнение и координация позиций государств — членов ОДКБ по международным вопросам повестки дня европейских парламентских организаций, подготовка предложений по вопросам взаимодействия парламентских делегаций государств — членов ОДКБ в рамках ПА ОБСЕ, ПАСЕ и иных европейских структур.
  13. Осуществление консультаций по военно-политическим вопросам и обмен информацией с другими международными организациями и третьими странами по заключаемым с ними соглашениям и договоренностям.
  14. Информационно-пропагандистское сопровождение деятельности ОДКБ и Парламентской Ассамблеи ОДКБ, сотрудничество с Межгосударственной телерадиокомпанией «Мир», национальными телерадиокомпаниями и другими СМИ по вопросам деятельности ОДКБ и ее Парламентской Ассамблеи.
  15. Проведение мониторинга и оказание содействия в синхронизации выполнения внутригосударственных процедур по международным договорам, заключенным в рамках ОДКБ, предусматривающих сотрудничество в сферах внешней политики, миротворческой деятельности, общих вопросов безопасности, а также осуществление наблюдения за выполнением государствами — членами ОДКБ обязательств по многосторонним договорам в области международной безопасности, заключенных в рамках других международных организаций.
- Следует отметить, что сегодня уже созданы определенные механизмы взаимодействия и выработки со-

гласованных позиций государств — членов ОДКБ в международных организациях, так, имеется определенная практика совместных консультаций и рассмотрение заявлений, которые выражают общее мнение парламентариев государств — членов ОДКБ по конкретным вопросам.

Как пример такого взаимодействия можно привести заявление Совета ПА ОДКБ «Об изменении конфигурации военного присутствия НАТО в Европе» от 31 октября 2007 г. (речь шла об обеспокоенности по поводу размещения элементов противоракетной обороны на территории Чехии и Польши). Текст данного Заявления был направлен в ООН, Межпарламентский Союз, ПА ОБСЕ, ПАСЕ, ЕвроПарламент и ПА НАТО.

Не просто складывается взаимодействие с НАТО. В марте 2007 г. Председателю Парламентской Ассамблеи НАТО Жозе Лелло было направлено письмо с информацией об учреждении ПА ОДКБ и предложением установления регулярных контактов. В ответ было получено уведомление отом, что вопрос сотрудничества будет включен в повестку дня Постоянного комитета ПА НАТО в марте 2008 г.,

а также просьба выслать основные документы по ПА ОДКБ. Все документы были отосланы, но на этом все контакты прервались.

Постоянный представитель России при НАТО Дмитрий Рогозин призвал НАТО признать ОДКБ. В свою очередь, генеральный секретарь НАТО Андерс Фог Расмуссен заявил, что у альянса налажены отношения с отдельными странами — членами ОДКБ, а также о том, что в Брюссель приглашались сменяющиеся председатели ОДКБ для выступлений в рамках Совета РФ-НАТО и что в настоящий момент в НАТО нет консенсуса относительно официальных отношений между этими двумя организациями. Таким же образом дела обстоят и с ПА ОДКБ.

В статье «Россия, вперед!» Президент Д. А. Медведев отметил, что наряду с активной работой на западном направлении Россия должна углублять сотрудничество со странами ЕвразЭС, ОДКБ, СНГ, т. к. они самые близкие стратегические партнеры [1]. В этой связи представляется, что парламентской составляющей интеграции в рамках ОДКБ будет дан новый импульс для развития.

1. *Медведев Д. А.* Россия, вперед! [Электронный документ] // Газета.ru 2009. 10 сентября. URL: [http://www.gazeta.ru/comments/2009/09/10\\_a\\_3258568.shtml](http://www.gazeta.ru/comments/2009/09/10_a_3258568.shtml) (дата обращения 16.10.2009).

**С. Э. ЗУЕВ, А. А. ВАСЕЦКИЙ**  
**ГОСУДАРСТВЕННАЯ РЕГИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА:  
 ПОДХОДЫ К ОЦЕНКЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ**

**КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:**

*региональная политика, оценка эффективности, стратегия развития территорий, система государственного управления*

**KEY WORDS:**

*regional policy, estimation of efficiency, strategy of territorial development, system of the state administration*

**В** статье обосновывается необходимость смены управленческих технологий при осуществлении государственной региональной политики. Авторы утверждают, что в современных условиях в качестве управленческих целей следует использовать показатели межотраслевого и надотраслевого характера, а в качестве основных принципов оценки эффективности деятельности региональных административных органов — интегральные показатели, такие как рост качества жизни, капитализация территории, развитие человеческого потенциала.

**T**he article substantiates the necessity to replace administration technologies which are used in state regional policy. The authors state that indices of interindustrial and superindustrial character should be used as administrative objectives in up-to-date conditions. At the same time the integral indices of efficiency, such as growth of life quality, capitalization of territories, development of human potential should be used as the main principles of estimation of efficiency of regional administrative organs.

**О**дним из итогов реформы системы государственного управления последних двух десятилетий явился переход отраслевого управления экономикой в ведение бизнес-структур. Развитие нефтяной отрасли, черной и цветной металлургии, телекоммуникационной и строительной отраслей, как и многих других, стало уже ответственным делом определенных корпораций и финансово-промышленных групп (с участием или даже без участия государства) [5].

лика, но не столь очевидна при существующей политике управления, можно ожидать такой же эволюции если не в кратко-, то в среднесрочной перспективе [9]. Здоровоохранение, образование, культура и спорт будут постепенно, «по частям» (как предусматривает проект реформы социальной сферы) переходить в зону ответственности отчасти бизнеса, отчасти третьего сектора.

В бюджетных областях, коммерческая емкость которых достаточно ве-

В складывающейся ситуации было бы наивно предполагать, что отраслевое управление (предусматривающее жесткое деление по мини-

стерствам и департаментам) сохранит свои позиции. В определенной степени в конкретный промежуток времени, особенно во время кризиса, такой способ управления остается актуальным для федерального уровня, но в регионах должна произойти смена управленческих технологий, отвечающая задачам собственно территориального развития.

Как правило, регионы ждут от государства институциональных решений, развития первичных и самых затратных инфраструктур — детского массового спорта, профилактики здоровья, содержания и развития базовой сети учреждений образования и досуга (но совсем не в том масштабе, и совсем не в тех формах, как это трактуется патерналистски настроенными гражданами [8]). При этом мы сталкиваемся с отраслевым подходом, т. к. оценка подобной «затратной» деятельности осуществляется не с позиции отраслевых интересов, а исходит из таких *интегральных показателей*, как рост качества жизни, капитализация территории, развитие человеческого потенциала и т. д. Иными словами, в качестве управленческих целей используются факторы межотраслевого и надотраслевого характера.

Тем не менее, в ряде случаев продолжают попытки административных органов вернуть себе мандат на отраслевое управление. Как правило, такая деятельность аргументируется заботой о государственной и национальной безопасности. Но даже в случае «рениационализации» ключевых

фрагментов отрасли отмечается не рост капитализации, а снижение конкурентоспособности отрасли в целом.

Сегодня перед органами государственной власти регионального уровня стоит жесткий выбор: либо рениационализация отраслевых функций, либо переход на следующий уровень управления, соответствующий вызовам современного мира<sup>1</sup>.

Необходимость перехода от отраслевой логики к интегральным показателям (чтобы подчеркнуть их межотраслевой и междисциплинарный характер назовем комплекс действий по их достижению не управлением, а политикой) становится очевидной по ряду оснований.

1. Управленческие установки по реализации таких интегральных задач, как рост качества жизни или капитализации территории не могут быть «прикреплены» в полном своем объеме ни к одному из существующих ведомств. Фактически в систему государственного управления не введены технологии обеспечения качества че-

<sup>1</sup> Что касается бюджетных отраслей, то, как видно из проекта реформы социальной сферы, решение явно недвусмысленно: государство будет стремиться избавиться себя от чрезмерной (т. е. излишне патерналистской) бюджетной нагрузки [6]. С одной стороны, в качестве инструмента эффективного бюджета предлагается БОР (бюджетирование, ориентированное на результат). С другой стороны, предусматриваются различные организационно-правовые формы для учреждений и организаций, частично или полностью выходящих на рынок социальных сервисов и услуг.

ловеческого ресурса, социального капитала, воспроизводства народонаселения и другие виды деятельности, определяющие реальный уровень развития территории.

В результате вся ответственность за их выполнение автоматически смещается вверх по иерархической лестнице и, в конце концов, замыкается на «первое лицо». Объем таких задач непрерывно возрастает, что не может не приводить к «закупорке» информационных каналов и замедлению темпов принятия решений.

2. Рациональные решения по направлению бюджетных и иных инвестиций в важнейшие области становятся в современной ситуации практически не реализуемыми. Глобализация экономики и возникновение множества дополнительных системных связей требуют иных принципов стратегического планирования и, соответственно, иной матрицы критериев оценки эффективности государственной политики.

При каком, например, отраслевом подходе можно решать проблему повышения пространственной мобильности населения<sup>2</sup>, если она блокируется следующей совокупностью факторов? Во-первых, связкой архаического института прописки и неразвитостью рынка жилья, в результате чего преимущественно некачествен-

<sup>2</sup> Заметим при этом, что мобильность населения является одним из важных критериев качества жизни.

ное, но реальное жилье оказывается предпочтительней, чем перспективная работа. Во-вторых, привязкой социального пакета к территории и месту, а не к конкретному человеку<sup>3</sup>. В-третьих, неразвитостью транспортных артерий<sup>4</sup>.

Отсутствие принципиальных подходов приводит к тому, что важные решения принимаются либо за счет лоббирования (вплоть до коррупционного давления на государственные органы), либо по методу «аварийных служб» (как это нередко происходит в сфере ЖКХ).

3. Даже в случае принятия к исполнению интегральных показателей эффективности управленческий субъект (в лице отдельных министерств или ведомств) сталкива-

<sup>3</sup> Монетизация льгот — это не очень удачная попытка решить, в том числе, и эту проблему.

<sup>4</sup> Так, трехчасовая изохрона доступности столицы государства — Москвы выходит за пределы 200 км лишь по Октябрьской железной дороге, едва превышая 300 км. В результате, если из Парижа поезда идут до Лондона, Амстердама, Кельна, Франкфурта, Марселя, Бордо и Женевы, за три с небольшим часа преодолевая 500–750 км, то из Москвы в Нижний Новгород (450 км) поезд доезжает за 7 часов, в связи с чем «дневная» деловая поездка становится невозможной. К аналогичному результату мы придем, если сравним состояние наших федеральных дорог с европейскими, американскими, японскими и даже китайскими и арабскими хайвеями и среднюю скорость движения по ним, или сопоставим относительные цены на пассажирские авиаперевозки. При таком положении дел мы не только теряем в мобильности грузов и пассажиропотока, но и в уровне связности территории.

ется с серьезной методической проблемой. Отдельные индексы эффективности, принятые в сегодняшней управленческой (региональной) политике, могут строиться на разных основаниях и, тем самым, входить в противоречие друг с другом.

Фактически во всех ареалах мира политика региональных властей, ставящих цели территориального развития, строится по двум основным направлениям деятельности:

- капитализации территории в системах национального и глобального экономического баланса, а значит всех активов данной территории, в том числе, хозяйственных инфраструктур, человеческого капитала, природных ресурсов и т. д.;
- повышения качества жизни, т. е. перераспределения «ровным слоем» результатов капитализации на социальную структуру данного общества.

Решение этих задач предусматривает применение комплекса политических и управленческих инструментов. Быстрый экономический рост всегда приводит к неравенству и социальной стратификации. Более того, по опыту стран и регионов, совершающих большой рывок, неравенство необходимо в качестве условия быстрого экономического роста.

С другой стороны, качество жизни есть функциональная величина, параметры которой искусственно устанавливаются с целью мотивации населения к конкретному (социаль-

но-политическому и экономическому) образу жизни [2], который — в отличие от условий быстрого экономического роста — равно достижим для значительной доли населения<sup>5</sup>. Кроме того, потребность в этом индексе возникает обычно в период реформ социальных систем и служб, когда органам власти необходима *публичная* поддержка их действий по реформированию. Иными словами, высокий рейтинг качества жизни есть публичное выражение одобрения действиям правительства по изменению условий и правил жизни на территории<sup>6</sup>.

Несложно заметить, что два показателя могут (хотя и не обязательно должны) провоцировать процесс управленческого дисбаланса, когда принятие решений, соответствующих одному из этих показателей, будет блокировать принятие других необходимых решений. А поэтому административно-политическая реформа всех органов исполнительной власти (независимо от страны и ее политического строя) должна решать не только проблемы межотраслевого характера, но и выстраивать институты

<sup>5</sup> Эта значительная доля населения, имеющего сходные представления об образе жизни и средства для его реализации, и называется обычно «средним классом».

<sup>6</sup> Не случайно, поэтому, в структуру рейтинга входят как объективные (например, ВВП на душу населения), так и субъективные (например, удовлетворенность системой образования или здравоохранения) показатели и критерии. Удовлетворенность всегда есть производное от желаемого и разделяемого образа жизни, т. е. от проекта его строительства.

согласования разных систем показателей.

В обычной практике ситуация разрешается назначением двух заместителей первого лица, в ведении которых оказываются «конфликтующие структуры». Однако вряд ли этих мер может быть достаточно в новом политическом контексте. Здесь, скорее, уместна гипотеза, что региональная власть должна выстраивать особые способы содержательного партнерства со вторым и третьим секторами:

- с бизнесом обсуждается и реализуется стратегия по капитализации территории;
- в партнерстве с третьим сектором и малым бизнесом оформляется политика, направленная на повышение качества жизни.

\* \* \*

Таким образом, вне управления и регулирования остается целый ряд новых задач, оформившихся за последние десятилетия в качестве вызовов системе государственного управления. Речь идет не только о новых экономических процессах, ставших следствием глобализации, но и о традиционных предметах ведения государства. Образование и здравоохранение, например, рассматриваются сегодня как элементы новой сферы — политики формирования социального капитала; научная деятельность воспринимается как элемент национальной и транснациональной инновационной системы и т. д.

Последние пятнадцать–двадцать лет в России происходит «революция управляющих» [10]. Процесс массового освоения новых управленческих технологий и подходов охватил, прежде всего, сектор корпоративного управления. Большинство крупных компаний перешло от линейных к функциональным и матричным структурам управления. Нормой стал метод управления проектами. За прошедшие годы частично был перестроен процесс подготовки управленческих кадров как на уровне вузов, так и — особенно — на уровне внутриорганизационных систем переподготовки и повышения квалификации. В последние годы ряд компаний перешли к освоению современных технологий управления издержками, качеством и рисками. Продвижение в технологиях управления привело к росту уровня капитализации этих компаний. Этот процесс был еще более ускорен мировым кризисом в финансовой и промышленно-технологической сферах.

Однако стали очевидны и системные ограничения этого процесса. Большинство из них упирается в технологическую отсталость сферы управления *общественным сектором*. Политика и технологии государственного управления продолжают оставаться архаичными. Можно сказать, что за прошедший период осуществления реформ оказалась частично освоенной лишь одна технология — бюджетного процесса. Однако бюджетный процесс задает

только одно из возможных измерений и только одну из групп критериев эффективности. Не будучи дополненной другими технологиями и другими критериями, его реализация легко приводит к своей противоположности — коллапсу политики государственного планирования. Трудно представить себе компанию, в которой единственным основанием принятия управленческих решений является уровень выплат дивидендов по акциям.

Необходимо опираться, по крайней мере, на ряд других технологий (политик), без формирования которых задача повышения эффективности управления окажется невыполнимой<sup>7</sup>.

Во-первых, это политика *пространственного развития*. Дело в том, что диспропорции в социально-экономическом развитии территорий будут существовать всегда. Объективные различия географического и социально-экономического положения регионов, особенно в странах с огромной территорией, по мере развития рыночных отношений не только не сглаживаются, но и могут углубляться. Ускоренное экономическое развитие порождает неравенство, а ресурсов на выравнивание ситуации в регионах нет [1]. В этих условиях целью региональной политики на ближайшие 10–15 лет должно стать

существенное увеличение капитализации опорных регионов-лидеров, эффекты которой могут быть вложены в развитие других территорий страны. Ускоренная капитализация должна выражаться в существенном росте стоимости активов, дислоцированных на территории этих регионов и вовлекаемых в систему межрегиональных и глобальных обменов. Выбор этих регионов и определение механизмов и последовательности создания опорного каркаса страны — ключевая задача этой политики.

К этой задаче тесно примыкает и другая, связанная с политикой расселения и доступности основных инфраструктур. Важно понимать, что в новой политической и управленческой ситуации каркас расселения и концентрации человеческих ресурсов в определенных точках пространства может следовать совсем иной логике, нежели та, которая была характерна для периода индустриализации.

Во-вторых, это политика управления *инновационным процессом*. Сегодня именно она является единственным осмысленным и реализуемым основанием новой промышленной политики, стратегическим направлением диверсификации экономики и преодоления сырьевой зависимости. Без содействия инновационному процессу невозможен долговременный устойчивый экономический рост. Обеспечение инновационного цикла и процессов его воспроизводства сегодня рассматриваются как миссия национальной инновационной системы, включающей в себя как

<sup>7</sup> Гипотеза о комплексе региональных политик была сформулирована группой экспертов ЦСИ ПФО, АНХ при Правительстве Российской Федерации и ЦСР «Северо-запад».

институты гражданского общества, так и инфраструктуры государственного управления.

В-третьих, это политика обеспечения роста *качества человеческих ресурсов* и формирования социального капитала (*антропологическая политика*). Осмысление традиционных статей бюджетных расходов — на здравоохранение, образование, социальную политику в логике инвестиционного процесса меняет всю систему критериев эффективности государственной политики и управления. Исчисляемыми параметрами должны стать: уровень социальной и образовательной мобильности, трудовая миграция, квалификация и т. д. Речь идет не только и не столько о снижении или, напротив, увеличении объема социальных обязательств, сколько о разработке новой активной социальной политики, которая способна опираться на институты партнерства гражданского общества, бизнеса и государства.

В-четвертых, это политика управления *общественными финансами*. Так, например, реализация амбициозных программ развития образования. Очевидно, что управлять бюджетными средствами, которые по экспертным оценкам составляют не больше 10% всех финансов сферы образования — это означает никак не управлять. Следовательно, ключевая система трансляции знаний развивается вне зоны ответственности власти. Компетентность современной власти заключается в том, чтобы рамочным образом управлять всей совокупно-

стью финансовых средств, которыми располагает общество (в широком смысле этого слова) на основе стратегических договоренностей со всеми «игроками» современного культурно-политического процесса.

В-пятых, это политика *безопасности жизнедеятельности* населения [5]. В современном обществе понятие безопасности охватывает широкий круг процессов — от предотвращения террористической деятельности до обеспечения нормальной (безопасной) среды жизнедеятельности. Сегодня источники опасности носят транснациональный, глобальный характер, поэтому, какую бы сферу безопасности мы ни взяли — будь то физический контроль, информационные технологии или экологическая безопасность, — средства информирования и защиты должны быть доступны всем субъектам, деятельность которых может подвергаться опасности.

В-шестых, это *культурная политика*. Процессы глобализации актуализировали ряд угроз, направленных на прямое уничтожение культурных норм и людей как физических носителей различных ценностей. Именно поэтому ключевым аспектом политики XXI в. становится поддержание среды, в которой создаются, обращаются и используются ценности, обеспечивающие идентичность отдельного человека и различных типов обществ. При этом культурная миграция, отношения доверия, толерантности и взаимопомощи формируют фон социально-культурной солидарности (общественной связно-

сти), что является, по-видимому, важнейшим фактором конкурентоспособности региона в современной политике и экономике. «Узнавание» территории на глобальном уровне (символическая капитализация) и комфортность ее внутренней среды (идентичность населяющих ее сообществ) являются базовыми целями культурной политики.

Речь, таким образом, идет о воссоздании единого управленческого пространства, в котором можно представить наличие ряда особых функциональных зон, существующих или же недостающих подсистем и эффективных органов управления.

Современная стратегия развития территории и, следовательно, весь спектр подчиненных ей динамических индексов развития и показателей эффективности деятельности выстраиваются на преодолении «стратегической ловушки» между степенью *капитализации территории* и *уровнем качества жизни*. Оптимальный баланс между этими параметрами зависит как от специфики самой территории, так и от конкретных политических целей, формулируемых на том или ином временном этапе.

Во многом решение этих задач зависит от способности власти выстроить продуктивный диалог с бизнес-структурами и корпорациями (ведущий к капитализации) и гражданскими организациями и малым бизнесом (обеспечивающий рост качества жизни).

Политическая рациональность и синхронизация целей недостижимы

на уровне отраслевого подхода. Более того, при его дальнейшем использовании будет велика вероятность учащающихся сбоев в механизмах исполнительной власти. Это проявляется в перегрузке «первых лиц», обязанных принимать решения, так и в неэффективном использовании административных структур, которые постепенно «теряют» свой предмет ведения и вынуждены доказывать необходимость сохранения себя и своих бюджетных полномочий.

Преодоление отраслевого управленческого кризиса связано с формированием новой региональной политики, ориентирующейся на интегральные показатели эффективности и развития — в соответствии с вызовами нео-индустриального и пост-индустриального государственного строительства. Эта задача напрямую связана с целями, заявленными на федеральном уровне — с повышением конкурентоспособности (капитализацией) российских территорий и повышением благосостояния (качества жизни) российских граждан [3].

К ключевым факторам новой региональной политики, способным «удерживать» оба стратегических ориентира, относятся:

- финансово-бюджетная политика;
- политика пространственного развития;
- антропологическая политика (развития человеческого капитала);
- культурная политика;
- инновационная политика;
- политика безопасности жизнедеятельности.

Таблица 1

**Основные параметры ключевых политик**

Уровень принятия стратегических и политических решений	Качество жизни	Капитализация территории
Уровень создания совместных программ и межведомственные комиссии при министерствах и департаментах	Интегральные индексы эффективности деятельности органов исполнительной власти по ключевым региональным политикам (бюджетная, пространственная, инновационная, человеческого капитала, безопасности, культурная)	
Уровень административного контроля и мониторинга	Количественные и упрощенные качественные показатели эффективности	Количественные и упрощенные качественные показатели эффективности

Разработку индикаторов эффективности региональных органов власти, как и ее отдельных подразделений, целесообразно производить в рамках этих направлений, опираясь на возможность взаимодействия и предусматривая реорганизацию конкретных министерств и ведомств.

\*\*\*

Следует представить позицию и функциональную роль каждого конкретного министерства (департамента) в контексте реализации *всех зон региональной ответственности (политик)* и — далее — конкретные показатели, фиксирующие эту деятельность. При том, что наиболее общими интегральными показателями являются *индекс качества жизни* («внутренняя» региональная среда) и *индекс капитализации территории* («внешняя» интеграция в национальные и мировые процессы развития), каждая из ключевых политик характеризуется собственными параметрами и, соответственно, может быть детализирована в пока-

зателях нижележащего слоя (см. табл. 1).

На первом этапе определяются *приоритетные зоны ответственности* (политики), а также степень необходимого участия в реализации других направлений с учетом координирующей роли других министерств. Такое решение является результатом межведомственной разработки и становится регулирующим легитимным документом для всех исполнительных органов<sup>8</sup>.

<sup>8</sup> Работа, по-видимому, должна проводиться наделенной соответствующими полномочиями комиссией (структурным подразделением, координирующим модернизацию органов исполнительной власти в рамках административной реформы) и утверждаться постановлением губернатора области. Следует учесть, что на первом этапе такое перераспределение полномочий и зон ответственности входит в противоречие с существующей бюджетной схемой и, в целом, с преобладающей логикой межотраслевого баланса территории. Поэтому следует предусмотреть — в рамках бюджетных полномочий субъекта — формирование фонда регионального развития (например, региональных целевых программ, поддерживаю-

В качестве примера возьмем некое условное региональное министерство, изначально ориентированное на межотраслевую деятельность. Например, объединенное *министерство культуры, молодежной политики и спорта*. В качестве рабочей гипотезы можно утверждать, что данное министерство:

1. Берет на себя *лидерскую ответственность* за формулировку и реализацию всей системы работ, связанных с «культурной политикой» региона.<sup>9</sup>

щих формирование новой структуры управления).

<sup>9</sup> Лидерская ответственность предполагает, прежде всего, всю полноту компетенции за строительство инфраструктур для общественной политики нового формата. На первом шаге это будет предполагать:

- (1) Выделение элементов существующих инфраструктур и сетей, стратегически необходимых для формирующейся структуры управления. Что, в свою очередь, задает ориентиры для управленческих решений в контексте реформы БОР и административной реформы в целом. Так, например, решения по реорганизации правового статуса и полномочий бюджетных организаций должны приниматься из этого «слоя» стратегии.
- (2) Программная реорганизация инфраструктур управления предполагает выделение «пустых мест», т. е. формирование технического задания на достройку недостающих элементов организационно-правового регулирования публичной политики. Так, например, болевой точкой всех реформ государственного управления является непрозрачность распределения полномочий на стыке собственно государственного и муниципального уровней власти. Другой пример — почти полное отсутствие гражданских структур, в ведение которых входит высказывание публичной экспертной пози-

2. Является одним из лидеров (с соответствующими административными и бюджетными полномочиями) по формированию «антропологической политики» и, возможно, «политики пространственного развития» на данной территории.
3. Является соисполнителем решений, принимаемых региональными межведомственными комиссиями и лидерами направлений в сфере политик «безопасности жизнедеятельности» и «инноваций».
4. Наряду с прочими министерствами формулирует требования относительно критериев эффективности использования бюджетных средств в своей сфере<sup>10</sup>.

Степень участия министерства в проведении шести ключевых «политик» региона наряду с указанием на возможных партнеров в системе регионального политического управления демонстрирует-ся в табл. 2.

ции по приоритетам использования потоков «общественных финансов» (как бюджетных, так и внебюджетных, привлеченных) в рамках той или иной сферы (публичной политики).

<sup>10</sup> При этом понятно, что прогрессирующее падение доли (но никак не абсолютной величины) бюджетных средств при общем росте ресурсов, привлекаемых в данную сферу, является общим показателем для всех органов власти. Однако, создание конкретных показателей эффективности и соответствующей системы мониторинга (динамического исследования) является базовой компетенцией Министерства финансов РФ.

Таблица 2

**Степень участия министерства в проведении ключевых «политик» региона**

Региональные политики	Степень участия министерства			Министерства и департаменты — партнеры
	Лидирующая позиция	Высокая степень участия	Участник общей программы	
Финансово-бюджетная			+	— финансов; — бизнеса и предпринимательства — инвестиций и т. д.
Пространственного развития		+		— миграции — строительства и арх. планирования — транспорта и т. д.
Антропологическая		+		— образования — здравоохранения — миграции и т. д.
Культурная	+			— инвестиций — туризма — общественных организаций и т. д.
Инновационная			+	— промышленности — образования — финансов и т. д.
Безопасности жизнедеятельности			+	МВД, ЖКХ, миграции и т. д.

По каждому из шести направлений (политик) необходимо сформулировать гипотезу об *интегральных (структурообразующих)* индексах эффективности деятельности министерства — с учетом его конкретной роли, а также возможности детализации индекса в систему количественных и элементарных качественных показателей.

Дальнейшие комментарии к показателям эффективности деятельности по каждой из шести региональных «политик» даются с учетом того, что первый из них ориентирован на оценку уровня *капитализации тер-*

*ритории*, а второй характеризует достигнутый уровень *качества жизни*.

Финансово-бюджетная политика министерства предусматривает применение следующих показателей оценки эффективности:

1. *Падение доли бюджетных средств при общем росте финансирования сферы.* Бюджетные средства рассматриваются, прежде всего, как инструмент для привлечения дополнительных ресурсов в сферу, подконтрольную министерству. В данном случае возникают основания для практического применения понятия «общественные

финансы», в рамках которого государственный субъект выступает не в качестве распределителя, а координатора и консультанта финансовых потоков. Предполагается, что правильная координация способствует росту инвестиций, донорской и благотворительной помощи, социальной кооперации и иным способам привлечения корпоративных и общественных финансов.

2. *Рост спроса (в денежном выражении) на платные услуги в рамках своей сферы компетенции.*

Важным ограничителем данного показателя является установка не на замещение бесплатного сегмента, а на качественное расширение спектра услуг, представленных на уровне конкретной политики<sup>11</sup>.

Политика пространственного развития предусматривает использование следующих показателей:

1. *Индекса глобализации.* Индекс призван оценить уровень включенности территории в глобальную и национальную экономическую и социально-культурную

интеграцию. По сути дела, в этой точке прорисовывается качественное отличие «провинции» от «региона»<sup>12</sup>.

2. *Уровня мобильности населения либо уровня транспортной связности.* Уровень транспортной связности является упрощенным показателем степени мобильности на данной территории и, следовательно, включенности населения и самой территории в процессы национального и международного масштаба.

В случае применения «индекса мобильности населения» в процесс оценки вовлекаются значительно более сложные (косвенные) аспекты пространственного развития<sup>13</sup>.

<sup>11</sup> Так, например, быстрое развитие «технологии здоровья» в странах Западной Европы и США в 1960–1970 гг. сопровождалось ростом разнообразия и качества предложений на рынках профилактики здоровья и спортивной подготовки. Кроме того, эта социальная программа была поддержана (при помощи разработок в области моды и стиля) интересом ряда крупных корпоративных игроков. Именно к этому времени относится наиболее важный этап становления ряда фирм спортивной одежды, сети досуговых центров и т. д.

<sup>12</sup> Индекс глобализации высчитывается по 14 показателям, которые делятся на четыре группы. Первая — это уровень экономической интеграции в мировую экономику, где принимаются во внимание развитие торговли, инвестиции, движение капитала и пр. Вторая — персональные контакты, международный туризм, качество телефонной связи, денежные переводы, разного рода негосударственные трансакции. Третий показатель — развитость интернета и четвертый — политическая вовлеченность в дела мира, т. е. участие в международных организациях, ратификация международных договоров, вклад в деятельность миротворческих сил ООН и пр. [4].

<sup>13</sup> Следует подчеркнуть, что в этом случае перечень показателей не является детерминированным и может модифицироваться в зависимости от конкретной ситуации. В значительном большинстве случаев будут, как правило, использоваться следующие индикативные параметры:

— потенциал миграционной аттрактивности (ПМА);

Антропологическая политика (развития человеческого капитала) применяет следующие критерии:

1. *Индекс человеческого развития (ИЧР)*. Индекс человеческого развития или индекс развития человеческого потенциала — специальный индекс, объединяющий три показателя:
  - долголетия, измеряемого ожидаемой продолжительностью жизни;
  - образования, измеряемого комбинацией двух критериев: грамотности взрослого населения и уровня реализации трех ступеней образования (начального, среднего и высшего);
  - материального уровня жизни, измеряемого величиной реального ВВП на душу населения, т. е. величиной, переведенной в доллары с помощью паритета покупательной способности<sup>14</sup>.

- индекс динамики плотности населения (ИДП);
- коэффициент социального взаимодействия (КСВ).

В основном эти показатели используются для прогноза развития систем расселения на территории и должны дополняться коррелирующими показателями плотности инфраструктур — транспортных, связи и пр.

<sup>14</sup> Индекс человеческого развития впервые был предложен в 1990 г. группой исследователей Программы развития ООН. Кроме общего рассчитывается ИЧР для различных этнических, гендерных и социальных групп, а также регионов. За время своего применения ИЧР был модифицирован в двух своих компонентах: показателях образования и дохода. Показатель образования ныне определяется как грамотность населения с учетом среднего числа лет обучения.

2. *Индекс гражданской зрелости*. Показатель требует исследовательской разработки. При этом, уже на этой стадии понятны его основные проектно-целевые характеристики. Так, например, уровень и степень вовлеченности молодежи в системы управления, возрастной порог, где возможно автономное существование (экономическое, социальное, политическое и пр.) молодой семьи и т. д.

Культурная политика, в которой предусматривается применение следующих показателей эффективности:

1. *Уровень символической капитализации территории (региона)*<sup>15</sup>. Показатель определяет степень символической включенности территории (в данном случае — региона) в национальное и мировое пространство. Учитывается число брендов национального и мирового уровня, отражающих специфику хозяйственной и социально-культурной деятельности на территории, степень «узна-

В области доходов в качестве пороговой величины используется среднее мировое значение ВВП на душу населения.

Если страна (территория) находится выше среднемирового значения ВВП, то увеличение дохода на душу населения рассматривается в качестве уменьшения ее предельного вклада в человеческое развитие. Считается, что страны с ИЧР менее 0,5 имеют низкий уровень человеческого развития; 0,5–0,8 — средний уровень; 0,8 и выше — высокий уровень развития.

<sup>15</sup> Требуется дополнительная проектно-целевая разработка данного показателя.

ваемости» региона на карте культурных, информационных и туристических потоков. И наоборот, присутствие мировых и национальных символов на данной территории.

2. *Индекс социально-культурной связности (индекс региональной идентичности, индекс «доверия»)*. Показатель определяет степень социально-культурного доверия (или, в иных терминах, региональной идентичности) территории. При наиболее простом рассмотрении он отражает характер социальных, поколенческих, этнических, конфессиональных и т. д. отношений на региональном уровне. В более сложных комплексах социальных связей индекс региональной идентичности является одним из наиболее современных методов мониторинга потенциала капитализации территории<sup>16</sup>.

<sup>16</sup> Современное региональное управление стремится разрешить противоречие между глобальной логикой капитала, ищущего точки для роста, и пространственно ограниченной логикой территорий, стремящихся «связать капитал» на местном уровне. Нужно заметить, что зависимость территории от капитала здесь значительно выше. И поскольку государство все более теряет контроль над этим балансом, цели регионального культурного развития становятся все более очевидными. В экономической политике роль инвестиционных стимулов со стороны государства падает, а специфически региональные ресурсы (человеческие и социальные ресурсы, качество жизни, экология в широком смысле — то, что является основой и проявлением социо-культурной идентичности) возрастают в цене.

Инновационная политика предусматривает применения следующих критериев оценки:

1. *Индекс диверсификации хозяйственно-экономической системы*. Интегральный показатель оценивает плотность хозяйственных цепочек, проходящих через территорию региона и, следовательно, совокупный потенциал инновационно-технологической активности в этих сферах деятельности. По сути, индекс диверсификации в динамике демонстрирует дрейф от традиционно индустриальных форм экономики к нео- и постиндустриальным экономическим формам — с учетом необходимых инфраструктур (таким, как венчурный капитал, исследовательские и проектные разработки, правовой климат и т. д.).
2. *Количество патентов, реализованных в реальных венчурных работах*. Этот количественный показатель применялся и ранее. Отличием сегодняшнего критерия, однако, является необходи-

Таким образом, региональная идентичность начинает играть особую роль в современной экономике и политике. С одной стороны, она заполняет нишу, ранее определяемую классовой принадлежностью и связанными с ней инструментами идеологической мобилизации. С другой стороны, она отличается от националистических норм идентичности и, тем самым, преодолевает барьер провинциализма. Поскольку регион является «открытой системой», то и формы политической мобилизации являются здесь предметом общественного договора (следствием гражданской политики, а не идеологии).

мость определить баланс между заявленными и реализованными инновационными проектами и разработками. Кроме того, эффективность политики инноваций определяется степенью вовлечения определенных целевых социальных сообществ в инновационную активность. Так, например, речь может идти об общем количестве студентов и аспирантов, реально вовлеченных в исследовательские разработки и научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы — что задает еще один контекст для оценки эффективности образовательной реформы и молодежной политики в целом.

Политика безопасности жизнедеятельности предполагает применение следующих показателей оценки эффективности:

1. *Индекс «комфортности»*<sup>17</sup>. Требуется специальная разработка ин-

<sup>17</sup> Понятие «рейтинга комфортности» может быть значительно шире, чем рассматривается в настоящей статье. Так, например, этот показатель использовался специалистами журнала «Economist» на основе информации о представлениях граждан об условиях проживания в той или иной стране. Рейтинг был составлен экспертами журнала «Economist» на основе информации о представлениях граждан об уровне комфорта проживания в той или иной стране в 2005 г. Итоговый балл оценки этого критерия для каждого государства формировался из целого ряда показателей, среди которых следует выделить 9 главных, оказывающих наибольшее влияние на оценку качества жизни и степень удовлетворенности ею в той или иной стране:

- уровень дохода (или ВВП) на душу населения;

тегрального показателя, показывающего степень безопасности для «вливающихся» на территорию человеческих потоков —

- степень удовлетворенности системой здравоохранения страны;
- степень соблюдения различных гражданских свобод;
- уровень безработицы;
- комфорт в семейной жизни;
- климатические условия;
- политическая стабильность и безопасность;
- степень выраженности равенства полов;
- уровень развития общественной жизни.

Показатели были получены путем опросов общественного мнения по различным областям жизни. В результате по совокупности показателей в качестве «лучшей страны для проживания на планете на текущий момент» оказалась Ирландия, несмотря на то, что по главному критерию — «уровню дохода на душу населения» — она не вошла в первую пятерку. При этом остальные факторы настолько благоприятны, что все вместе они выводят эту страну в лидеры рейтинга. Итоговый балл, набранный Ирландией, составил 8,333. Эксперты отмечают, что Ирландия выбилась в лидеры еще и потому, что она с успехом совмещает самые желаемые ценности нового времени (высокий уровень ВВП, низкая безработица, политические свободы) с уважением и сохранением ключевых элементов традиционного образа жизни (стабильная семья, активная общественная жизнь, высокий уровень моральных норм).

Порог в восемь баллов (из десяти теоретически возможных) преодолели только четыре страны списка: Ирландия, Швейцария, Норвегия и Люксембург (8,068, 8,051 и 8,015 балла соответственно). При этом Люксембург оказался на четвертой позиции, несмотря на то, что эта страна — первая в мире по уровню дохода на душу населения.

Первая десятка демонстрирует, что наиболее благоприятные условия проживания

от физического индекса «комфортности пребывания на территории» до социально-правовых и экологических гарантий, включая, например, спектр услуг страховых компаний и т. д.

2. *Темпы роста продолжительности жизни.* На этом уровне фиксируются как параметры личной и социальной безопасности (от физической до этнокультурной и правовой), так и показатель снижения смертности на всех этапах возраст-

населения имеются в странах Европы: 9 мест занимают европейские страны, которые «разбавляет» только Австралия, находящаяся на 6 месте (7,925 балла). Франция, Германия и Англия получили в этом рейтинге 25, 26 и 29 места соответственно.

При этом достаточно высоко поднялись избранные представители азиатского мира: 11 позиция у Сингапура, 17 — у Японии, 18 — у Гонконга, 21 — у Тайваня, 30 — у Южной Кореи. Соединенные Штаты Америки оказались лишь на 13 месте по показателю индекса качества жизни (7,615 балла).

Из числа восточноевропейских государств выше всех в рейтинге поднялись Словения (27 место — 6,986 балла) и Чехия (34 место — 6,629 балла).

Несмотря на полное отсутствие военно-политической стабильности и постоянный риск для граждан погибнуть в результате терактов или нападений, на 38 позиции рейтинга оказалось государство Израиль. Среди стран бывшего СССР наивысшие показатели принадлежат прибалтийским республикам: 63 место у Литвы (6,033 балла), 66 — у Латвии (6,008 балла), 68 — у Эстонии (5,905 балла), а также у Армении и Азербайджана, занявших 85 и 86 места (5,422 и 5,377 балла). Украина оказалась лишь на 98 месте, Белоруссия — на 100. Всего в рейтинге 111 стран, и последнюю строчку в нем занимает Зимбабве.

ной лестницы<sup>18</sup>. Этот показатель пересекается с индексом «человеческого развития», который используется в рамках «антропологической политики».

Обобщенная гипотеза интегральных показателей (индексов) реализации основных региональных политик приведена в табл. 3.

В рамках ключевых политик на региональном уровне будет формироваться критериальная база оценки деятельности органов исполнительной власти. При этом важно понимать принципиальное отличие способов оценки, применяемых в рамках административно-отраслевой логики, с одной стороны, и на уровне нового формата публичной государственной политики — с другой<sup>19</sup>. В первом случае наиболее значимыми выступают сугубо количественные показатели произведенных услуг — чаще всего, вне их связи со стратегическими целями органа управления. Во втором — требуется разработка интегральных показателей, обеспечивающих реальное «присутствие» субъекта управления в региональной политике.

<sup>18</sup> На уровне количественной детализации данного индекса возможно появление прямых и косвенных параметров. Например, в ряде случаев используется такой показатель как снижение доли летальных исходов при ДТП.

<sup>19</sup> С учетом требований административной реформы, реформы государственного управления и реформы местного самоуправления. Все они направлены на поиск новых управленческих и политических ресурсов в секторе публичной политики и «общественных энергий».

Таблица 3

**Интегральные показатели (индексы)  
реализации основных региональных политик**

Региональная политика	Капитализация территорий	Качество жизни
	<i>Предположительный вид интегрального показателя</i>	
<i>Финансово-бюджетная политика</i>	Падение доли бюджетных средств при общем росте финансирования сферы деятельности	Рост спроса на платные услуги в данной сфере деятельности при сохранении сектора бесплатных услуг
<i>Политика пространственного развития</i>	Индекс глобализации	Уровень мобильности населения
<i>Антропологическая политика</i>	Индекс человеческого развития	Индекс гражданской зрелости
<i>Культурная политика</i>	Уровень символической капитализации территории	Индекс социально-культурной связности (региональной идентичности)
<i>Инновационная политика</i>	Индекс диверсификации экономической системы.	Количество патентов, реализованных в реальных венчурных разработках
<i>Политика безопасности жизнедеятельности</i>	Индекс «комфортности»	Темпы роста продолжительности жизни

Например, если предположить, что критерием оценки деятельности департамента спорта является динамика роста продолжительности жизни населения, то, тем самым, будет обеспечиваться его влияние на «антропологическую политику», «культурную политику» и «политику безопасности жизнедеятельности». В этой связи актуальной становится задача взаимодействия с департаментами культуры, здравоохранения, социальной политики и другими подразделениями администраций — вплоть до принятия решений об изменении структуры управления на уровне регионального правительства или создания соответствующей межведомственной комиссии.

Таким образом, создаваемая критериальная база должна соответствовать решению управленческих задач:

- формировать основания для динамического мониторинга и слежения за практикой деятельности исполнительной власти;
- предоставлять информацию, необходимую для принятия решений по реорганизации управленческих структур — в случае дисбаланса между уровнем ответственности и объемом административно-политических ресурсов.

Логика перехода от отраслевых к интегральным показателям деятельности условного министерства описывается в табл. 4.

Таблица 4

## Переход от отраслевых к интегральным показателям деятельности

	Административно-отраслевая логика: существующие оценки деятельности ОИВ	Логика «новой региональной политики»: примеры интегральных критериев ОИВ	Примеры влияния на различные сегменты общей региональной политики
Спорт	Массовость предоставляемых услуг, количество медалей и иных «знаков» спортивных успехов	Индекс продолжительности жизни, индекс региональной идентичности	Антропологическая политика, политика безопасности жизни, культурная политика
Молодежь	Количество вовлеченных в молодежные организации и структуры людей, отсутствие в молодежной среде радикальных эксцессов	Индекс гражданской зрелости, динамика рождаемости <sup>20</sup>	Антропологическая политика, культурная политика, инновационная политика
Культура	Массовость предоставляемых услуг, массовость охвата населения, количество «единиц хранения» и иных культурных артефактов и событий	Индекс региональной идентичности Уровень символической капитализации территории	Культурная политика, антропологическая политика, пространственная политика

Существенным является то обстоятельство, что новые показатели эффективности как бы «поглощают» традиционные отраслевые индикаторы — не отрицая их, но, при этом, вводя в рамки стратегической целесообразности. Так, например, предлагаемый индекс «общественной связности» (региональная идентичность) формируется, в том числе, на основе предоставляемых услуг. Увеличение объемов при одновременном росте, скажем, межэтнической напряженности свидетельствует об общей неэффективности работ по реализации региональной культурной политики.

Дальнейшая разработка индексов эффективности связана с анали-

зом долгосрочных целей региональных структур управления. Кроме того, разработка детальных (количественных и упрощенных качественных) показателей должна основываться на конкретных статистических данных учреждений и организаций соответствующего министерства с учетом программ, предусмотренных в ходе осуществления реформы социальной сферы, а также ряда других реформ — местного самоуправления, административной, ЖКХ и т. д.

<sup>20</sup> К примеру, известный демографический показатель — суммарный коэффициент рождаемости.

1. *Зубаревич Н.* Проблема социального неравенства регионов: возможно ли реальное смягчение? // Управленческое консультирование. 2009. №3. С. 154–169.
2. Концепция Стратегии социально-экономического развития регионов Российской Федерации [Электронный документ] // Сайт кафедры труда и социальной политики РАГС. URL: [http://www.ksoopol.rags.ru/files/konc\\_reg.htm](http://www.ksoopol.rags.ru/files/konc_reg.htm) (дата обращения 16.10.2009).
3. *Медведев Д. А.* Россия, вперед! [Электронный документ] // Газета.ru 2009. 10 сентября. URL: [http://www.gazeta.ru/comments/2009/09/10\\_a\\_3258568.shtml](http://www.gazeta.ru/comments/2009/09/10_a_3258568.shtml) (дата обращения 16.10.2009).
4. Новейшие исследования и публикации А. Т. Kearney [Электронный документ] // Сайт международной консалтинговой компании А. Т. Kearney. URL: [http://www.atkearney.ru/4\\_3.htm](http://www.atkearney.ru/4_3.htm) (дата обращения 16.10.2009).
5. *Паппэ Я. Ш., Галухина Я. С.* Российский крупный бизнес: первые 15 лет. Экономические хроники 1993–2008 гг. М.: ГУ ВШЭ, 2009.
6. Реформирование социальной сферы в условиях перехода к рыночной экономике / Под ред. Н. С. Слепцова. М, 2007.
7. Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года [Электронный документ] // Официальный сайт Президента Российской Федерации. URL: <http://archive.kremlin.ru/text/docs/2009/05/216229.shtml> (дата обращения 16.10.2009).
8. *Тихонова Н. Е.* Приоритеты социальной политики государства в оценках и представлениях россиян // Управленческое консультирование. 2006. №3. С. 78–91.
9. *Шишкин С. В.* Здоровоохранение и образование в России: логика и направления реформ // Управленческое консультирование. 2005. №. 2. С. 161–177.
10. *Щедровицкий П.* России нужна революция госуправления [Электронный документ] // Российское экспертное обозрение. 2006. №5. URL: <http://www.rusrev.org/content/review/default.asp?shmode=8&ids=137&ida=1523&idv=1527> (дата обращения 16.10.2009).

## С. Л. СЕРГЕВНИН О НЕКОТОРЫХ АСПЕКТАХ СОВРЕМЕННОГО КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМА

### КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:

*конституционно-правовая наука, конституционное развитие, глобализация, судебное нормотворчество*

### KEY WORDS:

*constitutional legal science, constitutional development, globalization, judicial rulemaking*

Настоящая статья посвящена анализу отдельных наиболее важных, с точки зрения автора, проблем современной конституционно-правовой науки, таких как направления конституционного развития, влияние глобализации на содержание конституционных принципов, наконец, вопросы судебного нормотворчества.

Конституция как своеобразная «несущая конструкция» современного государства выступает объектом пристального научного внимания со стороны представителей различных отраслей социального знания. Юридическая наука, прежде всего теория государства и конституционное право, не могут оставаться в стороне от исследований конституционного феномена, более того, не могут при этом не определять своеобразный вектор анализа явлений и процессов конституционного функционирования и развития, поскольку они составляют собственный, самый непосредственный предмет конституционно-правовой науки.

В этой связи хотелось бы привлечь внимание читателя к некото-

Special problems of the contemporary constitutional legal science which are the most important from the author's point of view are analyzed in the article. Among the problems are the directions of constitutional development, influence of globalization on the content of constitutional principles and, at last the issues of judicial rulemaking.

рым, как нам представляется, наиболее актуальным в теоретическом, равно как и прикладном, плане вопросам современного конституционализма, к числу которых следует отнести:

- перспективы и направления конституционного развития (возможности конституционной реформы);
- характер влияния современных глобализационных процессов на восприятие конституционных принципов, в частности, осуществления государственной власти на основе принципа разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную;
- вопросы судебного нормотворчества и связанную с ними общетеоретическую проблему системы

юридических источников (форм) современного отечественного позитивного права, которую, в свою очередь, невозможно рассматривать вне жесткого контекста деятельности Конституционного Суда.

Конституция, поскольку она является конструктивной основой правовой государственности, требует чрезвычайно бережного к себе отношения. В этой связи возникает вопрос о возможностях конституционного развития и о том, в какой мере динамика конституционных правоотношений, диктующая необходимость модернизации Конституции, может затрагивать устойчивость конституционной системы как оплота правовой государственности.

В этом направлении видится два основных пути движения к адаптации существующего конституционного нормативного массива реалиям современного уровня общественного развития.

Во-первых, нельзя забывать о потенциальных возможностях внесения конституционных поправок и пересмотра Конституции (гл. 9). Указанный путь (он условно может быть назван позитивистским) представляется малопродуктивным применительно к реальным отечественным условиям, поскольку Конституция сама по себе является сложным системным образованием и неосторожная частичная модернизация нормативного текста может повредить устойчивости глобальной конституционной конструкции. Поэтому

в рамках данного пути конституционного развития (реформирования) более приемлемыми представляются изменения отдельных нормативных конструкций.

Во-вторых, реализация регулятивного потенциала Конституции как нормативной основы правового государства возможна посредством деятельности Конституционного Суда Российской Федерации, в функционале которого (по сути — у единственного органа государственной власти в системе отечественного государственного механизма) закреплено полномочие легального толкования федеральной Конституции. Данное направление обновления формально-юридического конституционного текста невозможно при помощи позитивно-правовой методологии. Здесь неизбежным представляется более широкий подход к пониманию социально-правовых явлений и процессов, позволяющий выявить и артикулировать конституционные принципы, быть может не имеющие своего непосредственного вербального воспроизведения в изначальном тексте Конституции Российской Федерации 1993 г.

При этом под конституционными принципами следует понимать «юридизированные» конституционно значимые ценности. Совершенно очевидным представляется то обстоятельство, что сами по себе социальные ценности, имеющие конституционное значение, не могут не находиться в постоянной динамике. Именно по этой причине, оставаясь лингвисти-

чески неизменным, конституционный текст может и должен соответствовать реальным для данного конкретного исторического момента социальным ценностям. Это, однако, ни в коей мере не означает релятивизма Конституции.

Неизменность юридической Конституции сама по себе является существенной гарантией невозможности ревизии фундаментальных нормативных положений Основного Закона. (Отметим, что отсутствие данной возможности прямо вытекает из содержания и смысла нормативных положений ст. 16 Конституции РФ). И лишь в этих жестко формализованных рамках в условиях подлинно правового государства может происходить деятельность Конституционного Суда, направленная на адаптацию позитивной догмы Конституции к актуальным социальным ценностям, выработанным общественной жизнью до уровня принципов. Роль конституционной юстиции в данном случае сводится к поиску и анализу новых конституционных принципов (являющихся, несомненно, и принципами правового государства) в целях их последующего включения в фактическую (реальную, живую) Конституцию посредством нормативного закрепления (юридизации) в соответствующих итоговых актах.

По существу аналогичная работа проводится Конституционным Судом при выработке новых правовых позиций в процессе выявления конституционно-правового смысла проверяемых нормативных положений

ординарного законодательства. Ведь сохранить сомнительную с точки зрения сложившейся правоприменительной практики норму в правовой системе, придав ей новый содержательный смысл, можно лишь исходя из фундаментальных конституционных положений (принципов), которые, оставаясь в своем изначальном текстуальном воспроизведении, могут не поспевать за социальной реальностью, а потому требуют постоянной актуализации («оживления») и юридико-технической адаптации посредством решений Конституционного Суда.

В этой связи вновь возникает вопрос о перечне форм (источников) отечественного права и о возможности включения в этот перечень актов Конституционного Суда. Немало воды утекло с тех пор, когда сама постановка вопроса о допустимости судебного прецедента в качестве формального источника права применительно к отечественной правовой системе (в свое время социалистического типа, а теперь — по существу относящейся к континентальной правовой семье) считалась порочной либо, по крайней мере, несерьезной. Однако реалии глобализационных процессов, в том числе в правовой сфере, постепенно расставляли все по своим местам, хотя опасения относительно «химеры судебного нормотворчества» продолжают существовать.

Мощный и, увы, неизбежный процесс конвергенции основных правовых систем современности (романо-

германской и англо-саксонской) сопряжен с постоянным взаимопроникновением объективных свойств и характерных особенностей обеих семей, что не может не способствовать их взаимообогащению. Усиление роли судебной власти в системе государственного механизма, особенно в условиях правовой государственности, с одной стороны, помогает создать более совершенную и крепкую систему обеспечения конституционных прав и свобод граждан.

С другой стороны, сам факт подключения судебного нормотворчества к механизмам государственного нормообразования играет роль своеобразного стимулятора классической континентальной (европейской) модели формирования (санкционирования) нормативно-значимых правил общественного поведения людей в лоне «представительно-властного», законодательного «сектора» системы разделения властей, способствует динамизации процесса функционирования законодательной власти.

В то же время всемерное и неизбежное усиление роли статутного права в англо-саксонской правовой семье помогает в определенном смысле ограничить, дисциплинировать работу судебной системы, дискреция которой в условиях правовой государственности не может не быть лимитирована правовым законом.

Можно, по всей видимости, утверждать, что современное — «пост-классическое» восприятие принципа разделения властей (ст. 10 Конституции РФ) не может не предполагать

более жесткого акцента на второй — после собственно разделения — фундаментальной составляющей этого принципа, а именно — на системе сдержек и противовесов. Последнее означает — исключительно в целях обеспечения принципов правового государства — более интенсивное взаимопроникновение нормоустановительных, нормоприменительных и нормостабилизационных составляющих функционала классической триады — законодательной, исполнительной и судебной власти.

Пристальное внимание к нормотворческим, а не только к правоприменительным и правоинтерпретационным возможностям судебной власти с неизбежностью приводит к выводу о необходимости модернизации понимания конституционного принципа осуществления государственной власти на основе ее разделения на законодательную, исполнительную и судебную (ст. 10 Конституции РФ). Общий взгляд на функциональное предназначение органов государственной власти, разнесенных по трем основным «ветвям», требует осознания того обстоятельства, что общесоциальное предназначение и имманентная правовая природа парламента заключается главным образом в представительстве. По сути, парламент есть конечный транслятор народного волеизъявления и по этой причине управомочен носителем суверенитета устанавливать наиболее фундаментальные и, следовательно, общие по своему правовому содержанию принципы существова-

ния и функционирования общества, из которых вытекает содержание издаваемых законодательным органом норм.

При этом указанный орган государственной власти не может быть изолирован от системы правореализации как применительно к организации собственной работы (внутренний аспект правореализационных полномочий парламента), так и касательно возможностей принятия индивидуально-правовых актов, направленных в адрес иных игроков политико-юридического процесса — например, кадровые решения органа представительной власти (внешний аспект правореализационных полномочий парламента).

Парламент также функционально подключен к системе разрешения общественных конфликтов (например, отрешение от должности высших должностных лиц государства и т. п.), снятия социальных противоречий (эту функцию зачастую связывают с деятельностью судебной системы). Другое дело, что осуществление данного направления деятельности представительного органа возможно лишь посредством парламентских средств, отражающих представительную природу этого органа государственной власти. Отметим также, что последняя рассмотренная функция представительных органов государственной власти не является основной и носит скорее вспомогательный характер.

Система органов исполнительной власти также не может быть отстранена от нормотворческой деятельно-

сти, хотя терминологически может показаться, что нормотворческая составляющая не вполне совместима с правовой природой исполнительной власти. Однако иная постановка вопроса абсурдна и бессмысленна. Реализуя свое основное социальное предназначение — обеспечивать профессиональное управление общественными процессами — исполнительная власть не может достигать этой цели, не выполняя нормотворческую функцию по регулированию этих процессов. Чрезвычайно важно понимать, что реализация собственных полномочий бюрократии (органов исполнительной власти) невозможна без нормотворческой составляющей. При этом очевидна специфика нормативного правового регулирования в исполнительной системе — значительно большая конкретизация правовых предписаний, оперативный, в известном смысле даже инструктивный их характер. В этих особых предписаниях находят свою реализацию принципы и общие нормы, издаваемые органом народного представительства.

В то же время невозможно отрицать участие органов исполнительной власти в механизмах разрешения правовых споров, прежде всего в управленческой сфере, в области административных правоотношений. Разумеется, выполнение последней функции обеспечивается исполнительной властью (бюрократией) посредством специфических управленческих средств, не имеющих отношения к судебной процедуре и носящих

субсидиарный характер применительно к основному направлению деятельности бюрократической системы — позитивному социальному управлению.

Наконец, судебная власть, имея в качестве своего основного социального предназначения обеспечение баланса развивающейся общественной системы, достигает эту цель посредством разрешения правовых споров в процессе судопроизводства и, таким образом, приводит разбалансированную в результате правонарушения (системы правонарушений) социальную систему в состояние правового равновесия. При этом основная — юрисдикционная — функция заключается в разрешении конкретного правового спора (судить и рассуживать людей).

Однако деятельность судебной власти не может быть этим ограничена. На определенном этапе ее развития появляется квазисудебная функция, состоящая в оценке законности правового акта. В процессе нормоконтроля с неизбежностью возникает нормотворческая функция суда, который оперативно и профессионально может снять общественное противоречие посредством аутентичного восполнения пробела, образующегося в результате собственной нормоконтрольной деятельности суда.

Нелепо отрицать огромное регулятивное значение, которое имеют постановления пленумов Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ. Ознакомление с текстами указанных постановлений во многих

случаях дает основания для размышлений о соотношении судебной интерпретации юридической нормы и собственно нормотворческим процессом. В качестве примера можно обратить внимание читателя на постановление пленума Высшего арбитражного суда РФ «О некоторых процессуальных вопросах практики рассмотрения дел, связанных с неисполнением либо ненадлежащим исполнением договорных обязательств» от 23 июля 2009 г. № 57.

Зачастую грань между нормативной образующей и интерпретационной составляющих судебных решений столь тонка, что впору говорить, как это уже часто можно встретить в современной специально-правовой литературе, о смешанной правовой природе — о нормативно-интерпретационном характере судебных актов, являющихся результатом обобщения судебной практики и одновременно определяющих вектор дальнейшего развития этой практики. Следует особо подчеркнуть ценность постепенного, но неуклонного проникновения в отечественную правовую культуру признания нормативности решений Конституционного Суда РФ, учета содержащихся в них правовых позиций при формировании общей и арбитражной юрисдикционной практики, включения прямых ссылок на соответствующие акты Конституционного Суда РФ в текст судебных решений в качестве обоснования их резолюций.

Важно отметить и то обстоятельство, что для судебной власти не

исключена также исполнительная функция. При этом по аналогии с системой законодательных органов государственной власти она не является профилирующей при оценке правовой природы судебной власти, однако также имеет внутреннюю и внешнюю направленность. Внутренний аспект правоисполнительной функции суда сводится к принятию соответствующих правовых актов, касающихся организации его работы в качестве органа государственной власти. Внешний аспект затрагивает включенность судебных органов в систему сдержек и противовесов, являющуюся непосредственным элементом государственной власти на основе принципа разделения властей.

Таким образом, каждая из систем государственной власти (законодательной, исполнительной, судебной), разделенных с точки зрения различий своего социального предназначения, обладает соответствующим набором функций, а именно — нормотворческой, правоисполнительной и юрисдикционной. Указанные системы государственной власти осуществляют издание общеобязательных правил поведения, является участником управленческого процесса (в широком смысле), наконец, задействованы в снятии общественных противоречий посредством разрешения юридических споров. При этом каждая из ветвей государственной власти использует специфический, только ей присущий набор правовых средств выполнения этих функций, такая специфика предопределяет

особенности правовой природы каждой из систем государственной власти. Важно, конечно, помнить, что приоритетной является лишь одна из трех основополагающих функций. Остальные имеют лишь субсидиарное значение.

Продолжая рассуждения о судебном нормотворчестве, следует обратить внимание на вновь возникающую систему взаимного дискреционного сдерживания в паре «законодатель — суд», поскольку нормотворчество и того, и другого способствует очевидному качественному совершенствованию профессиональной деятельности каждого. Получая соответствующий нормообразующий сигнал от Конституционного Суда, Федеральное Собрание имеет возможность устранения дефектов, очищения системы правового регулирования от «юридического мусора». Причем, вектор законодательной модернизации уже задается нормой судебного постановления, содержащей конституционно-правовой смысл той жизненной ситуации, того сплетения общественных отношений, регулирование которых в итоговом акте Конституционного Суда признается порочным.

Однако данная логика должна быть завершенной. Имеется в виду то немаловажное обстоятельство, что согласно положениям части четвертой ст. 79 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» в случае признания решением Конституционного Суда РФ нормативного

правового акта не соответствующим Конституции РФ полностью или частично либо в случае, если из содержания такого решения вытекает необходимость устранения возникшего пробела в правовом регулировании, до принятия соответствующего нового нормативного правового акта непосредственному применению подлежит Конституция РФ.

Очевидным представляется то, что именно конституционно-правовые принципы, причем, как текстуально воспроизводимые в соответствующих нормах Основного Закона, так и выводимые посредством имеющей особую правовую природу процедуры конституционного судопроизводства, положенные в обоснование неконституционности дисквалифицированной законодательной нормы, являются направляющими непосредственного применения Конституции. По сути именно эти принципы призваны создать каркас новой системы правового регулирования применительно к соответствующему участку общественных отношений. Законодатель не вправе осуществить в данном случае нормоустановление вне контекста выявленного конституционно-правового смысла спорной нормативной ситуации.

В случае же если Конституционный Суд при формулировании своего решения использует технико-юридический алгоритм восполнения правового пробела по принципу «до момента принятия законодателем соответствующего акта следует исходить из следующего нормоположения», мы

являемся свидетелями появления судебной нормы, обеспечивающей прямое действие Конституции, необходимость которого вытекает из предписаний ч. 1 ст. 15 Конституции РФ и ч. 4 ст. 79 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации». С одной стороны, данная судебная норма восполняет юридический пробел, неизбежно создаваемый в результате дисквалификации правовой нормы в конституционном процессе, следовательно, обеспечивает непрерывность правового регулирования соответствующей группы социальных отношений и стабильность функционирования общественной системы в соответствующем ее секторе.

С другой стороны, такое судебное нормативное предписание правомерно ограничивает дискрецию законодательной власти в ходе осуществления правового регулирования уже в процессе законотворческом [см.: 1; 2; 3; 4; 5; 6; 7; 8; 9; 10; 11; 12].

При этом практика Конституционного Суда Российской Федерации в одних случаях идет по пути изложения судебной нормы в виде конкретного предписания, содержащегося в резолютивной части решения [напр., 2], в других случаях резолюция Конституционного Суда РФ дает предписание правоприменителю исходить из содержания правовых позиций, изложенных в мотивировочной части решения, освящая необходимость обеспечения непосредственного применения Конституции

соответствующими конституционно значимыми ценностями (напр., недопущение несоразмерных ограничений права граждан на личное проведение предвыборной агитации против всех кандидатов за счет собственных денежных средств [11]; недопущение несоразмерных ограничений имущественных прав граждан-должников и кредиторов, как субъектов гражданского оборота земельных участков [12] и т. п.).

Следует подчеркнуть далее, что, например, такая современная форма систематизации нормативных правовых актов как компьютерный учет уже давно активно интегрирует нормативные правовые позиции Конституционного Суда РФ в текст законодательных и иных нормативных правовых актов органов государственной власти. При этом не возникает вопрос о правомерности подобной интеграции нормативного материала. Это к тому же всемерно способствует максимальному достижению одной из важнейших задач систематизации — обеспечению удобства пользования нормативным материалом в процессе правоприменения.

Более того, непосредственное включение в текст нормативных актов конституционно-судебных норм (пусть пока в форме неофициального кибернетического учета в рамках нормативных правовых баз) способствует обеспечению единственно возможного варианта применения нормы закона с неременным учетом и в строгом соответствии с выявленным Конституционным Судом РФ

ее конституционно-правовым смыслом. Совершенно очевидным представляется то обстоятельство, что после принятия соответствующего решения Конституционного Суда Российской Федерации применение нормы закона либо иного нормативного правового акта возможно исключительно в рамках ее нового конституционно значимого содержания. Иной характер правоприменения свидетельствовал бы о фактически противоречащей Конституции деятельности юрисдикционных и иных правоприменительных органов, что с точки зрения общей оценки функционирования государственного механизма, представляется абсолютно недопустимой юридической аномалией.

Аналогичная оценка может быть распространена также на три основные формы самореализации права в рамках более общего процесса его осуществления (наряду с правоприменением): реализация субъективных прав, исполнение юридических обязанностей, соблюдение запретов, т. е. тех форм правореализации, при которых граждане достигают соответствующих правовых результатов посредством разнообразных правоотношений, не прибегая к помощи структур государственного механизма. В этом случае «конституционно обновленная» решением Конституционного Суда РФ норма также не может быть реализована соответствующим субъектом (гражданином) вне ее нового (подлинного) конституционного контекста, поскольку иной подход за-

трагивал бы сами основы правопорядка.

Важно обратить внимание на то немаловажное обстоятельство, что решения Конституционного Суда РФ могут как признавать проверяемую норму несоответствующей Конституции, так и рассматривать ее как «условно соответствующую» Конституции, т. е. сохраняющейся в правовой системе лишь постольку, поскольку это допускает выявленный Конституционным Судом РФ ее конституционно-правовой смысл (при условии ее применения в строгом соответствии с этим смыслом).

При этом в первом случае — полная дисквалификация нормы — решение Конституционного Суда РФ в целях обеспечения принципа стабильного функционирования правовой системы должно содержать меры, направленные на преодоление возникающего в такой ситуации правового пробела:

- определять порядок вступления решения в силу, а также порядок, сроки и особенности его исполнения и опубликования в соответствии с положениями п. 12 ч. 1 ст. 75 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»;
- давать соответствующие поручения (предложения) органам государственной власти, включенным в нормотворческий процесс, относительно принятия в необходимые сроки нормативных актов, восполняющих воз-

никший пробел в правовом регулировании;

- устанавливать временное регулирование общественных отношений впредь до законодательного восполнения нормативного пробела в случае невозможности применения принципов аналогии закона и аналогии права (например, если нормативная дисквалификация произошла в сфере регулирования посредством императивных правовых средств административных, уголовных и иных отношений).

Последний вариант по существу наполняет содержанием известный постулат непосредственного применения Конституции до принятия нового нормативного акта в случае дисквалификации соответствующей нормы (ч. 4 ст. 79 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»).

В другом случае — признание нормы «условно конституционной» — иными словами отвечающей критериям конституционности лишь в пределах требований к ее содержанию, установленных соответствующим решением Конституционного Суда РФ, в котором норма признана соответствующей Конституции, но лишь в том смысле, который выявлен данным решением (в этом случае можно говорить о частичной либо смысловой дисквалификации нормы) — пробел в правовом регулировании фактически отсутствует. Ведь в указанной ситуации дисквалифицированной по

существому оказывается правоприменительная практика, поскольку последняя разошлась с подлинным конституционным смыслом нормы и ее сохранение означало бы признание правомерности неконституционного правоприменения, что со всей очевидностью является недопустимым.

Пробел, таким образом, оказывается преодоленным самим решением Конституционного Суда РФ, содержащим новое и единственно возможное в последующей правоприменительной деятельности истолкование нормы, представляющее собой по сути новый нормативно-судебный текст. Однако отсутствие регулятивного пробела в случае смысловой дисквалификации нормы не означает отсутствия необходимости соответствующей государственно-властной деятельности по приведению частично дисквалифицированного нормативного материала (формально и текстуально сохраняющегося в нормативном акте) в соответствие с его новым конституционно-правовым смыслом. Следовательно, и в этом случае представляется необходимым включение механизма нормотворчества, в том числе и по причине «континентальности» отечественной правовой системы. Конституционно-судебное решение, имеющее свою ярко выраженную нормативную составляющую, инициирует титульное (легальное) нормотворчество, при-

званное, в свою очередь, обеспечить завершенность своеобразного процесса юридической инвентаризации, инициирует который конституционно-судебный спор, вызванный, в том числе, причинами несовершенства законодательной деятельности.

Перечисленные в представленной статье современные проблемы конституционного развития отнюдь не исчерпывают перечень вопросов, с которыми приходится сталкиваться специалистам, профессионально занимающимся теоретическими и прикладными аспектами Конституции. Среди других проблем, ожидающих своего рассмотрения, хотелось бы назвать соотношение судебного нормотворчества и судебной интерпретации, вопрос структуры судебных актов, являющихся формально-юридическими источниками права, проблему понятия и характеристики объективных свойств судебной нормы, вопрос об институционализации конституционного обычая и включении данной категории в научный, а возможно, и в практический юридический оборот, проблему определения конституционно-правовых основ разграничения титульного (законодательного) и бюрократического (административного) нормотворчества, как и многих других безынтесных вопросов, представляющих, однако, тему отдельной дискуссии.

1. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 15 января 1998 г. № 3-П.
2. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 23 декабря 1999 г. № 18-П.

3. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 18 февраля 2000 г. № 3-П.
4. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 27 апреля 2001 г. № 7-П.
5. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 2 апреля 2002 г. № 7-П.
6. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 12 апреля 2002 г. № 9-П.
7. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 15 марта 2005 г. № 3-П.
8. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 11 мая 2005 г. № 5-П.
9. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 14 июля 2005 г. № 9-П.
10. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 10 июля 2007 г. № 9-П.
11. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 14 ноября 2005 г. № 10-П.
12. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 12 июля 2007 г. № 10-П.

## В. А. АЧКАСОВ

# РОССИЯ В ГЛОБАЛЬНОМ МИРЕ

### КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:

*Россия, «золотой миллиард», глобализация, политическая элита, экономические преобразования, политические преобразования*

### KEY WORDS:

*Russia, "the golden milliard", globalization, political elite, economical reforms, political reforms*

В статье подробно анализируются причины усиливающейся экономической и интеллектуальной маргинализации России, превращения ее из объекта в субъект глобализации. Автор считает, что отсталость современной России связана, прежде всего, с «качеством» правящего класса, с неготовностью политических элит, руководителей крупных компаний и органов государственного управления к решению задач по осуществлению экономических и политических преобразований в стране.

Наиболее глубокий кризис, непосредственно связанный с глобализацией, возник в странах, находящихся не на периферии, а на полупериферии современной мир-системы, где сегодня оказались многие страны постсоветского пространства. Сам крах СССР, по мнению И. Яковенко, в конечном счете, обусловлен тем, что «мировое целое не согласовывалось с глубокой автономией огромного региона, на территории которого реализовывались неэффективные модели хозяйствования» [11, с. 92]. Советский Союз, по мнению большинства исследователей, распался прежде все-

The reasons of Russian economical and intellectual marginalization and transformation of the country from an object into a subject of globalization are in detail analyzed in the article. The author considers, that backwardness of the modern Russia is connected, first of all, with the quality of the ruling class, with unavailability of political elites, top management and organs of state power to the decision of problems on realization of economic and political transformations in the country.

го потому, что несостоятельной оказалась его экономика. Современная Россия, как и большинство постсоветских государств, пока не вписалась в новые общемировые процессы, обесценившие большинство прежних достижений, которые были предметом гордости советского народа. Результатом стал затяжной и труднопреодолимый социально-экономический и цивилизационный кризис, поставивший, на определенном этапе (1990-е гг.), под сомнение само существование России.

Глобализационный вызов лидеры нашей страны восприняли и, казалось

бы, осознали. «Россия сталкивается и серьезными внешними проблемами. Наша страна вовлечена во все мировые процессы, включая экономическую глобализацию», — отметил В. В. Путин в первом «Послании Федеральному Собранию РФ» 2000 г. [6]. Действительно, на рубеже веков российская политическая элита была поставлена перед необходимостью решать чрезвычайно сложные и во многом противоположные задачи: «Постсоветская трансформация замыкает Россию в мир собственных проблем в том отношении, что приходится думать о собственных проблемах, а не, скажем, о мировом революционном процессе. Но эти собственные проблемы могут решаться только на мировых рынках» [1, с. 167].

Кроме внутренних институционально-структурных преобразований, связанных с изменением базовых институтов в экономике, политике, социальной сфере и культуре, преодоления «эффекта одновременности», она должна искать адекватные ответы на вызовы, связанные с включением России в глобальные процессы. Наряду с большей открытостью страны и вхождением ее в различные международные политические и экономические организации разного уровня, причем, зачастую на правах младшего партнера, происходит также втягивание многих сфер жизни в мало контролируемые, а по некоторым параметрам и совсем неконтролируемые российскими правительственными и неправительственными агентами процессы.

Роль российской элиты как институализирующего, стабилизирующего и интегрирующего фактора, и одновременно «двигателя» перемен в этой ситуации чрезвычайно трудна и противоречива.

С одной стороны перед ней стоит задача создания эффективной национальной рыночной экономики, с другой, — включения ее в глобальный рынок, в рамках которого доминируют другие экономические акторы.

Сегодня по-прежнему важнейшей является задача построения российского национального государства — сильного и независимого, в то же время ключевым фактором развития страны является включение в процессы глобализации, вступление в наднациональные международные организации, действие которых неизбежно распространяется и на территорию России, ограничивая ее национальный суверенитет.

В современных условиях актуальна проблема сохранения территориальной целостности страны, при этом невозможно не учитывать тенденцию фрагментации российского пространства, дробления его на совокупность «островов модернизации» и деградирующую периферию, происходящих, в том числе, и под воздействием процесса глобализации. Исследователи отмечают увеличение разрывов в экономическом, социальном, культурном развитии не только по «горизонтали» — между регионами страны, но и по «вертикали». «Российская деревня в массе своей живет едва ли не на уровне бытовой цивили-

зации XVII в.; провинциальный город зачастую воспроизводит нравы прошлого (XIX в. — прим. авт.) столетия; а продвинутые обитатели столиц и индустриальных центров уже ощущают себя в Третьем Тысячелетии, уверенно накрываются «информационной сетью» в безвоздушном пространстве неработающей экономики», — пишет, в частности, Т. Филиппова [10, с. 179].

В современной России декларируется ориентация на создание институтов современной либеральной демократии, при этом ощущается «сопротивление материала», бюрократическое выхолащивание демократических институтов и процедур при молчаливом согласии общества. По данным социологических опросов, более 40% россиян по-прежнему являются носителями традиционалистских ценностей. Патерналистские установки по-прежнему доминируют в их сознании, они испытывают ностальгию по советскому прошлому, им чужды идеалы правового государства. Две трети респондентов убеждены, что России не подходит западный путь развития, практически поголовно они предпочитают твердую власть с гарантиями личной безопасности, а не полную демократию. Лишь четверть из них положительно относится к понятию «рынок» и 38,4% — к категории «частная собственность» и т. д. Конечно — большинство «традиционалистов» — это люди старшего поколения. Однако «даже в поколении 16–25-летних модернистская ориентация не стала доминирующей в от-

личие от последовательного традиционализма старших поколений. Это значит, что рассчитывать на смену существующей сегодня в российском обществе социокультурной модели взаимоотношений личности и государства в обозримом будущем вряд ли возможно», — констатируют социологи [7, с. 86–88].

Сегодня звучат декларации о необходимости «задействовать в управлении страной основные интеллектуальные силы общества» для вхождения России в новое «информационное общество», в то же время очевидна неспособность государственного руководства, политической и экономической и интеллектуальной элиты страны дать адекватные ответы на вызовы постиндустриального глобализирующегося мира. Чего, например, стоят теоретически правильные, но предельно абстрактные рекомендации экономиста Виктора Рязанова, считающего, что «для преодоления кризиса необходим переход к постлиберальной экономике, которая включает формирование эффективной системы планово-рыночного хозяйства, максимально приспособленной к условиям к российским условиям и благоприятной для постиндустриального типа производства, а также способной опереться на преимущественное использование интенсивных факторов экономического роста» [4, с. 182–183].

Однако, как представляется, причины усиливающейся экономической и интеллектуальной маргинализации России в ситуации динамичного

повышения спроса на знания, инициативность и научно-творческий подход связаны не с научно-промышленной отсталостью страны или доминированием носителей традиционалистского сознания среди населения, а в большей степени с «качеством» правящего класса, с неготовностью политической элиты, 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 [8].

В статье «Россия, вперед!» [3] Президент РФ Д. А. Медведев еще раз определил «пять стратегических векторов экономического развития нашей страны», заявив о том, что «эти цели реалистичны» и «задачи, поставленные для их достижения, сложны, но решаемы» сформулировал конкретные шаги по их решению:

Задача 1: «Мы будем поощрять и стимулировать научно-техническое творчество. Прежде всего, поддержим молодых ученых и изобретателей».

Сегодняшний реальный научный потенциал выглядит следующим образом: средний возраст преподавателей химического факультета СПбГУ — 67 лет, на физическом факультете чуть ниже; заработная плата ассистента без степени около 5 тыс. рублей;

Задача 2: «Средняя и высшая школа подготовит достаточное количество специалистов для перспективных отраслей».

Общеизвестно, что в этом году 25% первокурсников Московской Финансовой академии с высокими баллами по ЕГЭ не смогли повторно выполнить задания ЕГЭ на положительную оценку. Большинство технических вузов и естественнонаучных факультетов не имеют конкурса и потому вынуждены принимать всех, кто пришел, и доучивать по школьной программе;

Задача 3: «Мы пригласим на работу лучших ученых и инженеров из разных стран мира».

В России сложилась негативная практика по данному вопросу: за десятилетие (1991–2001 гг.) за рубеж из страны выехало более 3 млн человек (согласно же некоторым оценкам, число мигрантов из России, фиксируемое зарубежными источниками, как минимум на 20% превышает данные российской статистики). При этом большую часть покинувших страну граждан составили лица с высшим и незаконченным высшим образованием, т. е. налицо невозмещаемая «утечка лучших мозгов». Даже по минимальным оценкам, только в результате эмиграции ученых и специалистов наша страна ежегодно теряет не менее 25 млрд долларов [4, с. 198–199].

Как представляется, Россия на элитарном уровне пока не готова к превращению из объекта в субъект глобализации, а постоянно растущая

российская бюрократия препятствует реализации важнейших политических решений и росту эффективности экономики (по некоторым данным, только на взятки в России ежегодно тратится от 100 до 240 миллиардов долларов). Западные исследователи пишут о так называемом «ресурсном проклятии» России, поскольку слишком велика доля запасов природных ресурсов, за счет которых преимущественно формируется национальное богатство, при этом сохраняется государственный контроль над ними, что является серьезным препятствием в процессе осуществления экономических и политических преобразований страны [12]. Высокие цены на энергоносители в 2000-е гг. позволили серьезно укрепить и увеличить объем бюджета страны и повысить уровень

жизни населения. Отказ после 2003 г., от настойчивого продолжения структурных реформ уже оказал отрицательное воздействие на рост ВВП, который начинает замедляться. Неэффективность использования мощностей тормозит экономический рост, и это обязательно будет все более острой проблемой» [1, с. 213].

В этой связи актуальным представляется «прогноз», данный А. И. Соловьевым: «России еще долго придется сочетать в своем развитии и традиционалистские и прогрессистские элементы и тенденции. Ну, а в контексте мирового развития, наверное, мы будем играть роль периферии, которая будет постепенно подтягиваться к перспективным формам управления, уже существующим на Западе» [9, с. 148].

1. *Ватанабэ К., Лайн Р., Тэлбот С.* Взаимодействие с Россией. Следующая фаза. Доклад для Трехсторонней комиссии. М., 2007.
2. *Глобализация и постсоветское общество // Аспекты 2001 / Под ред. А. Согомонова и С. Кухтерина.* М., 2001.
3. *Медведев Д. А.* Россия, вперед! [Электронный документ] // Газета.ru 2009. 10 сентября. URL: [http://www.gazeta.ru/comments/2009/09/10\\_a\\_3258568.shtml](http://www.gazeta.ru/comments/2009/09/10_a_3258568.shtml). (дата обращения 16.10.2009).
4. *Пальников М. С.* Российская эмиграция в Европу: Оценка и перспективы // Актуальные проблемы Европы. Иммигранты в Европе: проблемы социальной и культурной адаптации. М., 2006.
5. *Постиндустриальный мир. Центр. Периферия. Россия. Сб. 3. Особый случай России.* М., 1999.
6. *Путин В. В.* Послание Федеральному собранию Российской Федерации 8 июля 2000 г. [Электронный ресурс] // URL: <http://president.kremlin.ru/text/appears/2000/07/28782.shtml>. (дата обращения 16.10.2009).
7. *Российская идентичность в условиях трансформации: опыт социологического анализа / Отв. ред. М. К. Горшков, Н. Е. Тихонова.* М., 2005.
8. *Рубанов В. А.* Об участии России в процессах глобализации мировой экономики. М., 2001.
9. *Соловьев А. И.* Россия только втягивается в глобальные мировые потоки // Проблемы становления гражданского общества в России. Материалы научного семинара. Вып.2. М., 2003.
10. *Филиппова Т.* Мифы «верхов» и «низов». Природа контакта // Мифы и мифология в современной России. М., 2000.
11. *Яковенко И. Г.* Российское государство: национальные интересы, границы, перспективы. М., 2008.
12. *Fish M.* St. Democracy Deriled in Russia: The Failure of Open Politics. Cambridge, 2005.

С. Н. ГАВРОВ

## РОССИЯ ПОСЛЕ КРИЗИСА: ВОЗРОЖДЕНИЕ ВСЕРОССИЙСКОГО ИМПЕРСКОГО МИРА

### КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:

*империя, Россия, идеология, власть, легитимность, демократия, авторитаризм*

### KEY WORDS:

*Empire, Russia, ideology, power, legitimacy, democracy, authoritarianism*

Автор, анализируя возможную политико-экономическую ситуацию в России после кризиса, приходит к выводу о неизбежности возрождения имперских настроений. По мнению автора, кризис расширяет рамки исторически возможного, делает будущее более вариативным. Кроме того, кризис подталкивает общество к новой, объединяющей его идеологии, что делает актуальным имперское наследие России и СССР.

The author's analysis of possible political and economical situation in Russia after the crisis results in the conclusion that revival of imperial feelings is inevitable. In the author's opinion the crisis expands the number of historical possibilities, as well as makes future more variable. Besides, the crisis pushes the society to the new consolidating ideology, that resulted in actualization of imperial heritage of Russia and the USSR.

Мы знаем, что историческое время не однородно. Когда все идет бескризисно, развивается поступательно, существует серьезное ограничение вариативности истории, что предполагает ее главный, по сути, одновариантный путь развития. Его можно отвергать, против него можно даже бунтовать, но это бессмысленно, это заведомо проигрышная позиция чудака и маргинала.

Но времена меняются, экономически тучные годы перемежаются скудными, когда общественные умонастроения естественно обращаются от материальных, к сверхматериальным ценностям. Невозможность массового увеличения материального потребления и улучшения качества

человеческой жизни способствует переводу общественных и научных размышлений от частного к общему. Вновь становится актуальной надежда на нацию и государство, вновь возникают воодушевляющие грезы общенационального успеха и спасения.

В России экономический кризис накладывается на национальное унижение, вызванное распадом СССР и сугубо локальным местом России в современном мире. Серьезный экономический рост последнего десятилетия переводил общественное внимание из области национального самоунижения к индивидуальному потреблению. Но в период кризиса увеличивать объемы и качество потребления стало невозможным.

Из теоретических разработок и практических обобщений социальных наук хорошо известно, что революции и важные общественные изменения случаются не тогда, когда общество переходит к социально-экономическим трансформациям и уровень жизни падает, а тогда, когда он растет, растут общественные ожидания, а потом случается резкий обвал. Сегодня мы находимся в ситуации такого обвала, несоответствия реального экономического положения массовым общественным ожиданиям.

В этой классической, прописанной в учебниках ситуации у власти будет возможность ее потерять [1, с. 218; 6, с. 34–40] или перевести энергию общественного недовольства вовне, от социального противоборства в область политики внешней, в значительной степени определяющей политику внутреннюю.

Если мы ничего или почти ничего не можем сделать в области экономики, надо переводить общество к внеэкономическим целям, к тому, что позволит воспринять материальные потери как естественную плату за приобретение большего — восстановление российского государства в его традиционном имперском ареале.

Еще 10–15 лет назад о таком историческом восстановлении большого и сильного российского государства трудно было даже помыслить. Причиной этому были иные коллективные и индивидуальные грезы, дающие смысл и цель индивидуальному цело-

веческому существованию и одновременно делающие власть законной, легитимизирующей ее в народном сознании.

Сразу после распада СССР большой коллективной иллюзией, в некоторой мере объединявшей общество и легитимизирующую власть, стали открывшиеся возможности капитализма, личного спасения и обогащения. У наиболее сильных или просто приближенных к власти людей, поверивших в возможности капитализма, получилось успешно реализовать в личной судьбе эти завышенные общественные ожидания. И речь здесь скорее даже не о сырьевых миллиардерах, а о людях, судьба которых схожа с биографией Е. А. Чичваркина, воплотившего американскую мечту в ее российском варианте (начал с руководства несколькими торговыми точками на рынке в «Лужниках», получил известность как российский предприниматель будучи председателем совета директоров компании «Евросеть»).

Теперь таких иллюзий нет, а привычка к относительно хорошей жизни, прежде всего в российских мегаполисах, уже есть. Эта привычка к хорошей жизни воспитывалась ростом реальных доходов, размахом потребительского кредитования, переполненными полками гипермаркетов, да и федеральные телеканалы в последние годы утверждали, что идем мы от хорошего к лучшему.

Согласно экономической теории и практике постсоветских преобразо-

ваний в странах Восточной Европы, проведение болезненных экономических реформ осуществляется настолько быстро, насколько это становится возможным при одновременном максимально глубоком снижении уровня жизни населения до потенциального минимума. При таком глубоком, шоковом падении дальше уровень жизни может только расти. В случае длительного экономического роста с последующим резким обвалом, несовпадением уровня жизни и общественных ожиданий ситуация в обществе становится все более напряженной.

Что же может обещать социальная теория в случае очередного исторического поворота России? Конечно, будущее не предопределено, мы можем судить не более чем о степени вероятности тех или иных вариантов исторического развития. Поразмышляем над наиболее возможными из них.

В России массовая общественная реакция на распад СССР, разделение в рамках различных государств людей русской / советской культуры все эти годы существовала преимущественно в скрытой, латентной форме. Но общество представляет собой не только социальный, но и биосоциальный организм, и вечная потаенность такой реакции в настоящем и будущем маловероятна.

Время активной фазы этой реакции долго не наступало, оно приходит только теперь. Здесь исторически совпадает многое, в том числе невозможность далее локализовать нацио-

нальные иллюзии в сугубо экономической сфере.

Главный для российской власти вопрос сегодня — неформальные, воспринимаемые народом как естественные основания ее легитимности в эпоху кризиса. В 1990-е гг. основания легитимности базировались на энергии разрыва с коммунизмом и возможностью жить без государства, добиваться экономического благополучия, опираясь на собственные силы.

В 2000-е гг. эта легитимность держалась на экономическом росте, перераспределении сырьевых сверхдоходов, телевизионной пропаганде. В эпоху кризиса экономический рост невозможен, а основывается только на пропаганде сохранить психологические основания легитимности довольно трудно. Начавшийся кризис идет по спирали, обращенной вниз. На каких-то ее отрезках кажется, что достигнуто дно, но это дно локальное, остановка в рамках нисходящего тренда. Кризис, пройдя финансовый и экономический этапы, имеет все шансы стать кризисом социальным.

Этап кризиса социального в своей наиболее активной стадии актуализируется как системный политический кризис. Чтобы удержать власть, придется прибегать к внутренним репрессиям (по принципу — порядок ради порядка), карательным мерам, не подкрепленным мобилизующей целью [6, с. 34–40], а потому нелегитимных в глазах общества. Высока вероятность того, что власть будет неизбежно меняться, причем, меняться

радикально, как на идеологическом, так и на персональном уровнях.

Есть и другой путь, позволяющий не только удержать власть, но и дать российскому обществу интегрирующие внеэкономические цели. Наиболее наглядной и понятной российскому обществу внеэкономической целью, может стать строительство новой Российской империи. Почему русские, белорусы, жители Восточной Украины — субэтноты одного народа имеют право жить в едином государстве, объяснять никому в России, на востоке Украины и в Беларуси нет необходимости. Вопрос стоит, разумеется, не о Средней Азии и Кавказе. Речь идет о теории Солженицына [5]: о реинтеграции в рамках унитарного имперского государства, славянских республик бывшего СССР, возможно, с участием Казахстана.

Идеология нового объединения проста — спасение от кризиса возможно только в рамках России или вместе с Россией. Что касается технологий возрождения империи, то ими может стать скупка разоряющихся предприятий, акций, отраслей экономики. На следующем этапе — ангажирование групп влияния, политических партий, подготовка, вербовка пророссийских элит.

Империя — универсум, вбирающий в себя народы, традиции, религии. Не важно, какой ты крови, важно, как ты служишь империи. Империя основана на идее служения. Мы снова входим в историческое время общего дела и общей судьбы. Оказавшись в зоне бифуркации, неопределенно-

сти будущего, мы выбираем возрождение имперского мира. Для себя лично и общества мы отдаем предпочтение цели и ценности, исходя из интересов духовной и физической жизни российского имперского мира.

Главное сохранить российский имперский мир в трансцендентном, в вечности, и воплотить его земное отражение. В нашей повестке дня — наполнение современной жизни духовными и культурными основами тысячелетнего славянского православно-монархического и имперского наследия, которое было несправедливо упразднено и варварски разрушено.

Мы не занимаемся искусственным конструированием энергий и нагромождением случайных проектов. Мы собираем наличные в обществе силы и энергии, даем им идейную и организационную площадку для объединения, синергии усилий.

Мы стремимся сплотить как людей следующих традиции, так и активистов из будущего, сконцентрировать в новом имперском проекте энергии, идущие из глубин славянской дохристианской истории, эпохи Романовых, времени пассионарного взлета СССР и будущего процветания российского имперского мира. Трудную дорогу строительства новой имперской России не осилит в одиночку ни одна из имеющихся в обществе сил, ни одна изолированная энергия.

Только вместе мы сможем преодолеть набранную в 1990-е гг. инерционную энергию духовного, материального и геополитического распада

России, ведь в новом веке российская власть старается замедлить скорость свободного падения России. Это падение было очень глубоким, теперь настало время мощной коррекции. По аналогии с валютными и товарно-сырьевыми рынками, можно говорить хотя бы о 50% восстановлении. Перерастет ли эта географическая, политическая, духовная и культурная коррекция в новое возрождение российского имперского мира — зависит от Божьего промысла в отношении России и наших совместных усилий по его воплощению в истории. Мы приближаем будущее, уже сейчас ощущая его силу и энергию, поле притяжения сильного российского имперского государства.

Постсоветские реформы, переход к новой жизни дается нам так мучительно трудно во многом потому, что общество отвернулось от идеи служения, разуверившись в достижении общего блага уже во времена позднего периода СССР. Но парадокс истории в том, что даже для построения демократического государства и рыночных отношений нужны идеалисты, люди, для которых очень важно общественное благо. Люди служения. Таких людей в постсоветской России оказалось трагически мало, несравнимо меньше, чем сто лет назад.

Наша беда в том, что в исторических катаклизмах XX в. мы почти потеряли, несмотря на весь свой внешний материализм и рациональность, этот небольшой идеалистический слой людей. Сто лет назад многие представители образованного обще-

ства были готовы работать во имя развития демократической республики, парламентаризма, исходя из идеи служения. Эти люди ставили интересы страны и народа выше своих частных экономических интересов.

Опасность сегодняшней ситуации в том, что без значимого количества таких людей во власти, во всех социальных группах устойчивая государственность почти невозможна. Историческая особенность российского гражданского общества как раз и состоит в идее служения [4, с. 65]. Это наш общий исторический путь, в этом сходятся помыслы и действия аристократии и разночинцев, большевиков и эсеров, русской интеллигенции — путь служения народу и отечеству. Идея служения — краеугольный камень российского гражданского общества.

Вспомним, что в империи Романовых еще сто лет назад имела место идея русского имперского мира, построенного на идее служения и личной заботы многих об общественном благе. Другой вопрос, что это общественное благо понималось по-разному, но левые (Н. Г. Чернышевский и В. И. Ленин) и правые (В. М. Пуришкевич и К. Н. Леонтьев) представители аристократии и имперской бюрократии не отрицали саму возможность общего блага и коллективного спасения. Пусть и по-разному, но они стремились к такому спасению.

Империя Романовых, начиная с эпохи царствования Николая I, все ближе подходила к четкому осозна-

нию и формулировке своей имперской грезы: Москва — Третий Рим, стоящий на основах православия, самодержавия и народности. Империя — наследник Византии, а через нее — великого Рима, а Рим преемник легендарной Трои. Это верность традиционализму и мифологическим временам, наследование вечности. Это абсолютная легитимность власти, идущая от Бога и от традиции.

В конкуренции грез на излете старого имперского времени победила мечта левая, коммунистическая, породившая новый русский имперский проект — СССР. Коммунистический проект стал невиданным вызовом буржуазному миру, вызовом красной России более развитым в культурном и техническом отношении странам Западной Европы и Северной Америки. С позиций современной экономической науки это совершенно невозможно, но экономисты слабо учитывают нематериальное. Они уже научились определять стоимость бренда, но еще не овладели методом определения стоимости коллективных грез [2, с. 193].

Стоимость коллективных грез выше стоимости брендов «Нисана», «Бритиш Петролеум» и иже с ними совокупно. Это надстройка над ними, то, что определяет историю, жизнь и смерть национальных экономик, судьбу нации и человека. Коллективные грезы порождают новые государства, великие войны и выдающихся исторических деятелей.

Что стало с коллективными российскими грезами сегодня? Их нет

или почти нет. Эпоха торжествующих потребителей, неверия, цинизма и апатии.

Мы проиграли холодную войну, и с нами поступили как с побежденными. Страна до сих пор находится в состоянии разгрома внешнего, геополитического, и упадка внутреннего, духовного и культурного. Этот упадок углубляется и сегодня, мы продолжаем тратить советское наследство в экономике, сохранять минимальный социальный порядок и нравственный строй общества за счет людей, воспитанных на советском искусстве. Наследство это хорошо всем, кроме одного — оно истощается, исчезает. На смену ему идет новый варвар — человек, воспитанный на западной массовой культуре, в лучшем случае виртуальный Симпсон, в худшем — молодая поросль семейства Адамс [3, с. 26–29].

Если не преодолеем распад внутренний, не преодолеем и внешний, постепенно исчезая, растворяясь на бескрайних просторах Евразии. Для физического выживания огромного государства (от Калининграда до Камчатки), сохранения российского мира нужна новая объединяющая и мобилизующая коллективная греза.

Новому русскому проекту нужен исторический масштаб и большая геополитическая игра, инструменты влияния на мировую политику и ее «закулисье». Нам необходимо восстановление российского имперского мира в новом, несоветском обличье. Россиянам отчаянно требуются кол-

лективные грезы для создания нового имперского проекта.

Сейчас настало время, приоткрывающее окно исторических возможностей для России, воцаряется период духовного и культурного возрождения российского имперского мира.

Россия сегодня де-факто является не национальным государством, а усеченным вариантом российской / советской империи. Строительство собственно национального государства даже в духе конструктивизма, на основе гражданской нации, возможно не на всей территории страны, а, скорее, в границах Московского царства. В своем нынешнем, промежуточном виде Российское государство не трансформируемо, оно так и будет дрейфовать между империей и национальным государством, демократией и авторитаризмом.

Для национального российского государства многочисленные народы империи, как «инородцы», нужны не очень. Такое государство может только постепенно проваливаться в географию прошлого, до территории, которую оно занимало при Иване Грозном, возможно, и при Иване Калите. Но даже такое маленькое русское европейское государство с успешными гедонистами-потребителями не сможет существовать долго. В лучшем случае ему достанется небольшая, на одно-два десятилетия передышка истории, спокойное время, пока не пришли и не разрушили потребительский рай, вкупе с европейским квазигосударством, новые варвары.

Сегодня российскому государству не нужны патриоты, ему необходимы успешные потребители. Но общество не просто социальный, но и биосоциальный организм, который без патриотов, людей жертвенного служения России просто не выживет.

Новому российскому имперскому проекту нужны украинцы, белорусы, другие народы российского имперского ареала. Это старый имперский принцип — неважно, какой ты крови, важно, как ты служишь империи. Каждый народ приносит в общую имперскую симфонию что-то свое, давая синергию усилий и буйство красок жизни, все то, что питает имперскую пассионарность, стремление к общему делу и общей судьбе.

В исторических и социальных катаклизмах XX в. мы потеряли тысячелетнее российское государство: русские, люди русского языка и культуры, стали разделенной нацией.

За распадом, как уже не раз бывало в нашей истории, должно последовать воссоединение. Восстановление единого российского имперского государства — неимоверно сложный и болезненный процесс, но большая история всегда сложна и трагична.

Российская империя — СССР не уйдет в историческое небытие за годы или десятилетия. Подобно империи Римской, она будет умирать и возрождаться веками, меняя географическое расположение имперских столиц, национальность, язык и истоки пассионарности новых объединителей.

Мы не можем отчетливо видеть пути миграции имперских столиц, мы

можем лишь смутно преоцущать их. Киев, Москва, Минск, Алма-Ата, Константинополь, Санкт-Петербург... Этот список заведомо неполон, мы не

знаем конкретных конфигураций все более отдаленного будущего. Мы знаем только, что это будущее обязательно наступит.

1. *Гавров С. Н.* Имперская и демократическая парадигмы развития современной России // Управленческое консультирование. 2006. № 3. С. 211–220.
2. *Гавров С. Н., Мелихов А. М.* Имперская мечта как вариант патриотизма // Звезда. 2009. № 6. С. 189–195.
3. *Гавров С. Н., Никандров Н. Д.* Образование в процессе социализации личности // Вестник Университета Российской академии образования. 2008. № 5. С. 21–29.
4. *Резник Ю. М.* Гражданское общество как социокультурный проект современной России: возможности и парадоксы реализации // Управленческое консультирование. 2006. № 1. С. 55–72.
5. *Солженицын А. И.* Как нам обустроить Россию: Посильные соображения. Л.: Сов. писатель, 1990.
6. *Филиппов Г. Г.* Неиспробованный еще вариант общественного развития // Управленческое консультирование. 2007. № 1. С. 34–40.

В. М. ХОДАЧЕК

## НАЦИОНАЛЬНОЕ СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ КАК УСЛОВИЕ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОЙ ЭКОНОМИКИ

### КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:

*стратегическое планирование, устойчивое развитие, российская экономика, социально-экономическое развитие*

### KEY WORDS:

*strategic planning, sustainable development, Russian economy, social and economical development*

Статья посвящена проблемам стратегического планирования, которое автор считает важнейшим методом эффективного управления государственным и муниципальными секторами экономики. Рассматриваются функции, задачи и система документов национального планирования, а также условия, при которых планирование может иметь место.

### Функции национального планирования в рыночной экономике

Годы экономических реформ показали, что практически полный отказ от принципа планомерности в государственном управлении был неправомерен и привел к снижению качества управления и к тому, что многие важные процессы вышли из под контроля общества. Пришло осознание необходимости восстановления национального и регионального планирования в его новом качестве, на новой социально-экономической основе. Примечательно, что планирование вновь было востребовано,

The article concerns with the problems of strategic planning. The author considers that it is the most important method of administration of state and municipal sectors of the economy. The functions, the tasks and the system of national planning documents are considered as well as the conditions under which planning is possible.

прежде всего, в крупных городах, на территории регионов, и в меньшей степени — на федеральном уровне.

Нередко это обусловлено повышенной ответственностью региональных администраций за комплексное социально-экономическое развитие территории.

Планирование занимает особое место в системе государственного регулирования экономики. Через него могут решаться многие задачи экономической политики. Планирование — весьма эффективный, но одновременно очень сложный инструмент, требующий определенных условий для его успешного применения.

Национальное планирование представляет собой сложный итеративный процесс установления на определенную перспективу государственной администрацией (совместно с другими общественными институтами, субъектами хозяйствования) реально возможных и строго необходимых целей и задач совместной экономической деятельности, что предусматривает определение условий сбалансированного и эффективного развития страны, а также принятие системы мер по достижению поставленных целей и задач. При плановом подходе уже не только рынок предугадывает потребности общества.

По определенному кругу особо важных и специфических потребностей само государство заранее определяет необходимые ориентиры и принимает меры, чтобы эти потребности были удовлетворены, т. е. стимулирует процесс производства и потребления. Обществу, например, даются определенные гарантии, что продукт будет произведен, предприятиям — что продукт, при его надлежащем качестве и количестве, будет реализован. Круг таких потребностей не может быть широким, основная часть производства и потребления реализуется в условиях рыночной экономики.

Необходимость в общегосударственном планировании может возникать в следующих ситуациях:

- когда рынок дает сбои в удовлетворении тех или иных общественных потребностей, перестают выдерживаться важные социальные-экономические пропорции, возникает резкий дисбаланс в спросе и предложении, ослабевает рыночное саморегулирование;
  - когда усложняется организация экономики, становятся более глубокими связи между ее составляющими, сама она приобретает общенациональный и интернациональный характер, формируются общенациональный и мировой рынки;
  - когда возникают крупные общенациональные, региональные социально-экономические проблемы и интересы, а общество ставит перед собой задачи по решению этих проблем и определяет национальные цели;
  - когда существуют особые внутренние и внешние условия, затрудняющие функционирование традиционной рыночной экономики, снижающие ее эффективность, требующие значительных мер общегосударственного характера, особого внимания к национальной безопасности.
- Необходимость национального планирования еще не означает его стопроцентной возможности возникновения. Планирование может осуществиться лишь при наличии определенных условий:
- имеется система государственного управления, способная принимать меры по реализации планов;
  - организована современная научно-информационная база, позволяющая точно определить общественные потребности, вариан-

- ты производства, распределения и потребления продукта;
- отработаны эффективные правовые механизмы взаимодействия государства и рыночного сектора, согласования интересов;
- в обществе достигнут определенный уровень общеэкономической и исполнительной культуры, согласия и дисциплины.

Национальный план следует понимать как общественно признанный управленческий документ, предназначенный к выполнению, определяющий перспективные тенденции, цели и задачи развития экономики и социальной сферы, содержащий согласованную систему мер и действий со стороны государства, регионов, различных субъектов хозяйствования. Как управленческий документ он характеризуется целенаправленностью, комплексностью, адресностью, увязкой с существующей системой государственного, регионального управления и организации экономики.

План, в связи с этим, представляет собой взаимосвязанную систему заданий и мероприятий, целевых и ориентирующих показателей, стимулов и индикаторов, адресованных различным структурам, уровням управления и хозяйствующим субъектам. Задания, показатели и иные элементы плана могут иметь разную степень обязательности, которая определяется тем, каков характер той или иной задачи плана, и кому адресованы соответствующие задания и показатели. План, как правило, содержит также различную стратегиче-

скую, аналитическую и прогнозную информацию.

Прогноз, в отличие от плана, не имеет четкой целевой направленности, не предназначен к выполнению, не имеет адресности, может даваться в нескольких вариантах, менее жестко увязан с конкретной системой управления. То есть он не представляет собой непосредственного управленческого документа, по которому нужно действовать.

Функции прогнозирования — создать необходимый научно-информационный фон для принятия различных управленческих решений и сформировать базу для разработки уже непосредственно управленческих документов (планов, программ и др.). Поэтому прогнозирование представляет собой, в частности, одну из необходимых стадий, этапов планирования или программирования.

Функции и задачи национального планирования в современных условиях могут быть представлены в следующем виде.

План дает возможность целенаправленно и системно осуществлять управление экономикой, с учетом перспективы, применять различные частные методы и инструменты текущего регулирования (иначе оно будет хаотичным и малоэффективным).

Кроме того план позволяет улучшить деятельность органов управления («управленческий эффект»), предварительно скоординировать и согласовать будущие действия всех структур и уровней управления, а также хозяйствующих субъектов. В про-

цессе разработки и реализации плана повышается уровень взаимодействия управленческих структур, устраняется дублирование, достигается более экономное распределение ресурсов.

Текущее и среднесрочное планирование является основной социально-экономической базой нормального бюджетного процесса, позволяет более точно определить роль бюджета в экономическом и социальном развитии страны и региона, конкретные источники бюджетных доходов и направления бюджетных расходов по всем статьям бюджетных классификаций.

Планирование является важнейшим методом эффективного управления государственным и муниципальным секторами экономики, государственными пакетами акций.

Через планирование могут эффективно реализовываться многие важные задачи государственного регулирования экономики, экономической и социальной политики государства и регионов.

### **Система документов национального планирования**

Национальное планирование реализуется через определенную систему перспективных экономических документов. Одни из них уже употребляются в управленческой практике, другие целесообразно в эту практику внедрить. Все вместе они дополняют друг друга, повышают обоснованность конечного управленческого продукта.

*Прогнозы социально-экономического развития* представляют собой систему прогнозов по всем отдельным составляющим социально-экономического комплекса города. Временной диапазон — самый различный. Прогнозы составляются в нескольких вариантах, основываются на аналитических разработках. Особо выделяются ресурсные прогнозы. Система научных предсказаний хода и результатов развития заключается комплексным социально-экономическим прогнозом и возможными сценариями развития ситуации, которые служат научно-информационной основой разработки последующих документов.

*Долгосрочная стратегическая концепция социально-экономического развития страны* охватывает перспективный период в 15–20 лет, содержит социально-экономическую идеологию дальнейшего развития, направление движения, главные стратегические цели, искусство планирования институциональных изменений, социальных сдвигов, использования ресурсов. Документ разрабатывается в одном варианте, служит научным и политическим фундаментом всех дальнейших разработок.

*Долгосрочный стратегический план развития страны* разворачивает стратегическую концепцию развития на срок ближайших 10–15 лет, составляется в одном варианте на основе прогнозов. Содержит подробную систему целей и задач по отдельным направлениям стратегического развития, опорные показатели — инди-

каторы, перечень важнейших стратегических проектов и мероприятий.

*Среднесрочный план социально-экономического развития страны* составляется на период: 4–5 лет, имеет комплексный характер, делает целенаправленными меры текущего управления и регулирования, является адресным документом, который доходит до низовых управленческих структур и хозяйствующих субъектов.

*Годовые планы социально-экономического развития.* Детализируют мероприятия, показатели, задания среднесрочного плана, приходящиеся на соответствующий год планового периода, служат социально-экономической базой бюджета на соответствующий год.

*Национальные проекты* поддерживают развитие важнейших сфер и комплексов национальной экономики, формулируют стратегию и ключевые мероприятия, координируют целевые программы по соответствующим сферам и комплексам, создаются на период 10–15 лет.

*Долгосрочные целевые программы* разрабатываются заинтересованными министерствами и ведомствами, региональными администрациями с учетом стратегического и среднесрочного плана. Ориентированы на решение актуальных задач, определение острых проблем и привлечение инвестиций.

*Специальные экономические документы,* разрабатываемые в период кризисных ситуаций и функциональные экономические деловые бумаги.

Таковыми документами являются:

- Антикризисные программы и планы деятельности.
- Программы действий администрации (годовые и среднесрочные) по выходу из кризиса, стабилизации ситуации и обеспечению дальнейшего развития города.
- Текущие оперативные планы-прогнозы, краткосрочные ситуационные сценарии.
- Среднесрочный финансовый план.
- План и программы международного сотрудничества.

Важными документами перспективного характера фигурируют схемы территориального планирования, генеральные планы городов и связанные с этим иные разработки градостроительного назначения.

### **Принципиальная структура национального плана**

В стабильной социально-экономической ситуации основным инструментом экономического управления является среднесрочный план социально-экономического развития. Он имеет комплексный характер, позволяет увязать и делает целенаправленными меры текущего управления и регулирования. План — это адресный документ, распространяющий свое действие до низовых управленческих структур и хозяйствующих субъектов. Строится он по сферно-проблемному и функциональному принципу, в меньшей мере — по отраслевому. План содержит:

- индикативные показатели — ориентиры, ограниченный круг директивных заданий;
  - систему региональных заказов;
  - перечни региональных мероприятий, проектов и программ, реализуемых в плановом периоде;
  - систему контрольных балансов-ориентиров и ограниченный круг жестких балансов производства и распределения по стратегически важным ресурсам и продуктам (когда есть угроза резкого сокращения предложения этих товаров рынком);
  - стратегическую прогнозную информацию, важную для хозяйствующих субъектов;
  - систему принимаемых на предстоящий период стабильных экономических, финансовых, социальных, экологических и иных инструментов регулирующего воздействия региональных органов на хозяйствующие субъекты.
- Среднесрочный план региона имеет ведомственный и региональный разрезы.

Возможная структура среднесрочного плана социально-экономического развития может быть представлена в следующем виде.

1. *Сводный раздел плана* содержит систему целей социально-экономического развития, включая целевые показатели, важнейшие социально-экономические нормативы. В раздел включаются макроэкономические показатели и пропорции развития. Указываются также важнейшие социально-эко-

номические и иные ограничители, принимаемые на перспективный период, которые нельзя преступать (по уровню безработицы, уровню жизни, региональной безопасности и др.). Формулируются основные позиции среднесрочной макроэкономической политики.

2. *Место России в мировом хозяйстве.* Характеризуется реализация основных функций страны в системе международного разделения труда. Приводятся ориентиры по международному обмену. Оценивается изменение уровня «открытости» экономики региона. Формулируются основные положения внешнеэкономической политики.
3. *Численность и структура населения.* Оцениваются перспективные изменения в половозрастной и социально-профессиональной структуре населения, численности отдельных контингентов населения, показатели естественного и механического движения. Формулируются меры демографической политики.
4. *Важнейшие общественные потребности.* Оцениваются перспективные уровни потребностей в основных стратегических продуктах (энергия, топливо, продовольствие, конструкционные материалы, техника, оборудование и т. д.). Они определяются для целей контроля над ситуацией, принятия регулирующих мер и для формирования государственного заказа.

5. *Важнейшие общественные ресурсы.* Определяются перспективный ресурсный потенциал страны, в том числе возможности использования производственных, научно-информационных, трудовых, земельных, водных ресурсов, ресурсов для строительства, транспортных связей, внешней торговли и др. Формулируются направления ресурсной политики.
6. *Реализация экономических реформ.* Определяется комплекс задач по всем проблемам экономической реформы, включая вопросы реструктуризации предприятий, реформы в сельском хозяйстве, на транспорте, в образовании, здравоохранении, пенсионном обеспечении, жилищно-коммунальной сфере, в области рыночной инфраструктуры и др.
7. *Социальный раздел.* Включает весь комплекс основных вопросов, связанных с уровнем жизни населения. В том числе изменение доходов и расходов населения, жилищные условия, уровень и качество питания, сферу здоровья, образования и культуры, социального обеспечения, социальной помощи и др. Фиксируются соответствующие показатели, характеризующие качество жизни. Формулируются направления социальной политики.
8. *Базовые отрасли национальной экономики.* Определяются задачи и направления экономической политики по отношению к основным отраслям и комплексам, по-  
полняющим бюджет и обеспечивающим занятость населения. В их числе — промышленность, транспортно-внешнеторговый, военно-промышленный и космический комплекс, туристический комплекс и др. Приводятся показатели — ориентиры развития соответствующих отраслей и комплексов.
9. *Агропромышленный комплекс.* Рассматривается вся совокупность вопросов, связанных с производством, транспортировкой, переработкой, хранением, реализацией и потреблением продовольствия, вопросы поставок сырья, обмена с регионами, импорта и др. Учитываются возможные организационно-правовые формы хозяйства, включая «семейную экономику», ресурсы садоводств, личных подсобных хозяйств. Формулируются направления государственной политики по обеспечению продовольственной безопасности, развитию АПК, улучшению продовольственного обеспечения и функционированию потребительского рынка.
10. *Общегосударственная инфраструктура и системы жизнеобеспечения.* Рассматриваются вопросы функционирования энергетики, транспортной системы, водоснабжения и канализации, инженерии и других систем жизнеобеспечения. Учитываются все организационно-правовые формы предприятий инфраструктуры. Создаются направления политики

- в сфере инфраструктуры и жизнеобеспечения.
11. *Развитие регионов и территориальная организация хозяйства.* Содержатся ориентиры и мероприятия по совершенствованию территориальных пропорций и решению региональных проблем. Формулируется региональная политика.
  12. *Государственный сектор экономики.* В разделе определяются изменения направлений развития отраслей и предприятий государственного сектора в соответствии с принятой системой управления.
  13. *Государственный заказ.* Включаются сводные данные о государственных потребностях. Устанавливаются способы обеспечения эффективного формирования, размещения и исполнения заказов.
  14. *Занятость населения.* Раздел включает совокупность действий по обеспечению рациональной занятости, организации рабочих мест, переподготовке. Особо выделяется вопрос содействия занятости молодежи. Вырабатывается общая направленность политики в сфере занятости.
  15. *Экология.* Формируется образ действий и меры по оздоровлению и поддержанию на нормальном уровне экологической ситуации.
  16. *Государственное регулирование экономики.* Формулируют направления налоговой, ценовой, амортизационной политики, стратегических направлений в сфере землепользования, аренды. Рассматриваются вопросы гарантий, поддержки, стимулирования, режима, инвестиций. Определяются основные контрольные показатели, нормативы, стимулы, регулирующие деятельность хозяйствующих субъектов.
  17. *Инвестиции.* Определяются пути развития инвестиционной политики, основные показатели, характеризующие инвестиционный процесс. Приводится укрупненная адресная программа строительства.
  18. *Важнейшие программы и проекты.* Приводится сводный взаимосвязанный перечень целевых программ и проектов, намечаемых к реализации в перспективном периоде.
  19. *Совершенствование системы государственного и муниципального управления.* Вырабатываются средства повышения эффективности федерального, регионального и муниципального управления.
  20. *Народнохозяйственные балансы.* Приводится взаимосвязанная система важнейших балансов.
  21. *Финансы и бюджеты.* Рассматривается финансовая основа выполнения среднесрочного плана. Определяются основные показатели сводного финансового баланса и среднесрочного бюджета. Формулируется финансовая политика, включая бюджетную и налоговую политику на финансовых рынках, банковскую политику и др.
- Указанная последовательность разделов не случайна. Она характеризует порядок и технологическую цепочку разработки плана.

С. А. ИСАЕВА  
**ГОСУДАРСТВО И КРУПНЫЙ БИЗНЕС  
В СОВРЕМЕННОЙ РОССИЙСКОЙ ЭКОНОМИКЕ**

**КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:**

*государство, бизнес, государственно-частное партнерство, институт, управление, экономическая система*

Статья посвящена проблемам взаимодействия государства и бизнеса. Проведен анализ двух противоположных точек зрения относительно места и роли государства в современной экономике. Автор приходит к выводу, что в настоящее время вызывают опасение существующие крайние позиции по этому вопросу. К серьезным негативным последствиям приводят как попытки устранения государства из экономического процесса, так и признание за ним ведущей роли. Наиболее перспективным представляются отношения сотрудничества на основе государственно-частного партнерства.

В современной литературе отношения государства и бизнеса уделяется значительное, если не основное, внимание при рассмотрении проблем экономического развития общества. Дискуссии о месте и роли государства в экономике, возникнув с момента появления экономической теории, никогда не прекращались, приобретая со временем все большую остроту. Существуют два непримиримых лагеря представителей противоположных точек зрения относительно

**KEY WORDS:**

*state, business, public-private partnership, institute, administration, economical system*

The article is concerned with the problems of the state and business interaction. Two contradictory viewpoints to the place and the role of the state in the contemporary economy are analyzed. The author concludes that it is vain to hold extreme views at the problem. Both the attempts of the state to opt out the economical process and to play the leading role in it are resulted in the negative consequences. Cooperation on the basis of public-private partnership is seemed to be the most perspective relationship.

проблемы. Одни стоят на позициях признания активной роли государства в экономических отношениях и отводят второстепенную роль рынку. Другие считают приоритетной рыночную систему, а непосредственное вмешательство государства в экономику — недопустимым и вредным явлением. Последние отказывают существующим в мире нерыночным системам в эффективности и прогрессивности. Истина, как представляется, находится где-то посередине.

Нельзя не согласиться с профессором В. Т. Рязановым: «Нужно иметь в виду, что большая роль нерыночных форм хозяйствования не столько отражает неразвитость или запаздывание в развитии, сколько выступает признаком включенности и интегрированности экономики в более сложную систему социальных отношений. В этой связи отметим, что обособление экономики в жизни общества остается уникальным и до сих пор в полной мере не воспроизводимым примером именно западной модели цивилизации (прежде всего Европы и США), превратившей экономическую рациональность в доминирующую черту поведения индивидов и функционирования общественного организма. Даже Япония и страны НИС, добившиеся во второй половине XX в. замечательных экономических результатов, опирались в своем успехе в большей степени на другие основания» [11, с. 13].

Уже сама по себе постановка вопроса о том, что мир во всем его изначальном многообразии должен двигаться по одному маршруту, требует серьезного обоснования, которое найти будет предельно сложно, если вообще возможно.

С идеей многообразия, по крайней мере, дуалистичности экономических систем выступает ряд отечественных и зарубежных исследователей. Прежде всего, своей проработанностью и основательностью в отечественной литературе отличается концепция С. Г. Кирдиной, развивающая идею существования двух типов экономиче-

ских систем, построенных на принципиально разных основах, которые не могут трансформироваться одна в другую. Базисные институты какого-то общества, по мнению автора концепции, вообще неизменны, хотя могут впитывать в себя элементы других систем. Но что самое главное, существующие системы нельзя ранжировать по принципу: более высокая система — более низкая, и при этом нет никакой исторической предопределенности перехода от более «низкой» к более «высокой». Это отнюдь не означает отсутствия прогресса в рамках каждой из систем в процессе их взаимодействия.

С. Г. Кирдина, ссылаясь на работы известного зарубежного специалиста К. Поланьи, пишет: «Согласно доминирующей в неоинституционализме точке зрения, экономика и представляет собой по сути отношения обмена, и все экономические системы в своей основе суть системы рыночные. При этом апологеты рыночной парадигмы склонны рассматривать общества со слабо представленными рыночными институтами как общества, находящиеся на более низкой, “предрыночной” стадии, развитие которых в сторону рынка и по законам рынка неизбежно.

К. Поланьи не был согласен с этой точкой зрения. Опираясь на результаты многочисленных исследований, он утверждал, что созданная А. Смитом теория экономики, в основании которой лежат институты рынка и свойственные ему механизмы спроса–предложения–цены, была не бо-

лее чем здравым смыслом по отношению к окружающей самого автора реальности. Значительную часть своей книги К. Поланьи посвятил доказательствам того, что рыночно устроенный, базирующийся на обмене институциональный комплекс не является общим для экономик мира. Многие общества, по результатам его антрополого-исторических исследований, характеризуются типом экономической системы, основанной на редистрибуции.

К. Поланьи называл тип экономических систем, отличных от рыночных, редистрибутивными. В них преобладает движение благ и услуг к Центру и из него, независимо от того, осуществляется ли передвижение объектов физически или меняется только порядок права их присвоения без каких-либо изменений в действительном размещении ресурса или продукта). Редистрибуция представляет собой процесс *storage-cum-redistribution*, т. е. аккумуляцию, собиравание, совмещенные с новым, вторичным распределением и раздачей. Именно через редистрибуцию в этих обществах достигается воссоединение распределенного, разделенного труда» [6, с. 82–83].

Признавая существование двух упомянутых моделей, некоторые экономисты считают, что в исторической перспективе «распределительная» модель уступит место рыночной, поскольку первая в состоянии обеспечить только временный, но не стратегический результат. Такой позиции придерживается Н. Плискевич: «Ко-

нец XIX — начало XX в. дали мощный толчок индустриальному развитию не только наиболее передовых стран мира, но и стран “второго эшелона”. Однако в последних индустриальная модернизация проводилась с опорой на традиционалистские социокультурные основы. В этом, в сущности, и заключается специфика “догоняющего развития”. Для таких стран наиболее естественным оказывалось усиление роли государства и как проводника технических инноваций на своей территории, и как защитника от внешней конкуренции. Такая политика отвечает традиционным ценностям, разделяемым большинством населения, но с переходом к экономике, основанной на инновациях, расширении сферы личной инициативы, социокультурный традиционализм превращается в главный тормоз развития» [9, с. 121–122].

Автор прямо не говорит об исторической ограниченности и обреченности традиционной системы, но называет ее главным тормозом перехода к экономике, основанной на инновациях. Следовательно, страна ее сохраняющая обречена на технологическую отсталость со всеми вытекающими отсюда последствиями. Аналогичную позицию можно встретить и в ряде других публикаций. Тезис умозрительный и ничем не подкрепленный. По крайней мере, недавний опыт СССР, в котором существовала распределительная система, однозначных выводов такого рода делать не позволяет. По ряду направлений в области науки и техники

страна занимала передовые позиции, опережая многие развитые рыночные экономики.

Современная Россия, относящаяся к ряду стран с наиболее развитыми экономиками, еще в большей степени, чем Япония и государства НИС, своему положению обязана отнюдь не рыночным капиталистическим отношениям, которых не было в советские времена и которые находились в стадии становления в дореволюционной России. Попытка реформаторов начала 1990-х гг. довериться свободному предпринимательству без всяких ограничений привела экономику страны к глубокому системному кризису.

Если капитализм в чистом виде, без государственного вмешательства в экономику, сегодня неприемлем для развитых стран, то непонятно, почему России следует идти по «историческим задворкам». Отбросив негативное содержание директивного принуждения, следует использовать как существующие наработки в этой области западной теории и практики, так и несомненные положительные стороны уже имеющейся у нашей страны практики. При этом опыт перестроечных лет свидетельствует, что даже к авторитетным рекомендациям нужно относиться с предельной осторожностью.

По крайней мере, декларируемый рядом специалистов путь унификации основных институтов общества на деле себя не оправдывает. По этому поводу следует рассмотреть позицию отечественных ученых. «Радио-

нальная экономическая политика не может быть универсальной, поскольку должна соответствовать уровню экономического и социального развития страны. Это утверждение кажется вполне очевидным и даже тривиальным. Тем не менее, вплоть до середины 1990-х гг. среди международных экспертов по экономическим реформам преобладала точка зрения, согласно которой все развивающиеся страны должны перестраивать свои институты по одним и тем же рецептам. Приватизация, либерализация внешней торговли, дерегулирование рынков капитала, отказ от промышленной политики — вот универсальные “лекарства” от социально-экономической отсталости, которые в соответствии с Вашингтонским консенсусом были рекомендованы странам и Латинской Америки, и Африки, и Восточной Европы, и бывшим республикам Советского Союза.

Эффект от применения этих “лекарств” оказался неожиданным. В 1980-е гг. душевой ВВП в странах Латинской Америки и Карибского бассейна снижался в среднем на 0,8% в год, а в 1990-е гг. его среднегодовой рост не превысил 1,5%. В странах Ближнего Востока и Северной Африки ситуация была еще хуже, там наблюдались: среднегодовое падение указанного показателя на 1% в 1980-е гг. и его рост на 1% в год в последующее десятилетие. В 26 странах Восточной Европы и бывших советских республиках потери душевого ВВП в 1990-е гг. составили в среднем 30%. Как показал этот печальный

опыт, рекомендации Вашингтонского консенсуса нельзя рассматривать в качестве универсальных рецептов» [10, с. 4.].

Главной ошибкой российских реформаторов начала 1990-х гг. стало практически полное устранение государства от функций субъекта экономических отношений, отказ от внятной и последовательной экономической политики. И делалось это вопреки современной практике развитых стран, а также положениям современной экономической теории. И уж тем более опасно это было осуществлять в стране, в которой система государственности с момента ее возникновения всегда играла ведущую роль в экономике. Но в традициях почти всех российских реформаторов не трансформация, а стремление к ломке существующих институтов и бездумное копирование западных стандартов, использование рекомендаций далеко не бескорыстных консультантов из развитых стран, которые охотно их дают исходя из собственных интересов.

Буквально воспринятый лозунг современных неоклассиков: «Назад к Адаму Смиту» привел не к теоретической ошибке, а к реальной экономической катастрофе в нашей стране. Но сказать, что заблуждение реформаторов сегодня преодолено и проделана «работа над ошибками», нет оснований. Большинство здравомыслящих людей осознали, что идея реализации функций государства вне экономического пространства не только утопична, но и вредна. Но ни-

какой полноценной концепции, определяющей сущность, характер и методы участия государства в экономической жизни, до сих пор не выработано. В основном преобладают выжидательные позиции, оценочные взгляды на современное состояние данного вопроса.

Точный диагноз происходящему ставит Р. Гринберг: «Что же препятствует очередной перестройке нашей экономики? Настоящая причина одна — инфантильно-провинциальная философия рыночного фундаментализма, овладевшая властными российскими кругами, твердо усвоившими одно: рынок сам все отрегулирует. Он и отрегулировал: все, что не обещало немедленного обогащения, оказалось закрыто или заброшено» [3].

Определенная нерешительность связана не столько с настоящим, сколько с оценкой исторического прошлого, а также отсутствием понимания, как его опыт можно использовать в будущем. Для России всегда была характерна тесная связь государства с предпринимательством. Это не является чем-то принципиально новым. Речь не идет даже о социалистическом прошлом нашей страны, на что, прежде всего, обращают внимание. Российское государство было почти всю свою историю тоталитарным и практически всегда стремилось к централизованному управлению хозяйственной жизнью страны, которое являлось бы адекватным данной политической системе. В условиях существовавшей в России административно-командной системы сво-

бодное предпринимательство было скорее дестабилизирующим данную систему фактором, чем условием ее успешного развития — как государства самодержавного.

Поэтому российское предпринимательство во все времена допускалось и разрешалось точно в тех рамках и размерах, которые не противоречили или чем-то способствовали проводимой общей государственной политике, направленной на жесткую регламентацию и контроль всех сторон общественной жизни. В экономике это непременно должно базироваться на преобладании государственной собственности на факторы производства в ключевых отраслях народного хозяйства и на проводимой государственной экономической политике. Государство практически с момента возникновения отечественной промышленности выступало в ключевых секторах экономики единственным собственником и предпринимателем.

Вплоть до Октябрьской революции в России существовала командная экономика. Вот почему социалистические идеи государственной плановой экономики были реализованы в тридцатые годы относительно безболезненно. Ломать ничего не пришлось, а новизна проявилась только в организационных формах. Суть же оказалась неизменной — государство как было центральной фигурой экономических отношений, так и осталось. Традиции взаимоотношений государства и рынка были не нарушены, а только модернизированы.

В настоящее время в производительных силах и экономических отношениях общества происходят кардинальные изменения, которые заставляют по-новому взглянуть на роль и место государства в экономике, на его взаимоотношения с бизнесом. Происходящие в обществе как прогрессивные, так и негативные процессы объективно приводят к усилению роли государства в решении стратегических задач, стоящих перед обществом, в том числе глобальных проблем в общемировом масштабе. Современные производительные силы становятся столь мощными, что без государственного контроля играют не всегда только положительную роль в развитии человеческого общества, при этом их потенциальные возможности на основе частного предпринимательства вообще нереализуемы.

Поэтому целая группа ученых с полным основанием считает, ни в коей мере не умаляя значение крупного бизнеса, что в современных российских условиях ему самостоятельно не справиться с решением стратегических задач, стоящих перед страной.

Убедительно и полно определяют решающую роль государства в стратегии инновационного прорыва в фундаментальном исследовании Б. Н. Кузык и Ю. В. Яковец: «Государство является неременным участником инновационного процесса, выполняя одну из важнейших, ответственных и квалифицированных функций, требующих высочай-

шего профессионализма, стратегического мышления и усилий со стороны руководителей государства, его органов и государственных служащих, — инновационно-стратегическую функцию» [7, с. 416].

В отсутствие сколько-нибудь внятной инвестиционной и структурной политики государства технологические сдвиги в российской экономике приобрели явно регрессивный характер и выразились в быстрой деградации ее технологической структуры и, прежде всего, самых современных производств. В результате отставание России от передового технического уровня возросло еще на 15 лет — в дополнение к 10–25-летнему отставанию советской экономики. Большинство производств готовой продукции, замыкающих воспроизводственный контур современного технологического уклада, практически свернуто. На мировых рынках высокотехнологичной продукции доля России составляет менее 0,3%, что более чем на два порядка меньше, чем США, на порядок меньше, чем Мексика, вдвое меньше, чем Филиппины [1, с. 30].

Если пассивен крупный отечественный капитал, то, может быть, имеет смысл положиться на иностранный? Формально он в последние годы проявляет активность, если судить по притоку в страну зарубежных инвестиций. В 2007 г. их уровень побил рекорд, превысив 80 млрд долларов. Правда, сами по себе абсолютные цифры ни о чем не свидетельствуют. Во-первых, значительная часть ин-

вестиций носит спекулятивный характер, что и проявилось в массовом оттоке иностранного капитала с началом мирового финансового кризиса. Во-вторых, и прямые иностранные инвестиции в большинстве своем не носят стратегического, инновационного характера, т. е. направлены во второстепенные отрасли народного хозяйства. В качестве иллюстрации можно привести структуру предприятий с участием иностранного капитала, которая была представлена газетой «Экономика и жизнь» [13].

В России на начало апреля 2008 г. насчитывалось более 10,7 тыс. организаций, функционирующих с участием иностранного капитала. Иностранный капитал предпочитает действовать в оптовой и розничной торговле, рынок которой быстро растет и где существует самая высокая оборачиваемость капитала. В этой сфере деятельности работают 3342 предприятия, причем, 2176 из них — в оптовой торговле. В обрабатывающих производствах, где сосредоточена вторая по численности группа предприятий с участием иностранного капитала (2486), самый массовый отряд (483) занимается производством еды, напитков и табака.

Неудивительно, что третью позицию по числу предприятий с участием иностранного капитала (1720) занимает такая сфера деятельности, как операции с недвижимостью, аренда и предоставление услуг.

Возникает естественный вопрос: почему в списке отсутствуют пред-

приятия, работающие в сфере прорывных технологий, в которых столь нуждается наша экономика? Конечно, определенную роль в такой структуре иностранных капиталовложений играют некоторые ограничения на участие зарубежных компаний в отраслях, связанных с обеспечением национальной безопасности, но только этим не объяснишь их нежелание поделиться передовыми технологиями там, где не существует никаких препятствий. Выходит, и зарубежный капитал нам не помощник.

Кризис подтвердил ненадежность иностранного капитала как стратегического партнера. До 2008 г. растущий интерес зарубежных инвесторов к российским активам обеспечивал чистый приток капитала в страну (41,8 млрд долларов в 2006 г., 83,1 млрд — в 2007 г.). По итогам 2008 г., обвал фондового рынка и уход инвесторов в иностранные активы из-за обесценения рубля привели к беспрецедентному чистому оттоку капитала в размере 129,9 млрд долларов (во втором полугодии отток составил 147,9 млрд долларов против притока 18 млрд долларов в первом). Масштаб чистого вывода частного капитала превысил его приток в 2005–2007 гг., в результате даже на фоне рекордного положительного счета текущих операций впервые после 1998 г. сократились международные резервы России [5, с. 13].

Что касается российского бизнеса, то находятся специалисты, которые видят несомненные, по их мнению, успехи частного сектора на-

родного хозяйства. В качестве подтверждения приведем выдержку из статьи Л. Фрейкмана и В. Дашкеева: «Опыт последнего десятилетия показал, что, несмотря на неблагоприятность ряда существующих институциональных условий российский бизнес демонстрирует достаточно высокий потенциал для проведения собственной модернизации (повышение эффективности бизнеса, выход на новые рынки, интенсификация и диверсификация производства, совершенствование систем управления, переход к более прозрачным структурам собственности и т. д.). Государственный же сектор оказался чрезвычайно невосприимчивым к обновлению и развитию. Реформы, находящиеся в зоне ответственности государства (судебная система, информент, хозяйственное регулирование, производство общественных благ и др.) в лучшем случае стагнируют. При росте всех показателей кредитоспособности экономики (вызванном, прежде всего, благоприятной динамикой мировых сырьевых рынков) темпы роста доверия к российскому частному бизнесу многократно опережают темпы укрепления доверия к отечественным государственным институтам» [14, с. 76]. Такие заявления представляются некорректными и голословными, поскольку до сих пор российский бизнес перечисленных авторами преимуществ не продемонстрировал.

Ярким примером противоположной точки зрения может служить позиция С. Дзарасова, который считает,

что крупный капитал в стране является почти полностью компрадорским. Иначе не объяснить, почему он не идет на развитие экономики страны, поскольку деньги у него есть, и огромные. Серьезным аргументом в пользу авторской позиции приводится факт, что за все годы реформ не построено ни одного крупного предприятия [4, с. 131–148].

Не менее убедительна позиция В. Кушлина: «Практически невозможно привести убедительных примеров совершения за время реформ инновационных прорывов российскими корпорациями. Более того, в условиях растущего инвестиционного изживденчества предпринимательских структур государство вынуждено было увеличивать свою долю в общем объеме финансирования затрат на исследования и разработки в стране, хотя сам размер этих затрат по сравнению с дореформенным временем уменьшился в три раза. Данные тенденции стали результатом формирования в России явно ущербной модели рыночного хозяйства, которая впитала все псевдосовременные черты финансово-спекулятивного предпринимательства, захлестнувшего мир, и не захватила собою практически ничего из западного опыта организации подлинно инновационной экономики» [8, с. 7].

Объяснение таким проявлениям российского крупного бизнеса дать не трудно. Наш отечественный капитал не является компрадорским, скорее, он находится в «детском», не-

окрепшем состоянии. Он привык за многовековую историю находиться под строгой опекой со стороны государства, еще не обучен стабильному самостоятельному стратегическому поведению.

Бизнес, ориентируясь на рыночные приоритеты, во всем мире выбирает направления деятельности, приносящие быстрые и максимальные доходы. Если технологическое обновление капитала не гарантирует соответствующих доходов, то ничто не заставит предпринимателя этим заниматься.

Даже в процветающей за счет благоприятной мировой конъюнктуры российской металлургии процент износа производственного аппарата составляет от 50 до 55%. Только 20% применяемых технологических схем соответствуют мировому уровню. Производительность труда на ведущих металлургических комбинатах Российской Федерации в 2,5–4 раза ниже, чем на аналогичных по структуре и мощности заводах за рубежом. Запас ценовой конкурентоспособности российской металлургии эксперты связывают с тем, что внутренние цены на ресурсы в нашей стране значительно ниже, чем в ведущих странах с развитой экономикой. В частности разница в ценах на природный газ — 4,5-кратная, на электроэнергию — в 2–3,5 раза ниже, стоимость человеко-часа меньше в 6–10 раз [12, с. 119].

Помимо дешевизны внутренних ресурсов характер деятельности российского бизнеса определяют и об-

цемировые тенденции, приведшие к мировому кризису. Финансовые спекуляции стали наиболее привлекательной ареной извлечения прибыли в сравнении с тем, что обеспечивало производственное предпринимательство. Рентабельность производственных активов, которая в среднем по экономике не превышала 10–12%, была гораздо ниже доходности сопоставимых по срочности вложений в финансовые инструменты (доходность по ним в отдельные годы достигала 50–80% [5, с. 5]).

Российский крупный капитал не имеет побудительных мотивов к инновационной деятельности еще по одной существенной причине. Он предельно рационален и не ищет сложных ходов. Поиску и внедрению суперсложных технологий, которые могут послужить человечеству, он всегда предпочтет получение суперприбыли кратчайшим путем, с помощью лоббирования своих интересов, если такая возможность предоставляется. Отечественный частный капитал инертен в инновационной сфере не потому, что он немощен от природы и сделан из другого теста, чем западный, а потому, что получает конкурентные преимущества не в силу своей технологической мощи, а в связи с близостью к определенному чиновничьему месту.

Можно продолжить перечисление причин пассивности крупного российского капитала, но и вышеприведенного ряда достаточно, чтобы сделать вывод о том, какой субъ-

ект должен выступить в качестве локомотива в процессе модернизации российского общества. Академик В. А. Мартынов утверждает: «Частный капитализм России остается незрелым и еще аномальным с точки зрения модели современной контрактной экономики. Он весьма слабо проявляет свои способности, говоря словами Й. Шумпетера, к фундаментальному переустройству общества. Все еще малочислен слой предпринимателей, составляющих, как известно из экономической истории, динамичную силу капиталистического роста. Поэтому в наших условиях лишь государство оказывается не только рычагом, но и главной хозяйственной силой, проводящей и осуществляющей основные экономические и социальные задачи по переустройству страны (модернизации экономики, приданию ей инновационного характера, созданию современной инфраструктуры, обеспечению социальной безопасности и социального благополучия и т. д.)» [2, с. 12–13].

Сегодня не существует расхождений между различными группами по поводу вмешательства или невмешательства государства в экономический процесс. И те, кто называет себя государственниками и те, кто представляется либералами, откровенно или скрыто стремятся к вмешательству, но каждый в своих интересах. Вмешательство в экономику не означает, что государство заменит в ней частный бизнес и будет выполнять его функции.

В современных условиях речь может идти только о взаимовыгодном сотрудничестве государства и предпринимательских структур. То обстоятельство, что на сегодняшнем этапе лидерскую позицию при решении стратегических вопросов развития страны должно занимать государство, не означает, что оно способно сделать это без участия российского бизнеса. Так вопрос вообще не ставится. Речь должна идти о преодолении пагубной для страны политики практически полного вытеснения государства из экономики.

Основной формой взаимовыгодного сотрудничества, как это следует из мировой практики, становится государственно-частное партнерство. В России сделаны только первые шаги в этом направлении, но очевидно, что на основе таких партнерских отношений можно решать задачи, которые не в состоянии эффективно решить в одиночку ни государство, ни бизнес. Эта форма позволяет использовать преимущества, присущие каждому из партнеров, минимизируя их недостатки.

1. Глазьев С. О стратегии экономического развития России // Вопросы экономики. 2007. № 5. С. 30–51.
2. Государственный капитализм в России (материалы теоретического семинара академика В. А. Мартынова) // Мировая экономика и международные отношения. 2008. № 12. С. 3–24.
3. Гринберг Р. Третья улыбка Фортуны // Ведомости. 2009. 1 июля.
4. Дзарасов С. Способен ли частный капитал модернизировать российскую экономику? // Вопросы экономики. 2005. № 4. С. 131–148.
5. Замараев Б., Киюцевская А., Назарова А., Суханов Е. Экономические итоги 2008 г.: конец «тучных» лет // Вопросы экономики. 2009. № 3. С. 4–25.
6. Кирдина С. Г. X- и Y-экономики: Институциональный анализ. М.: Наука, 2004.
7. Кузык Б. Н., Яковец Ю. В. Россия — 2050: Стратегия инновационного прорыва. М.: Изд-во «Экономика», 2004.
8. Кушлин В. Факторы экономического кризиса и базис его преодоления // Экономист. 2009. № 3. С. 3–11.
9. Плискевич Н. Система «Власть — собственность» в современной России // Вопросы экономики. 2008. № 5. С. 119–126.
10. Полтерович В., Попов В. Эволюционная теория экономической политики // Вопросы экономики. 2006. № 7. С. 4–23.
11. Рязанов В. Т. Антропологический принцип в экономике // Вестник Санкт-Петербургского университета. Серия 5. Экономика. Вып. 2. 2006. С. 3–18.
12. Сидорова Е. Сегодня и завтра российской экономики: качественный потенциал // Мировая экономика и международные отношения. 2009. № 1. С. 117–122.
13. Скляр И. К торговле с участием // Экономика и жизнь. 2008. № 29.
14. Фрейкман Л., Дашкеев В. Россия в 2007 г.: риски замедления экономического развития на фоне сохраняющейся институциональной стагнации // Вопросы экономики. 2008. № 4. С. 75–93.

**А. В. ТОРОПЫГИН**

## **СТРАНЫ ЕВРАЗЭС: НОВЫЙ ЭТАП СОТРУДНИЧЕСТВА**

**КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:**

*Евразийское экономическое сообщество, интеграция, Антикризисный фонд, Таможенный союз, модернизационные проекты*

Статья посвящена юбилею Евразийского экономического сообщества (ЕвразЭС), десятилетие которого будет отмечаться в следующем году. Автор подробно рассматривает проблемы стран — членов ЕвразЭС, а также задачи, которые необходимо решить для выполнения последних соглашений, заключенных между этими странами.

В 2010 г. исполнится десять лет Евразийскому экономическому сообществу. Сегодня можно говорить о том, что весь этот период евразийская интеграция набирала обороты, хотя этот процесс шел далеко не гладко. Приостановление деятельности Республики Узбекистан в рамках организации; переход к модели «разноскоростной и разноформатной» интеграции, показавшей низкую эффективность на постсоветском пространстве; постоянно откладывающееся введение правового механизма интеграции — «Основ законодательства ЕвразЭС», носящих императивный характер — подобные явления, безусловно, замедляют движение вперед, но не могут изменить вектора

**KEY WORDS:**

*Eurasian Economic Community, integration, Anti-crisis foundation, Customs Union, modernization projects*

The article is devoted to the 10-th anniversary of the Eurasian Economic Community (EurAsEC), which will be celebrated next year. The author considers in detail the problems of the countries, which are the members of EurAsEC, and also problems which are necessary for solving in order to implement last agreements concluded between these countries.

направления интеграционного развития.

Сотрудничество со странами постсоветского пространства является приоритетным направлением внешней политики России. Это обозначено в Концепции внешней политики Российской Федерации, утвержденной Указом Президента РФ от 12 июля 2008 г. № Пр-1440.

В программной статье Президента России Д. А. Медведева «Россия, вперед!» ЕвразЭС, ОДКБ и СНГ названы самыми близкими стратегическими партнерами: «У нас с ними общие задачи по модернизации наших экономик, обеспечению региональной безопасности, более справедливому устройству мирового порядка» [1].

Глобальный экономический кризис послужил своего рода катализатором интеграционного процесса в Евразийском экономическом сообществе: приступил к работе Антикризисный фонд, Таможенный союз, реализуются модернизационные проекты.

Так, специфической особенностью развития региона Центральной Азии является практическое отсутствие рынка труда. Социально-экономические условия развития этих стран, водно-экологическая составляющая стали одной из угроз их стабильного развития. При этом важны решения таких проблем, как, например, выработка согласованного механизма вводно-энергетического регулирования в бассейнах рек Сырдарья и Амударья, эффективного использования вводно-энергетических ресурсов всего Центрально-Азиатского региона в целом. Услуги по транзиту между Европой и Азией могут стать одной из статей бюджета стран данного региона, для этого необходимо создать полноценный Транспортный союз. Все это требует огромных капиталовложений, начало работы Антикризисного фонда, безусловно, внушает оптимизм. Уже сейчас фонд рассматривается не как «касса взаимопомощи», а как важный шаг в финансовой сфере в целом, создание своего рода Международный Валютный Фонд для ЕврАзЭС. 15 июля 2009 г. Государственная Дума РФ ратифицировала Договор «Об учреждении Антикризисного фонда Евразийского экономического

сообщества» одновременно с Соглашением об управлении средствами этого фонда. Россия выплатила 7,5 млрд долларов как собственный взнос в фонд и 1 млрд долларов в качестве кредита Казахстану для внесения аналогичного взноса. Работа Фонда будет строиться на общепринятых принципах срочности, возвратности и доходности.

Завершилась работа над Концепцией формирования общего энергетического рынка государств — членов ЕврАзЭС, предусматривающей решение следующих задач:

- создания рынка электроэнергии на основе положений Протокола об условиях перемещения электрической энергии, определения правил трансграничной торговли и сближения уровней реформ в этой сфере хозяйствования;
- разработки принципов организации, управления, функционирования рынка нефти и газа;
- согласования политики в отношении транзита электроэнергии и углеводородов, формирования единой энергетической и транспортной инфраструктуры в сопредельных регионах Европы и Азии;
- модернизации и оптимизации энерготранспортных систем;
- разработки совместного топливно-энергетического баланса государств — членов ЕврАзЭС;
- реализации мер в области энергоэффективности и энергосбережения;
- обеспечения безопасности гидротехнических сооружений;

- развития сотрудничества в области атомной энергетики и добычи урана с последующим формированием общего рынка.

Достижению межгосударственных договоренностей по таким сложным вопросам может способствовать работа в сфере общественной и парламентской дипломатии. В этой связи необходимо отметить, что сформирована Рабочая группа по подготовке первой Евразийской энергетической конференции, которая пройдет в декабре 2009 г.

Вступают в силу и положения Таможенного союза. С января 2010 г. на территории России, Казахстана и Белоруссии вступает единый таможенный тариф, а с июля 2011 г., согласно достигнутым договоренностям, должны остаться только внешние экономические границы. С началом действия положений Таможенного союза будет создан единый рынок с населением более 170 млн. человек и суммарным ВВП в 2 трлн долларов. Начало функционирования Таможенного союза повысит инвестиционную привлекательность наших экономик, появится база для производственной интеграции, что позволит создать эффективный механизм преодоления последствий мирового финансового кризиса.

Следует отметить, что удалось достичь определенных договоренностей между Россией, Казахстаном и Белоруссией о намерении вступить во Всемирную торговую организацию в рамках Таможенного союза как единой таможенной территории. Это

означает, что все страны — участницы Союза будут вступать в ВТО одновременно и на одинаковых условиях, согласовывая друг с другом все вопросы, гармонизируя свои законодательства не только в соответствии с требованиями ВТО, но и между собой. Таким образом, открывается очень широкое поле для деятельности Межпарламентской Ассамблеи ЕвразЭС по гармонизации национальных законодательств государств — членов Сообщества.

Вступление в ВТО государствам — членам ЕвразЭС необходимо по целому ряду причин. По мнению В. А. Язева, это позволит решить следующие основные задачи:

- устранить дискриминационные подходы со стороны ряда развитых государств к взаимному применению режима наибольшего благоприятствования;
- обеспечить объективное разрешение споров в торговых отношениях, в том числе в сферах информационного обмена, транспорта, использования интеллектуальной собственности;
- ускорить переход на международные стандарты качества продукции и услуг;
- интенсифицировать процесс формирования общей правовой базы, способствующей выходу на мировые товарные рынки, развитию международной производственной и научно-технической кооперации, разрешению противоречий при использовании прав интеллектуальной собственности;

— упорядочить преференции и изъятие из режима наибольшего благоприятствования и свободной торговли, в том числе и между самими членами ЕврАзЭС.

Очевидно, что среди целого ряда проблем, связанных с вступлением в ВТО, значительное место принадлежит совершенствованию законодательства. При этом особое внимание должно быть уделено доработке, подготовке и принятию:

- 1) Основ таможенного, антимонопольного, налогового, инвестиционного, транспортного, земельного законодательств, законодательства о торговле услугами;
- 2) типовых проектов правовых актов о внешнеэкономической деятельности, экспортном контроле, стандартизации, общем рынке капитала, общей платежной системе, инновационной деятельности и т. д.

Сегодня уже подписаны Соглашения: «О едином таможенно-тарифном регулировании», «О вывозных таможенных пошлинах в отношении третьих стран», «О единых правилах определения страны происхождения», «О единых мерах нетарифного регулирования в отношении третьих стран» и др.

Эффективность Таможенного союза зависит, в том числе, и от транспортных возможностей. Еще в марте 2005 г. Межгоссовет ЕврАзЭС (на уровне глав правительств) принял Соглашение о проведении согласованной политики по формированию и развитию транспортных коридоров.

Однако быстрому перемещению грузов мешает целый ряд факторов, таких как отсутствие:

- единой автоматизированной информационной системы таможенных органов государств — членов ЕврАзЭС;
- унифицированной нормативно-справочной базы;
- интегрированного контроля на границе и т. д.

Следует отметить, что подобные проблемы присущи не только государствам — участникам ЕврАзЭС, а вообще большинству стран. Это общемировая проблема — необходимость «упрощения торговли». ООН совместно с ВТО «единое окно» — комплексный механизм, предусматривающий и электронный унифицированный документ единый для всех государственных служб: таможенной, налоговой, фитосанитарной и т. д.

Разработкой законодательной базы, дающей возможность внедрения этого механизма в ЕврАзЭС занимается сейчас Межпарламентская Ассамблея. Эта работа проводится совместно с Комиссией Организации Объединенных Наций по праву международной торговли (ЮНСИТРАЛ) и Европейской экономической комиссией ООН.

В целом политика Межпарламентской Ассамблеи в области совершенствованию законодательства предусматривает максимальное использование опыта международных организаций и огромного научного потенциала, в первую очередь, российских вузов.

И в этой связи мне хотелось бы напомнить о том, что между МПА ЕвразЭС и Северо-Западной Академией государственной службы в 2005 г. было подписано Соглашение о сотрудничестве. В условиях

экономического кризиса, учитывая новые стоящие перед страной задачи, совместной деятельности следует придать новый контекст, соответствующий современным реалиям.

1. *Медведев Д. А.* Россия, вперед! [Электронный документ] // Газета.ru 2009. 10 сентября. URL: [http://www.gazeta.ru/comments/2009/09/10\\_a\\_3258568.shtml](http://www.gazeta.ru/comments/2009/09/10_a_3258568.shtml) (дата обращения 16.10.2009).

О. Ю. АРКАДЬЕВА, В. А. КУРЗЕНЕВ  
**ПРИМЕНЕНИЕ ТЕНДЕРНОЙ ПРОЦЕДУРЫ  
В СИСТЕМЕ УПРАВЛЕНИЯ НЕДВИЖИМОСТЬЮ**

**КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:**

*управление недвижимостью, тендер, критерий эффективности, математическая модель, коррупционное воздействие, коррупционное поведение*

**KEY WORDS:**

*property management, tender, efficiency criterion, mathematical model, corruption impact, corruption behaviour*

Авторами разработана математическая модель тендерной процедуры. На основе может осуществляться процесс приватизации государственной собственности. Модель позволяет определить условия, при которых коррупционное поведение участников процедуры становится для них невыгодным, и, соответственно, коррупционное воздействие на процесс управления недвижимостью — минимальным.

The authors have developed mathematical model of tender procedure, on the base of which the process of state property management can be organized. The model allow to define conditions, under which corruption behaviour of the procedure participants becomes unprofitable, and, consequently, corruption impact on the process of property management becomes minimal.

Управление недвижимостью представляет собой сложную многоплановую проблему. Эффективность такой системы управления характеризуется большим числом показателей различной природы, некоторые из которых могут оказаться формализованными, а другие не формализованными. Более того, при формулировке критерия эффективности требования к показателям зачастую оказываются конкурирующими. Поэтому наиболее конкретным решением проблемы является ее декомпозиция с параллельным и / или последовательным решением составляющих.

Процесс управления недвижимостью является динамическим и, по сути, связан с двумя фазами: приватизацией и национализацией. Другими словами, в этом процессе, как правило, происходит смена собственника. По существу имеет место институциональное управление (управление контрактами), где государство играет активную роль. Одним из важных этапов управления недвижимостью является приватизация («разгосударствление» собственности) и связанная с ней государственная регистрация. При этом, как известно, может использоваться тендерная процедура.

В процедуре тендера между госслужащими, например, из Государственного бюро регистрации (ГБР), «центром», и претендентом на объект собственности, «агентом», может возникнуть коррупционная связь («делка»), в результате чего государству будет нанесен материальный ущерб.

Представляет интерес вопрос: при каких условиях коррупционное поведение участников тендера будет для них не выгодным?

Поэтому задача выявления условий, при которых коррупционное воздействие (КП) участников процедуры складывается для них невыгодным, является одной из составляющих в общей задаче управления недвижимостью.

Далее будет рассмотрена модель трехуровневой тендерной системы с коррупционным поведением [1; 2].

Ее основными элементами являются:

- «агент» (низшее звено, заинтересован в максимизации значимости выполняемых им функций, имеет возможность повлиять на других участников системы),
- «центр» (среднее звено, доказывает первоочередную необходимость осуществляемых им функций в общем деле),
- «метацентр» (верхнее звено управления, для него важно оптимизировать деятельность «центров», вести борьбу с коррупционным взаимодействием).

*Агент* стремится максимизировать свою полезность посредством влияния на выбор «центра».

Трехуровневая общая модель коррупционного взаимодействия в организационной системе предполагает пять уровней взаимодействия, три из которых (*центр — агент, агент — агент, центр и агент — метацентр*) являются базовыми. Для нас наибольший интерес представляет взаимодействие *центр — агент*.

Ради победы в тендере *агент* готов предложить взятку центру, чтобы повлиять на его мнение при выборе в пользу одного из предложенных *агентами* проектов. В свою очередь, со стороны «метацентра» проводится проверка с целью создания условий, при которых коррупционное воздействие *агента* и *центра* были бы не выгодны.

Пусть основными параметрами будут:

$\pi$  — доход *агента* в случае удачного взаимодействия с центром и выбора последнего «правильного» решения относительно агента,

$x$  — размер взятки, с помощью которой *агент* пытается повлиять на решение центра,

$P(x, \pi)$  — вероятность проведения проверки деятельности *агента* и *центра* со стороны *метацентра*,

$z(x)$  — штраф *агента* если факт взятки обнаружен,

$Z(x)$  — штраф *центра* если факт взятки обнаружен,

$B$  — фиксированная зарплата центра.

Тогда целевые функции участников будут выглядеть:

для *агента*

$$f = \pi - x - p(x, \pi) z(x) \rightarrow \max,$$

для *центра*

$$F = B + x - p(x, \pi) Z(x) \rightarrow \max.$$

При таком коррупционном воздействии в задаче о тендере *агент* изменяет предпочтения *центра*, при этом *центр* информирован о коррупционном воздействии. Другими словами, в рамках данной задачи *агент* и *центр* могут вступить в сговор. Но со стороны *метацентра*, как уже указывалось, может быть организована проверка с целью выявления сговора и определения условий, при которых коррупционное воздействие *агента* и *центра* были бы невыгодны.

Представляется, что наиболее адекватными выражениями вероятности обнаружения сговора (коррупционного поведения) являются следующие три класса функций:

1. Линейная функция

$$P(x, \pi) = k \frac{x}{\pi}.$$

2. Квадратичная функция

$$P(x, \pi) = \frac{x^2}{\pi}.$$

3. Функция экспоненты

$$P(x, \pi) = 1 - e^{-\frac{kx}{\pi}}.$$

Пусть:

$z(x) = ax^2$ , где  $a - \text{const}$  (можно принять  $a \geq 1$ ),

$Z(x) = bx^2$ , где  $b - \text{const}$  ( $b \geq 1$ ).

Тогда согласно указанным выше условиям можно провести анализ трех вариантов соответственно.

Для *варианта 1* целевые функции участников будут выглядеть:

для *агента*

$$f = \pi - x - k \frac{x}{\pi} ax^2$$

для *центра*

$$F = B + x - k \frac{x}{\pi} bx^2.$$

Тогда максимизация целевой функции *центра* будет при  $F'(x)=0$ .

$$F' = 1 - \frac{3bk}{\pi} x^2 = 0, \text{ отсюда } x^* = \sqrt{\frac{\pi}{3bk}}.$$

Целевые функции примут тогда значения:

$$f^* = \pi - \left(1 + \frac{a}{3b}\right) \sqrt{\frac{\pi}{3bk}},$$

$$F^* = B + \frac{2}{3} \sqrt{\frac{\pi}{3bk}}.$$

В рассмотренном варианте *центру* выгодно получить взятку, а *агенту* выгодно дать, если выполняется условие

$$\pi > \left(1 + \frac{a}{3b}\right)^2 \frac{1}{3bk}.$$

При  $k = a = b = 1$  условие приобретает вид  $\pi > \frac{16}{27}$ .

Для *варианта 2* целевые функции примут вид соответственно:

$$\text{для } \textit{агента} \ f = \pi - x - \frac{x^2}{\pi} ax^2, \text{ для } \textit{центра} \ F = B + x - \frac{x^2}{\pi} bx^2.$$

Максимизируя  $F$ , имеем тогда:

$$F' = 1 - \frac{4bx^3}{\pi} = 0, \text{ следовательно } x^* = \sqrt[3]{\frac{\pi}{4b}}.$$

Целевые функции приобретают вид:

$$f' = \pi - \left(1 + \frac{a}{4b}\right) \sqrt[3]{\frac{\pi}{4b}},$$

$$F^* = B + \frac{3}{4} \sqrt[3]{\frac{\pi}{4b}}.$$

В рассмотренном варианте *центру* снова выгодно получить взятку, а *агенту* выгодно дать, если выполняется условие:

$$\pi^2 > \left(1 + \frac{a}{4b}\right)^3 \frac{1}{4b}.$$

При  $a = b = 1$  условие приобретает вид:  $\pi > \frac{5\sqrt{5}}{16}$ ,

Для варианта 3 рассмотрим случаи штрафа для *центра*  $Z = x$  и  $Z = nx^2$ .

1) Принимаем соотношения  $P(x, \pi) = 1 - e^{-\frac{kx}{\pi}}$ ,  $Z = x$ ,  $z = ax^2$ . Тогда целевые функции записываются для *агента* и *центра* как:

$$f = \pi - x - (1 - e^{-\frac{kx}{\pi}}) ax^2,$$

$$F = B + x - (1 - e^{-\frac{kx}{\pi}}) x.$$

Далее снова максимизируем целевую функцию *центра*:

$$F' = 1 - (1 - e^{-\frac{kx}{\pi}}) - xe^{-\frac{kx}{\pi}} \frac{k}{\pi} = 0, x^* = \frac{\pi}{k},$$

Значения целевых функций примут вид:

$$f^* = \pi \left( 1 - \frac{1}{k} - \left( 1 - \frac{1}{e} \right) \frac{a\pi}{k^2} \right),$$

$$F^* = B + \frac{\pi}{ke}.$$

Здесь *центру* выгодно получить взятку, а *агенту* выгодно дать, если выполняется условие:

$$\pi > \frac{\left( 1 - \frac{1}{k} \right) k^2}{a \left( 1 - \frac{1}{e} \right)}$$

При  $k = a = 1$  условие запишется:  $\pi > 0$ .

2) Случай, когда штраф для *центра* устанавливается как  $Z = nx^2$ . Тогда имеем:

$$f = \pi - x - (1 - e^{-\frac{kx}{\pi}}) ax^2,$$

$$F = B + x - (1 - e^{-\frac{kx}{\pi}}) nx^2.$$

Задача поиска экстремума целевой функции *центра* приводит к необходимости решения трансцендентного уравнения:

$$F' = 1 - \frac{nkx^2}{\pi} e^{-\frac{kx}{\pi}} - 2nx \left( 1 - e^{-\frac{kx}{\pi}} \right) = 0,$$

$$e^{-\frac{kx}{\pi}} = \frac{2nx - 1}{nx \left(2 - \frac{k}{\pi} x\right)}.$$

Действительные корни этого уравнения находятся в интервале:

$$x^* \in \left(\frac{1}{2n}; \frac{\pi}{n} + \frac{1}{4n}\right).$$

Анализируя последний вариант и учитывая результаты предыдущих, можно утверждать, что в вариантах 1, 2, 3.1 *центру* будет выгодно брать взятки независимо от размеров штрафа, а *агенту* не выгодно предлагать взятку, если соответствующие неравенства не выполняются. В случае 3.2 *агенту* невыгодно давать взятки, а при  $n \geq 1$  уже и *центру* становится невыгодно брать взятки, поскольку, если даже из вышеуказанного интервала принять  $x^* = \frac{\pi}{k}$ , то

$$F^* = B + \frac{\pi}{k} - n \frac{\pi^2}{k^2} \left(1 - \frac{1}{e}\right) = B - \frac{\pi}{k} \left(\frac{n\pi}{k} - \frac{n\pi}{ek} - 1\right),$$

$$\text{где } \frac{n\pi}{k} - \frac{n\pi}{ek} - 1 > 0.$$

Нетрудно указать, что значение целевой функции *центра* тогда будет находиться в пределах:

$$B - \frac{\pi}{k} \left(\frac{2n\pi}{3k} - 1\right) \leq F^* \leq B - \frac{\pi}{k} \left(\frac{n\pi}{2k} - 1\right).$$

В заключение можно сделать вывод, что, для предотвращения сговора между *агентом* и *центром* при решении задач тендерного типа следует устанавливать для *центра* штраф, кратный квадрату величины взятки, и устанавливать жесткие контрольные процедуры.

1. *Выборнов Р. А.* Модели и методы управления организационными системами с коррупционным поведением участников. М.: ИПУ РАН, 2006.
2. *Курзнев В. А.* Введение в теорию управления организационными системами. СПб.: Изд-во СЗАГС, 2009.

## ЦЗЭН СЯНЬЧЖИ

# ПЕКИН КАК КЛЮЧЕВАЯ СОСТАВЛЯЮЩАЯ ЭКОНОМИКИ РЕГИОНА БОХАЙСКОГО ЗАЛИВА<sup>1</sup>

### КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:

*регион Бохайского залива, “мягкая сила”, сфера производственных услуг*

### KEY WORDS:

*Bohai Gulf region, “Soft Power”, industrial service sector*

Автор исследует возможности Пекина, как экономического центра региона Бохайского залива, сформировавшегося после объявления Государственным Советом КНР города Тяньцзиня «центром экономики Севера». Анализируя имеющиеся ресурсы и потенциал промышленности Пекина, автор заключает, что преимущество Пекина является наличие «мягкой силы» и развитой сферы производственных услуг. Соответственно Пекин должен стремиться занять положение финансового центра, центра инноваций, административного центра не только постиндустриального региона Бохайского залива, но и страны в целом.

The author investigates potential of Beijing as an economical center of Bohai Gulf region after the announcement by the State Council of People’s Republic of China the city of Tianjin as a “centre of the economy of the North”. Analyzing available resources and potential of the industry of Beijing, the author concludes that “Soft Power” and well developed industrial service sector are the advantages of Beijing. Accordingly Beijing should aspire to occupy position of the financial centre, the centre of innovations, and an administrative centre not only postindustrial Bohai Gulf region but of the entire country.

Пекин является столицей КНР и очень крупным мегаполисом, расположенным в регионе Бохайского залива, что оказывает существенное влияние на развитие экономики города. Государственный Совет КНР готовится к одобрению общего плана развития Тяньцзиня и определил этот город как «центр экономики Севера». Означает ли это, что Пекин должен распрощаться со статусом экономического центра? Преимущество Пекина

заключается в наличии «мягкой силы» и развитии сферы производственных услуг, следовательно, город и дальше может оставаться центром экономического развития. В то же время Пекин должен больше внимание уделять развитию сфер производственных и социальных услуг, стремиться занять положение финансового центра, центра инноваций, центра государственных органов власти для постиндустриального региона Бохайского залива, стать экономическим центром всей КНР.

<sup>1</sup> Перевод — Е. Н. Чернявская.

Социальное и экономическое развитие Пекина имеет огромное значение не только в связи с тем, что это столица Китая, политический и культурный центр, но и потому, что это крупнейший город, являющийся центром развития экономики региона и страны в целом. Следовательно, изучение существующей зависимости между состоянием экономики Пекина и регионального хозяйства приобретает особое значение. Это важно для понимания основных направлений экономического развития Пекина, связей между столицей и регионами, а также определения сферы влияния экономики региона Бохайского залива.

### Пекин и регион Бохайского залива

Регион Бохайского залива, в центре которого расположен Пекин, является макро-регионом. Двадцать лет назад с целью ослабления авторитаризма местного правительства были сформированы дублирующие политические структуры, во главе которых встал государственный комитет планирования. Вся страна при этом была поделена на несколько экономических регионов, среди них были выделены границы экономического региона Бохайского залива, который был определен на XIV съезде народных представителей как один из ключевых в Китае<sup>2</sup>. Во время восьмой пяти-

<sup>2</sup> Крупнейшими экономическими регионами в Китае считаются также регион дельты реки Чжуцзян и регион дельты реки Янцзы.

летки регион Бохайского залива не только стал самым крупным в Китае центром сосредоточения промышленности, но и вышел на качественно новый уровень в связи с размещением на этих территориях японской и корейской сталелитейной промышленности.

Регион Бохайского залива включает в себя приморские территории полуострова Ляодун, полуострова Шаньдун и крупных урбанистических агломераций. Два полуострова и приморские районы относятся к трем провинциям и двум городам центрального подчинения. Здесь также находятся три крупнейших города восточной части страны. Ключевую роль в развитии экономики региона Бохайского залива играют Пекин, Тяньцзинь и Шицзячжуан.

Этот регион, находящийся на стыке трех больших регионов: Хуабэй, Дунбэй и Хуадун, имеет стратегическое значение не только в национальном, но и в международном масштабе. Здесь сосредоточены крупные урбанистические центры, порты, промышленные центры, кроме того это место пересечения экономических потоков Китая Север–Юг и Запад–Восток.

С точки зрения международной значимости следует отметить, что регион Бохайского залива располагается в центре северо-восточной Азии — территории, вызывающей сегодня пристальное внимание мирового сообщества. Развитие экономики региона Бохайского залива будет способствовать укреплению связей с другими странами северо-восточной

Азии: Японией, Южной Кореей, Северной Кореей, Россией и Монголией.

### **Определение вектора развития экономики Пекина**

Какую роль играет Пекин в экономическом развитии региона Бохайского залива и страны в целом? Может ли Пекин взять на себя ответственность за развитие экономики региона Бохайского залива? Со времени начала реформ представители научной теории и практики не перестают дискутировать по этим вопросам. В силу исторических причин в Пекине значительно развита тяжелая промышленность, что повлекло за собой существенные проблемы, касающиеся природных ресурсов, окружающей среды, влияющих на политику столицы, культуру и другие функции. Следовательно, место Пекина в региональной экономике определяется не только его экономическим развитием, но и реализацией многочисленных столичных функций.

9 августа 2006 г. Государственный Совет КНР официально опубликовал «Всесторонний план развития г. Тяньцзинь на 2005–2020 гг.», определив Тяньцзинь экономическим центром региона Бохайского залива и одновременно с этим всего северного Китая. Следует отметить, что в плане развития Пекина, одобренного центральным правительством, городу не был определен статус экономического центра. В данном документе Пекин был определен как «столица государ-

ства, международный город, город культурного наследия, город, благоприятный для жизни», подчеркивалось, что мегаполис должен «усилить столичные функции». Таким образом, Госсовет принял окончательное решение по поводу Тяньцзиня определившего центр экономического развития севера страны, а что касается Пекина, то он навсегда утратил подобные функции. В значительной степени это явилось результатом реализации долгосрочных экономических проектов в Пекине, а также низкого уровня развития промышленности.

В ходе развития экономики Пекина с момента основания КНР не уделялось должного внимания использованию имманентных преимуществ, при этом в выборе стратегии развития и ведущей отрасли промышленности несколько раз были допущены серьезные ошибки.

На протяжении довольно длительного периода времени Пекин являлся центром экономики, и много усилий было направлено на развитие промышленности, особенно на развитие тяжелой промышленности, не учитывались имманентные преимущества, не рационально тратились ресурсы, загрязнялась окружающая среда. Все это привело к значительным трудностям на пути дальнейшего экономического развития города. Только в конце 1997 г. Пекин стал развиваться как «экономическая столица», лишь с этого периода времени экономика Пекина встала на эффективный путь развития. Статус столи-

цы экономики предусматривает развитие тех функций и характеристик, которые смогут полностью раскрыть преимущества Пекина как столичного города. Утверждение статуса столицы экономики стало переломным моментом в стратегии экономического развития Пекина. Это проявилось в стратегическом выборе ведущей отрасли промышленности для развития экономики Пекина, определении и использовании экономических характеристик столицы и имманентных преимуществ ее положения.

### **Роль Пекина в экономическом развитии региона Бохайского залива**

Если Пекин не является экономическим центром, то какую роль он должен играть в развитии региональной экономики, будучи особо крупным городом, обладающим реальными чертами мегаполиса? Фактически традиционный смысл понятия «экономический центр» связан с процессами индустриализации, со статусом промышленного центра или центра производственной индустрии. Город, являющийся экономическим центром, как правило имеет крупномасштабную производственную промышленность, через индустриальное разделение труда оказывает влияние на окружающие регионы, формирует производственные мощности, стимулирует рост экономики, повышает уровень индустриализации страны. Такое экономическое развитие непременно приводит к чрезмерному

повышению плотности населения, потреблению естественных ресурсов и загрязнению окружающей среды. Пекин как столица не может стать экономическим центром такого типа.

Итак, в чем проявляется преимущество Пекина? Какие отрасли должны развиваться в городе, чтобы он мог соответствовать требованиям «столичной экономики»? Какие отрасли функционально соответствуют статусу столицы, могут полностью раскрыть преимущественное положение Пекина, сыграть решающую роль в развитии региональной экономики? Для анализа данных вопросов мы можем воспользоваться международными терминами «мягкая сила» и «твердая сила».

Принимая во внимание особенности региональных ресурсов, проанализируем, в чем заключаются преимущества развития экономики Пекина, определим те отрасли, которые должны занимать ведущее положение в столице.

Пекин обладает весьма ценными ресурсами, это: земельные, энергетические, минеральные, людские, водные, научно-технические, трудовые, регионально-культурные, политические, а также многие другие ресурсы. Совокупность этих ресурсов стала базой для регионального развития. Среди вышперечисленных ресурсов земля, энергия, вода, минеральные запасы, трудовые ресурсы и т. д., очевидно, являются внешними факторами, могут быть измерены и, следовательно, относятся к сфере «твердых сил». В то время как культурные,

научно-технические ресурсы, человеческий капитал, политические ресурсы и т. д. не являются материальными факторами, практически не могут быть измерены, следовательно, относятся к сфере «мягких сил». Источник эффективного развития региональной экономики заключается в одновременном использовании этих двух типов факторов. Если рассматривать твердые и мягкие силы в связи с особенностями ресурсов экономического развития Пекина, можно коротко и емко заявить: преимущества бесспорны, недостатки несомненны. Преимущества, главным образом, заключаются в богатстве мягких сил, недостатки — в недостаточном количестве природных, энергетических ресурсов.

Пекин, несомненно, обладает преимущественной мягкой силой, он не подвластен процессам ассимиляции и викаризму.

Невозможность ассимиляции проявляется в: культуре, технических инновациях, человеческом капитале, образовании. Пекин обладает преимуществом во всех вышеперечисленных областях, и ни один другой город не в состоянии его ассимилировать. Пекин — древняя столица мира, город прославленной истории и культуры; исполнилось 3000 лет с момента его основания и 800 лет, на протяжении которых Пекин являлся столицей. Город имеет богатое историческое наследие, вобрал в себя достижения культуры разных исторических эпох и народов, стал образцом сосредоточения древней многотыся-

челетней истории Китая и Восточной Азии. Сила технических инноваций является неоспоримым преимуществом Пекина, аккумулирующего лучшие технические, инновационные силы страны.

Невозможность подвергнуться викаризму, главным образом, определяется преимущественным положением Пекина как столицы. Здесь располагаются Центральный Комитет КПК и Государственный Совет КНР, имущество органов центральной власти в Пекине занимает более 80% общегородского имущества, и это сыграло значительную роль в росте экономики столицы. Исходя из данных за 2007 г., в органах центральной власти занято 4,6% всех служащих Пекина, общий объем их собственности составляет 83,4% от общегородского имущества, а общий вклад в экономику — 37,7%. Ни один другой город не может по данным показателям соперничать с Пекином.

В этом городе сформировалась крупномасштабная «экономика центральных органов управления», охватывающая 40% общего объема городского хозяйства Пекина. В столице располагаются четыре крупные финансово-надзорные и контролирующие структуры, головные офисы крупнейших коммерческих банков, компаний по надзору за имуществом, страховых компаний национального масштаба, специальные комитеты по финансовому контролю всекитайского значения. Дойче Банк, Банк Джей Пи Морган, Швейцарский Банк, Банк Индокитая, Банк Сосьете Женераль,

Банк Парижа, Банк Кореи и другие крупнейшие мировые банки имеют в Пекине свои представительства.

Еще более важным является тот факт, что Пекин как столица Китая является символом всей китайской нации, экономика города получила огромный потенциал для всестороннего развития.

Пекин обладает преимуществами «мягкой силы», в последнее время прослеживается тенденция перехода к индустрии разработки программного обеспечения, а также к постиндустриальной структуре. Исходя из основополагающих принципов промышленной экономической науки, состояние структуры промышленности всегда следует за изменениями в экономическом развитии и находится в процессе непрерывной эволюции. Переориентация на разработку программного обеспечения — это процесс изменения структуры промышленности от традиционного производства к инновационной индустрии производства технологий и знаний.

С 1978 по 2004 гг. в структуре промышленности явно наблюдалась тенденция к росту доли в экономике страны третичного сектора. В 1995 г. третичный сектор экономики впервые обогнал вторичный, определив новую структуру экономики: «третичный, вторичный, первичный». В 1995 г. третичный сектор экономики составил более 50 %, в 1998 г. превысил 60 %, в 2004 г. соотношение трех секторов экономики составило следующую пропорцию: 1,5:30,6:67,9

с явным преимуществом у третичного. Если проследить динамику роста этого сектора с 1978 г., то следует отметить, что на протяжении 20 лет рост третичного сектора экономики составлял двузначное число, на 21 год — превысил рост ВВП. Третичный сектор экономики приносит большой вклад в развитие экономики Пекина, к 2008 г. доля его объема составила 72 %.

Развитие индустрии разработки программного обеспечения в Пекине в значительной мере определяет степень его привлекательности и влияния. Формирование современной сферы услуг в столице оказывает значительное влияние на региональную экономику и производство всего Китая. В настоящее время Пекин является крупнейшим в стране рынком технологий, регион дельты реки Янцзы, регион дельты реки Чжужэнь и другие экономически развитые регионы становятся покупателями технологий у Пекина.

В целом можно говорить о том, что Китай уже вступил во вторую фазу развития индустриального общества, а такие крупные города, как Пекин и Шанхай, уже являются проявлением постиндустриального общества.

В постиндустриальном обществе людские, материальные, финансовые ресурсы не задействованы в традиционной промышленности, сельском хозяйстве, а в большей степени применяются в сфере услуг, которая становится лидирующей отраслью в структуре экономики и занимает

все больший объем. Для того чтобы легче приспособиться к условиям постиндустриального общества функции города также должны меняться от производственных к сфере услуг.

Проанализировав преимущества города как столицы КНР и уровень развития его экономики, можно отметить, что Пекин постепенно становится городом, вступающим в постиндустриальную эпоху, который в дальнейшем станет центром экономики Китая. При этом «центр экономики» не будет предусматривать развитие тяжелой промышленности, главным образом, Пекин станет центром финансов, инноваций, политической власти и т. д. Что касается перспектив развития экономического центра индустриального общества, можно говорить о том, что Пекин становится всекитайским центром развития разработки программного обеспечения.

### **Индустрия разработки программного обеспечения: Пекин как полюс активного роста экономики региона Бохайского залива**

В настоящее время Пекин становится центром постиндустриальной экономики, какую же роль сегодня столица Китая играет в развитии экономики региона Бохайского залива? Мы полагаем, что Пекин должен развивать индустрию разработки программного обеспечения, раскрывать преимущество современной сферы обслуживания, постепенно превратиться не только в региональный, но

и в национальный центр финансов, инноваций и экономической политики.

В настоящее время регион Бохайского залива является одним из районов Китая с быстро развивающейся экономикой, однако на этой территории недостаточно проявлен третичный сектор экономики, что в наибольшей степени проявляется в низком уровне развития современной сферы услуг. Если исключить Пекин и Тяньцзинь, в 2007 г. доля третичного сектора экономики от общего объема производства в городах и провинциях данного региона была ниже, чем средний уровень по стране — 40,1%. Этот показатель в провинции Хэбэй составил 35,5%, в провинции Ляонин — 36,4%, в провинции Шаньдун — 33,2%, а в самом Тяньцзине всего 40,3%.

Следовательно, активное развитие третичного сектора экономики в Пекине, особенно в сфере модернизации и промышленных услуг, будет способствовать созданию нового «полюса роста», стимулирующего развитие экономики всего региона Бохайского залива.

Понятие «полюса роста» было выдвинуто в 1950-х гг. французским экономистом Франсуа Перру. Он считал, что в экономическом пространстве полюс роста, начиная с определенного этапа, стимулирует и влияет на развитие экономических отраслей (промышленности). При этом полюс роста в экономическом пространстве — это не положение в пространстве, а одна или группа от-

раслей, являющихся сосредоточением влияния и стимулов. Полюс роста обладает большим потенциалом для инноваций и влияет на развитие других отраслей в регионе за счет связи между внешней экономикой и производством, и таким образом способствует экономическому росту других регионов. Следовательно, потенциал к возникновению полюса роста непосредственно связан с ведущей отраслью экономики.

Согласно концепции Перру, «полюс роста» — это не отдельный город, регион, а группа преимущественно развитых отраслей. В 2008 г. показатель третичного сектора экономики в Пекине составил 72% от общего объема производства региона, при этом 70% всего сектора составляет сфера производственных услуг. В настоящее время сфера производственных услуг в Пекине уже обладает существенными инновационными возможностями и потенциалом. Поскольку эта сфера основывается на производственной промышленности, она будет способствовать не только быстрому росту экономики Пекина, но и экономическому развитию региона Бохайского залива и всей страны в целом.

Что такое сфера производственных услуг? В 1975 г. американские экономисты Браунинг и Сигман, занимаясь классификацией сферы услуг, впервые выдвинули понятие сферы производственных услуг (Producer Services). Сфера производственных услуг направлена на предоставление услуг для поддержания

непрерывности производственных процессов, стимулирования развития промышленных технологий, роста производства и повышения производственной эффективности. Эти услуги неразрывно связаны с промышленным производством, они развивались в рамках производственной промышленности и затем были выделены в отдельную сферу услуг. Они напрямую зависят от промышленного производства, проникают во все производственные сектора, их основной действующей силой являются человеческий и интеллектуальный капитал. Ежедневное вливание человеческого и интеллектуального капиталов в производство и является ключевым параметром взаимосвязи вторичного и третичного секторов экономики. Производственная сфера услуг главным образом состоит из следующих отраслей: финансы, информационные технологии, научные исследования и проектирование, современная логистика и др. В настоящее время сфера производственных услуг является ведущей отраслью в экономике многих развитых стран Запада, с каждым днем ее значимость в развитии мировой экономики и международной конкуренции все возрастает. Сфера производственных услуг стала одним из ведущих регулирующих инструментов рынка, непосредственно влияющих на скорость экономического роста и повышающих уровень национальной экономики.

Следовательно, нам необходимо уйти с пути индустриализации

и определить приоритетную отрасль Пекина, влияющую на развитие всего региона. Как представляется, преимущество Пекина заключается не в производственной промышленности и прочих отраслях, относящихся к «тяжелой индустрии», а в сфере производственных услуг, в первую очередь — к индустрии разработки

программного обеспечения. В настоящее время в Пекине идет активное развитие сферы производственных услуг и ее становление в роли ведущей отрасли экономики. Отрасль производственных услуг является «полюсом роста» для Пекина, доминируя и направляя развитие экономики региона Бохайского залива.

## ЧЖАН ЛУНХУА РАЗВИТИЕ ПЕКИНА В УСЛОВИЯХ ЭКОНОМИЧЕСКОГО КРИЗИСА<sup>1</sup>

### КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:

*финансовый кризис, спад экономической активности, Олимпийские игры, социальные гарантии, частная экономика*

В статье анализируется влияние экономического кризиса на региональную экономику Китая. В качестве примера рассматривается эффект резкого спада экономики Пекина после проведения Олимпийских игр. Исследуются проблемы неравномерного распределения доходов, а также вопросы улучшения системы социальных гарантий и развития частного сектора экономики.

В новой экономической ситуации преимущества и недостатки региональной экономики, несомненно, претерпевают изменения, ряд вопросов встанет еще более остро вслед за развитием рынка и влиянием экономического кризиса на экономику страны. Из конкретных примеров можно привести результаты формирования инфраструктуры Пекина и подготовки к Олимпийским играм, вопросы установки на социальное равенство, а также несоразмерное распределение доходов в обществе, улучшения системы социальных гарантий,

### KEY WORDS:

*financial crisis, economic decline, the Olympic games, social guarantees, private economy*

Influence of the economic crisis on the regional economy of China is analyzed in the article. Effect of sharp recession of Beijing's economy after the Olympic games is considered as an example. The problems of income maldistribution are investigated, as well as the issues of improvement of the system of social guarantees and development of the private sector of the economy.

развитие частного сектора экономики и др.

Пекин — столица КНР, и, следовательно, стратегия развития его экономики во многом определяется общим экономическим положением страны. Анализ экономических показателей Пекина показывает, что столица занимает очень важное место в экономике всей страны. Однако в 2008 г. экономика Пекина продемонстрировала резкий спад. Рост ВВП за 2007 г. составил 13,3%, за первый квартал 2008 г. — 11,3%, однако в четвертом квартале этот показатель снизился до 6,9%. Такие данные дают наглядное представление о масштабе

<sup>1</sup> Перевод — Е. Н. Чернявская.

спада экономической активности. Системный анализ позволил выявить несколько основных групп причин возникновения данного феномена:

1. *Влияние мирового финансового кризиса на экономику Пекина.*

Влияние мирового финансового кризиса на экономику Китая, в первую очередь, сказалось в сфере международной торговли. Степень зависимости Китая от международной торговли составляет почти 60%, поэтому к середине декабря 2008 г. объем китайского экспорта снизился на 2,8% (этот показатель оказался ниже ноябрьского на 0,6%). Начиная с января 2009 г. наблюдался резкий спад импорта и экспорта, объемы экспорта сократились на 30%, что привело к банкротству многих экспортных компаний юга страны. В 2008 г. в провинции Гуандун закрылось более 10 тыс. компаний малого и среднего бизнеса. Сложившаяся ситуация оказывает влияние и на экономику Пекина.

Влияние мирового финансового кризиса на экономику Китая заставило нас осознать, что развитие внутреннего рынка играет важную роль в оказании сопротивления внешним угрозам. Пекин является столицей мирового значения, его связь с мировой экономикой постоянно растет, и, таким образом, вопрос о механизмах устранения внешних рисков должен стать ключевым при разработке стратегии развития экономики и общества. Механизмы устранения рисков имеют две составляющие:

1) *Собственные функции рынка.*

В рыночных механизмах уже заложена способность противостояния рискам. Здоровый рынок обладает собственными системами защиты и саморегуляции, как человек — иммунитетом. Исходя из этого положения, необходимо, прежде всего, проанализировать рыночную систему Пекина, степень свободы рынка.

2) *Макрорегуляция экономики правительством.*

Вопрос о том, что такое макрорегуляция, заслуживает особого внимания. С точки зрения рационализма, макрорегуляция предусматривает создание внешних условий для экономического субъекта. Цель формирования таких условий заключается в развитии функций рынка, более эффективном использовании рыночных механизмов, а вовсе не в государственном управлении экономическим поведением.

Если рассматривать процесс становления рынка Китая в целом, то следует отметить, что он сейчас находится в начальной стадии, особенно рынок Пекина, который из-за особого положения столицы несколько отстает в развитии от приморских регионов. В этой связи, принимая меры по стабилизации рынка, необходимо избежать чрезмерного государственного давления.

2. *Влияние собственных циклов экономики на экономическую ситуацию Пекина.*

Тридцать лет развития китайской экономики — временной отсчет ве-

дется с начала проведения реформ — можно условно разделить на отдельные этапы протяженностью в десять лет. Таким образом, период 1981–1988 гг. был фазой роста экономики, особенно в 1987 и 1988 гг., когда экономический рост составил 11,5% и 11,3%, однако в 1989 г. темпы роста снизились до 4,2%, в 1990 г. спад достиг своего пика, экономический рост составил всего 4,1%. На этом фоне экономика Пекина также следовала общенациональной тенденции, показатели роста уменьшились с 12,8% в 1988 г. до 4,4% в 1989 г. и 5,2% в 1990 г.

Второй период пришелся на 1989–1999 гг.: в 1992 г. экономический рост достиг 14,1%, в 1998 г. — 7,8%, в 1999 г. — 7,6%. В это время экономика Пекина тоже претерпела спад, в 1998 г. рост составил 9,5%, а в 1999 г. — 10,9%,

Третий этап — это период с 1999 по 2007 гг., на протяжении девяти лет экономика Пекина развивалась быстрыми темпами, средний показатель роста за 2002–2007 гг. составил 12,4%. Фактический материал иллюстрирует, что в экономике всегда за периодом быстрого роста следует спад, что свидетельствует о цикличности экономики. В мировом масштабе крайне мало примеров, когда экономика страны или региона может на протяжении 5 лет показывать двузначные показатели роста, к ним можно отнести Японию, Сингапур, Гонконг, однако и там за рекордными показателями последовал классический период спада. Каждые 10 лет необхо-

димо регулировать нормы экономики, имеющийся в настоящее время в столице спад свидетельствует о том, что для экономики Пекина настало время саморегуляции.

Мировая практика показывает, что одним из ключевых моментов становится время, когда средний доход на душу населения достигает 1 трлн долларов США, на этом этапе в экономике наступает спад. В такой период смещается акцент со скорости экономического роста на уровень развития экономики, больше внимания уделяется качеству и эффективности. ВВП на душу населения в Пекине сейчас находится в диапазоне от 8 тыс. до 10 тыс. долларов США, следовательно, можно сказать, что у столицы в настоящее время есть отличная возможность для регуляции.

3. *Спад экономической активности после Олимпийских игр в Пекине.*

Успешное проведение Олимпиады 2008 г. оказало большое влияние на развитие экономики Пекина и всей страны. Олимпийские игры принесли экономике большое количество возможностей бизнес-развития, повысивших доверие к экономическому росту у производителей и потребителей. Анализ статистических данных показал, что рост доверия у производителей составил 180%, у потребителей — 130%, это является положительным стимулом для инвестиций и роста потребления. Масштаб потребительского спроса резко увеличился во время подготовки к Олимпийским играм экономика всего города

развивалась быстрыми темпами. Так, в 2002–2007 гг. среднегодовой прирост ВВП составил 12,4 %, что на 1,9 % выше, чем в 1996–2001 гг., за 30 лет с начала реформ, это самый продолжительный и стабильный период экономического развития. В конце 2008 г. после проведения Олимпийских игр наметился период резкого спада экономики. Статистика показывает, что эффект «олимпийского спада» проявился очень ярко: промышленный рост в первой половине 2008 г. составил 9,5%, а в третьем квартале наметился резкий спад, в период с первого по третий кварталы средний рост составил 4,9 %, что ниже показателей первого полугодия на 4,6 %. При этом частные инвестиции в недвижимость в первом полугодии возросли на 14,9%, в третьем квартале начали падать, средний прирост за 1–3 квартал составил лишь 7,8%. Общий объем потребительской розницы в первом полугодии увеличился на 21,6%, в третьем же квартале резко сократился, так что средний рост с первого по третий квартал составил 20,9%. Статистические данные свидетельствуют о существенных колебаниях экономики Пекина, связанных с проведением Олимпийских игр.

#### 4. *Влияние распределения доходов и социальных гарантий на экономику Пекина.*

Влияние распределения доходов на развитие экономики и общества проявляется в следующих аспектах:

- 1) Равноценность соотношения инвестиций и потребительской активности.

Инвестиции и потребление являются двумя важными стимулами, способствующими экономическому росту. Однако за последние годы рост инвестиций резко увеличился, а уровень потребления все еще остается ниже, чем в большинстве стран. Потеря баланса инвестиции — потребление стала серьезным препятствием для развития внутреннего спроса. До азиатского финансового кризиса 1997 г. исследователи отмечали, что быстрый рост экономики азиатских стран основывается не на качестве и эффективности, а на росте капиталовложений, но такая модель экономического развития не является стабильной. Настоящий финансовый кризис еще раз основательно доказал истинность данного постулата.

С 1990-х гг. средний уровень потребления в мире составил 78%, в развитых странах — 80%, исходя из международной практики, безопасный уровень инвестиций находится в пределах 30% — максимум 35%. В Китае, как показывает опыт, рациональные показатели потребления и инвестиций должны быть следующими: уровень потребления — в интервале 61–65%, уровень инвестиций — 35–38%. Однако в 2008 г. уровень потребления составил около 48%, тем самым в Китае было серьезно нарушено соотношение инвестиций и потребления.

Рост инвестиций не обязательно обеспечивает высокий уровень возврата средств, во многих отраслях китайской экономики наблюдается избыток производственных мощно-

стей, в некоторых отраслях этот показатель составляет 60% избыточности, что, несомненно, ставит под угрозу будущее развитие экономики. Таким образом, существование в Китае инвестиционно-финансовой системы и низкого уровня потребления приводит к нестабильности экономического развития. Данная ситуация не благоприятствует росту внутреннего рынка сбыта, а также препятствует быстрому и эффективному развитию частного сектора экономики. В действительности, только потребитель, особенно конечный потребитель, является основой экономического развития, одним из базовых постулатов экономической науки.

С точки зрения перспективы долгосрочного развития экономики Китая, необходимо повышать уровень потребительской способности населения. Чрезмерная зависимость от инвестиций, возможно, будет благоприятно сказываться на развитие отдельных отраслей, в краткосрочной перспективе повысит уровень экономического роста, однако если и дальше откладывать решение этой проблемы, в будущем экономика Китая столкнется с еще более серьезными проблемами.

## 2) *Пропорциональность уровня распределения доходов в обществе.*

Цель проведения реформ в Китае на первоначальном этапе заключалась в том, чтобы дать какой-то части людей возможность наращивать свой капитал и в то же время вывести большую часть населения на уровень среднего класса. В этой си-

туации проявился следующий феномен: из-за того, что конкуренция и доступ к редким ресурсам неоднородны, уровень дохода большей части людей в условиях рыночной конкуренции находится за чертой бедности, и, кроме того, их положение продолжает ухудшаться от бедности к крайней бедности. Вопросы бедности в сельской местности еще не решены, а в городе они постоянно усугубляются из-за возникновения новых условий: жилищных, медицины, мужского и женского образования и т. д.

Согласно «Первому докладу по вопросам изучения материального благосостояния городского населения Китая», опубликованному Департаментом государственной статистики 26 сентября 2002 г., в Китае 10% семей с самым высоким доходом владеют 45% всего материального имущества населения, материальное имущество населения с самым низким уровнем дохода составляет всего 1,4%. В Пекине показатели примерно такие же, в силу исторических причин и современных тенденций разрыв в уровне развития промышленных районов становится все больше.

Восточные и западные районы города развиваются быстрее, а районы Чунвэнь и Сюань медленнее, в 2008 г. финансовый доход восточного города составил 61 347 млрд юаней, т. е. 18,4% от общегородского дохода, западного города — 154 529,7 млрд юаней (59,1%), района Чунвэнь — 18 126,3 млрд юаней (15,5%), района

Сюань — 42 280 млрд юаней (10,5%), что явилось причиной возникновения диспропорции потребительского уровня. Сельское население активно переселяется в города, следовательно, вопрос неравномерности городской экономики встает еще более остро, баланс доходов населения становится еще более диспропорциональным, что не только влечет за собой большие социальные риски, но и влияет на средний уровень потребительских способностей, доводя его до самых низких цифр.

### 3) *Доступность социальных гарантий.*

Социальные гарантии появляются, когда производительные силы достигают определенного уровня развития, они являются «инструментом стабильности» социального развития, «амортизатором» функционирования экономики и условием обеспечения социального равенства. Это и существенный механизм, обеспечивающий дальнейшее развитие общества, и значимый индикатор, отмечающий полноценность социального обеспечения.

Что касается совершенствования системы социальных гарантий, государственное финансирование в Китае всегда оставалось на низком уровне, в то время как в странах Евросоюза первостепенное значение имеют центральное финансирование и поддержка социальных гарантий, в связи с чем соотношение выплаты по социальным гарантиям и общих промышленных затрат также довольно высокое. Например, этот показатель до-

стигал в Германии в 1994 г. 33%, в Сингапуре в 1996 г. 42%, в Венгрии в 1998 г. 50%, в Дании в 1998 г. 70%, а в Китае в 2001 г. расходы по социальному страхованию составили всего 6% от общей суммы государственных финансовых затрат.

Правительство Китая уже приступило к разработке единого плана по увеличению доли затрат по социальным гарантиям в общем объеме государственного финансирования и постепенно доведет показатель до 15–20%. Хотя в последнее время государственный экономический курс направлен на увеличение инвестиций в сферу социальных гарантий, в целом, масштаб социальных гарантий небольшой, а их уровень все еще остается крайне низким, особенно это заметно в ряде сфер. Например, в сфере медицинского страхования, на конец 2008 г. базовую медицинскую страховку имели 317 млн людей, еще около 800 млн участвовали в сельской программе кооперативной медицины. С увеличением числа городского населения, имеющего медицинскую страховку, значительно выросли объемы фондов медицинского страхования. В 2007 г. их доля составляла 34,8%, в 2008 г. — 32,8%, однако вопрос доступности медицины для потребителей все еще остается очень острым вопросом.

Социальные гарантии и социальное обеспечение находятся на низком уровне, поэтому в условиях кризиса у людей усиливается страх и недоверие к экономическим перспективам, люди стараются сократить затраты,

увеличить размер накоплений. Опасения за рынок ценных бумаг, например, влияют на падение уровня поддержки экономики и еще больше усугубляют ее нестабильность. Современный финансовый кризис для всех предоставил возможность осознать роль, которую социальные гарантии могут сыграть в отношении внутреннего потребительского спроса, и это не только вопрос политики, но и взаимовыгодного соотношения государственной и частной экономик.

##### *5. Влияние изменения структуры рынка на экономику Пекина.*

Параллельно с реализацией рыночных реформ функции правительства также претерпевают изменения, частный сектор экономики получает все большее развитие. По данным статистики, частные производственные компании составляют количественное большинство и занимают 68,3%, общая доля частной экономики в ВВП превысила 60%. По многим показателям, таким как налоговые сборы, материальная база, около 2/3 от числа людей, занятых в производстве, приходится на индивидуальные хозяйства и частные компании. Однако большая часть частного сектора экономики — компании малого и среднего бизнеса, в Пекине компаний такого масштаба около 300 тыс., что составляет около 99% всех предприятий города.

Эти компании отличаются особой активностью на рынке и легко приспособляются к потребностям и изменениям рынка. Однако у частной экономики есть и свои слабые сторо-

ны. Большинство таких компаний — малого масштаба, их финансовые и технические характеристики весьма скромны, они лишь в незначительной степени могут противостоять риску. На этапе увеличения доли частной экономики в структуре рынка, особенно в первоначальный период, таким компаниям требуется поддержка и защита со стороны государства. В реальности предпринимаемых сегодня мер по защите и государственной поддержке частной экономики оказывается недостаточно. Когда начался кризис, нехватка финансов проявилась еще более резко, объемы заказов снизились, таким образом, кризис, в первую очередь, привел к банкротству или вынужденному закрытию компаний малого и среднего бизнеса, следовательно, и к росту безработицы и снижению уровня жизни работающего населения. С 2008 г. во многих районах Китая появились предприятия-банкроты, а также были отозваны внешние инвестиции, если состояние мировой экономики и дальше будет ухудшаться, экономическое положение Китая еще больше усугубится.

Конечно, государственные инвестиции могут в значительной степени повлиять на экономический рост, но фактические данные показывают, что роль государственных инвестиций уменьшается. Данные с 2000 г. показывают, что долгосрочные государственные обязательства составили 150 млрд юаней, в то время как общий объем частных инвестиций в недвижимость — 3291,77 млрд юаней, та-

ким образом объем государственных инвестиций в недвижимость насчитывает всего 4,6% от общего объема.

По прогнозу на 2009 г. долгосрочные долговые обязательства государства составят 950 млрд юаней, а общий объем частных инвестиций в недвижимость — 20670 млрд юаней, при этом объем государственных инвестиций всего 4,6%. Очевидно, что в своем развитии экономика должна опираться на частный сектор, поэтому государству необходимо принимать надлежащие меры по усилению данного сектора экономики. В настоящее время во многих отраслях существует высокий потенциал для реформирования, что, несомненно, привлечет большие объемы частных инвестиций, и это будет значительной силой, способствующей росту китайской экономики.

6. *Рассмотрение стратегии развития экономики Пекина в условиях мирового финансового кризиса.*

Актуальными остаются вопросы: какой курс экономического развития должен принять Пекин, каким образом он может полностью использовать возможности столичного положения и в то же время способствовать оздоровлению общества? Пекин — город непрерывного роста и быстрых изменений, при изучении данного вопроса следует учитывать его функции столицы и урбанистические характеристики. Положение столицы с точки зрения региональной экономической выгоды и общего положения государства также обуславливает возникновение множества вопросов,

требующих регуляции. Учитывая, что данное исследование проводится в условиях мирового финансового кризиса, который ударил по экономике Китая, необходимо применять методы анализа и прогнозирования, придерживаться рационального научного подхода, следовать законам истории и логики, что и является проявлением научного подхода. Итак, для дальнейшего развития Пекина необходимо учитывать следующие факторы.

1) *В полной мере использовать местные преимущества Пекина для развития экономики.*

Пекин является древней столицей, его экономика прошла многотысячелетнее развитие и установила свои традиционные модели. В то же время Пекин — современный город, центр сосредоточения финансов, информационных технологий, науки, образования, новаторской культуры, производства и торговли. В среде непрерывного развития и изменений мегаполиса Пекин сформировал свою особую систему промышленности. Пекин занимает особое положение, это центр политики и культуры, это является его основными функциями. Следовательно, корректируя производственную структуру и положение, необходимо отталкиваться от объективных требований, уделяя особое внимание, в первую очередь, производству высоких технологий, развитию сферы услуг и культуры.

Анализ, основанный на реальной ситуации, экономической и социальной выгоде, модели преимущества ре-

гиональной экономики, показывает, что существуют два типа конкурентных преимуществ города: стратегия себестоимости и стратегия диверсификации. Конкурентные преимущества Пекина не могут основываться на низкой себестоимости. С одной стороны, если сравнивать с Нью-Йорком, Токио, Лондоном и другими мегаполисами, имеющими международное значение, стоимость важнейших производственных факторов, таких как рабочая сила, земля, инфраструктура и т. д. в Пекине значительно ниже, но в масштабах Китая Пекин по этим показателям является самым дорогим регионом. С другой стороны, несмотря на то, что производство все еще остается важнейшим направлением развития экономики страны, Пекин уже вступил в постиндустриальный период, сфера услуг занимает свыше 70% всей экономической активности. В масштабах промышленного производства себестоимость как фактор экономической привлекательности скорее является недостатком Пекина. В данных условиях единственным конкурентным преимуществом столицы является диверсификация, а основной принцип диверсификации — это инновации.

2) *Установить рациональную финансово-налоговую политику, чтобы повысить покупательскую способность населения.*

Повышение уровня зарплат и снижение государственных налоговых сборов постепенно приведет к повышению доходов трудящихся на 45%, что позволит повысить уровень

потребления, сделать его пропорциональным темпам экономического роста. Таким образом может быть создана база для оказания рыночной поддержки быстроразвивающейся экономики. Исходя из долгосрочной перспективы, можно сформировать систему регулярной индексации зарплат населения, что позволит экономический рост и рост доходов сделать взаимообусловленными, пропорциональными, а контроль за данной системой — сделать одной из задач регионального правительства. Кроме того, уровень доходов населения можно увеличить, снизив государственные налоги. Если уменьшить уровень налоговых сборов на 4%, ежегодное увеличение доходов трудящихся составит приблизительно 1100 млрд юаней, а уровень доходов населения повысится на 3–4%. Необходимо учитывать стоимость жизни и уровень выживания, повысить порог взимания налога исходя из необходимости и рациональности, существуют предложения повысить порог взимания подоходного налога до 3000–3500 юаней, это в большой мере повысит покупательную способность населения.

В ближайшей перспективе можно обеспечивать самые нуждающиеся слои населения потребительскими талонами, повысив, тем самым, их потребительские возможности. Согласно данным статистического ежегодника, в 2008 г. городское население с низким уровнем доходов составило 79,09 млн человек, сельское население с низким уровнем доходов —

144,27 млн. Если на каждого человека, относящегося к данной категории, выделить потребительских талонов на сумму в 500 юаней, общая сумма составит 111,68 млрд юаней, что всего 0,37% от ВВП. Если говорить о потребительских талонах, то они могут сыграть большую роль в распределении финансов в экономике. Очевидно, что это способ быстро разрешить проблему краткосрочной угрозы рынку.

3) *Создать новую пенсионную систему, стимулировать потребительскую активность.*

Старение населения Китая идет быстрыми темпами, на основании современных статистических данных, доход большинства людей пожилого возраста остается очень низким, осо-

бенно это касается бездетных одиноких стариков. В будущем вопрос старения населения станет одной из наиболее актуальных социальных проблем. Если сегодня начать реформу системы пенсионного обеспечения, можно не только открыть большой рынок для инвестиций, производства, но и стимулировать потребительскую активность молодого населения, которое не будет бояться за свое будущее.

Развитие экономики Пекина — это сложная системная проблема, в данной статье изложены лишь некоторые вопросы, эффективное решение которых имеет большое значение для увеличения экономического роста Пекина, установления антикризисной системы.

## С. Н. ПШИЗОВА БИЗНЕС КАК СУБЪЕКТ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ

### КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:

*бизнес, государственная политика,  
экономическая активность,  
социальная жизнь*

В статье рассматриваются различные аспекты взаимоотношений бизнеса и государственной власти. По мнению автора, тесная зависимость российского бизнеса от политической воли высших руководителей государства связана, прежде всего, с неопределенностью правового статуса частной собственности в современной России, а также с очевидной слабостью и зависимостью судебной власти от других властей, главным образом исполнительной.

Проблема взаимоотношений бизнеса и государственной власти находится сегодня в центре общественного внимания и научных дискуссий. Однако единства мнений по поводу должествующих принципов отношений между этими акторами социальной жизни не существует. Разброс простирается от воззрений на государство как на враждебную для бизнеса инстанцию, осуществляющую его жесткий контроль и регулирование, до представлений о сугубо благожелательном отношении власти к предпринимательству, защите его от проявлений иностранной конкуренции, о его технической и рыноч-

### KEY WORDS:

*business, state policy, economical activity,  
social life*

In article various aspects of mutual relations of business and the government are considered. According to the author, close dependence of the Russian business on political will of government is connected, first of all, with uncertainty of a legal status of a private property of modern Russia.

ной поддержке, дешевых кредитах и т. д. В действительности между бизнесом и органами управления различных государств можно наблюдать разные варианты отношений. Но в любом случае, именно государство создает условия для развития экономики и частного предпринимательства, задает параметры влияния предпринимателей на социальную жизнь. Тем самым представляется абсолютно естественным и логичным стремление бизнеса участвовать в формировании государственной политики.

Во-первых, государство устанавливает легальные рамки, в которых реализуется экономическая актив-

ность. Ведь даже в условиях самого свободного рынка помимо прямых соглашений между индивидами и корпорациями действуют государственные законы и правила, которые собственно делают возможной реализацию этих соглашений между экономическими агентами, а государственные органы придают им правомочность и гарантируют исполнение заключенных договоров.

Во-вторых, используя различные инструменты (снижение или повышение налогов, ужесточение или ослабление экологического законодательства, правил предоставления кредитов, рост или сокращение социальных программ и т. д.), государство формирует ту или иную конкретную модель рынка, создавая большее или меньшее пространство свободы предпринимательской деятельности. Ограничения, налагаемые на рыночные взаимодействия, существенно разнятся от страны к стране, а также изменяются во времени, в зависимости от доминирующих общественно-политических настроений.

В-третьих, государство представляет собой крупнейшего потребителя. В экономически развитых странах правительства контролируют не менее трети валового внутреннего продукта. Хотя большая часть их деятельности приходится на перераспределение средств от плательщиков налогов к получателям государственных пенсий, пособий, субсидий и т. д., не менее важной остается и роль заказчика-покупателя. В некоторых случаях, как например, при закупке

вооружений, в этой роли госструктуры выступают монопольно.

В-четвертых, бизнес нуждается в поддержке государства за рубежом. Иногда речь идет просто о защите от экспроприации или национализации собственности. Но чаще компании прибегают к помощи правительственных организаций для продвижения своих интересов при заключении международных договоров и соглашений. В условиях глобализации эта сторона деятельности государства становится еще более важной для бизнеса, поскольку даже самые могущественные транснациональные корпорации не могут сами изменять в благоприятном для себя направлении режимы функционирования международных торгово-экономических систем и нуждаются для этого в помощи национальных правительств.

В-пятых, государство обеспечивает нормальные экономические условия работы предпринимателей, поддерживая приемлемый уровень инфляции и безработицы. Например, в послевоенный период многие западные страны проводили так называемую кейнсианскую политику, чередуя периоды роста расходов и снижения налогов для уменьшения безработицы с этапами сокращения социальных программ и повышения налогов для борьбы с инфляцией. В связи с резким ростом цен на нефть и международным валютным кризисом 1970-х гг. произошел постепенный переход от кейнсианских моделей экономического регулирования

к монетаристской политике, в которой главную роль стали играть центральные банки, определяющие уровень денежного предложения. Высокая степень независимости этих институтов от политического контроля обусловила сдвиг приоритетов экономической политики государств в сторону борьбы с инфляцией в ущерб обеспечению занятости. Безусловно, оба параметра (инфляция и занятость) чрезвычайно важны для бизнеса, поскольку определяют характер социально-экономической среды, в которой он развивается.

Наконец, одно из важнейших направлений взаимодействия государства и бизнеса представляет налоговая политика. С одной стороны, бизнес является важным источником ресурсов для государства. Налоги, собираемые с предпринимателей, составляют заметную часть государственных доходов. С другой, — стремясь сократить свои издержки, представители бизнеса конкурируют между собой и с другими группами интересов за продвижение благоприятного налогового законодательства. Кроме того, бизнес вносит существенный вклад в формирование и распределение социальных фондов, в том числе беря на себя выполнение значимых социальных программ.

Результатом всех этих взаимодействий становится формирование определенной модели отношений бизнеса и власти. В некоторых странах имеет место координация усилий различных государственных ведомств, отвечающих за выработку

государственной политики по разным направлениям. Возникает согласованная цепочка взаимодействий с бизнесом, включающая налоговую и торговую политику, государственные заказы и договоры, расходы на научные исследования и т. д. Вместе они призваны способствовать долгосрочному экономическому росту. В других странах цели государственной политики в отдельных сферах не согласуются с общим экономическим курсом и взаимоотношения с бизнесом также строятся по отдельным направлениям. В целом все существующие модели отношений бизнеса и государства можно расположить на гипотетической шкале, на одном конце которой поместятся рыхлые в организационном отношении системы, именуемые в литературе плюралистическими, на другом — жестко структурированные и иерархизированные варианты, обычно определяемые как «организованный капитализм» [подробнее см.: 13].

В странах с плюралистической моделью отношений бизнеса и власти в качестве основного контрагента государства выделяется отдельная компания, которая вступает во взаимодействие с политиками и администраторами. Одновременно, конечно, существуют структуры, представляющие интересы различных групп предпринимателей. Среди них могут быть, например, отраслевые или даже общенациональные ассоциации. Однако отдельные корпорации вольны участвовать в этих организациях, равно как и покидать их в зависимости от

того, считают ли они их деятельность выгодной для себя. Поэтому влияние такого рода структур оказывается сильно ограниченным. Они не могут принимать решения или брать на себя обязательства от имени всего бизнеса, стесняющие его свободу действий. Отношения между ними и предпринимателями строятся скорее как с клиентами. Между несколькими ассоциациями даже может возникнуть конкуренция за право предоставлять тем или иным компаниям услуги по продвижению их интересов в органах власти.

Классическим примером плюралистической модели являются США [см.: 21]. Американский бизнес представлен в политике через множество каналов. Во-первых, самые крупные компании имеют в столице собственные лоббистские конторы. Особенно склонны содержать офисы в Вашингтоне корпорации, которые активно сотрудничают с государством в качестве экономических контрагентов, например, поставщиков или подрядчиков. Однако, как правило, круг задач сотрудников таких контор выходит за рамки конкретных контрактов, касаясь более широких вопросов выработки государственной политики. Кроме того часто используются услуги наемных лоббистов, которые выступают координаторами лоббистских усилий нескольких компаний, имеющих общий интерес в продвижении или блокировании какого-то государственного решения. После достижения цели союз распадается.

Во-вторых, политически активные корпорации пытаются влиять на политический курс через финансирование избирательных кампаний. Самый известный канал поступления средств от бизнеса — Комитеты политического действия (PACs). Однако в последние годы большое значение приобрели так называемые «мягкие деньги» (soft money). В отличие от первого способа, когда средства в строго определенных законом объемах направляются специальным структурам — посредникам между кандидатами и спонсорами, «мягкие деньги» поступают напрямую «на партийное строительство», причем, в любом количестве. После скандалов, приведших к разоблачению незаконной деятельности компании ЭНРОН и ее связей в политических кругах, практика поступления денег корпораций в политику стала предметом бурной общественной дискуссии и законодательного реформирования. Однако наряду с совершенствованием способов регулирования и контроля процессов финансирования отмечается поиск пробелов в законодательстве и путей обхода запретов и ограничений.

Тем не менее, нельзя сказать, что американские законодатели, получающие крупные дотации от представителей бизнеса, находятся в прямой и исключительной зависимости от корпораций. В общем контексте плюралистической демократии политики вынуждены прислушиваться к мнению разных групп интересов. Несмотря на безусловный приоритет в обще-

ственном сознании ценностей свободного рынка, популярность отдельных видов бизнеса и конкретных компаний нередко очень низка. Общественное мнение регулярно обвиняет их в росте цен на те или иные товары, в провоцировании экологических и социальных проблем. Периодически возникают влиятельные общественно-политические движения, выступающие против политической «власти капитала». Кроме того, такие организованные группы интересов, как профсоюзы также могут делать весьма заметные взносы в избирательные фонды партий и кандидатов. С другой стороны, американские законодатели, традиционно сильнее ориентированные не на некую идеологию и даже не на собственную партию, а на интересы своих избирателей в округах, часто благосклонно относятся к запросам бизнеса вне зависимости от того, финансировал он их или нет. Корпорации являются крупными работодателями в регионах, от них зависит процветание и благополучие большого числа избирателей.

Что касается объединений бизнеса, то их роль в США, по сравнению с европейскими странами, не столь велика. Некоторые отраслевые организации имеют хорошую репутацию и объединяют большое количество членов, как, например, Американская ассоциация банков. Однако приоритет, безусловно, сохраняется за отдельными корпорациями, которые никому не делегируют полномочий выступать от имени всей отрасли,

а лишь пользуются определенным перечнем услуг, предоставляемых ассоциациями своим членам. Еще более фрагментированная ситуация на уровне общенациональных организаций. Объединений, претендующих на представительство интересов бизнеса, в Америке как нигде много. Самые старые из них — Национальная ассоциация мануфактурщиков и Американская торговая палата. Они конкурируют между собой. Тем самым, с одной стороны, отсутствие интегрированных структур, делает трудным или почти невозможным установление тесных партнерских отношений между правительством и организациями бизнеса. С другой, — конкуренция способствует лучшему учету интересов корпораций руководством и лидерами ассоциаций.

В системах «организованного капитализма» напротив, возможности отдельных компаний снижены, а значение бизнес ассоциаций возрастает. Предполагается (а в некоторых странах даже требуется по закону), что все корпорации должны быть членами отраслевых организаций, которые, в свою очередь, входят в общенациональные объединения. Политики и государственные чиновники предпочитают иметь дело не с отдельными бизнес структурами, а именно с этими ассоциациями. Альтернативных структур при этом не существует, и компании вынуждены вступать в ассоциации, с которыми государство устанавливает монопольные отношения. Таким образом, происходит смещение баланса от индивидуаль-

ных действий бизнеса к коллективным. В этом случае в диалоге с государственными органами соответствующие ассоциации выступают в качестве представителей всех входящих в них компаний и от их имени берут на себя определенные обязательства. Возникают предпосылки для корпоративизма, который может принимать различные формы.

Во многих европейских странах сформировались так называемые неокорпоративистские системы взаимоотношений бизнеса и государства [17]. Для этого способа государственного управления характерно предоставление организациям крупнейших экономических интересов (обычно это профсоюзы и работодатели) преимуществ участия в выработке государственной политики. В обмен на свой привилегированный статус они обязуются помогать государству управлять обществом. В противоположность плюралистической модели, где приветствуется появление новых участников диалога с государственными структурами, при корпоративизме отмечается тенденция к монополизации представительства. Хотя неокорпоративизм (социетальный корпоративизм) не возникает абсолютно стихийно, а поощряется государством, он, тем не менее, предполагает добровольное сотрудничество, а не принуждение основных участников. Это отличает его как от исторически предшествующих форм корпоративизма, таких, как средневековое сословное представительство, или корпоративное фашистское госу-

дарство, так и от другой разновидности современного корпоративизма — так называемого «олигархического».

Считается, что наиболее последовательные неокорпоративистские системы сформировались в Нидерландах, Норвегии, Швеции, Дании и Австрии [20]. Однако и многие другие страны использовали элементы неокорпоративистской модели, создавая структуры, объединяющие государство, бизнес и профсоюзы для совместного обсуждения и согласования национальной государственной политики. Все стороны при этом берут на себя определенные обязательства и ожидают от партнеров взаимных уступок. Например, среди важнейших предметов переговоров, безусловно, следует отметить уровень зарплаты. Ограничения на рост стоимости рабочей силы позволяют бизнесу конкурировать на международных рынках. Профсоюзы, соглашаясь не требовать максимально возможного повышения оплаты труда, получают от государства и бизнеса компенсации в виде разного рода социальных льгот и выплат, а также обязательства бизнес структур поддерживать определенный уровень занятости. Неслучайно практически все неокорпоративистские системы сопровождают большое социальное государство. А работодатели обязуются, в свою очередь, не вывозить капиталы из страны.

Как правило, в неокорпоративистских системах создаются специальные формальные институты типа советов по экономической политике, где представители правительства, ра-

ботодателей и наемных работников могут встречаться и достигать договоренностей. Однако характерное для этой модели стремление советоваться и искать компромиссы проявляется как в формальных, так и в неформальных процедурах согласования, пропуская всю систему принятия решений и создавая атмосферу доверия и партнерства между представителями предпринимателей, профсоюзов и государства [14].

Иначе функционирует модель «олигархического корпоративизма», характерная для некоторых развивающихся стран. Слабость структур гражданского общества и прежде всего организованного рабочего движения обуславливает здесь доминирующую роль государства. Вместо трехстороннего взаимодействия складывается бипартизм, причем, связь носителей власти с большим бизнесом приобретает характер патронажа. В результате могут возникнуть целые олигархические кланы, как на Филиппинах. В Южной Корее государство установило привилегированные отношения с небольшим числом очень крупных корпораций (чеболей), которые оно целенаправленно поддерживало. «Чеболизация» экономики позволяла магнатам извлекать серьезную политическую ренту, в том числе из неформальных и непубличных взаимодействий с властными структурами. При этом профсоюзы использовались не столько для согласования государственной политики с интересами наемных работников, сколько для нейтрализации

их требований и обеспечения контроля над обществом [23, р. 96–100].

В целом, независимо от модели отношений бизнеса с госструктурами можно говорить либо о прямом воздействии предпринимателей и корпораций на лиц, принимающих решения, либо о косвенном. В первом случае применяются различные технологии лоббизма, во втором — влияние осуществляется либо через политические партии, либо через общественное мнение.

В последнее время особенно актуализировались так называемые «связи с правительством» — «government relations» (GR). Группы интересов, прежде всего крупные бизнес корпорации, все более активно и целенаправленно выстраивают свои отношения с органами государственной власти для оказания влияния на процесс принятия решений. С этой целью привлекаются люди, хорошо осведомленные о механизмах работы соответствующих структур, имеющие не только знания, но и умение взаимодействовать с лицами, принимающими решения. Нередко предпочтение отдается бывшим политикам (депутатам, министрам и т. д.) и государственным служащим различных уровней. Предполагается, что они обладают не только официальной информацией, но и практическим опытом, связями и неформальными контактами в сфере государственного управления. Все эти качества должны способствовать эффективному доведению до сведения властей запросов и потребностей бизнеса. Такого рода

деятельность может осуществляться либо индивидуально, либо специально созданной группой, либо нанятой для этой цели консалтинговой, юридической фирмой или PR-компанией. Понятие «GR» родственно традиционному лоббизму, однако имеет свою специфику. В данном случае речь идет об установлении более прочных и стабильных отношений бизнеса с органами власти, которые при необходимости могут стать хорошей базой и для проведения конкретных лоббистских акций. Можно сказать, что оформление GR в отдельное направление деятельности корпораций стало результатом осознания важности взаимодействия бизнес структур с государством на постоянной основе для эффективного участия в выработке государственной политики. Вместе и наряду со «связями с общественностью» — «public relations» (PR) — «связи с правительством» способствуют созданию благоприятной среды для предпринимательской деятельности. Отслеживая работу правительственных органов, GR-специалисты пытаются влиять на законодательство в благоприятном для их работодателей направлении, участвуют в работе консультативных и индикативных органов при структурах правительства, через формальные и неформальные каналы информируют власти о позициях бизнеса по тем или иным вопросам государственной политики.

Важным фактором, определяющим способ взаимодействия государства и бизнеса, является структура

организации политической власти. Например, последовательная реализация принципа разделения властей и сильная ведомственная фрагментация внутри каждой из ветвей, свойственная президентской форме правления США, ограничивает возможности интеграции усилий по выработке единой государственной политики в различных сферах. В то время как Министерство экономики, торговли и промышленности в послевоенной Японии или Генеральный комиссариат планирования во Франции осуществляли недостижимый для американцев уровень согласования политики различных государственных учреждений в сфере экономики [см.: 11; 15]. В посткоммунистической России для осуществления экономических реформ и обеспечения согласованной политики экономического роста тоже было создано интегрированное Министерство экономического развития и торговли.

Вопрос о роли бизнеса в формировании государственной политики напрямую связан с вопросом о его статусе в обществе. Являются ли предприниматели группой интересов в ряду прочих или занимают особое место в политической системе? Некоторые сторонники плюралистической демократии полагают, что никакого единого интереса у представителей бизнеса — достаточно фрагментированной группы, отдельные сегменты которой часто конфликтуют между собой, тоже нет. Далеко не во всем может проявляться единая позиция у крупных и мелких предпринимате-

лей, фирм, задействованных в разных отраслях экономики. Разногласия могут касаться налоговой, энергетической, социальной политики, внешнеэкономической деятельности государства и т. д. Кроме того, одни отряды бизнеса лучше организованы и действуют более эффективно, чем другие. В ситуации, когда политическая система позволяет в равной мере всем группам интересов доводить свою позицию до сведения властей, предприниматели оказываются в таком же положении, как и представители других социальных слоев.

Однако в действительности практически в любой стране отношения власти с бизнесом, по крайней мере крупным, строятся иначе, чем с другими группами граждан. Преимущества появляются уже хотя бы потому, что корпорации изначально хорошо организованы и крепко спаяны общим интересом. Им не приходится решать «проблему коллективных действий», идентифицированную М. Олсоном для индивидуальных участников политического взаимодействия [19]. Согласно известной типологии Г. Алмонда бизнес корпорации относятся к институциональному типу групп интересов, которые осуществляют мощное давление на органы власти наряду и одновременно с основной экономической деятельностью [1]. Кроме того, в силу своей специфики они лучше других обеспечены необходимыми ресурсами. Неудивительно поэтому, что предприниматели чаще представителей других социальных категорий

нанимают лоббистов, формируют специальные команды для продвижения своих интересов, финансируют избирательные кампании партий и отдельных политиков и т. д.

Эффективность влияния той или иной группы также зависит от санкций, которые она может применить, от того, учитывают ли их мнение власти. С группами, представляющими интересы людей, задействованных в экономике, приходится считаться практически всем современным правительствам. Нередко они имеют прямой доступ к лицам, определяющим государственную политику. В свое время Ч. Линдблом указывал, что «привилегированное положение» бизнеса относительно других групп интересов предопределено его способностью стимулировать экономический рост и процветание, обеспечивать занятость и повышение уровня жизни населения. Естественно, что никакое правительство не хочет лишиться поддержки такого союзника, поскольку неудачи в экономике не менее опасны для политиков, чем для предпринимателей [18]. В условиях глобализации к тому же усиливается угроза перемещения бизнеса не только в другой регион, но и в другую страну, в любую другую часть света, где будут предложены лучшие условия для предпринимательства. Немаловажно и то, что, располагая огромными ресурсами, бизнес может использовать их для влияния на другие слои и группы населения, создавая благоприятное общественное мнение и представляя желаемые для себя ре-

шения в качестве наилучших для государства и общества в целом.

Тем не менее, возможности бизнеса влиять на органы власти не безграничны. Эти субъекты взаимно зависят друг от друга. Вряд ли можно согласиться с тем, что единственное, что нужно бизнесу от государства, — максимальная свобода действий, т. е. чтобы власти как можно меньше вмешивались в дела предпринимателей. Такое стремление действительно существует и находит свое выражение в требованиях снижения налогов и ограничения регулирующих функций государства. Но нередко интересы бизнеса не просто этим не ограничиваются, но и оказываются прямо противоположными. Например, высокотехнологичные производства нуждаются в квалифицированной рабочей силе, а иногда и в соседстве с исследовательскими центрами, для чего им приходится размещаться в регионах с высокими налогами и жестким трудовым и экологическим законодательством. Многие виды предпринимательства привязаны к конкретной территории и не могут быть перемещены в другое место: добывающие отрасли, производства, ориентированные на определенного потребителя или использующие природные особенности местности и т. д. Поэтому им необходима поддержка государства в той или иной форме: благоприятное трудовое и экологическое законодательство, развитие транспортной инфраструктуры и прочее. Кроме того, в руках государства находится довольно большой арсенал

методов, способных как воспрепятствовать, так и, наоборот, способствовать движению капиталов. Справедливости ради надо сказать, что сегодня преобладает тенденция к отмене ограничений на передвижения разного рода ресурсов (финансовых, трудовых, энергетических и т. д.), что усиливает позиции бизнеса в переговорах с властями различных уровней.

Особенно сегодня нуждается в поддержке государства становящийся бизнес в странах с переходными экономиками. Опыт развития предпринимательства в России, например, являет собой образец отношений теснейшей зависимости экономических субъектов от административно-политического руководства. Следствием определенной стратегии государства в период радикальных реформ стала, прежде всего, сама структура современного российского бизнеса. Львиную долю в нем занял крупный олигархический капитал, а основным направлением государственной политики стали отношения с крупными корпорациями. Мелкий и средний бизнес в нашей экономической и политической системе представлен слабо.

Дело в том, что мелкого и среднего бизнеса в СССР, как известно, вообще не было и его формирование, требовавшее мощной поддержки государства, оказалось весьма затруднено и до сих пор продвигается очень медленно, не приобретая массового характера. Не имея, подобно крупным корпорациям, колоссальных ресурсов влияния, способных заставить счи-

таться с собой, мелкий бизнес должен быть массовым. В российских условиях, когда зарождение этого слоя начиналось практически с нуля, а государственные структуры были заняты крупными проектами и не проявляли необходимой заинтересованности в развитии мелкого предпринимательства, давление массовых организаций для действенного отстаивания своих интересов было особенно важно. Но массовым этот слой мог стать только при весомой поддержке государства, а чтобы получить поддержку, он должен был давить на власть, которая была занята другими интересами. Образовался замкнутый круг, в котором российский мелкий бизнес вращается до сих пор, несмотря на привычную для всех благожелательную риторику в его адрес.

Новая негосударственная собственность формировалась главным образом как раз из прежней, государственной, под контролем и по правилам, определяемым государственными чиновниками. Крушение власти коммунистической партии означало прекращение функционирования советского государства в качестве гаранта прежнего порядка, в том числе отношений собственности. Но с исчезновением власти КПСС осталась огромная совокупность государственных чиновников, причастных к управлению государственной собственностью, а сама эта собственность и должна была стать объектом иного регулирования, направленного на формирование новых экономических и юридических отношений.

В отличие от стран Восточной Европы и Прибалтики, где в силу исторических причин произошла более радикальная смена элит, в России значительная часть советской номенклатуры сумела конвертировать свою власть в собственность [2]. Процесс разгосударствления приобрел изрядный оттенок номенклатурной приватизации, осуществляемой не только в пользу части номенклатуры, но и по ее правилам. В результате, разделение советского политико-экономического монолита так и не было произведено. Власть и собственность остались в состоянии мучительного симбиоза, новые экономическая и политико-административная элиты взаимно переплелись, а государственная бюрократия получила рычаги эффективного воздействия на частный капитал, которыми нередко пользуется сугубо в частных интересах, далеко не всегда совпадающих с интересами общества, и нередко не вполне законными методами.

Закономерно, что новая экономическая элита сформировалась главным образом в экспортно-сырьевых отраслях. Это ее качество, наряду с другими экономическими последствиями для страны, означает теснейшую зависимость бизнес класса от государства. Успех предпринимательской деятельности здесь с самого начала в значительной степени определялся уровнем и качеством государственного покровительства. Государственные чиновники решали кому, что и по какой цене достанется при приватизации государственной соб-

ственности. Они же, в свою очередь, были заинтересованы в хороших отношениях с бизнес структурами, к участию в собственности или доходах которых они стремились. Крупный бизнес нуждался во власти при дележе государственного имущества и для обеспечения благоприятных условий существования, а власть была заинтересована в бизнесе, поскольку испытывала острую потребность в средствах как для финансирования своих политических проектов, так и для обеспечения сугубо частных интересов отдельных политиков и государственных чиновников. Постепенно структуры нового бизнеса и новой власти уподобились сиаамским близнецам, раздельная жизнь которых невозможна, а совместная является собой диковинное уродство.

В целом можно сказать, что соотношение сил между бизнесом и властью не является постоянной величиной. Оно может меняться, в том числе и в зависимости от подключения к этому взаимодействию третьих участников в лице других групп интересов. Например, профсоюзов или защитников окружающей среды. В этом случае усилия бизнеса влиять на государственную политику могут быть либо поддержаны, либо заблокированы солидарными действиями многочисленных и (или) хорошо организованных групп граждан, даже если они не располагают значительными материальными средствами. Правда, под влиянием глобализационных процессов в последнее время отмечается снижение силы организо-

ванного рабочего движения, сравнительно недавно бывшего основным контрагентом бизнеса.

А вот по поводу того, каковы тенденции в отношениях между бизнесом и государством в литературе есть разные точки зрения. Одни полагают, что баланс смещается в пользу бизнеса [12]. Причина — в структурных социально-экономических изменениях. Впервые в мировой истории сложились столь благоприятные условия для сравнительно свободного перемещения денег, товаров и производств. Новые технологии коммуникаций активно способствуют международной мобильности бизнеса: факсы, электронная почта и интернет, дешевая телефонная связь делают возможным небывалое прежде движение капиталов; контейнерные перевозки, огромные морские и воздушные суда помогают перемещать товары. Глобализация, расширяя возможности бизнеса, одновременно ослабляет позиции правительств и некоторых других групп интересов. Поскольку ежедневные объемы торговли превышают резервы иностранной валюты, находящиеся в распоряжении правительства, государство уже не может, как прежде, манипулировать обменными курсами. В тоже время финансовые магнаты создают огромные состояния, спекулируя на биржах. Государства или регионы одной страны конкурируют между собой за привлечение инвестиций. Стремясь предложить самые благоприятные условия, власти даже выделяют корпорациям разного рода субсидии, например, на

создание новых рабочих мест. Критики глобализации утверждают, что соревнование за привлечение инвестиций ведет к ослаблению законодательства, защищающего права трудящихся, потребителей или окружающую среду. Ни одна другая группа не выигрывает так от глобализации, как бизнес. Напротив, например, рост миграции рабочей силы ослабляет возможности национальных объединений трудящихся влиять на государственную политику. В результате бизнес как группа интересов оказывается в привилегированном положении, а рыночная логика начинает доминировать в государственной политике.

Другие ученые обращают внимание на те факторы глобализации, которые не только способствуют сохранению зависимости бизнеса от государства, но и нередко усиливают ее [22]. Например, именно государство договаривается о благоприятных условиях для предпринимательства в рамках таких влиятельных международных организаций как Всемирный банк или Всемирная торговая организация. Развитые страны Запада, имеющие мощные дорогостоящие системы защиты прав трудящихся, потребителей или охраны окружающей среды, оказывают давление на другие государства и международные институты с целью продвижения регулирующих норм, соответствующих их высоким внутренним стандартам. На фоне роста протестной активности глобального гражданского общества, корпорации также вынуждены

обращаться за поддержкой к собственным правительствам. Вообще от характера государственной политики той или иной страны в немалой степени зависит конкурентоспособность как национальных, так и транснациональных компаний. Поэтому бизнес вынужден вести переговоры с государством и при его посредничестве с другими группами интересов, вырабатывая гибкие подходы и культивируя «социальное партнерство». Государственная политика становится продуктом сложных договоренностей и компромиссов, особенно в части, касающейся регулирования рынка труда, подготовки и переподготовки кадров, финансирования образования и науки, создания транспортной инфраструктуры, охраны окружающей среды и т. д.

Вопрос о том, сколь велико должно быть вмешательство государства в экономическую сферу в современных условиях также остается дискуссионным. Традиционные представления о причинно-следственной связи между усилением роли государства и установлением большей социальной справедливости, с одной стороны, и замедлением экономического роста, с другой, сегодня подвергаются сомнению. Конечно, частные предприниматели более гибко реагируют на потребности рынка и возможности повышения эффективности. Государство же, выполняя функцию перераспределения доходов, ограничивает прибыли производителей и тем самым снижает производительность труда. Нередко чиновники при разра-

ботке государственной политики руководствуются соображениями собственного административного комфорта, в ущерб эффективности, а политики используют социальные программы в электоральных целях.

Однако опыт развития многих стран показывает, что экономический рост вполне может быть следствием целенаправленной экономической политики государства, вводящего законы, стимулирующие деловую активность. Классическим примером такого рода является «японское экономическое чудо». После Второй Мировой войны валовой национальный продукт этой страны за сравнительно короткий срок был увеличен вчетверо, что позволило Японии занять второе место в мире по уровню экономического развития. Результат был достигнут благодаря тесному сотрудничеству Министерства международной торговли и промышленности с бизнесом [16]. Сходным образом Франция за 30 послевоенных лет превратилась в одну из процветающих европейских экономик под руководством Комиссариата по планированию, который при проведении так называемой политики «индикативного планирования» действовал в партнерстве с крупнейшими корпорациями. Даже в такой стране как США, традиционно гордящейся своей свободой рыночных отношений, правительство играет существенную роль в обеспечении экономической эффективности. Достаточно привести сравнительно недавние примеры производства гражданского самолета «Бо-

инг-747» или запуска всемирной сети Интернет, которые явились побочным следствием деятельности американского министерства обороны.

Сторонники доминирования стратегического государственного руководства при функционировании рыночной экономики говорят о том, что правительственные чиновники лучше, чем менеджеры отдельных корпораций, могут оценить долговременные перспективы и последствия принимаемых решений. Они меньше подвержены давлению собственников и акционеров кампаний, требующих быстрой выгоды и высоких дивидендов. Высококвалифицированным государственным бюрократам доступно целостное видение рынка, позволяющее оценивать потенциальные возможности целых отраслей и направлений развития.

Похоже, что идеального рецепта все же не существует. Многое зависит и от исторических особенностей каждой страны, и от характерных примет времени. Причем, чем дальше, тем большее значение приобретают глобальные факторы, детерминированные циклами развития мировой экономики. К примеру, неокорпоративистские системы, сформировавшиеся в таких странах, как Австрия или Швеция, характеризуются тесным партнерством государственных структур с крупнейшими ассоциациями и союзами предпринимателей при выработке государственной политики. В 1980-х гг. эти страны продемонстрировали преимущества в показателях экономического роста и уров-

ня инфляции. Соглашения между общенациональными корпорациями наемных работников и работодателей позволяли сдерживать давление инфляции и поддерживать конкурентность рынка труда в условиях экономического роста и всеобщей занятости. В это же время фрагментированные системы США и Великобритании, ориентированные на большую свободу рынка, были не в состоянии справиться с депрессией. Они проигрывали в экономическом соревновании и Японии, где государство проводило активную промышленную политику.

Однако на рубеже веков положение изменилось. Теперь уже европейские страны и Япония, борющиеся с экономической стагнацией и безработицей, пытались следовать примеру Соединенных Штатов. Одновременно серия финансовых кризисов прокатилась по азиатским странам, бурно развивавшимся в предыдущий период благодаря установлению привилегированных отношений государственной бюрократии с крупным бизнесом. Корпоративистские системы, как в Европе, так и в других частях света, продемонстрировали свое несоответствие запросам глобализирующейся экономики. Дорогостоящее социальное государство и программы поддержания занятости вошли в противоречие с требованиями глобальной конкуренции — минимальные социальные расходы, низкие налоги, гибкая регулирующая политика.

Для развивающихся переходных обществ посткоммунистических

стран характерно отсутствие либо исключительная слабость гражданского общества, одним из элементов которого и являются автономные ассоциации бизнеса. В сочетании со слабым профсоюзным движением это делало невозможным становление некорпоративистских отношений между бизнесом, гражданским обществом и государством.

Россия кроме структуры экономики и главного субъекта экономической деятельности в лице номенклатуры унаследовала от советских времен еще и воспитанную в недрах советской системы деловую этику (формы, способы и стиль отношений как внутри бизнес сообщества, так и бизнеса с государством и обществом). Главной характерной чертой отношений внутри российской административно-экономической элиты стали неформальные, не публичные связи, столь привычные для советской номенклатуры.

Справедливости ради, надо сказать, что в период бурной демократизации и расцвета публичности начала 90-х гг. общая идея подражания западным образцам, вдохновлявшая реформаторов, побуждала и молодой российский бизнес к установлению традиционных для западных политических систем институциональных отношений с государственными структурами. Первые демократические выборы сопровождались попытками создания политических партий, призванных представлять интересы предпринимателей в органах власти. Создавались и различные организо-

ванные группы интересов: кооператоров, сельхозпроизводителей, фермеров, мелких и средних предпринимателей и т.д. Однако эти попытки не были успешными. В 1993 г. предпринимательские организации не смогли даже собрать необходимое число подписей и зарегистрироваться для участия в выборах. Бизнесмены явно не пользовались популярностью в нашей стране. Основная часть представителей бизнеса была избрана в Государственную Думу по одномандатным округам и лишь сравнительно небольшое число по федеральным спискам партий. Заметную долю среди них составили руководители государственных предприятий [6, с. 90].

Сходная ситуация сложилась и на выборах 1995 г. Всего было избрано 100 предпринимателей: 57 — по партийным спискам, 43 — по одномандатным округам. Политические ориентации этих депутатов характеризует тот факт, что самым «предпринимательским» оказался список КПРФ (1/3 всех избранных депутатов-предпринимателей), на втором месте — «Наш дом Россия», на третьем — ЛДПР. Имея в виду отношение этих партий к развитию рыночной экономики в нашей стране, вряд ли стоит предполагать, что вошедшие в их избирательные списки руководители предприятий и фирм были последовательными сторонниками высвобождения частного предпринимательства из под удушающей опеки государства, либерализации условий негосударственной экономической

деятельности и отделения власти от собственности.

Постепенно идея консолидированного представительства интересов бизнеса на политической сцене была вытеснена стремлением к сепаратному, индивидуальному, неинституционализированному, неформальному проталкиванию интересов отдельных корпораций и предпринимателей через органы власти как федерального, так и регионального и местного уровней. Причиной тому были не только непопулярность богатых людей в народе и бесперспективность борьбы за массовую поддержку предпринимательских организаций, но и разнородность интересов самого российского бизнеса. В его составе можно было видеть представителей очень разных сегментов экономики, предъявляющих к политике государства разнородные, а порой и противоположные требования. Даже среди бывших и действующих директоров государственных предприятий одна часть сумела приспособиться к новым условиям и желала экономической свободы, а другая уповала на помощь государства. Разные цели преследовали предприниматели, стремившиеся создать собственный бизнес, утвердиться и встать на ноги, и представители спекулятивно-финансового и в особенности криминального капитала, целью которых было кратковременное аккумулятивное или изъятие средств из экономического обращения.

Формированию консолидированного политического представительства

ства не способствовала и интенсивная конкуренция внутри бизнес элиты за использование государственных ресурсов как при дележе собственности, так и в процессе дальнейшего принятия административных решений, влияющих на успешное функционирование компаний. Отсутствие необходимых гарантий собственности и автономии экономических субъектов обусловили борьбу предпринимателями за расположение государства и влияние на конкретных политиков и чиновников, и недостаточное понимание общности интересов частного предпринимательства в целом и бизнес слоя как единой социальной группы.

По мере проведения структурной перестройки экономики оформлялись новые группы бизнес класса. Прежде всего, этот процесс затронул сырьевые отрасли, затем металлургию, авиастроение и космическую промышленность. Позже подтянулись пищевая, текстильная, химическая промышленности. Постепенно соединение спекулятивного капитала, сосредоточенного главным образом в финансовой сфере, с промышленным потенциалом приводит к возникновению так называемых вертикально-интегрированных компаний, превратившихся наряду с государством в основных участников экономической деятельности [см.: 4].

В целом, с самого начала доминирующая роль в экономике и приоритет в отношениях с властными структурами принадлежали крупному бизнесу. Такая структура нашей экономики со-

храняется до сих пор. По оценкам экономистов, и сейчас сырьевая отрасль составляет в ней более половины, а новая, «постперестроечная» экономика — менее десятой доли.

В России формируется специфическая форма функционального представительства. Крупные корпорации и государство выступают в ней основными действующими лицами. Причем, представители власти обосновывают и практически поощряют формирование сверхкорпораций, фактически монополизирующих отдельные отрасли экономики: топливно-энергетическую, золото-алмазную, аэрокосмическую, военно-промышленную. Именно с ними государство готово разделить свою компетенцию в сфере экономики. Представительство интересов корпораций в значительной степени сводится к интересам узкого круга собственников и руководителей компаний. Плюралистический характер системе функционального представительства может придавать активное давление наемных работников и некоммерческих организаций на руководство, которое в этом случае вынуждено учитывать их интересы как при проведении внутрикорпоративной политики, так и в ходе лоббистской деятельности в органах государственной власти. При отсутствии собственных организаций персонала или же при их полной зависимости от начальства можно говорить лишь об *олигархическом корпоративизме* [5].

Неокорпоративная трехсторонняя схема в современной России за-

менена двухсторонней. Наемные работники, занятые как в частном секторе, так и в бюджетной сфере, а также представители мелкого и среднего бизнеса, интересы которых далеко не всегда совпадают с интересами руководства и собственников крупных корпораций, не имеют возможностей эффективного влияния на разработку политики государства. В процессе определения стратегии развития страны их представительство, если и просматривается вообще, то определенно выглядит гораздо скромнее и ограниченнее по возможностям. Влияние ассоциаций среднего («Деловая Россия») и малого («Опора») бизнеса вряд ли сопоставимо с мощью Российского Союза промышленников и предпринимателей или Торгово-промышленной палаты и стоящих за ними корпораций.

Кроме того, отношения с крупным бизнесом тоже не развиваются в направлении институционализации. В исследованиях российских ученых можно обнаружить выразительную картину неформальных связей крупного бизнеса и государства на разных уровнях: администрации президента, правительства, Государственной думы и местных органов власти [см. 7; 8; 9]. Отдельные предприниматели и корпорации стремятся напрямую лоббировать свои интересы, минуя промежуточные звенья в виде формальных организаций и официальных каналов, тем самым, демонстрируя верность отечественной традиции непубличных отношений с властью. Похоже, что представители обеих

сторон извлекают конкретную частную выгоду из сложившейся ситуации и, несмотря на декларации, в действительности не склонны налаживать механизмы прозрачного институционализированного взаимодействия между государством и бизнесом.

В этой связи достаточно красноречиво выглядят данные, опубликованные журналом «Форбс» в 2008 г. [10]. Российский парламент занимает первое место среди законодательных органов развитых стран по числу депутатов-богачей. Среди его членов 12 миллиардеров, общий объем средств которых составляет более 40 млрд долларов. Большинство из этих людей связаны с партией «Единая Россия». Причем, число обладателей астрономических состояний в высшем представительном органе власти Российской Федерации не уменьшилось, несмотря на то, что Президент РФ В. В. Путин, выступая на предвыборном съезде партии осенью 2007 г., заявил: «Власть и деньги должны существовать раздельно, это касается и партийных списков, то есть тех людей, которые под знаменем партии могут избираться депутатами Госдумы... Представители крупного бизнеса — это, безусловно, уважаемые люди, и, конечно, они способны внести свой вклад в работу партии, и не только финансовый... Но нужно ли им лично быть в партийных списках, быть парламентариями, занимаясь крупным бизнесом, одновременно пользоваться депутатской неприкосновенностью?

Смогут ли они, развивая собственный крупный бизнес, который требует и сил, и времени, в то же время оставаться объективными, принимая решения, затрагивающие интересы всей экономики?» [3]. Призыв Президента не был услышан, видимо потому, что личное присутствие представителей крупного бизнеса в органах власти, по их убеждению, дает определенные гарантии и их бизнесу, и им лично.

Сегодня для всех очевидна тесная зависимость российского бизнеса от

политической воли высших руководителей государства, прежде всего по причине шаткости правового статуса частной собственности в современной России, а также слабости и зависимости нашей судебной власти от других властей, главным образом исполнительной. Страдают от этой зависимости не только государство и бизнес как непосредственные участники этого взаимодействия, но и отодвинутое на периферию их внимания общество.

1. Алмонд Г., Пауэлл Дж., Строси К., Далтон Р. Сравнительная политология сегодня: Мировой обзор. М., 2002.
2. Крыштановская О.В. Трансформация старой номенклатуры в новую российскую элиту // *Общественные науки и современность*. 1995. № 1.
3. Львов А. В парламенте России 12 миллиардеров [Электронный документ] // *Комсомольская правда*. 2008. 3 апреля. URL: <http://www.kp.ru/daily/24075.4/311464/> (дата обращения 12.10 2009).
4. Паппэ Я. Ш. «Олигархи». Экономическая хроника 1992–2000 гг. М., 2000.
5. Перегудов С. П. 1998. Новый российский корпоративизм: олигархический или демократический? // *Полития*. 1998. № 2.
6. Перегудов С. П., Лапина Н. Ю., Семенов И. С. Группы интересов и Российское государство. М., 1999.
7. Перегудов С. П. Корпорации, общество, государство: Эволюция отношений. М., 2003.
8. Толстых П. А. Практика лоббизма в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации. М., 2006.
9. Туровский Р. Ф. Губернаторы и олигархи: история отношений // *Полития*. 2001, № 5.
10. Brown H. Russia: The World's Richest Government [Электронный документ] // *The Forbes.Com*. 01.04.2008. URL: [http://www.forbes.com/home/businessbillionaires/2008/03/28/russia-billionaires-duma-biz-cz\\_hb\\_0401russiapol.html](http://www.forbes.com/home/businessbillionaires/2008/03/28/russia-billionaires-duma-biz-cz_hb_0401russiapol.html) (дата обращения 12.10 2009).
11. Estrin S., Holmes P. *French Planning in Theory and Practice*. L.: George Allen & Unwin, 1983.
12. Greider W. *One World Ready or Not: The Manic Logic of Global Capitalism*. N.Y.: Simon & Schuster, 1997.
13. Hollingsworth J. R., Shmitter Ph., Streeck W. *Governing Capitalist Economies: Performance and Control of Economic Sectors*. N.Y.: Oxford University Press, 1994.
14. *Unions, Employers and Central Banks: Macroeconomic Coordination and Institutional Change in Social Market Economies* / T. Iversen, J. Pontusson, D. Soskice (eds). N.Y.: Cambridge University Press, 2000.
15. Johnson Ch. *MITI and the Japanese Economic Miracle: The Growth of Industrial Policy 1925-75*. Stanford: Stanford University Press, 1982.
16. Johnson Ch. *Japan, Who Governs? The Rise of the Developmental State in East Asia*. N.Y.: Norton, 1995.
17. *Patterns of Corporatist Policymaking* / G. Lehbruch, Ph. Schmitter (eds). Beverly Hills: Sage, 1982.
18. Lindblom Ch. *Politics and Markets: The World's Political Economic System*. N.Y.: Basic Books, 1977.

19. *Olson M.* The Logic of Collective Action. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1965.
20. *Schmitter Ph.* Regime Stability and Systems of Interest Intermediation in Western Europe and North America // Organized Interests in Western Europe. / S. Berger (ed.) Cambridge: Cambridge University Press, 1981.
21. *Smith M. A.* American Business and Political Power: Public Opinion, Elections and Democracy. Chicago: University of Chicago Press, 2000.
22. *Weiss L.* The Myth of the Powerless State. Ithaca: Cornell University Press, 1998.
23. *Wilson G.* Business and Politics: A Comparative Introduction. L.: Chatham House, 2003.

А. Е. ЧИРИКОВА

## ИНСТИТУТЫ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ И РАЗВИТИЕ СРЕДНЕГО КЛАССА

### КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:

*институты здравоохранения, средний класс, добровольное медицинское страхование, государственные и частные медицинские учреждения*

### KEY WORDS:

*institutions of public health service, middle class, voluntary health insurance, state and private medical institutions*

Статья посвящена рассмотрению основных барьеров (ограничений), возникающих при использовании современных базовых институтов здравоохранения. В качестве таких институтов автор рассматривает государственные гарантии оказания медицинской помощи населению, добровольное медицинское страхование, правила обращения за медицинской помощью, платные медицинские услуги, предоставляемые в государственных и частных медицинских учреждениях, распространенность и правила неформальной оплаты медицинской помощи и др. Приведенный анализ основан на результатах ряда исследовательских проектов Независимого института социальной политики, а также на материалах изучения девяти фокус-групп и пятнадцати глубинных интервью.

Особая роль в воспроизводстве и поддержании жизнедеятельности среднего класса принадлежит системе российского здравоохранения. Успешность ее работы по обеспечению всего общества в целом и среднего класса в частности качественным медицинским обслуживанием можно определить, соотнеся возможности

The article is dedicated to the investigation of the barriers (limitations) appearing in activity of the modern basic institutions of public health service. As an example of such activities the author considers governmental guarantees of health care delivery, voluntary health insurance, the rules of application for medical care, fee paid medical services, provided by state and private medical institutions, abundance and rules of informal payments for medical care, etc. The presented analysis is based on the results of the set of research projects accomplished by the Independent Institute of Social Policy and on the results of investigation of nine focus groups and fifteen in-depth interviews.

самой системы здравоохранения в оказании качественной медицинской помощи с установками, ценностями и поведенческими практиками представителей среднего класса относительно поддержания ими своего здоровья.

В настоящей статье предполагается рассмотреть основные барьеры

(ограничения) в использовании современных базовых институтов здравоохранения. Прежде всего — таких, как государственные гарантии оказания медицинской помощи, добровольное медицинское страхование, правила обращения за медицинской помощью, платные медицинские услуги, предоставляемые в государственных и частных медицинских учреждениях, распространенность и правила неформальной оплаты медицинской помощи и др. В анализе мы будем опираться на результаты ряда исследовательских проектов Независимого института социальной политики (НИСП) [1; 2; 3; 6; 7], а также на материалы проведенных в 2008 г. девяти фокус-групп<sup>1</sup> и пятнадцати глубинных интервью<sup>2</sup>.

### **Институт государственных гарантий оказания медицинской помощи: нужны ли среднему классу государственные больницы и поликлиники?**

Исследование мнения россиян разного уровня материального достатка, образования, возраста, места проживания, проведенное в 2007 г. НИСП, позволило убедиться в том, что со стороны населения требования к государственным гарантиям оказания медицинской помощи остаются весьма обширными и безусловными.

<sup>1</sup> Проведены д-ром соц. н. А. Левинсоном в Москве и Воронеже.

<sup>2</sup> Проведены автором настоящей статьи в Москве.

Большинство опрошенных считает, что следует сохранять права бесплатного доступа к основным видам амбулаторно-поликлинических и стационарных медицинских услуг, включая проведение общих анализов и диагностических процедур, ежегодных диспансеризаций и вакцинаций, оказание медицинской помощи на дому у пациента. Еще более единодушно требование населения в отношении бесплатного стационарного лечения. Население готово лишь более или менее терпимо отнестись к введению оплаты за возможность выбора условий комфортности пребывания в стационаре, а также за право выбора лечащего врача. Во всех остальных случаях императив сохранения государственных гарантий оказания медицинской помощи для населения в целом оказывается практически непререкаемым [8, с. 50–52].

Совершенно логично это вызывает вопрос: а нужна ли в таком случае среднему классу система государственных гарантий и бесплатной медицинской помощи, работники учреждений здравоохранения? Сами представители среднего класса формулируют ответ без альтернатив: несомненно, необходима.

Врачи государственных учреждений убеждены в том, что никакие иные формы не могут заменить для россиян любого уровня достатка привычные больницы и поликлиники, какой бы низкий уровень обслуживания они не демонстрировали. Именно государственные учреждения сформировали должную инфраструктуру,

привычные схемы обслуживания населения, в результате чего отказаться от института государственных гарантий — означает нарушить привычные устои в жизни общества. Недооценка этого психологического фактора чревата серьезными последствиями.

Соглашаясь с тем, что государственная медицина обладает целым рядом недостатков, врачи стационаров и поликлиник настаивают на том, что *«к ним никогда не зарастет народная тропа»*, хотя бы потому, что в медицине бывает много экстренных случаев, которых просто будет некому лечить. В случае плановых вмешательств, представители среднего класса еще имеют выбор — в экстренных случаях сегодня у них такого выбора нет.

Преимуществом бюджетной гарантированной медицинской помощи является, по мнению врачей, не только сформированная инфраструктура, опыт врачей в ней работающих, возможность комплексности оказания медицинских услуг, но и понятный населению налаженный механизм оказания помощи. Врачи признают, что качество и доступность такой помощи оставляют желать лучшего. Особенно, на их взгляд, в условиях мегаполиса страдает пожилое население, которому не так просто сегодня получить гарантированную помощь в больницах, поэтому пенсионерами заполнены поликлиники, которые и работают в первую очередь на их реабилитацию. Основными потребителями услуг поликлиник чаще всего являются те, кого можно отнести

к категории малоимущих, а персоны с деньгами *«предпочитают лечиться в других местах»*. Большинство людей имеют пожилых родственников, которые нередко даже не представляют, что они могут лечиться иначе, чем в обычных больницах. Они не готовы получать врачебную помощь в других медицинских учреждениях, чьи принципы работы им непонятны.

Представители среднего класса оценивают возможности бюджетной медицины оказать качественную медицинскую помощь относительно невысоко. Наибольшие нарекания у них вызывают откровенные поборы со стороны врачей и среднего медперсонала, особенно в больницах. Огромные временные затраты, которые требуются для простейшего получения какой-либо справки в поликлиниках, и, конечно, качество медицинской помощи.

Однако все представители среднего класса признают, что институт государственных гарантий просто необходим *«хотя бы для тех бабушек и дедушек, малоимущих семей, которыми заполнены сегодня городские поликлиники, в силу невозможности оплатить услуги врачей в других местах»*.

Какие виды медицинской помощи и кому по системе госгарантий должны предоставляться, по мнению наших респондентов? Перечислим их краткий перечень, а потом приведем мотивационные основания для некоторых высказанных суждений.

Прежде всего, система госгарантий должна обеспечивать:

- все виды медицинской помощи малоимущим гражданам (инвалидам, пенсионерам, студентам, многодетным родителям и др.);
- все виды экстренной помощи для всех групп населения, включая выхаживание больных;
- лечение тяжелых болезней для всех групп населения;
- роды и родовспоможение;
- необходимый набор лекарственного обеспечения, исключая дорогие импортные средства, если для них существуют отечественные аналоги.

При этом такие виды медицинской помощи, как высокотехнологические операции, качественная и быстрая диагностика, консультации высококвалифицированных врачей, стоматологическая помощь и др. могут предоставляться платным образом.

Подавляющее большинство интересующей нас части общества убеждено, что в экстремальных случаях бюджетная медицина просто необходима. Но не только альтруизм в отношении малоимущих движет представителями среднего класса, когда они говорят о необходимости сохранения бюджетной медицины. Некоторые из них убеждены в том, что в случае тяжелых заболеваний они, вероятно, не будут в состоянии оплатить всех требуемых расходов. В этой ситуации помощь со стороны государства будет необходима.

Представитель среднего класса, переживший тяжелую болезнь, полностью разделяет опасения нехватки

денег, справедливо полагая, что уровень дохода россиян далек от того, чтобы оплачивать полностью медицинскую помощь при тяжелых болезнях. Аргументируя важность сохранения бюджетной медицины для себя, респондент поясняет: *«Я не уверен в том, что смогу оплатить весь цикл лечения, если мне это потребуется. Но с другой стороны, чтобы не мучиться в очередях в поликлиниках, я готов платить какие-то деньги».*

Особое место в оценках среднего класса отведено системе ведомственных больниц и поликлиник. Уровень удовлетворенности работой этой системы, особенно у государственных служащих и клерков, по сравнению с предпринимателями, как следует из данных, полученных в материалах фокус-групп, несколько выше, по сравнению с обычными больницами и поликлиниками. Одновременно те из представителей, которые пользуются ведомственными учреждениями регулярно, свидетельствуют о том, что и там нельзя избежать очередей, а аппаратура многих клиник нуждается в модернизации. Состояние ведомственных медицинских учреждений в сильной степени диверсифицировано и зависит от готовности или не готовности ведомства содержать свою лечебную инфраструктуру в должном порядке. Именно поэтому диапазон оценок, данных ведомственной инфраструктуре со стороны представителей среднего класса сильно поляризован — от самой высокой степени удовлетворенности, до самой низкой.

Представители высших слоев в интервью проявляют относительно низкую заинтересованность в сохранении госгарантий для поддержки своего здоровья, но убеждены, что гарантии необходимы и не могут быть отменены.

Итак, пока средний класс не хочет и не может отказаться от бюджетной медицины и государственных гарантий. Для него более приемлемой является ситуация, при которой он в одно и то же время может позволить себе обращаться и к системе госгарантий и к платной медицине. В первую очередь закреплению таких поведенческих стратегий способствует недостаток свободных финансовых средств, который не позволяет среднему классу оплачивать все виды требуемой помощи, а лишь дает возможность компенсировать выборочные ниши медицинской помощи, дополнительные для оплаты. Об этом надо помнить лицам, принимающим решения. Существующий социальный дисбаланс не должен ограничивать действие принципа справедливости и равной доступности медицинской помощи для всех слоев населения.

### **Как средний класс выбирает медицинское учреждение и врача**

Диверсификация поведенческих стратегий относительно выбора частной или бюджетной медицины наиболее ярко проявляется в выборе как конкретных медицинских учреждений, так и в выборе врача.

Согласно данным исследования, проведенного под руководством Н. Е. Тихоновой, средний класс проявляет заметную активность в посещении врачей по сравнению с остальным населением. Так, среди представителей среднего класса доля посещавших врачей чаще одного раза в год оказалась на 10–18% выше по сравнению с остальным населением [10; с. 101–102]. Это убедительно свидетельствует, что для представителей среднего класса это не эпизодический и случайный выбор. Поэтому они не могут не задумываться о том, как осуществлять подобный выбор наиболее оптимально для своего времени и здоровья.

Опросы врачей, проведенные в 2002 и 2007 гг. дают однозначную и мало меняющуюся картину того, какие правила обращения за медицинской помощью сформировались за эти годы у населения.

Прежде всего, врачи отмечают, что эти правила разнятся в случае экстренной и плановой медицинской помощи. Когда больных привозят на скорой помощи, то здесь вероятность собственного выбора пациента сохраняется (например, в случае знакомства или оплаты денег скорой помощи), но все же реально выбор в этом случае резко сужен, по сравнению с помощью плановой. В экстренном случае собственный выбор пациента минимален. Он вынужден отдаться в руки судьбе. По крайней мере, на первом этапе. В дальнейшем больного можно перенаправить к другому врачу, но не исключено, что это мо-

жет потребовать неформальных платежей.

Сами врачи свидетельствуют о том, что в случае необходимости положить своих знакомых в собственную больницу, с хорошим авторитетом, если на то нет официальных оснований, даже им проблематично. Они вынуждены «маскировать» плановую помощь под экстренную, чтобы иметь возможность лечить больного: *«Если у знакомых и родственников врачей серьезная ситуация, я положу таких больных в реанимацию, а потом буду передвигать... Внепланово, по знакомству, к нам можно попасть только через реанимацию»*, — утверждает заведующая кардиологическим отделением областной больницы.

В том случае, если помощь запланирована, то наибольшее преимущество, по мнению врачей, имеют те медицинские учреждения и врачи, которые имеют авторитет на уровне города или области, хорошо зарекомендовавшие себя и во врачебной среде, и среди простого населения.

Пациенты с достатком, по мнению врачей, предпочитают опытных и известных в городе или области врачей. Именно на них больные *«возлагают все свои надежды на излечение и готовы ждать месяцами, чтобы попасть на лечение именно к этому врачу»*, в том случае, если деньги не позволяют сократить очередь к специалисту до минимума.

Зная о значительном влиянии «сарафанного радио» на выбор обеспеченными пациентами врача, эску-

лапы охотно тратят свои усилия на формирование сетевого взаимодействия, на наращивание и укрепление социальных сетей ближнего и дальнего круга отношений с друзьями, знакомыми, устойчивыми группами пациентов.

В свою очередь менее состоятельные пациенты вынуждены *«подчиняться ситуации и пользоваться услугами тех врачей, которые им по карману»*.

Врачи при этом убеждены, что состоятельные больные, дожидаясь нужного им специалиста и не желающие получать помощь от другого, менее авторитетного врача, *«теряют драгоценное время и иногда вредят своему здоровью, но никакие уговоры чаще всего на них не действуют»*.

Интервью и фокус группы практически повторяют эти оценки медработников по поводу ригидности стратегий выбора доктора и медицинских учреждений представителями среднего класса.

Как показывают данные опросов, значительная часть представителей среднего класса убеждена в том, что единственно надежным средством получения хороших результатов лечения является выбор врача, а не клиники. И это не случайно. Даже в авторитетных клиниках могут работать медики, не обладающие должным профессиональным опытом.

Объясняя, почему выбор доктора имеет преимущество перед статусом медицинского учреждения, — бюджетного или частного — представители среднего класса поясняют, что

и в том и другом случае платить все равно придется, бесплатная это медицина или платная: *«Я выбираю не платную или бесплатную медицину, а врача. Когда недобросовестные платные врачи находят у тебя какое-то заболевание, они готовы тебя просто раздеть».*

Некоторые из представителей среднего класса убеждены, что можно даже пожертвовать комфортом, лишь бы уровень квалификации врача позволял решать проблемы пациента. Выбор через знакомых — достаточно устоявшаяся практика у представителей этого класса. Однако для конечного решения играет роль не просто знакомство с врачом, а его способность вылечить данное заболевание. Вот почему при выборе так важны оценки знакомых, которые имели схожую болезнь и получили реальное облегчение после обращения к тому или иному доктору. Живучесть механизма выбора врача и клиники через «сеть знакомств» объясняется весьма просто — *«страхом быть обманутыми за свои же деньги».* Весьма часто при выборе специалиста средний класс пользуется не только рекомендациями знакомых, но и рекомендациями врачей, которым он доверяет.

Отказ от использования «сети знакомств» может приводить к весьма неприятным последствиям, да еще иногда сопровождаться завышенными тратами на лечение, что бывает весьма чувствительно для кармана пациента. Однако нельзя утверждать, что выбор врача по знакомству всегда дает самые надежные результаты, по-

этому некоторые из представителей среднего класса такая стратегия разочаровала, а новой они пока не смогли найти.

Та немногочисленная часть среднего класса, которая не ориентируется на выбор врача, убеждены, что при поиске нужного медицинского учреждения надо выбирать те из них, где есть научно-лабораторная база. Как правило, это специализированные центры, в которых исследователи ищут новые способы лечения тех или иных болезней, что может дать определенные преимущества пациентам, особенно в безвыходных ситуациях. Данная стратегия поиска медицинского учреждения достаточно устойчива, и она вряд ли будет меняться даже под влиянием кризиса: *«Там врачи, которые занимаются наукой. Правда сейчас в подобных центрах все меньше и меньше остается бесплатных приемов, сейчас там существует платная услуга на операцию. Единственная возможность сэкономить — брать направления от районных врачей. Но не факт, что с тобой будут возиться бесплатно».*

Таким образом, можно говорить о том, что у представителей среднего класса за последние пятнадцать лет сформировались две достаточно устойчивые стратегии выбора медицинских учреждений и врача.

Первая и основная стратегия — это выбор специалиста, независимо от места его работы. В этом случае рекомендации друзей и знакомых, вместе с рекомендациями знакомых и квалифицированных врачей, являются

определяющими. Вторая менее распространенная стратегия — выбор медицинского учреждения, располагающего авторитетом среди лечащих и знакомых медиков, являющегося одновременно лидером в своей области специализации. В основе такого выбора — уровень обеспеченности медицинского учреждения хорошей диагностической техникой и врачами, которые занимаются разработкой новых технологий, ведут научные исследования, хорошо знакомы с новейшими методами лечения. При этом заранее предполагается, что авторитетные научные центры ведут тщательный отбор своих кадров и оказывать в подобном учреждении в руках врача с низкой квалификацией практически невозможно. Это, по мнению пациентов среднего класса, повышает вероятность получения квалифицированной медицинской помощи и помогает избегать устаревших методов лечения.

Если посмотреть, какие стратегии выбора врача предпочитают представители хай-класса, то оказывается, что и они ориентированы не только на специалиста. Помимо врача для них определяющим является уровень комфорта и обеспеченность хорошим диагностическим оборудованием. Следовательно, богатые люди не хотят мириться с плохими условиями в стационарах, отсутствием хорошей диагностической техники, сидением в очередях, какой бы квалификации врачи их не лечили. Снижение стандартов комфортности возможно в случае экстренной помощи, но впо-

следствии они согласны потратить дополнительные усилия, чтобы обеспечить себе или родственникам необходимый уровень комфорта. Требования среднего класса по сравнению с богатыми людьми менее категоричны, хотя и для них комфорт и качество оборудования имеют существенное значение.

Ориентированы ли представители среднего класса на лечение текущей болезни или согласны инвестировать свои ресурсы в профилактику возможных в будущем заболеваний? Согласно полученным нами результатам, несмотря на высокую ценность здоровья, средний класс в большинстве своем ориентирован на короткие стратегии поддержания своего здоровья. Он предпочитает лечить заболевание в тот момент, когда оно проявилось и именно за это платить свои деньги. Поведение среднего класса при обращении за медицинской помощью легко укладывается в рамки известной пословицы, — «пока гром не грянет, мужик не перекрестится».

Мотивируя выбранные схемы поведения поддержания здоровья, представители среднего класса говорят в первую очередь о нехватке времени, а потом и денег, для того, чтобы думать о своем здоровье на перспективу.

Однако в большей степени правы те из представителей среднего класса, которые видят за этим не только нехватку времени и средств, но и отсутствие культуры профилактики здоровья, которая в России, к сожалению, пока не сложилась.

Незначительная часть респондентов ориентирована на более длинные стратегии лечения, но только в отношении определенных болезней, которые в прошлом уже доставили им неприятности.

Итак, средний класс преимущественно ориентируется на репутацию и квалификацию врача, а не на форму собственности того или иного медицинского учреждения. Оно может быть бюджетным или частным, в любом случае плата за лечение специалисту будет произведена — официально в кассу или в карман. Потому что даже в случае предоставления бесплатных медицинских услуг, средний класс согласен оплачивать неофициально услуги такого доктора собственными деньгами, в силу нарушения им правил «официального предписания». Несмотря на то, что время для среднего класса является дефицитным ресурсом, он согласен ждать, когда такой врач освободится и окажет необходимую пациенту помощь. Таким образом, репутация врача и уровень его профессионализма для подавляющей части представителей среднего класса оказывается важнее, чем медицинское учреждение, в котором он работает. Хотя при прочих равных условиях сочетание авторитета врача и репутации медицинского учреждения является наиболее предпочтительным, чем только авторитет врача.

Часть представителей среднего класса настаивает на необходимости обращения за медицинской помощью в специализированные медицинские

учреждения, являющиеся лидерами в научных исследованиях и разработках в данной отрасли медицины, т. к. это гарантирует использование более современных методов лечения. Кроме того, это защищает от неквалифицированного вмешательства, поскольку работники таких центров, по мнению респондентов, заведомо обладают должным уровнем подготовки в силу специфики научно-исследовательской деятельности, которую им приходится выполнять. В этом случае репутация медицинского учреждения оказывается значительно выше авторитета врача. Но и в этом варианте наиболее благоприятным является сочетание авторитета медицинского учреждения с хорошими рекомендациями работающими там врачей.

Представители хай-класса еще более требовательны к квалификации врача и авторитетности медицинских учреждений. Их стратегии поиска одновременно ориентированы и на известных в своей отрасли и успешных специалистов, обязательно работающих в хороших клиниках. В известном смысле требования богатых людей более синтетичны, а преград для получения качественной медицинской помощи у них существенно меньше даже в сравнении со средним классом. Их мотивация поддержания своего здоровья включает и профилактику, однако высокая загруженность не всегда позволяет реализовать упреждающую стратегию поддержания своего здоровья.

Можно сделать вывод, средний класс в деле поддержания своего здо-

ровья преимущественно ориентируется на короткие стратегии в ущерб длинным стратегиям. Это имеет под собой как объективные, так и субъективные основания, порождающие соответствующие барьеры, которые вполне могут быть в перспективе разрушены, если для этого будут предприняты целенаправленные усилия по организации профилактической помощи как платного, так и бесплатного характера.

### **Институт платной медицины для среднего класса: за что и кому согласны платить официально обеспеченные пациенты?**

Известно, что в России происходит интенсивное замещение бесплатной медицинской помощи платными медицинскими услугами [8, с. 37; 11]. Так, в 1994–2004 гг. доля пациентов, плативших за амбулаторную помощь, в России увеличилась в 3,1 раза, доля плативших за дополнительные обследования и процедуры в 2,5 раза, за лечение в стационарах — в 3,4 раза. Чаще всего население в России в целом платит официально за медицинскую помощь в стационаре, именно по этому виду услуг наблюдается наиболее значительное увеличение доли плативших. Для большей части домохозяйств оплата лечения из собственных средств стала условием получения медицинской помощи в нужном объеме и качестве.

Важно подчеркнуть, что социологические исследования фиксируют явную зависимость между величиной

доходов населения и их официальной платой за медицинские услуги. Согласно данным «Российского мониторинга экономического положения и здоровья населения» за 2004 г., самые состоятельные пациенты платили за визит к медработникам почти в 2,5 раза чаще, чем представители групп с более низкими доходами. Наиболее часто состоятельные пациенты обращались за платной амбулаторной помощью, причем делали это по собственному желанию [12].

Представители среднего класса демонстрируют более выраженную готовность к пользованию платными услугами, по сравнению с низко доходными группами населения [9, с. 37].

Исследования 2008 г. эту закономерность подтвердили. Если среди пациентов среднего класса платными медицинскими услугами пользовались 56%, то среди прочих слоев населения этот показатель был почти в два раза ниже (31%) [10, с. 104].

Отметим, что именно средний класс рассматривает затраты на отдельные виды платной помощи как необходимые и возможные для себя, поскольку здоровье выступает для него важным ресурсом для сохранения требуемого уровня интенсивности труда и избавления от риска потери работы. Носителями наиболее толерантного отношения к развитию платного обслуживания, как показывают данные исследований [8, с. 47], являются не только обеспеченные люди, но и жители столичных городов, и молодежь. Представители этих

групп в большинстве своем считают скорее правильным («вполне нормальным»), что люди должны сами оплачивать не только дополнительные услуги (выбор врача или выбор уровня комфортности), но даже и обычные медицинские услуги: проведение процедур на дому (с этим согласны 47% высокообеспеченного населения), общие анализы, стандартные диагностические процедуры (эту позицию разделяют 43% высокообеспеченного населения), вакцинация от гриппа и ОРВИ (с этим согласны 40% высокообеспеченного населения). Более того, среди обеспеченных и образованных слоев населения социальные преимущества в получении платной медицинской помощи воспринимаются скорее положительно, но, как правило, с ограничением, трудно выполнимым в условиях дефицита ресурсов — «не в ущерб другим».

Несмотря на то, что практика формальной оплаты медицинской помощи за последнее десятилетие получила повсеместное развитие во всех типах медицинских учреждений — в поликлиниках, стационарах, специализированных центрах, расположенных, прежде всего, в мегаполисах, крупных и средних городах, однако явные ограничения развития системы платных медицинских услуг все еще существуют. Основными барьерами в развитии официальных платных услуг выступают: состояние материальной базы медицинских учреждений, желание / нежелание врачей участвовать в практике предо-

ставления платных медицинских услуг, способность руководителей медицинских учреждений организовать должным образом предоставление платных услуг населению и обеспечить их качество. До сих пор не найдено конвенциальных решений по принципиальным правовым и моральным аспектам предоставления платной медицинской помощи, что явно не способствует ее дальнейшему распространению.

Интервью с врачами, проведенные в 2002 и 2007 гг., показывают, что ограничения, связанные с возможностью предоставления платных услуг существенно трансформировались, в результате чего многие медицинские учреждения сегодня в большей степени готовы к тому, чтобы развивать и расширять практику предоставления платных услуг, чем еще 5 лет тому назад.

В ходе интервью, проводившихся в 2002 г., большинство врачей рассматривало развитие платных услуг в своих учреждениях как преждевременный процесс, во многом вынужденный, возникший как необходимость зарабатывать деньги для сохранения в рабочем состоянии своих медицинских учреждений. Вовлеченность врачей в практику предоставления платных услуг была относительно низкой и не превышала 15–20%. Противники развития системы платных услуг настаивали на том, что этому не соответствуют ни состояние материальной базы медицинских учреждений, ни готовность населения платить за услуги врачам, ни пра-

вила предоставления платной помощи, согласно которым деньги взимаются за сокращение временных издержек, за право выбора врача, за высокотехнологичные операции и др. Аргументация врачей, во многих случаях, была вполне рациональна.

Однако, какие бы реально действующие ограничения развития системы платных услуг в 2002 г. не определялись самими врачами как базовые, в основе осторожности и негативных оценок состояния медицинских учреждений для предоставления платных услуг, в первую очередь, лежала слабая заинтересованность медиков в предоставлении подобных услуг. И это достаточно легко объяснимо: специалисты, которые непосредственно оказывали больному медицинские услуги на платной основе, получали на руки не более 10–15% и лишь в редких случаях — около 20%. Такое распределение денег, при котором большая часть заработанных средств шла административному аппарату, а меньшая — доктору, оказавшему услугу, казалось врачам несправедливой. В поликлиниках к недовольству, связанному с несправедливостью распределения добавлялось еще недовольство величиной тарифа на оказание платных услуг, что также формировало повышенную неудовлетворенность врачебного корпуса системой оказания платных медицинских услуг.

Результаты исследований 2007 г. свидетельствуют, что готовность врачей к оказанию платных услуг за прошедшее пятилетие существенно воз-

росла. По нашим данным около половины всех опрошенных медицинских работников (47%) имеют надбавки к зарплате за предоставление платных услуг [8, с. 83], следовательно, они фактически и вовлечены в практику предоставления платных услуг.

Большинство врачей из стационаров отмечали, что в среднем 15–20%, а иногда до 25% в получаемой ими зарплате принадлежит средствам полученным от платных услуг. Многие из них воспринимают платные услуги как единственную возможность для увеличения своих доходов сегодня.

Врачи амбулаторно-поликлинических учреждений имеют существенно меньшую долю в заработной плате от платных услуг, но и она за истекшие пять лет возросла по их собственным оценкам в 1,2–1,5 раза у врачей-специалистов первой или высшей категории, а также у врачей, осуществляющих диагностику с помощью сложной аппаратуры. Администрация медицинских учреждений научилась более рационально распределять средства от платных услуг, несколько сократив долю отчислений на административный аппарат, что помогло обеспечить более лояльное отношение специалистов к системе платных услуг.

Хотя, к сожалению, подобные позитивные тенденции повышения отчислений в зарплату врачей доходов от платных услуг — это далеко не повсеместное явление. До сих пор в некоторых учреждениях этот процент остается униженительно низким — от 3 до 7%, что практически не сказыва-

ется на повышении заработной платы медицинскому персоналу.

В частных клиниках доля средств, попадающих в руки врачей от лечения больного по системе платных услуг, значительно выше, чем в бюджетной медицине, и составляет по их оценке 20–40% от объема получаемых денег за лечение. Такое распределение доходов от платных услуг формирует большую удовлетворенность специалистов частных клиник размером получаемого вознаграждения. Именно поэтому они оценивают его как более справедливое по сравнению с коллегами из бюджетной медицины [8, с. 99].

Тем не менее, имеющуюся практику предоставления платных медицинских услуг врачи не оценивают исключительно позитивно. В интервью, как и пять лет назад, они говорят о недопустимости предоставления платных и бесплатных услуг «под одной крышей». Хотя справедливости ради стоит заметить, что многие медицинские учреждения сделали за прошедшие годы немало для того, чтобы развести платные и бесплатные услуги, выделив там, где это возможно, специальные помещения с отдельным входом для лечения платных больных<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> Отметим, что сочетание платного и бесплатного медицинского обслуживания на базе государственных медицинских учреждений вслед за врачами негативно воспринимается и большинством населения. Около 40% всех опрошенных и 31% обеспеченных респондентов отрицательно оценивают такую практику, полагая, что развитие дополни-

Сегодня, как и пять лет назад, для многих врачей остается неясным, *«откуда берутся тарифы на услуги и как они рассчитываются»*. Непрозрачность технологии установления цены до сих пор остается причиной скрытых конфликтов в медицинских учреждениях.

Несмотря на то, что вопрос распределения надбавок за платные услуги решается сегодня в большинстве медицинских учреждений с участием коллективного органа — совета трудового коллектива или экономического совета — до сих пор около четверти врачей убеждены в том, что *«не удастся добиться справедливости в распределении надбавок за платные услуги»*, причем *«административное своеволие и некомпетентность бухгалтерии»* продолжают определять действующие практики распределения доходов от платных услуг.

Как и пять лет назад медицинские работники говорят, что *«уровень профессионализма некоторых врачей не дает им право продавать свои услуги населению, тогда как руководство ради получения дополнительных доходов закрывает на это глаза»*.

тельной платной медицинской помощи в государственных поликлиниках и больницах приводит к ухудшению функционирования бесплатной системы медицинского обеспечения. Однако именно среди состоятельных людей наиболее высока доля тех, по сравнению со всеми остальными, кто убежден — сочетание платной и бесплатной медицинской помощи ведет не к ухудшению, а к улучшению бесплатной помощи, подтягивая ее к стандартам платной.

Однако в целом готовность врачей к оказанию платных медицинских услуг за прошедшее пятилетие значительно возросла. Сегодня участие в оказании платных медицинских услуг медицинскими работниками воспринимается как признание их профессионального мастерства, а не только как возможность заработать деньги дополнительно.

Следовательно, институт предоставления платной медицинской помощи в государственных учреждениях развивается вполне успешно: растет готовность врачей к осуществлению платной медицинской помощи, улучшается материально-техническая база медицинских учреждений, совершенствуются организационные условия предоставления платных услуг.

Материалы опроса медиков не дают оснований утверждать, что процесс формирования условий для предоставления платных услуг пациентам можно назвать завершенным. Для более эффективного развития подобной практики требуется серьезное повышение квалификации врачей, работающих в бюджетных учреждениях, наращивание кадрового и профессионального потенциала работников бухгалтерий, улучшение качества менеджмента стационаров и амбулаторных учреждений. Повышение профессионализма управленцев будет способствовать тому, что они научатся не только зарабатывать деньги с помощью платных услуг, но и сумеют их правильно распределять среди сотрудников, не вызывая конфликтов

и напряжений. Не менее важным направлением возможных изменений должно стать повышение качества предоставляемых услуг, чтобы ими могли воспользоваться не только те пациенты, которым просто больше некуда пойти, но и те, кто имеет возможность выбора и согласен за этот выбор платить. Именно так ведет себя на рынке медицинских услуг средний класс.

Готов ли средний класс официально оплачивать медицинские услуги, за что он согласен платить в первую очередь?

Результаты исследования «Анализ различий в доступности медицинской помощи для населения России», проведенного в 2007 г. [8, с. 51], позволяют утверждать, что готовность среднего класса оплачивать расходы на медицинскую помощь относительно высока. Именно обеспеченные слои населения заметно чаще других выражают готовность в отдельных случаях перейти на платные формы медицинского обслуживания, даже когда есть формальная возможность получения этих же услуг бесплатно.

Так, только 6% обеспеченных пациентов были согласны в любом случае ждать очереди на бесплатное обследование, тогда как среди малообеспеченных людей их численность составила 49% [8, с. 53].

Сегодня средний класс является активным потребителем платных услуг, официально или неофициально предоставляемых медицинскими учреждениями. Он готов сокращать

время сидения в очередях или сроки попадания в стационар, он стремится за качественной медицинской помощью и способен в полной мере осознать ценность здоровья, благодаря высокому образовательному уровню. Кроме того, он убежден, что *«бесплатной медицины в России нет по факту, потому как и бесплатным врачам надо платить деньги, но в карман»*.

Практически все представители среднего класса — участники фокус-групп и лица, принявшие участие в интервью, говорят о том, что они сегодня за медицинскую помощь платят и намерены платить в перспективе, если она предоставляется квалифицированными врачами.

Кроме квалификации представители среднего класса согласны платить за сокращение временных издержек и индивидуальный подход врача к больному. Однако для людей хорошо образованных, такой индивидуальный подход должен предусматривать со стороны врача не только коммуникативную активность и доброжелательность, но способность учитывать индивидуальность пациента при постановке диагноза и при назначении лечения, умение видеть персональные отличия данного больного от других людей, нуждающихся в помощи врача.

Несмотря на выраженную ориентацию на платные услуги в медицине, представители среднего класса убеждены, что право на предоставление платных медицинских услуг должно быть предоставлено далеко

не всем врачам, *«чтобы защититься от некачественной медицинской помощи»*.

Условием для расширения системы платных услуг, по мнению некоторых представителей среднего класса, должна быть конкуренция среди врачебного корпуса, понимание того, что не каждому врачу стоит платить деньги за его услуги, но лишь тем, кто располагает во врачебном сообществе достойной репутацией и считается лучшим.

Это необходимое условие, так как наибольший страх у представителей среднего класса вызывает перспектива перехода на 100% оплату медицинских услуг, благодаря которой *«придется платить и неграмотным врачам... что будут лечить так же плохо, как и без оплаты»*.

Однако было бы неправильно полагать, что представители среднего класса ориентированы только на получение платной медицинской помощи и полностью не доверяют квалификации врачей, работающих в государственных больницах и поликлиниках.

Таким образом, оплата медицинских услуг в глазах среднего класса является не просто средством демонстрации своего жизненного успеха, а выступает, в первую очередь, средством защиты себя от низкоквалифицированной медицинской помощи, которую может предоставить бесплатная медицина. При этом большинство респондентов подчеркивает, что стремление платить за качество предоставляемых услуг вовсе не озна-

чает согласия на запредельные цены, которые сегодня не всегда по карману этому классу пациентов.

Отдельные представители среднего класса согласны, выбрав врача, не торговаться о цене, потому что здоровье дороже денег: «Если я выбрала врача, то я ему просто дам те деньги, которые он просит», утверждает бухгалтер одной из московских фирм.

У представителей хай-класса предпочтительность платных услуг перед бесплатными не вызывает сомнений. Они согласны платить за все виды услуг, включая экстренную помощь, но не отвергают возможности «использования капитала знакомств», чтобы по возможности уменьшить расходы на лечение.

Итак, институт платных услуг, сформировавшийся к настоящему времени в России, является исключительно востребованным у представителей среднего класса. Причина подобной востребованности — *избыточно негативные ожидания в отношении качества медицинской помощи, которую может предоставить пациентам бюджетная медицина*. Феномен негативных ожиданий в отношении бюджетной медицины, в свою очередь, порождает повышенный спрос на платные услуги у тех пациентов, которые могут платить за лечение в случае необходимости.

В целом можно утверждать, что представления врачей и пациентов относительно возможностей платной медицины, понимание ограничений этого института для удовлетворения

запросов среднего класса существенно между собой не расходятся. Настораживает то, что уровень психологического доверия к системе платных услуг, как у врачей, так и представителей среднего класса находится еще на относительно невысоком уровне. Успокаивает лишь то, что уровень доверия к бесплатной медицине еще ниже. Тревожной тенденцией является то, что врачи, которые непосредственно привлечены к осуществлению платных услуг, не демонстрируют высокого уровня мотивационной включенности, хотя и признают, что платные услуги для многих — единственный способ увеличить свои маленькие зарплаты.

В интервью представители среднего класса достаточно настойчиво говорили о внедрении со-платежей как возможном выходе из ситуации подобного недоверия. При этом приемлемым для себя эти пациенты считают разделение бремени трат на медицину между государством и состоятельным населением при условии, что государство примет на себя более затратную часть, а на средний класс придется меньшее финансовое бремя. Подобная потребность в диверсификации стратегий сохранения своего здоровья у среднего класса, когда он рассчитывает одновременно и на платную и на бесплатную медицину, вполне рациональна, так как повышает вариативность предоставления медицинской помощи, охраняя исследуемую часть общества от непредвиденных и неподъемных трат на здоровье.

Оценки представителей среднего класса подтверждают тот факт, что платная медицина, оставаясь востребованной у пациентов из этой страты, к сожалению, не может гарантировать потребителю приемлемого соотношения цены и качества услуги. В условиях только в России кризиса, представители среднего класса пока еще способны платить запрашиваемые медиками средства, но смогут ли они делать это в дальнейшем, определенно заключить нельзя. Как свидетельствуют данные, большинство представителей среднего класса в условиях кризиса экономить на здоровье не собираются.

В целом результаты исследования подтверждают вывод, полученный НИСП в массовом опросе 2007 г. о том, что «повышенную толерантность к платным формам организации здравоохранения в наиболее благополучных слоях населения не стоит расценивать как проявление принципиально иных ценностных ориентаций. Скорее это готовность к компромиссу в условиях, когда желаемая норма (бесплатное государственное медицинское обслуживание нужного качества) практически недостижима. Но даже среди обеспеченных и либерально настроенных слоев населения нет готовности к полному отказу от патерналистской модели организации здравоохранения... Сохранение финансируемой государством системы бесплатного оказания медицинской помощи выступает общественным императивом» [8, с. 52].

### **Средний класс и неформальная оплата медицинской помощи**

Практики неформальной оплаты медицинских услуг и сопровождающие их институциональные изменения НИСП изучает с 2002 г. [см.: 4; 5; 8; 9]. Поэтому остановимся лишь на некоторых закономерностях функционирования практик неформальных платежей и на тех изменениях, которые претерпели эти практики за истекшие пять лет [8].

Воздействие различных факторов, вышедших на первый план за истекшее пятилетие (рост государственных расходов на здравоохранение, введение федеральных доплат работникам здравоохранения, активизация борьбы против получения врачами денег от пациентов, и др.) привело к разнонаправленным изменениям в практиках неформальных платежей в разных секторах оказания медицинской помощи.

Обобщая тенденции институциональной динамики неформальной оплаты медицинской помощи, базирующихся на оценках врачей и руководителей медицинских учреждений, можно сделать вывод о том, что на периферии пространства таких практик происходило сокращение их масштабов как под воздействием проводимой государственной политики (усиление санкций со стороны правоохранительных органов и значительное, но селективное увеличение оплаты труда медикам), так и за счет развития легального рынка медицинских

услуг, расширяющего альтернативные возможности получения доходов врачами. Напротив, в зонах большого распространения неформальных платежей («в ядрах их кристаллизации») масштабы незаконных выплат росли. Более того, развивались их институциональные формы (широкое использование модели оплаты по конспирируемому тарифу) и усиливалась их легитимизация в сознании медицинских работников.

И анкетный опрос врачей, и материалы интервью фиксируют разнонаправленность институциональных изменений. Так, 45% опрошенных врачей убеждены, что практика оплаты труда врачей в конвертах за последнее пятилетие расширилась, 42% считают, что они остались прежними, и лишь 11% отметили их уменьшение [8, с. 231]. В интервью тенденция сужения практики неформальных платежей прослеживается более заметно.

Как оценивали врачи в наших исследованиях готовность обеспеченных пациентов платить деньги в карман специалистов за оказанную медицинскую помощь?

В целом, исследования 2002 и 2007 гг., если руководствоваться мнением, как самих врачей, так и данным опроса населения в двух регионах, *фиксируют высокую готовность состоятельных пациентов к неформальной оплате*, за некоторыми исключениями, обусловленными социальным капиталом или административными ресурсами (например, госчиновники), способными заменить для таких

пациентов неформальные платежи. В чем причина такой высокой готовности? Прежде всего это страх не получить квалифицированную помощь вовремя, который и мобилизует мотивацию пациентов на то, чтобы добиться с помощью материальных средств от врачей всего того, что они могут и не сделать, если требуемые денежные вливания не будут осуществлены.

Что, как считают врачи, хотят получить от медиков за деньги состоятельные пациенты? Недостаточно разбираясь в качестве оказываемой помощи, полагают врачи (заметим, что сам средний класс с этим не согласен), состоятельные пациенты хотят посредством денег выкупить у эскулапов внимание, индивидуальный подход, ускоренное попадание на лечение к авторитетному специалисту, хорошую диагностику, качественные материалы для операции, приличные условия нахождения в больнице и др. При этом медработники убеждены, что, если состоятельные люди не располагают административным ресурсом (не занимают высоких должностей во власти, партии, административных структурах) и не имеют «сверхдоходов», рождающих повышенные амбиции, то они *«не упрямятся и дают деньги врачам без сопротивления, хорошо понимая, какие маленькие деньги платит медицинским работникам государство»*.

По версии медиков, неформальные платежи от представителей среднего класса — *«это естественное желание состоятельной прослойки насе-*

ления восстановить справедливость в оплате и поддержать авторитет врачей в их собственных глазах».

Именно этим врачи объясняют тот факт, что крупные и мелкие предприниматели помогают больницам и отдельным отделениям провести ремонт, приобрести компьютерную технику, мебель, хирургические и иные инструменты. Они спонсируют специалистов в поездках по России и за рубеж для участия в симпозиумах и конференциях. Причем делают это во многих случаях инициативно, предлагая посильную помощь в необходимых для стационаров и поликлиник формах. Безусловно, что хирургические, гинекологические, родильные урологические отделения в стационарах имеют преимущества перед другими инфраструктурными единицами, но в целом и эти вложения спонсоров помогают медицинским учреждениям хоть как-то поддерживать свою инфраструктуру.

Некоторые из медицинских работников настаивают на том, что неформальные платежи не только помогли врачам выжить в середине 1990-х гг., но и впоследствии «дали толчок развитию профессионализма врачей, потому что так просто деньги, за красивые глаза, платить никто не будет».

Медики убеждены, что «если бы деньги приходилось брать только от состоятельных пациентов, тогда вопрос о неформальных платежах можно было бы вообще снять с повестки дня». Тем более, если бы они вручались в виде благодарности и означали

бы удовлетворенность больного проведенным лечением. В этой ситуации каждая из сторон «теневых контрактов» достигала бы своих целей. Однако не все так благополучно, как это может показаться, когда речь идет об обеспеченных клиентах и неформальных платах специалистам.

В реальности врачи не исключают, что некоторые пациенты из среднего класса становятся объектом вымогательства со стороны врачей, благодаря чему «им приходится платить за лечение большие деньги, чем рядовым пациентам». Не оставляют они без внимания и такой вариант, что их «собратья по цеху» намеренно «пугают состоятельных пациентов, чтобы получить от них дополнительное вознаграждение за лечение». Однако не только врачи, по мнению медиков, завышают цену своих усилий.

Оценивая возможности среднего класса платить за медицинские услуги, некоторые врачи убеждены в том, что состоятельные люди мобилизуют все свои связи, чтобы снизить цены на услуги доктора или вообще отказаться от оплаты.

Столь высокие ожидания врачей относительно доплат со стороны обеспеченных пациентов, переоценка собственных усилий, с одной стороны, и естественное стремление представителей среднего класса обезопасить себя от неквалифицированного врачебного вмешательства, с другой, приводят к резкому увеличению цен на медицинские услуги на неформальном рынке. Это, в свою очередь, негативным образом сказывается на

менее состоятельных пациентах, которые вынуждены подстраиваться под принятые теневые цены, рамки которых задаются более денежными больными. Хотя следует признать, что цены на теневом рынке услуг формируются достаточно гибко, по возможности учитывая интересы обеих сторон.

Этим негативные практики, порождаемые готовностью среднего класса платить врачам деньги в карман, не ограничиваются. Руководители лечебных учреждений говорят о том, что желание среднего класса сэкономить на формальных платежах приводит к «теневому контракту» между врачом и пациентом, в результате которого страдает лечебное учреждение, недополучающее доходы по платным услугам.

Не менее негативное проявление — это поведение среднего медперсонала, который привыкает к платам от состоятельных пациентов и перестает добросовестно выполнять свои функции, когда речь идет о менее обеспеченных людях, которые не могут дополнительно доплачивать за уход.

Поэтому, врачи справедливо фиксируют весьма противоречивое влияние практики неформальных платежей на состояние институтов здравоохранения, однако, в их отзывах явно *переоценивается добровольный характер неформальных плат* за медицинские услуги со стороны состоятельных пациентов.

Суждения о распространенности практик неформальной оплаты со стороны самих представителей сред-

него класса вскрывают поистине широчайший масштаб данного явления. То, что это явление приняло массовый характер, признают все группы опрошенных из представителей среднего класса: от клерков, специалистов, до менеджеров и владельцев малого бизнеса не только в Москве, но и в регионах России: *«в бюджетных больницах всегда все деньги врачам платятся в карман. Это стало уже нормой, даже тогда, когда за операцию или обследование деньги официально внесены в кассу»*.

Характерно, что не только в больницах эти выплаты стали повсеместными, теперь деньги приходится платить даже скорой помощи, если ты хочешь попасть в нормальную больницу.

Понимая, что без оплаты можно остаться и без помощи, средний класс, как и остальное население, платит в карман за диагностические обследования, за сокращение времени сидения в очередях, за выбор специалиста в поликлиниках. В стационарах он также готов платить среднему медперсоналу за уход, а хирургам — за высокотехнологические операции, остальным врачам — за качество лечения, внимание и индивидуальный подход. В противном случае риски получить неквалифицированную помощь резко возрастают.

Особые деньги представители среднего класса, чтобы избежать непредвиденных последствий, согласны платить за квалификацию врача, его научный и административный статус: *«Если тебя лечит (оперирует) канди-*

*дат или доктор наук, то естественно, что ему надо положить в карман больше денег, чем рядовому и менее опытному врачу. Если заведующий, то — тоже», — считает один из московских предпринимателей.*

Подобные платы, помимо прочего, открывают двери врачебных кабинетов тем, кто хочет пройти обследование, не имея соответствующих на то направлений.

Услуги среднего медперсонала, по мнению состоятельных людей, также должны оплачиваться дополнительно, потому что это сохраняет время и дает надежду, что и ты, и твои родственники при необходимости без помощи не окажутся.

Объясняя мотивы подобных неформальных выплат, представители среднего класса говорят о том, что *«так дешевле и удобнее, тем более, если тебя лечит знакомый доктор».*

Некоторые из обеспеченных пациентов поступают так, руководствуясь императивом справедливости, и полагая, что если заплатить деньги в кассу, то врачу из этой суммы достанутся слишком маленькие деньги: *«Врачам за платную операцию достается мало. Он ее делает, рискует, а деньги получают начальники. Мне легче расплатиться с ним напрямую».* Другие убеждены в том, что если денег не дать, то это может плохо отразиться на самих же больных, которые будут вынуждены испытывать на себе плохое настроение врача и медперсонала.

Некоторые из респондентов специально подчеркивают, что нефор-

мальные выплаты врачам превратились в повседневную норму и воспринимаются пациентами, как нечто само собой разумеющееся, хотя для этого никаких оснований нет, ведь самим платящим никто деньги за их услуги не предлагает: *«за операцию жене я платил небольшие деньги неформально, и за уход медсестрам тоже, а то, что так принято нам сказали больные в палате».*

Лояльные к врачам пациенты настаивают на том, что средний класс сам воспроизводит механизм неформальных выплат, т. к. привык к нему с детства и не считает нужным разрушать его, даже в ущерб своему кошельку: *«это традиция. Так сложилось достаточно давно, еще в советские времена. Когда я была маленькая, мама носила конфеты врачу. И сейчас мне хочется поблагодарить врача, но уже деньгами, ведь я нормально зарабатываю, а они нет. Хотя мне ужасно неудобно. Всегда боюсь не угадать сумму. Не знаю, как это лучше сделать — тихо положить деньги в карман или отдать их при всех».*

Живучесть этой традиции обуславливается еще и тем, что *«выплаты врачам не такие уж дорогие»*, иначе платить за услуги неформально было бы просто не под силу.

Однако подобную лояльность к врачам демонстрируют далеко не все представители среднего класса. Возмущает их в первую очередь то, что врачи не брезгают скрытым вымогательством, фактически ставя больных перед необходимостью платить им деньги в карман, что явно

расходится с представлениями врачей о добровольности подобных выплат.

О моделях неформальных платежей представители среднего класса говорят, что они имеют определенную долю свободы в выборе суммы платежа специалисту. Прежде всего потому, что это незаконно и обе стороны это вполне понимают. Значительно проще, когда врачи сами называют стоимость оказываемой услуги, особенно если речь идет о консультации и последующем нестационарном лечении. Однако не всегда медики соглашались эти цены обсуждать с пациентом. Тогда включаются два других варианта — подгонка цен под прейскурант платных услуг и выяснение стоимости услуги у знакомых, рекомендовавших данного врача.

Примечательно, что, платя деньги в кассу, нередко средний класс по своей инициативе делает врачам дополнительные подарки, как по успешному окончанию лечения, так и по случаю праздничной даты. Некоторые из состоятельных пациентов являются последовательными противниками подарков, и если хотят отблагодарить врача, то дают ему небольшие суммы денег в конверте.

Материалы исследования свидетельствуют также и о том, что отдельные представители среднего класса обходятся без неформальных платежей, хотя и не отказывают себе в возможности сделать подарки наиболее понравившимся врачам. Как правило, такие пациенты пользуются услугами специализированных центров.

Для богатых пациентов вопрос платить или не платить врачам не стоит. Они согласны платить, если доктор им помог. Но и для богатых людей предпочтительной является пусть высокая, но официальная плата, которую можно дополнять дорогими подарками или спонсорской помощью.

Выше приведенные сведения позволяют сделать вывод, что именно обеспеченные люди склонны к неформальным выплатам как механизму защиты себя от неквалифицированной помощи со стороны врачей. Масштабы неформальных выплат в самых различных формах — деньгах, подарках, спонсорской помощи — среди представителей среднего класса распространены максимально. Хотя по внутренней мотивации состав участников подобных практик далеко неоднороден. Среди них можно выделить как минимум две группы лиц: *добровольных* и *вынужденных сторонников*. Первые убеждены, что *«справедливость должна восторжествовать, если государство не хочет платить врачам»*. Вынужденные сторонники, не доверяя бесплатной медицине, согласны инвестировать деньги в качественную медицинскую помощь, сокращение временных издержек, комфортные условия пребывания в стационаре, чтобы избавиться от неквалифицированного врачебного вмешательства.

Представители среднего класса, так же, как и медики, убеждены в том, что неформальные выплаты позволяют им сэкономить деньги на меди-

цинские расходы, если речь идет о бюджетной медицине, потому что *«бесплатной медицинской помощи не бывает»*. Конечно, далеко не все представители среднего класса без исключения используют механизм снижения официальной цены при неформальных выплатах. Скорее, подчиняясь традиции, они исходят из принятых среди других пациентов цен, следуя за размером установившейся платы за услуги в этом стационаре, отделении, палате.

Характерно, что средний класс склонен поощрять врачей подарками, в том случае, если лечение оказалось результативным или доктор был внимателен к больному. Даже при официальной оплате услуг состоятельные пациенты нередко доплачивают специалисту, понимая несправедливость распределения средств, как правило, в пользу администрации и в ущерб лечащим врачам.

Наибольшую обеспокоенность у представителей среднего класса вызывают, однако, не врачи, а средний медперсонал, медсестры, работающие на скорой помощи, жесткие требования которых о неформальной оплате за доставку в нужную больницу превосходят всякие границы.

В то же время некоторые из обеспеченных людей убеждены в том, что официальная плата предпо-

читительнее неформальной. Как ни парадоксально такую установку генерируют пациенты, пользующиеся частной медициной, где контроль за неформальными платежами строже. Но дело не только в этом. Закономерности функционирования института частной медицины, принципы его организации делают неформальные платежи избыточными для них и смягчают сформировавшийся общественный императив, превратившийся в традицию — обязательной оплаты денег в карман.

Вскрытые закономерности неформальной оплаты у представителей среднего класса, как особой социальной группы позволяют заключить, что именно средний класс является основным субъектом воспроизводства неформальных платежей в России. Фобии и страхи состоятельных россиян, подогреваемые врачами, служат мощным стимулятором таких платежей. Ценность здоровья остается ведущей у тех людей, которые научились зарабатывать деньги и вряд ли они согласятся изменить свои ценностные приоритеты под влиянием рациональных аргументов. Не случайно, что подавляющее большинство из них согласны платить очень большие деньги, когда речь идет о жизни и смерти — своей собственной или близких людей.

1. Анализ последствий различных стратегий финансового обеспечения государственных гарантий в здравоохранении. М.: НИСП, 2002.
2. Анализ взаимосвязи формальных и неформальных правил предоставления социальных услуг населению на примере оплаты медицинской помощи. М.: НИСП, 2003.
3. Анализ различий в доступности медицинской помощи для населения России. М.: НИСП, 2007.
4. Бесплатное здравоохранение: реальность и перспективы. М.: НИСП, 2002.

5. Неформальные платежи за медицинскую помощь в России. М.: МОНФ; НИСП, 2003.
6. Повышение оплаты труда в бюджетном секторе экономики: социально-экономические возможности и ограничения. М.: НИСП, 2008.
7. Развитие практик неформальной оплаты медицинской помощи в 2002–2007 гг. М.: НИСП, 2008.
8. Российское здравоохранение: мотивация врачей и общественная доступность / Под ред. С. В. Шишкина. М.: НИСП, 2008.
9. Российское здравоохранение: оплата за наличный расчет / Под ред. С. В. Шишкина. М.: НИСП, 2004.
10. *Тихонова Н. Е.* Состояние здоровья среднего класса в России // Мир России. 2008. №4. С. 90–110.
11. *Шишкин С. В.* Здравоохранение и образование в России: логика и направления реформ // Управленческое консультирование. 2005. №. 2. С. 161–177.
12. Russia Longitudinal Monitoring Survey [Электронный документ] // UNC Carolina Population Center. URL: <http://www.cpc.unc.edu/projects/rllms>.

Г. Г. ФИЛИППОВ

## НОВЫЕ ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ ТЕХНОЛОГИИ — УПРАВЛЯЕМАЯ ДЕЗОРГАНИЗАЦИЯ

### КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:

*организационные технологии, управляемая дезорганизация, структурные связи, управленческое воздействие*

В статье описывается новая организационная технология, так называемая технология управляемой дезорганизации. Сущность этой технологии заключается в направленном снижении степени организованности и уровня системности объекта управленческого воздействия. Это происходит за счет разрушения структурных связей, блокирования функций и инициирования дисфункций. Автор подробно рассматривает методы и примеры реализации данной технологии, включая и те, которые имеют место в политической жизни России.

Разнообразие организационных технологий во второй половине XX в. пополнилось технологией управляемой дезорганизации. Оказалось, что достижение эффективной управляемости объекта возможно не только путем совершенствования управленческой деятельности и всей системы управления, но и за счет повышения податливости объекта управленческому воздействию, т. е. за счет ослабления уровня его системности. В случае выполнения такого условия управленческая задача фор-

### KEY WORDS:

*managerial technologies, controlled disorganization, structural relationship, managerial influence*

In the article the new organizational technology called technology of operated disorganization is described. The essence of this technology consists in the directed decrease in degree of organization and consistency level of object of administrative influence. It occurs due to destruction of structural communications, blockings of functions and initiation of dysfunctions. The author in detail considers methods and examples of realization of the given technology, particularly from the political life of Russia.

мулируется по-другому: чтобы перевести объект в планируемое состояние, надо его дезорганизовать в большей или меньшей мере. При этом не так важно, что понизится качество и продуктивность его функционирования, нивелируется мотивация деятельности персонала, в наименьшей степени будет проявляться сплоченность организации.

Практические успехи в решении подобных задач позволили найти новую формулу успешного управления: сохранять власть (прежде всего, по-

литическую) легче, проще и рациональнее не за счет совершенствования системы управления, а путем осуществления перманентной направленной дезорганизации деятельности оппонентов внутри организации и ее противников во вне (физических и юридических лиц, социальных групп и общностей, любых организаций).

В настоящее время уже можно говорить о сложившейся технологии управленческой дезорганизации. Ее сущность заключается в направленном снижении степени организованности и уровня системности объекта управленческого воздействия за счет разрушения структурных связей, блокирования функций и инициирования дисфункций.

Эта технология применяется для нескольких конкретных целей. Во-первых, чтобы ослабить и разложить организованность оппонентов и противников в преддверии задуманного управленческого воздействия. Во-вторых, для упрощения организации управляемого объекта, чтобы минимизировать управленческие усилия и затраты. В-третьих, для манипуляций внутри социальных организаций и социальных общностей в целях их усиления или разложения; мотивы таких действий могут быть глубоко эгоистическими или в той же степени альтруистическими<sup>1</sup>. В-четвертых,

<sup>1</sup> По данной проблематике исследования имеют, как правило, чисто прикладной характер, оперируют объектами на уровне отдельного учреждения или корпорации и служат для выявления эффективных

для подрыва институтов господствующей власти со стороны ее противников как извне, так и изнутри по соображениям сугубо политическим.

Последний аспект слабо представлен в открытых теоретических источниках и прикладных исследованиях. Технология управляемой дезорганизации рассматривается либо в самых общих чертах [2; 18], либо в отрывочном виде представлена в мемуарной литературе и в серии биографий выдающихся политических организаторов [13; 14; 16], либо выражена в эпатажном, наивно-бунтарском виде [9; 17].

Серьезные конструктивные исследования по этой тематике, а также соответствующие первичные материалы (инструкции по ведению нелегальной организационной работы, методические материалы по дезорганизации политических организаций, памятки по конкретным дезорганизующим мероприятиям и т. п.) как были, так и остаются закрытыми или полужакрытыми для обычного читателя [1; 3; 4; 11].

Рассмотрим первые два направления как наиболее характерные пути использования технологии управляемой дезорганизации. Оба они близки по содержанию применяемой технологии, но различаются по определенному критерию – мере дезорганизации объекта. Упрощение сложности дезорганизуемого – объект имеет предел – сохранение его существования

приемов тактики дезорганизации. См.: [6; 7; 10; 12; 15].

в прежнем качестве. Разложение дезорганизуемого объекта применяется для его изживания и ликвидации как системного образования.

Соотношение аналогично различиям между «холодной» и настоящей, полномасштабной войной. Цель «холодной» войны — дезорганизация действующей политической власти и смена ее на качественно иную при сохранении, однако, материальных богатств побежденной страны.

Цель «горячей» войны — уничтожение противостоящей политической власти, экономического потенциала страны, ее материальных богатств.

Содержание управляемой дезорганизации сводится к следующим основным чертам: подрыв системности за счет ухудшения качества элементов и их взаимосвязей; коррозия и разрушение структурных, особенно иерархических связей; нейтрализация функций и инициирование дисфункций; компрометация и ликвидация цели существования объекта как системы. В соответствии с содержанием процесса дезорганизации технология осуществляется пошагово: от незначительной и внешне малозаметных подрывающих стабильное существование объекта операций, постепенно переходя к более радикальным мерам, достигает жестких разрушающих акций.

Все начинается с легального и легитимного метода — «работы по правилам», т. е. в соответствии со всеми нормами законодательства, со всеми должностными инструкциями, техническими регламентами, санитарно-

гигиеническими и медицинскими требованиями, правилами пожарной безопасности и т. д. Уже само исполнение такого количества норм и предписаний требует немало времени, которое включается в продолжительность рабочего дня и потому вызывает задержку исполнения и отдельных операций, и всего рабочего процесса в целом, что, естественно, резко снижает производительность труда, а то и парализует весь процесс деятельности.

Работа по всем правилам в сфере управления порождает волокиту и крайнюю бюрократизацию отношений с клиентами и организациями. Попытки противодействия этим тенденциям посредством введения новых предписаний, направленных на стимулирование активности и ответственности, вызывают обратный результат. Как только вводится новый регламент по борьбе с бюрократизмом, тот растет, как раковая опухоль. Интернациональный опыт борьбы с волокитой и бюрократизмом путем введения все новых и новых противостоящих законодательных норм и ограничений не дает обнадеживающих результатов.

В хозяйственной сфере работа по всем правилам закономерно превращается в забастовку, что разорительно для работодателя и совсем не выгодно работникам, т. к. они живут на зарплату. Однако западно-европейские профсоюзы нашли процессуальный выход для продолжения и легализации процесса дезорганизации в свою пользу. «Работа по правилам»,

т. е. фактическая забастовка проводится недолго, день-два-три, а затем она прекращается. Продолжает «работать по правилам» только персонал подразделения, выпускающего конечный продукт. Все остальные подразделения работают на склад, но сохраняют все права на получение заработной платы. «Забастовщики» получают финансовую помощь из кассы профсоюза и не сильно страдают в материальном отношении. Работодатель несет убытки не только из-за невыпуска готовой продукции и штрафов от заказчика, но и от нехватки складских помещений или порчи комплектующих. В итоге работодателю приходится идти на уступки<sup>2</sup>.

Но «итальянская забастовка» — это борьба с открытым забралом, она требует мужества и большого напряжения сил, а потому не может быть длительной и систематической.

Поэтому в практике дезорганизации применяется превращенная ее форма — тактика мелкого фола. Она заключается в регулярных небольших нарушениях норм и правил в исполняемых операциях. Формально нарушения незначительны: исполнение задания в срок, но в самый последний момент, когда уже не остается времени что-то поправить или улучшить; подготовка документа правильно и в срок, но с небольшими шероховатостями и ошибками (орфо-

графическими, например), что вынуждает соответствующего начальника напрягаться для постоянного и неусыпного контроля и сокращать временные затраты на более важные дела; исполнять поручение буквально, с формальной точностью, без учета конкретных обстоятельств и т. п.

В результате руководитель подразделения вынужден либо корректировать ошибки подчиненных за счет своего вне рабочего времени и дополнительных трудовых затрат, либо смириться с падением качества и производительности труда своего подразделения. А чтобы не подвергаться критике со стороны руководства и не потерять свое место он принужден искать обходные пути создания благоприятного для себя впечатления. Тут диапазон его действий велик: от угодничества, подхалимства и интриг до отчаянных спекуляций с видами отчетности. В любом случае идет прогрессирующая деградация организации.

Для ослабления уровня организованности с целью повышения управляемости используется подмена административного стиля управления методами политического руководства. Сюда входит: формирование штатной структуры и подбор кадров по принципу принадлежности к «команде», т. е. к костяку организации, полностью подвластному руководству; расстановка руководителей низшего звена по принципу «сдержек» и «противовесов», т. е. создание в организации перманентной конкурен-

<sup>2</sup> Технологию такой забастовки применили несколько раз докеры морского торгового порта Петербурга в последнем десятилетии и добились удовлетворения многих своих требований.

ции и конфликтности; периодическое перекраивание штатного расписания, позволяющего поддерживать состояние неуверенности в служебном положении у сотрудников, особенно у руководящего состава; периодические выборочные «чистки» персонала, чтобы поселить чувство зависимости от руководителя и некоторые другие методы, имеющие характер коммерческой тайны.

Более масштабным средством направленной дезорганизации является непринятие решений. Разумеется, это не выглядит как саботаж или безделье. Отнюдь. Должностное лицо исполняет текущие обязанности, присутствует на рабочем месте, выполняет штатные функции, но при этом уходит от принятия решений ответственного характера.

Приемы ухода бесконечно многообразны: простое промедление; откладывание и перенос сроков; требование дополнительных данных и материалов; введение дополнительных согласований; направление на повторную экспертизу; создание комиссий для подготовки вопроса; разработка регламентов подготовки и принятия решений и т. д.

Затягивание с принятием решения рассчитано на то, что проблема сама как-то «рассосется» (т. е. ее решат конкретные исполнители или сами заинтересованные лица), либо она потеряет актуальность и смысл и, стало быть, автоматически отпадет; или ее каким-то образом решат вышестоящие инстанции. В любом случае организация, которой необходимо

данное управленческое действие, теряет прежнюю системность, утрачивает мобилизующую цель деятельности, распадается на группы и кланы и, в конечном счете, приобретает особое состояние организационного сознания — ожидание авторитетного лидера, который, наконец, придет и волевым путем решит все проблемы.

Метод непринятия решений особенно чувствителен для организаций и организационных процессов, которые прямо и непосредственно зависят в своем существовании от вышестоящей инстанции или отдельного властного лица. При этом существует возможность судебного разбирательства, но оно длится долго, по крайней мере, достаточно долго, чтобы организация растратила свои властные и финансовые ресурсы, потеряла имидж и влияние.

Уже юридическое оформление права на существование политической, хозяйственной и прочей организации может быть задержано, усложнено, скорректировано настолько, что сам объект правового решения превратится в виртуальное образование (некий симулякр, выражаясь современной терминологией). Именно так за последние десять лет в Российской Федерации сократилось число политических организаций с нескольких сот до полутора десятков.

Метод непринятия решений очень привлекателен для руководителей, особо пекущихся о сохранении за собой начальственного места. Ведь невозможно возложить ответственность

на должностное лицо за несовершенно действие, кроме как в исключительных случаях<sup>3</sup>. Руководителю управленческой организации, и, тем более, политической организации можно предъявить моральные претензии, попенять на профессиональные ошибки, не больше. Но это не повод для организационных выводов.

Конечно, длительное и систематическое уклонение от решений невозможно. Однако существуют спасительные процедурные приемы: уйти в отпуск; уехать в командировку; взять больничный, поручив заместителю подписать в это время непопулярное решение или рискованный приказ; переадресовать проблему для рассмотрения подчиненным подразделениям, тем самым переложив на них ответственность за последствия; принять решение в абстрактных, не обязательных к исполнению формулировках («уделить первостепенное внимание»; «определить приоритеты»; «проявлять неослабную заботу»; «взять под личный контроль»; «учесть общественное мнение»; «регулярно обсуждать на сессиях, заседаниях» и т. п.).

Более активный метод управляемой дезорганизации — это планомерное создание технических помех. Они малозаметны, не относятся напрямую к содержанию деятельности; большинство людей не знает или не догадывается об их реальном влиянии

и формально-юридическом воздействии на организационные процессы. Многим кажется, что помехи относятся к деталям процедуры и регламентов, тонкостям ритуалов и простейших условий деятельности, которые сами собой разумеются и не требуют какого-то дополнительного внимания. Однако это большое заблуждение, на самом деле, технические помехи часто выполняют роль решающего условия, запускающего действие причины.

Технические помехи могут применяться не только в виде придинок, необоснованных требований. Как правило, они вполне уместаются в рамки требований, не регулируемых жесткими нормами, и укладываются в такого рода формулировки: «в разумные сроки»; «в соответствии с общепринятой практикой»; «с позиций общечеловеческой морали»; «в надлежащем виде» и т. п. Например, «разумные сроки» могут определять время, отводимое на сбор сотен тысяч, а то и миллионов подписей в поддержку проведения референдума, выдвижения в депутаты, слияния субъектов Федерации и пр. Если с точки зрения сборщиков подписей разумные сроки определяются техническими возможностями и требуют не один месяц, то орган власти не менее разумно ограничивает срок меньшим периодом, поскольку большинство подписантов уже через пару недель забывает, когда, почему, зачем и за что согласился поставить свою подпись. Таким образом, можно легкой технической коррекцией сроков

<sup>3</sup> Например, на капитана судна за неоказание помощи терпящим бедствие на море или водном пути, согласно УК РФ, ст. 270.

не позволить к заданной дате собрать нужное количество подписей.

В повседневной организационной жизни варианты технических помех бесконечно многообразны. Перед началом собрания политически неодобряемой организации пожарная инспекция легко найдет нарушения пожарной безопасности, которые ставят под угрозу жизнь и здоровье участников (на дверях со стороны зала отсутствует табличка с надписью «выход», новый выключатель установлен выше положенного уровня, в помещении гардероба включен обогреватель и т. д.). Городская администрация может разрешить митинг на площади, где за день до этого события начинается ремонт мостовой и тротуаров.

Но самым эффективным способом создания организационно-технических помех являются споры и препирательства по поводу регламента. Они могут длиться невероятно долго в поисках исчерпывающих и абсолютно однозначных формулировок действия, пункта решения, объема полномочий, продолжительности каждой операции, смысла каждого слова и пр. Классический пример — обращенный в бесконечность спор в ООН о концептуальном определении понятия агрессии в международных отношениях. Нечто похожее существует в Государственной Думе РФ по поводу смысла понятия «организованная преступность».

Когда надо перейти от ослабления организации к ее системному развалу и фактической ликвидации используется метод разложения слабого звена

и метод наложения частичных, но существенных запретов и ограничений.

Дело в том, что слабое звено имеется в каждой организационной структуре. Само по себе оно обычно является весьма прочным и надежным элементом системы. Слабым оно оказывается из-за того, что на нем сосредоточивается и соединяется слишком большое число структурных связей. Это структурная узловая точка организации, находящаяся под избыточной нагрузкой<sup>4</sup>. И если эту опору подорвать или разрушить, разваливается вся система.

Рассмотрим технологию «слабого звена» на материале деградации и развала Компартии Советского Союза в годы перестройки. Как известно, в основе всей конструкции КПСС лежал принцип демократического централизма. Он постулировал широкую демократичность во всех сферах деятельности партии, в том числе и в кадровой политике. Руководство партийными организациями избиралось общим, прямым и закрытым (тайным) голосованием. Голосованию предшествовало свободное выдвижение и персональное обсуждение кандидатур на выборные руководящие должности. Все члены партии, согласно Уставу, имели неограниченное право отвода кандидатов, критики выдвинутых кандидатур, выдвижения новых претендентов на выборные должности.

<sup>4</sup> Причины подобных конструктивных переколов различны. Они либо закладываются в систему при проектировании организации, либо образуются в ходе ситуационных корректировок.

ные должности. Избранными считались кандидаты, за которых проголосовало больше половины участников собрания, конференции, съезда. Для обеспечения сменяемости руководства нормами Устава ограничивалось время пребывания на выборных должностях, устанавливался конкретный процент выборных должностей, подлежащих регулярному обновлению.

Если бы все нормы принципа демократического централизма выполнялись буквально, то был бы невозможен достаточно полный и жесткий контроль над формированием корпуса кадров партийных руководителей. Для реализации нужного уровня управления движением руководящих кадров существовал внутрипартийный подзаконный акт — Инструкция о порядке проведения выборов в партийных организациях, принятие которой входило в компетенцию организационного отдела ЦК КПСС<sup>5</sup>.

Согласно этой инструкции, количественный состав выборного органа определялся решением собрания (конференции) открытым голосованием. Количество выдвигаемых кандидатур на каждое место не регламентировалось. Но при этом устанавливалось, что избранными считаются все лица, получившие более 50% голосов. Таким образом, закладывалось

скрытое строгое ограничение числа претендентов на каждое место. Ибо выдвижение более одного кандидата на место и последующее избрание хотя бы одного сверх принятой собрания нормы вступало бы в противоречие с первым решением о количественном составе выборного органа. И тогда всю процедуру избрания следовало повторять вновь до тех пор, пока лишние кандидатуры не получат менее 50% голосов и отсеются, что практически было бы нереально хотя бы из-за ограниченности времени, отводимого на выборный процесс.

В качестве выхода применялась следующая процедура: список нового состава выборного органа готовился прежним, еще действующим руководящим органом. Количественный состав будущего органа планировался таким же способом. В ходе выдвижения кандидатур в нужный момент, когда число выдвинутых совпадало с числом вакантных мест, вносилось предложение — «подвести черту», т. е. прекратить дальнейшее выдвижение кандидатур. Это предложение вносил из зала рядовой участник собрания, которому заранее давалось такое поручение. Для подстраховки всегда также назначались дублеры: мало ли, промедлит или проспит. Остальные участники собрания, сознавая возможность повторения процедуры, охотно поддерживали внесенное предложение. В результате голосования избирались именно намеченные кандидатуры. Неизбрание кого-либо из запланированного списка оказывалось практически нереальным случа-

<sup>5</sup> Инструкция имела статус внутрипартийного документа, т. е. имела закрытый характер и в открытой печати не публиковалась. Она только частично зачитывалась на собраниях и конференциях.

ем, поскольку собрать половину голосов «против» невозможно без предварительной организаторской работы в широком масштабе. А такая закулисная деятельность быстро обнаруживалась и пресекалась.

Таким образом обеспечивался полный контроль за составом выборных органов и их руководителей со стороны вышестоящих иерархических уровней партийной власти. Но вся эта громоздкая конструкция контроля держалась на одной процедурной норме подзаконного акта.

Это слабое звено и было использовано в начале перестройки для управляемой дезорганизации КПСС как организации. По инициативе нового руководства Политбюро в названную инструкцию было внесено малозначительное, на первый взгляд, изменение. В пункте о порядке выдвижения кандидатур стало значиться: на каждое место должно быть выдвинуто обязательно более одной кандидатуры (чтобы обеспечить свободу выбора и здоровую конкуренцию).

Уже первая избирательная кампания дала соответствующие результаты. Из-за новой инструкции контингент партийных комитетов превратился в митингующую толпу, поскольку вся масса выдвинутых кандидатов получила более 50% голосов. Не редкостью стал руководящий рабочий орган численностью в десятки и даже сотни человек<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> На Кировском заводе в Ленинграде в партком выбрали больше 200 человек.

Инструкция была изменена к последующей избирательной кампании. Фиксированная величина выборного органа сохранялась, множество кандидатур – тоже. Но избранными признавались те кандидаты, против которых было подано сравнительно меньше голосов. Естественно, что отрицательные голоса получали преимущественно члены прежнего состава выборного органа. У них всегда находились противники, поскольку по роду своей деятельности они вынуждены были разрешать конфликты интересов, в ходе которых появлялись неудовлетворенные, недовольные, обиженные, раздраженные, а то и просто враждебно настроенные.

Не набирали голосов «против», как правило, те, кто еще не работал на таких должностях, не вступал в публичные конфликты, никому еще не сделал ничего плохого как властное лицо, но обещал при этом всем много хорошего.

После нескольких избирательных кампаний коренным образом поменялся корпус партийных функционеров всех иерархических уровней. Ушли опытные профессионалы, установились другие требования к кадрам, изменился стиль работы, отпали фундаментальные традиции и неписаные нормы. Партийные функционеры нового призыва отчетливо видели временность своего статуса, наглядно убеждались в сиюминутности своих возможностей и оттого торопились решать, прежде всего, свои личные проблемы: поиск надежных хозяйственных должностей, соискание

социальных привилегий, добывание имущественных преференций и пр. В итоге качественно изменилась сама партия как политическая организация, которая стала неспособна уже выполнять роль руководящей, направляющей, мобилизующей, вдохновляющей и какой-нибудь еще могущественной силы.

Для завершающих ударов по дезорганизуемой организации применяются обычно частичные ограничения и запреты, касающиеся жизненно важных сторон ее деятельности. Дело в том, что тотальные запреты или ограничения неэффективны и невыгодны, поскольку требуют несоразмерно больших затрат на свое осуществление и последующий контроль. К тому же они вызывают негативную реакцию в общественном мнении. Точечные запреты и ограничения дают не меньший эффект, но лишены вышеуказанных недостатков. Нужно только хорошо рассчитать пределы и время вводимого ограничения или запрета, что требует опыта и профессионализма. Поэтому практика применения этого средства не всегда приносит явный успех, но примеров крупных достижений немало.

К числу последних можно отнести запрет ведения деятельности политическим организациям на предприятиях, в учреждениях, в образовательных заведениях. Запрет был введен Указом Президента РФ Б. Н. Ельцина в конце 1991 г. и распространялся на пропагандистскую и агитационную деятельность, но,

в первую очередь, на организационную, т. е. на проведение собраний, заседаний, обсуждений и других массовых мероприятий.

Данный запрет окончательно подорвал организационную базу Компартии РФ. Она лишилась помещений для проведения регулярных собраний, которые являются сильнейшим средством формирования кооперационного эффекта, сплочения и мобилизации для совместного действия. Ведь снимать помещение на стороне накладно для партийной кассы, да и звать людей после работы на отдаленную площадку технически неосуществимо. Попытки проводить собрания партийных групп на квартирах скоро прекратились по бытовым причинам, а к регулярным собраниями на свежем воздухе российские климатические условия не располагают. Таким путем организационное единство партийных организаций превратилось в виртуальную общность, опирающуюся преимущественно на традицию старших поколений.

Современным примером эффективной дезорганизации политических партий является ограничение права законодательной инициативы. Согласно закону таким правом обладают не все партии, а только те, которые представлены в Государственной Думе. Другим не дано, как говорится, ни агрегировать, ни артикулировать интересы своих сторонников в формате законодательных предположений. Но тогда партии, ориентированные на парламентское участие,

теряют основной смысл своей деятельности, а, стало быть, членов, сторонников, спонсоров и потихоньку исчезают с политической арены, превращаясь в региональные и локальные «тусовки» любителей поговорить на политические темы.

Частичные запреты и ограничения широко применяются в практике государственного регулирования деятельности хозяйственных организаций, которые пользуются пробелами в законодательстве для ухода от налогов, обмана потребителей, снижения качества продукции или услуг, монопольного сговора и т. п. [5; 8].

Эффективность применения управляемой дезорганизации зависит во многом от учета морально-психологических факторов, поскольку ор-

ганизационные отношения имеют также неформальный и корпоративный аспекты. Нормы, правила и традиции, которые стихийно сложились и закрепились в повседневной жизни социальных групп, могут существенно изменить ожидаемый результат дезорганизующего воздействия. В ответ на внешние угрозы представители определенных групп интересов могут сплотиться и ценой чрезмерных усилий продолжать прежнее дело с удвоенной энергией. Неожиданным ответом может быть и взрывная реакция или перенос деятельности в нелегальную сферу. Тем не менее, технология управляемой дезорганизации используется широко и постоянно наращивает арсенал своих методов и приемов.

1. *Бегун В. Н.* Вторжение без оружия. М., 1979.
2. *Белая книга российских спецслужб.* М., 1996.
3. *Военно-боевая работа большевиков в трех русских революциях.* Л., 1965.
4. *Геворгян В. М.* Организованная преступность в США. М., 1980.
5. *Данн А.* Жулики, мошенники, аферисты: Наставления простофилям и инструкции мошенникам. Кн. 1. СПб., 1996.
6. *Дюбрин Э.* Офисные войны. Как избавиться от конкурентов на собственной работе. СПб., 2002.
7. *Зимичев А. М.* Технология политической борьбы. СПб., 1993.
8. *Ласков О. В.* Не стань Ходорковским: Налоговые схемы, за которые не посадят. СПб., 2007.
9. *Малапарте К.* Техника государственного переворота. М., 1998.
10. *Мартин Д. М.* Манипулирование встречами. Как добиться чего Вы хотите, когда Вы этого хотите. Минск, 1997.
11. *Менеджер мафии.* М., 2002.
12. *Портер Ф.* Съесть или быть съеденным. СПб., 2001.
13. *Судоплатов П. А.* Разведка и Кремль. Записки нежелательного свидетеля. М., 1996.
14. *Сьянова Е.* Плачь, Маргарита. М., 2004.
15. *Тарасов В. К.* Искусство управленческой борьбы. М., 2003.
16. *Хибберт К.* Бенито Муссолини: Биография. М., 1998.
17. *Хоффман Б.* Терроризм – взгляд изнутри. М., 2003.
18. *Черняк Е. Б.* Невидимые империи, Тайные общества старого и нового времени на Западе. М., 1987.

Д. В. ОСИПОВА

## ОСОБЕННОСТИ ГЕНДЕРНЫХ ПРЕДСТАВЛЕНИЙ СОВРЕМЕННОЙ МОЛОДЕЖИ

### КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:

*гендер, гендерные стереотипы, гендерные представления, студенческая молодежь, гендерная социализация, гендерное неравенство, сказки*

В статье рассматриваются особенности гендерных представлений и стереотипов современной студенческой молодежи, как особой социально-демографической группы, от которой, во многом зависит возможность преодоления гендерного неравенства в нашей стране в ближайшем будущем. Представлен анализ результатов анкетного опроса студентов Северо-Западной академии государственной службы, посвященного гендерным отношениям в современном российском обществе.

Анализ специфики гендерных представлений молодежи приобретает особое значение в условиях радикальных социальных перемен в России. Молодежь как особая социально-демографическая группа играет ведущую роль в воспроизводстве общества и сохранении его целостности, а будущее развитие российского общества во многом будет определяться системой ценностей современной молодежи.

Гендер выступает фактором стратификации [7, с. 294–300] и является существенным барьером на пути до-

### KEY WORDS:

*gender, gender stereotypes, gender notions, the students, gender socialization, gender inequality, fairy tales*

The specific features of gender notions and stereotypes of contemporary students are investigated in the article. The students comprise a specific socio-demographic group, which has strong influence on the possibility of overcoming of gender inequality in our country in the nearest future. The analysis of the results of the questionnaire survey of the students of the North-West Academy of Public Administration is presented. The questionnaire survey is devoted to the gender relations in contemporary Russian society.

стижения идеалов социальной справедливости. Однако это не воспринимается населением, в том числе молодежью, в качестве социальной проблемы. Во многом это связано с широкой распространенностью и укорененностью традиционных гендерных представлений и стереотипов в современном общественном сознании.

Под гендерными представлениями в социальной психологии понимаются обусловленные социальным контекстом понятия, взгляды, утверждения, касающиеся распреде-

ления ролей и статусных позиций мужчин и женщин в обществе. Выступая способом осмысления социальной действительности, гендерные представления помогают человеку определить свою позицию по отношению к системе существующих нормативных предписаний о должном поведении мужчин и женщин в социуме и выработать свой стиль поведения в межполовом взаимодействии. Таким образом, гендерные представления, являясь продуктом господствующей в конкретном обществе в определенный исторический период гендерной идеологии, ориентируют поведение людей в меняющихся социальных ситуациях [10, с. 317].

Наиболее действенным механизмом формирования традиционного гендерного поведения и социальных ролей являются гендерные стереотипы, под которыми следует понимать стандартизированные представления о моделях поведения и чертах характера, соответствующих понятиям «мужское» и «женское» [5, с. 16]. Гендерные стереотипы сопровождают процесс социализации молодежи, закладывая основу для формирования норм и правил поведения в социуме.

Изучение гендерных представлений и гендерных стереотипов современной студенческой молодежи дает возможность не только понять ее ценностные ориентации, но и дать прогноз перспектив развития гендерных отношений в нашей стране в ближайшем будущем.

Социализация молодежи имеет особое значение, в период студенче-

ства не только происходит становление и закрепление социальности в индивиде, но и получает импульс развития общественная система в виде инновационного потенциала, присущего молодежи как социальной общности. Это является характерной чертой студенческой молодежи, составляющей потенциал развития экономики, политики, социальной и духовной сфер общества [2, с. 3].

Гендерная социализация включает две взаимосвязанные стороны: освоение принятых моделей мужского и женского поведения, отношений, норм, ценностей и гендерных стереотипов и воздействие общества, социальной среды на индивида с целью привития ему определенных правил и стандартов поведения, социально приемлемых для мужчин и женщин.

Усваиваются, прежде всего, коллективные, общезначимые нормы, они становятся частью личности и подсознательно формируют ее поведение. Вся информация, касающаяся дифференцированного поведения, отражается в сознании человека в виде гендерных схем [11].

Важнейшим элементом процесса социализации в российском контексте являются книги, особенно те книги, которые человек читает в детстве и юношестве. Так, например, сказки содержат достаточно четкую оценку героев и их действий, одобряя или не одобряя, таким образом, тот или иной стереотип. При этом, стереотипы, в том числе и гендерные, формируемые сказками, необычайно устойчивы и долговечны [6].

С целью выявления индивидуальных гендерных представлений и гендерных стереотипов современной студенческой молодежи был проведен опрос<sup>1</sup>, в ходе которого респондентам было предложено назвать одну или две любимые сказки. Целью являлось выявление гендерных стереотипов, приверженность которым может быть и неосознанной. Полученные результаты оказались во многом предсказуемыми.

Наибольший процент голосов (20,8%) получила сказка Ш. Перро «Золушка». Чуть реже респонденты называли сказки: «Аленький цветочек» и его французский вариант

«Красавица и чудовище» (12,5%), «Колобок» (12%), «Спящая красавица» (9,3%), «Сказка о рыбаке и рыбке» (8,3%), «Белоснежка и семь гномов» (6%), «Русалочка» (5,1%).

Необходимо отметить четкое разделение предпочтений мужчин и женщин: если «Колобок» и «Сказка о рыбаке и рыбке» в большинстве случаев указывались в мужских анкетах, то «Золушка», «Спящая красавица», «Красавица и чудовище», «Белоснежка и семь гномов», «Аленький цветочек» и «Русалочка» — в женских. Подобное расхождение в интересах не удивительно, ведь оно прослеживается и на уровне современной массовой культуры, где существует четкое деление жанров по гендерному признаку: женщинам предназначены мелодраматические истории, мужчинам — крутые детективы и боевики, причем миры мелодрамы и миры «мужских» жанров практически не пересекаются [14].

Результаты исследования показали, что «мелодраматическая» история про Золушку причислена к числу любимых сказок 27,2% опрошенных женщин и только 6,2% опрошенных мужчин. Это демонстрирует существование и в среде студенческой молодежи непрекращающегося интереса женщин к романтическим историям, и доказывает актуальность и в XXI в. образа «женщины-Золушки», которая ожидает, что ее внутренние возможности будут раскрыты с появлением необыкновенного мужчины» [12, с. 32].

Для того чтобы понять, какие стереотипы скрыты за любовью к той

<sup>1</sup> Исследование методом анкетного опроса проводилось в феврале — марте 2009 г. среди студентов Северо-западной академии государственной службы. Выборочная совокупность составила 251 человек. 73,7% опрошенных представили возрастную группу от 18 до 20 лет. На момент проведения исследования 56,2% опрошенных проживали в родительских семьях, 26,7% — одни, в браке (юридическом либо незарегистрированном) состояли только 10,4% респондентов. Более 60% опрошенных родились и выросли в Санкт-Петербурге (Ленинграде). Свое материальное положение респонденты оценили как хорошее (55,4%) и достаточное (22,7%), доля тех, кто охарактеризовал свое материальное положение как среднее, составила только 18,7%. Работающих студентов на момент опроса было чуть более 30%. Так как большинство опрошенных студентов обучается на коммерческой основе, а возможность платить за обучение имеют, как правило, дети из семей с определенным уровнем дохода, можно утверждать, что респонденты, в большинстве своем, принадлежат к среднему классу, к тем, кто в скором будущем пополнит ряды чиновников, бизнесменов, предпринимателей, менеджеров.

или иной сказке, необходимо разобратся в гендерном содержании сказок, выбранных большинством студентов.

В первую очередь, обращает на себя внимание то, что главный действующий персонаж (обязательно женского пола) непременно оказывается в положении «жертвы» и является объектом спасения. Действительно, Золушку и Белоснежку старается извести злая мачеха/ Спящая красавица — жертва обиженной старой феи, героини «Красавицы и чудовища» и «Аленького цветочка» жертвуют собой из любви к отцу, Русалочка жертвует ради любви к принцу сначала своим голосом, а потом и жизнью. Умение безропотно покориться судьбе ставится героине сказки в заслугу.

По словам Н. Пушкиревой, те сказки, в которых восхвалялись и воспевались безропотно «Золушки-Падчерицы», а активный женский жизненный сценарий подвергался подавлению, «вытеснению», были лишь частичкой общей традиционной идеологии, в которой социально активные представительницы прекрасного пола были изгоняемы, порицаемы, осуждаемы и — подчас — сжигались на кострах, как ведьмы, а социально пассивные — напротив, восхвалялись [13].

Однако чем же эти «социально пассивные» героини так привлекают современных молодых женщин? Думается, исполнением мечты вопреки всем превратностям судьбы. И в «Золушке» и в «Белоснежке» в роли главной героини мы видим девочку —

наполовину сироту, живущую с отцом, который, женится во второй раз. Мачеха оказывается независимой, любящей покомандовать женщиной, она традиционно терпеть не может падчерицу. В «Золушке» мачеха заставляет главную героиню постоянно работать, при этом отец Золушки, «богатый и знатный человек», в семье находится под абсолютной властью жены. Более того, Золушка «боялась жаловаться отцу — он только разбил бы ее, потому что во всем слушался своей новой жены» (перевод Н. Касаткиной).

Вспомним замечательную экранизацию сказки 1947 г. с Яниной Жеймо, где отношения отца и дочери интерпретируются чуть иначе — показана трогательная любовь отца к дочери, любовь парадоксальная, т. к. она отнюдь не облегчает участь Золушки, ведь отец выступает в роли своеобразного «непротивленца злу», идущему от мачехи. Тем не менее, он не вызывает у зрителя негативных эмоций, а, скорее, сочувствие — в сказке подчеркивается тема зависимости доброго, но слабого мужчины от злой и сильной женщины. В «Белоснежке» отец главной героини упоминается только в самом начале произведения, когда говорится, что он после смерти жены женился на другой, и нет ни слова о том, каким образом мачеха объяснила ему исчезновение его дочери.

Образ отрицательной героини в сказке, как правило, являет собой полную противоположность главной героини. Если падчерица «кроткая

и ласковая — вся в мать — добрейшую женщину в мире; милая» (в «Золушке»), «хорошенькая девочка» (в «Белоснежке»), то мачеха: «бессердечная гордячка; капризная; со злым нравом» (в «Золушке»), «красавица; гордая; высокомерная; злая баба» (в «Белоснежке»).

Умение и Золушки, и Белоснежки «содержать дом в большом порядке», делать по-хозяйству все, причем, делать так хорошо, как не сможет никто другой (это умение чудесно продемонстрировано в уже упоминавшемся фильме про Золушку), является необходимым качеством для осуществления женского традиционного жизненного сценария. Традиционному же сценарию отвечает умение Золушки безропотно подчиняться, и неумение Белоснежки противиться яркой мишуре (разноцветные шнурки, тесемки, гребень, которые предлагала ей переодетая торговкой мачеха).

Еще одно важное качество положительной сказочной героини — умение самозабвенно, преданно и жертвенно любить (замечательной иллюстрацией жертвенной любви является сказка Г. Х. Андерсена «Русалочка»). Эта любовь близка к чувству жалости и преданности, она обладает волшебными свойствами, а вознаграждение женских добродетелей: терпения, доброты, трудолюбия, покорности, кротости — внешняя красота, удачный брак и богатство — традиционный идеал женской судьбы [6].

Иллюстрацией всех вышеперечисленных сюжетных линий и поло-

жительных и отрицательных черт характеров персонажей является сказка С. Аксакова «Аленький цветочек». Н. Пушкарева сравнив «Аленький цветочек» со сказкой Ш. Перро «Спящая красавица», нашла в русской сказке «воспитательную ловушку». По мнению исследовательницы, европейские девочки, воспитанные в духе «спящих красавиц», будут ждать своих принцев, а российские девочки, взращенные на «Аленьком цветочке», с детства запрограммированы на возможность исполнения мечты — превращения чудища в достойного и равного им супруга. Они будут годами коротать век с мужьями-неудачниками и мужьями-подлецами, утешая себя весьма сомнительной перспективой исполнения их сказочной мечты [13].

Однако стоит заметить, что дворец Чудища в сказке вовсе не походил на дом «мужа-неудачника»: «В той палате много добра и скарба всякого... И была одна стена вся зеркальная, а другая стена золоченая, а третья стена вся серебряная, а четвертая стена из кости слоновой и мамонтовой, самоцветными яхонтами вся разубранная» [1] — тут, скорее, впору говорить о «золотой клетке». Настенька, решив служить Чудищу «верою и правдою, исполнять его волю господскую» вознаграждается получением в мужья прекрасного принца — как уже было сказано, жертвенная любовь в сказках почти всегда вознаграждается.

Какие же жизненные сценарии главных героинь вышеперечисленных «женских» сказок можно в итоге

выделить? На какой тип гендерных отношений ориентируют они современную молодую женщину? Следуя сказочной морали, женщина должна уметь хорошо выполнять всю домашнюю работу, спокойно ожидая момента, когда прекрасный принц найдет ее и женится на ней (и без колебаний соглашаться на брак); должна уметь жалеть и любить, обладать способностью полюбить «чудовище», если оно щедрое и обладает высокими моральными качествами; наконец, она должна быть готова пожертвовать ради любимого всем, даже жизнью.

Таким образом, все сказки, которые опрошенные молодые женщины назвали в качестве любимых, транслируют традиционные патриархатные гендерные стереотипы.

Патриархатный стереотип представляет собой специфическую конструкцию психологических черт, поведенческих моделей, навыков, видов деятельности, которая подразумевает сепарированность мужчин и женщин, сегрегацию мужской и женской сфер деятельности. Психологические черты, предписанные женщине в рамках такого стереотипа, — терпение, покорность, жалость, сострадание, нежность, доброта, мягкость, жертвенность, стремление к сохранению гармонии в межличностных отношениях. Негативными чертами женщин считаются мстительность, зависть, коварство, нелюбовь к детям и ко всему живому, чрезмерная гордость, лень, капризность, лживость. Любопытно, что эти отрицательные черты женственности интерпретированы в пат-

риархатных сказках как неизбежное сопутствие самостоятельности, независимости, непокорности и женского доминирования [6].

В современных экономических условиях, когда так называемые «пассивные сценарии успеха», предписанные героиням сказок, не представляются актуальными, подобные сюжеты не перестают занимать умы молодежи. Исходя из результатов опроса, можно сделать вывод, что молодые женщины, получающие высшее образование в вузе, ведущем подготовку государственных и муниципальных служащих, осознанно или нет, но лелеют мечты о добром и обеспеченном «принце», отождествляя свое счастье с успехом в любви.

Что же касается сказок, которым отдали предпочтение мужчины, надо сказать, что самый высокий процент голосов получила сказка «Колобок» (29,2%), далее респонденты назвали «Сказку о рыбаке и рыбке» (15,4%), «Сказку о царе Салтане» (7,7%) и «Золушку» (6,2%). Создалось впечатление, что выбор сказки среди мужской половины опрошенных студентов представлял собой своего рода «отписку» — не пытаюсь вспоминать и анализировать, молодые люди занесли в анкету первую сказку, которая приходила на ум.

Резко негативные женские персонажи, из зависти решающие погубить царевну и ее сына, (вновь мы видим положительный женский персонаж, выступающий в роли жертвы) присутствуют и в «Сказке о царе Салтане». Интересный момент — в начале

сказки выбор государя падает на ту из сестриц, которая пообещала родить ему сына, таким образом, подчеркивается «природное» предназначение женщины, вновь воспроизводится традиционный гендерный стереотип.

Согласно традиционным взглядам, женщина благодаря своей «природной сущности» должна быть продолжательницей рода и хранительницей очага. При этом женщинам отказывают в профессиональных амбициях [8, с. 183].

По словам П. Бурдые, мужское господство гарантировано настолько надежно, что у него нет необходимости искать оправдания. Ему достаточно быть и казаться на практике и в дискурсе, который утверждает бытие как очевидность, чтобы это бытие соответствовало сказанному. Господствующее видение разделения полов выражается в речевых практиках в виде пословиц, поговорок, загадок, песен, стихов [4, с. 292], добавим от себя — сказок.

О каком гендерном равенстве в ближайшем будущем можно говорить, если традиционным гендерным представлениям отдают предпочтение не только молодые люди, но и девушки, получающие образование в одном из престижных вузов Санкт-Петербурга. Если будущие чиновники, юристы, экономисты и бизнесмены будут разделять патриархатную гендерную идеологию, то принцип гендерного равенства еще много лет будет существовать лишь в теории.

При этом патриархатные представления молодежи сочетаются

с признанием того, что гендерное неравенство в России все-таки существует. 24,3% опрошенных полагают, что гендерное неравенство существует во многих областях общественной жизни, а 51% признали, что неравенство существует в некоторых областях общественной жизни. Таким образом, более 75% респондентов в той или иной мере осознают существование проблемы неравенства по признаку пола. Вместе с тем, более 17% опрошенных не видят существования в современной России проблемы гендерного неравенства, т. е. смотрят на мир, как сказала бы С. Бем, через «линзы гендера», которые задают ракурс восприятия действительности, в результате чего мужское доминирование осознается в качестве объективной социальной реальности [3, с. 34]. Более того, даже признавая существование в современной России гендерного неравенства, респонденты могут поддерживать его, следуя традиционным патриархатным гендерным стереотипам.

С той же целью, что и при анализе сказок, — выявление гендерных стереотипов — респондентам было предложено оценить по пятибалльной шкале высказывания известных деятелей культуры с точки зрения их ответственности своему жизненному кредо (была использована шкала Лейкерта). Всего для оценки было предложено десять высказываний, в равной пропорции представляющих патриархатные и эгалитарные взгляды.

Результаты оказались несколько парадоксальными. С одной стороны,

более 90% опрошенных согласились с высказыванием Эстель Рамей, носящим открыто эгалитарный характер: «Единственный эффективный ответ на вопрос: «Кто умнее — мужчина или женщина?» — такой: «Смотря, какой мужчина и какая женщина». Казалось бы, можно говорить о выявлении в сознании опрошенных молодых людей эгалитарных установок.

При этом, высказывание Марии Маннес, выражающее традиционное патриархатное понимание взаимоотношения полов, набрало незначительно меньшее количество приверженцев — 88,5% респондентов согласились со словами: «Никто не возражает против того, чтобы женщина была хорошим писателем, или скульптором, или генетиком, если она одновременно ухитряется быть хорошей женой и хорошей матерью, если ей удастся хорошо выглядеть, иметь веселый нрав, быть опрятной и неагрессивной». Выбранный респондентами набор женских качеств напоминает личностные черты сказочных героинь, обсуждавшихся выше!

В данном случае проявляется восприятие работающей матери в качестве нормы гендерного контракта, являющегося наследием советской эпохи. Контракт работающей матери чреват для женщины так называемой «тройной нагрузкой», т. е. необходимостью совмещения профессиональной деятельности с целью заработка с воспитанием детей и организацией быта. В современной России обязанность участвовать в общественном производстве сменилась экономиче-

ской необходимостью обеспечения семьи, которая потребовала от женщины активизации роли работницы, к остающимся за ней функциям по воспитанию детей и обустройству быта. В данном случае можно говорить о восприятии в качестве нормы факта «отгороженности» современного мужчины от вопросов, связанных с бытом, и традиционной неразрывной связи с бытом современной женщины.

Подобные нормативные измерения гендерных отношений связаны с делением практик в соответствии с оппозицией мужского и женского в культуре. Как пишет П. Бурдьё, пол женщин является продуктом работы по конструированию, стремящейся сделать из них своего рода негативное существо, определенное в основном через лишение мужских свойств и наделение уничижительными характеристиками [4, с. 316]. Подобный сексизм стремится свести исторически сформированные социальные различия к биологической природе, функционирующей как некая сущность, из которой неумолимо выводятся все жизненные акты [4, с. 305].

Результатом непонимания молодыми людьми того, что гендерные различия являются предметом социокультурного конструирования и того, что именно культура, формируя и поддерживая те или иные гендерные представления, создает нормативные образы статусных позиций мужчин и женщин и тем самым воспроизводит социальные структуры гендерных отношений [9, с. 379], яви-

лась указанная противоречивость в оценках предложенных им в анкетном опросе высказываний. Непонимание механизмов воспроизводства и закрепления гендерной ассиметрии и отсутствие осознанной позиции по вопросу гендерного равенства привело к тому, что, вынося свою оценку тому или иному высказыванию, респонденты не задумывались о его подлинном смысле, и, вполне возможно, были просто не в состоянии понять, какая жизненная позиция автора стоит за той или иной фразой.

Данный вывод подтверждается тем, что просьба выразить свое отношение к словам Ширли Чисхолм: «Эмоциональное, сексуальное и психологическое стереотипирование женщин начинается тогда, когда доктор произносит: «Это девочка!» у 36,7% (более чем у трети) респондентов вызвала затруднения. Согласие в той или иной мере с данным высказыванием выразили в общей сложности 37,9% опрошенных, несогласие — 25,5%.

Широко известная фраза Симон де Бовуар «Женщинами не рождаются, ими становятся» либо оказалась более понятной, либо была истолкована неверно, так или иначе, согласившихся с данным утверждением оказалось 62,6%, несогласных — 14,7%, и только 12,7% опрошенных затруднились высказать свое мнение.

В соответствии с анализом реакции респондентов на приведенные высказывания в целом было выявлено, что согласие с эгалитарными высказываниями выразили 51,2% ре-

спондентов, несогласие — 25,8%, затруднились с ответом — 23%. При этом, с высказываниями, носящими патриархатный характер, согласились — 55,2% опрошенных, не согласились 24,6% и 20,2% затруднились дать ответ. Другими словами, отношение респондентов к высказываниям, носящим эгалитарный и патриархатный характер, равнозначно. Это свидетельствует, с одной стороны, об отсутствии у опрошенных молодых людей осознанной приверженности той или иной гендерной идеологии, с другой стороны, это еще раз доказывает отстраненность современных молодых людей от проблем, связанных с гендерным неравенством.

В результате возникает противоречие. Молодежь, получающая высшее образование, полагает, что «в идеале» мужчина должен заниматься материальным обеспечением себя и своей семьи, а женщина — решать бытовые проблемы, осуществляя функцию заботы и опеки в семье. В то же время статистика постоянно фиксирует рост числа женщин, обучающихся в вузах, т. е. ориентированных на работу вне дома и оплачиваемую занятость.

Преодоление гендерного неравенства требует, в первую очередь, пересмотра традиционных гендерных представлений. Однако это вряд ли произойдет, если представители молодого поколения, которые, казалось бы, должны острее чувствовать несоответствие традиционных представлений современным жизненным реалиям, сами в явной или скрытой фор-

ме демонстрируют приверженность патриархату, рисуют свои жизненные планы, основываясь на традиционных гендерных сценариях.

1. Аксаков С. Аленький цветочек. М.: Дет. лит., 1983.
2. Богданова В. В. Социализационные траектории студенческой молодежи: состояние, направленность, основные тенденции. Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата социологических наук. М.: ННОУ ВПО «Московский гуманитарный университет», 2009.
3. Бем С. Линзы гендера. Трансформация взглядов на проблему неравенства полов. М.: РОССПЭН, 2004.
4. Бурдые П. Социальное пространство: поля и практики. М.: Институт экспериментальной социологии; СПб.: Алетейя, 2005.
5. Воронина О. А., Клименкова Т. А. Гендер и культура // Женщины и социальная политика — Women and social policy: (Гендерный аспект). М.: ИСПЭН РАН, 1992. С. 10–22.
6. Здравомыслова Е., Герасимова Е., Троян Н. Гендерные стереотипы в дошкольной литературе: русские сказки [Электронный документ] // Феминистский журнал. Преображение № 6. 1998. Альманах женского клуба «Преображение». URL: <http://www.owl.ru/library/001t.html> (дата обращения 09.11.2009).
7. Кашина М. А. Класс и гендер: цена профессиональной самореализации // Личность. Культура. Общество. 2008. Т. X. Вып. 3–4 (42–43). С. 294–300.
8. Кашина М. А., Осипова Д. В. Гендер и пространство жизненных возможностей: исторические параллели // Управленческое консультирование. Актуальные проблемы государственного и муниципального управления. 2008. № 1. С. 182–202
9. Кашина М.А., Осипова Д.В. Реклама как механизм воспроизводства гендерной стратификации // Личность. Культура. Общество. 2008. Т. X. Вып. 5–6 (44–45).
10. Клецина И. С. Гендерная психология. Практикум. СПб.: Питер, 2009. 496 с.
11. Красова Е. Ю. Полоролевая социализация. [Электронный документ] // Словарь гендерных терминов. URL: [http://www.lib.vsu.ru/project/golossary.phtml#polorol\\_soc](http://www.lib.vsu.ru/project/golossary.phtml#polorol_soc) (дата обращения 09.11.2009).
12. Липовецкий Ж. Третья женщина. Незыблемость и потрясение основ женственности. СПб.: Алетейя, 2003. 512 с.
13. Пушкарева Н. Л. Читаем сказки «сквозь гендерные очки». [Электронный документ] // Международная Федерация русскоязычных писателей. URL: <http://www.rulit.org/read/570> (дата обращения 09.11.2009).
14. Саморукова И. Гендерные тренды современной российской культуры: тургеневские женщины носят Прада! // Гендер для «чайников»–2. М.: Звенья, 2009.

К. А. КАВЕЕВ, Н. В. ПАЗИНИЧ  
**ПОЛИТИКА ГЕНДЕРНОГО РАВЕНСТВА  
В СКАНДИНАВСКИХ СТРАНАХ**

**КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:**

*гендерное равенство, гендер, гендерная политика, женские организации, квоты, омбудсмен, равенство полов*

**KEY WORDS:**

*gender equality, gender, gender policy, female organizations, quotas, ombudsman, sex equality*

В статье рассматривается политика гендерного равенства, осуществляемая в Скандинавских странах. Дается определение термина «гендер» и «гендерное равенство». Авторы отмечают, что в России гораздо меньше внимания уделялось проблеме гендерного неравенства, чем в Скандинавских странах, которые имеют длительную историю решения этого вопроса. В статье сформулированы возможные направления реализации политики гендерного равенства в России.

The article is concerned with the policy of gender equality in Scandinavian countries. Definition of the term «gender» and «gender equality» is given. It is stated that the problem of gender inequality has been paid much less attention in Russia than in Scandinavian countries which have the long history of the problem solution. Conditions of implementation in Russia the policy of gender equality of Scandinavian Countries are formulated in the article.

Гендерный аспект в системе государственного управления приобретает новые черты: женщины стали принимать более активное участие в управлении и в политической жизни страны, в деятельности в общественных женских организациях, все чаще баллотироваться в органы государственной власти, выступать за равные права с мужчинами. Таким образом было достигнуто значительное представительство женщин в органах государственной власти.

Все эти достижения женщин существенно отличаются от того положения, которое они занимали в давние времена.

На начальных этапах традиционного общества — особенно в условиях рабовладения — женщина была рабой мужчины — главы семьи, который владел своей женой на правах частной собственности и мог поступать с ней так же, как он поступал с любой принадлежащей ему вещью. Господствовавший в тот период времени патриархат полностью подчинял женщину мужчине, не оставляя за ней права на свою собственную жизнь, гендерные отношения заключались в полной подчиненности женщины мужчине.

Прошел уже достаточный срок с тех пор, как было провозглашено равноправие мужчин и женщин.

Женщины к этому долго шли, преодолевая многие препятствия, как свидетельствует практика западных стран, в которых зародился «гендерный вопрос», который не обошел стороной и Россию.

Термин «гендер», введенный в научный оборот американским психологом Робертом Столлером в 1968 г. [3, с. 137], обозначает совокупность социальных и культурных норм, которые общество предписывает выполнять людям в зависимости от их биологического пола. Гендерное равенство — это полная справедливость в распределении общественных благ и социальной ответственности между женщинами и мужчинами [1, с. 127].

Чтобы определить, как можно применить зарубежный опыт решения проблем гендерного неравенства в российской практике, необходимо проанализировать политику гендерного равенства в зарубежных странах.

Женщины стран Скандинавии по многим параметрам политического участия, в том числе по степени представленности в органах законодательной и исполнительной власти разных уровней опережают другие страны мира. В 1980–1990-х гг. Гру Гарлем Брунтланд трижды была премьер-министром Норвегии. В феврале 2000 г. в Финляндии Тарья Халонен в острой борьбе победила на президентских выборах своего соперника-мужчину и стала первой женщиной-президентом в Скандинавии.

Опыт политической эмансипации женщин в каждой из скандинавских стран имеет свои специфические осо-

бенности, связанные с их историей, традициями, партийно-политическими и избирательными системами, государственным устройством и социальной структурой. Тем не менее, можно выделить и общие черты.

Женское движение в Норвегии, Швеции, Финляндии накопило достаточный опыт, и многие реформы, способствующие интеграции женщин в общество были проведены там раньше, чем в других странах. Так, финские женщины первыми в Европе получили право участвовать в выборах в парламент и быть избранными в него. В июле 1906 г. российский император Николай II подписал указ, по которому в Финляндии создавалась демократическая парламентская система с правом голоса и для мужчин, и для женщин. Правда, к участию в муниципальных выборах финские женщины были допущены только в 1917 г. В Норвегии женщины получили право голоса в 1913 г. — вслед за женщинами из Новой Зеландии, Австралии и Финляндии. В Швеции женщины получили избирательные права в 1919 г.

Раньше, чем в других странах, в Швеции, Норвегии и Финляндии было принято законодательство, устанавливающее равную оплату за равный труд.

В скандинавских странах с их давно сложившейся партийно-политической структурой и устойчивыми избирательными системами не возникли отдельные женские партии. Политическая энергия женщин была направлена в русло уже существовав-

ших партий, а в организационном плане она приобрела форму женских партийных секций. Создание последних является неотъемлемой составной частью политической культуры стран Фенноскандии.

До начала 1970 гг. политические партии Скандинавии, как и других государств Европы, оставались «мужскими» организациями. Женщины составляли в них меньшинство и были лишь в незначительной степени представлены в среде партийного руководства и кандидатов в члены парламента. Поэтому женские секции стали своего рода центрами, где женщины могли самоидентифицироваться и формулировать программу своих требований.

Первоначально цель женских партийных секций состояла в том, чтобы разными методами привлекать к участию в партийной деятельности новых сторонников из женской среды и мотивировать женщин-избирателей к поддержанию этих партий на выборах.

К началу XXI в. женские секции вышли за пределы только электоральной роли и приняли активное участие в кампании за равные права женщин. Они стали своеобразной школой политического лидерства, где получают политическое воспитание и опыт политического участия будущие руководители-женщины.

Так, в Швеции центристская партия в конце 1980-х гг. располагала самой крупной женской секцией — около 75 тыс. чел. Это повлияло на избрание в 1986 г. лидером партии

бывшего министра иностранных дел Карин Содер, которая стала первой женщиной — руководителем политической партии в Швеции. В Финляндии женская секция партии центристов достигала в конце 1990-х гг. до 60 тыс. чел [4, с. 208].

Анализируя политику гендерного равенства в зарубежных странах, нельзя обойти вниманием гендерные нормы политического присутствия — существующие там квоты в рекомендательной, но не обязывающей форме, не предусматривающей никаких «санкций» в случае их неприменения. Эти квоты широко распространены в скандинавском регионе. Так, в Швеции в 1979 г. женщины из пяти крупнейших партий — социал-демократической, партии центра, коммунистической, либеральной и умеренной — совместно потребовали от руководства увеличения политического представительства. Эта инициатива привела к положительному результату — принятию всеми указанными выше партиями принципа, согласно которому во внутрипартийных списках кандидатов на руководящие должности на муниципальном, региональном и национальном уровнях представительство каждого пола не должно составлять менее 40 % и выше 60 %. Важно заметить, что этот принцип оказался очень действенным. В 1980 гг. доля женщин в руководящих органах этих партий заметно выросла, а их влияние усилилось [4, с. 208].

Однако отношение к гендерным квотам в более обязательной статусной форме остается в скандинавских

странах различным. Наибольшее распространение они получили в Норвегии, где квоты давно и успешно применяются политическими партиями, как при внутрипартийных выборах, так и при выдвижении кандидатов в органы представительной власти [4, с. 208].

Тем не менее, за последние тридцать лет во всех государствах Скандинавии сложились государственные механизмы по преодолению дискриминации по признаку пола и обеспечению равных возможностей для всех членов общества. Эти механизмы включают в себя, с одной стороны, широкую сеть учреждений и должностей, занятых продвижением политики гендерного равенства, с другой, систему антидискриминационного законодательства. В состав механизмов равенства также входят финансируемые и организационно поддерживаемые государством сети гендерных исследований, созданные в каждой скандинавской стране и активно сотрудничающие друг с другом.

Следующим этапом в этом регионе стало учреждение институтов контроля над проведением в жизнь соответствующей политики и над выполнением законов по гендерному равенству, которые были приняты в Норвегии и Швеции в 1978–1979 гг., а в Финляндии в 1986 г.

В Норвегии впервые в мире в 1979 г. был назначен омбудсмен — уполномоченный по гендерному равенству и создана апелляция комиссия для рассмотрения вопросов, связанных с гендерным равенством.

Швеция ввела должность омбудсмена и создала аналогичную комиссию в 1980 г., Финляндия — в 1987 г. Задачей омбудсмена является контроль за соблюдением законодательства о равенстве полов и информирование общественности о соответствующих требованиях закона. Омбудсмены добиваются добровольного выполнения законов о гендерном равенстве, не имея при этом полномочий налагать какие-либо наказания, в том числе штрафы. В случае отказа добровольно следовать закону омбудсмены обращаются в апелляционные комиссии, которые могут либо запретить какие-то действия, либо потребовать принятия необходимых мер. Практика показала, что в большинстве случаев омбудсменам удается самостоятельно решать спорные вопросы. В целом деятельность омбудсменов имеет большое значение для реализации законов о равенстве.

Следующим более сложным этапом в повышении роли женщин в управлении обществом в Швеции стало достижение равного представительства полов на руководящем уровне в исполнительной власти. Этой цели служит принятая в 1998 г. специальная правительственная программа, предусматривающая регулярную статистическую отчетность перед парламентом о положении женщин в государственных органах управления; этапные ориентиры в повышении пропорционального представительства женщин (30% — к 1992 г., 40% — к 1995 г. и 50% в 1998 г.); специальные мероприятия

по достижению этих целей: контроль за правительственными назначениями со стороны министра по равноправию, государственная финансовая поддержка целевых программ неправительственных организаций по стимулированию женского представительства в структурах исполнительной власти и др. [см.: 2, с. 153].

Со времени принятия данной программы число женщин в «высших» эшелонах власти заметно возросло и к 1995 г. представительницы «слабого пола» замещали до половины общего числа должностей на государственной службе, занимая при этом около 20% руководящих и старших должностных постов [2, с. 153].

Требования равного статуса в Скандинавии распространяются вплоть до правительственного уровня. Так, практикуется введение должностей министров по вопросам равенства, не являющихся членами кабинета, а в Норвегии в 1997 г. действовал заместитель премьер-министра, отвечавший за вопросы гендерного равенства.

В Швеции предусматривается, что все министры кабинета обязаны заниматься проблемами гендерного равенства в области их компетенции. Однако и там в структуре правительства был создан специальный отдел по вопросам равенства, в функции которого входит подготовка правительственных решений, координация политики по вопросам равенства и др.

Фундаментальную роль в процессе создания механизмов гендерного равенства в Финляндии, Норвегии

и Швеции сыграло принятие законов о равенстве полов. В норвежском законе о равном статусе, принятом 9 июня 1978 г., нашла отражение идея о том, что дискриминации подвергаются в основном женщины и поэтому они нуждаются в особой поддержке [4, с. 208].

Последней из северных стран, которая официально ввела закон о равенстве полов была Финляндия — в 1986 г., что, однако, не означает отставания этого государства в осуществлении политики равных возможностей. Различия между полами по уровню образования, участия в наёмном труде, статусе на работе и политической активности в начале 1980-х гг. в Финляндии были даже менее заметны, чем в других странах. Тем не менее, и там отмечались факты дискриминации, и не происходило глубокой трансформации традиционных взглядов на роль полов.

Ещё в 1860-х гг. в связи с активизацией женского движения в Скандинавии стали проводиться исследования женских проблем. Государство финансирует изучение данной проблематики, придавая ей важное значение. При этом исследовательницы нередко в то же время сами активно участвуют в феминистском движении и в политической жизни. Безусловно, результаты этих научных работ помогали правительствам, проводившим политику равенства возможностей, формулировать лучшие программы для женщин. Под давлением национальных центров женских исследований, действовавших в на Севере Ев-

ропы (Финляндия, Норвегия, Швеция, Исландия, Дания) Совет министров северных стран принял решение финансировать должность координатора женских исследований в регионе, призванного играть важную роль в информационном обмене, координации исследовательских программ. Характерной особенностью последних лет стало повышение интереса к разработке гендерной тематики с позиции мужского восприятия.

Итак, политика гендерного равенства в скандинавских странах оказалась эффективной и принесла довольно положительные результаты. Можно ли попытаться применить подобную практику в России?

Отметим, что в нашей стране на федеральном уровне исполнительной власти специальный государственный орган по делам женщин (министерство, либо комитет) в настоящее время отсутствует, действует только комиссия по вопросам улучшения положения женщин при Правительстве РФ<sup>1</sup>. В органах представительной власти вопросами положения женщин занимаются комитет по вопросам семьи, женщин и детей Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, межведомственная комиссия по вопросам обеспечения равенства мужчин и женщин в Российской Федерации<sup>2</sup> и некоторые другие.

Однако ни одна из вышеназванных структур в отдельности, ни все

они вместе взятые не обладают достаточными ресурсами и полномочиями для обеспечения и реализации последовательной политики равных прав и равных возможностей женщин и мужчин.

Сам институт Уполномоченного по правам человека был создан только в 1997 г. В соответствии со ст. 1 Федерального конституционного закона «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации», «должность Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации учреждается в соответствии с Конституцией Российской Федерации в целях обеспечения гарантий государственной защиты прав и свобод граждан, их соблюдения и уважения государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами» [5].

В компетенцию Уполномоченного входят восстановление нарушенных прав, совершенствование законодательства в этой области и приведение его в соответствие с международными стандартами. Сложность заключается в том, что вопросу о реализации женщинами равных прав с мужчинами, иначе говоря, проблеме гендерного равенства, уделяется мало внимания. В отчетных докладах «О деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации» в 2005–2007 гг. рассматривались проблемы пенсионного обеспечения, права инвалидов, права и законные интересы ребенка, права военнослужащих и граждан, призываемых на военную службу, права че-

<sup>1</sup> Была образована 28 января 1997 г.

<sup>2</sup> Была образована 5 июня 2006 г.

ловека в местах принудительного содержания, права человека в сфере миграции и гражданства, право на выбор места пребывания и жительства, право на медицинскую помощь, межнациональные проблемы.

Безусловно, все вышеперечисленное заслуживает пристального внимания со стороны Уполномоченного по правам человека РФ, но, на наш взгляд, нельзя оставлять без внимания и вопрос о правах женщин. Им следует заниматься. Лишь когда социум признает, что сегодня реально существуют проблемы гендерного неравенства, разрешением которых важно активно заниматься, только тогда и можно будет добиться каких-либо существенных результатов в деле улучшения положения в обществе как женщин так и мужчин.

Отметим, что в России поле деятельности Уполномоченного по правам человека более широкое, чем в Скандинавии. На наш взгляд, опыт скандинавских стран следует использовать и ввести должность омбудсмена именно по вопросам гендерного равенства в связи с особой остротой данной проблемы для нашей страны.

В России действует множество женских организаций. Они проводят семинары, конференции, форумы с участием зарубежных специалистов и экспертов. Вопросы дискриминации женщин в российском обществе бурно обсуждаются, разрабатываются программы, направленные на их адаптацию к новым рыночным отношениям, на развитие новых форм женской деловой активности, станов-

ление женского индивидуального производства и мелкого предпринимательства. Женские организации России пока еще не добились столь значительных результатов, как женское движение Фенноскандии, но все же определенные успехи в этом направлении уже имеются.

Между тем в настоящее время необходима консолидация разрозненных женских общественно-политических движений. Только при объединении усилий и создании политической партии или движения, союза с ярким лидером во главе женские организации получают реальные шансы бороться за достойное представительство в парламентах, в целом повысить свой авторитет в политической системе.

Центры гендерных исследований играют важную роль в привлечении внимания общественности к проблемам гендерного равенства и возможном влиянии на сознание депутатов Госдумы, государственных служащих, журналистов; преподавателей высшей школы, участников женского движения. С другой стороны, попытки введения квот в России оказались малоэффективны. Еще в 1937 г. компартия широко внедряла систему неофициальных квот для женщин, среди депутатов Верховного совета СССР они составляли 30% [4, с. 414]. В 1960 г. уровень участия женщин в представительных органах власти колебался от 27% в Верховном Совете СССР до 41% в районных Советах депутатов [4, с. 414]. Подобное соотношение сохранялось вплоть до

1989 г. В ходе выборов 1989 г., когда квотная система была отменена, доля представительства женщин резко упала, проявилось реальное отношение общества к участию женщин в управлении. В 2005 г. в России были предприняты попытки введения системы квот, но успехом они не увенчались.

В настоящее время законодательного акта, которым бы определялась система квот, в России нет. Хотя очевидно: для того, чтобы поднять роль женщин, создать реальные условия для их выдвижения во властные органы, подобная система была бы не только оправданной, но и необходимой. При этом подбор кандидатов следует вести по уровню их компетентности, способности принимать самостоятельные решения, отстаивать мнение, защищать интересы электората.

Система квот в демократическом обществе — не как постоянный принцип, это своего рода возврат долгов, некая специальная временная мера, которая будет способствовать вхождению в структуры власти многим та-

лантливым социально активным женщинам. Чтобы талант проявился, необходимы благоприятные условия, возможность показать себя в деле, реальный политический опыт.

Следует подчеркнуть, что политика гендерного равенства в скандинавских странах оказалась вполне эффективной. Женщины Скандинавии по многим параметрам политического участия, в том числе по представленности в законодательных и исполнительных органах власти на региональном и муниципальном уровнях опережают многие страны мира. В парламентах Швеции, Финляндии и Норвегии женщины-депутаты располагают от 36% до 47% мандатов. Россия же по данному показателю находится на 82 месте в мире, в нашем парламенте на долю женщин приходится всего лишь 14% [6]. Если в странах северной Европы женщины выступают наравне с мужчинами в принятии решений, то в России существует гендерное неравенство, которое следует устранять, перенимая опыт скандинавских стран.

1. Большой толковый социологический словарь. М.: АСТ, 2001.
2. Воронина О. А. Основы гендерных исследований. М.: МЦГИ, 2001.
3. Здравомыслова Е., Темкина А. Российский гендерный порядок: социологический подход. СПб.: Европейский институт в Санкт-Петербурге, 2007.
4. Кочкина Е. В., Степанова Н. М. Гендерная реконструкция политических систем. СПб.: Алетей, 2004.
5. Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 26 февраля 1997 г. № 1. [Электронный документ] // URL: [http://www.jurisconsult.info/index.php?option=com\\_content&task=view&id=658&Itemid=82](http://www.jurisconsult.info/index.php?option=com_content&task=view&id=658&Itemid=82) (дата обращения 10.06.2009).
6. Woman in National Parliaments Сайт [Электронный документ] // Woman in Parliaments. World classification. URL: парламентского союза. URL: <http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm> (дата обращения 10.06.2009).

**В. В. ЯНОВСКИЙ**  
**ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ МЕСТНОГО  
САМОУПРАВЛЕНИЯ В САНКТ-ПЕТЕРБУРГЕ**

**КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:**

*местное самоуправление,  
Санкт-Петербург, монография, рецензия*

Статья содержит отзыв на монографию Васецкого А. А., Шубиной Н. В. «Проблемы развития местного самоуправления в Санкт-Петербурге», которая вышла в издательстве СЗАГС в 2008 г.

Авторы монографии «Проблемы развития местного самоуправления в Санкт-Петербурге» [1] А. А. Васецкий и Н. В. Шубина — люди высокого профессионального уровня. Проблемами развития местного самоуправления — одного из важнейших институтов современного общества — им довелось заниматься и по долгу службы, и в силу собственного интереса к этой важнейшей проблематике.

Президент Российской Федерации обозначил работу по развитию местного самоуправления в качестве одной из приоритетных задач государства. В послании Федеральному собранию РФ 5 ноября 2008 г. он отметил, что работа по совершенствованию муниципального законодатель-

**KEY WORDS:**

*local self-administration,  
Saint-Petersburg, monography, review*

The monograph “Problems of Local Self-Administration Development in Saint-Petersburg” is reviewed in the article. The monograph is written by Vasetsky A. A. and Shubina N. V. and has been published by the North-West Academy of Public Administration in 2008.

ства будет продолжаться. Сегодня российское местное самоуправление находится на важном рубеже. С осени 2009 г. уже на всей территории страны в полном объеме вступили в силу положения Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06 октября 2003 г. № 131-ФЗ. В связи с этим сегодня важно понять, каково видение существующего местного самоуправления гражданами России в целом и теми, кто профессионально занимается муниципальной практикой; каковы возможности и ограничения для развития этого института; каковы условия более активного, мотивированного и эффективного участия граждан в местном самоуправлении.

Особенностью местного самоуправления современной России является то, что оно до сих пор так и не обрело в полной мере главного субъекта, ключевого игрока — сообщество граждан, проживающих на конкретной территории. Дефицит активности снизу единодушно признают как сами граждане, так и работники муниципальных органов. Готовность к участию в местном самоуправлении отдельных категорий населения: представителей малого и среднего бизнеса, некоммерческих организаций, средств массовой информации — несколько выше. Однако и они на практике ограничиваются простыми формами, такими как участие в муниципальных выборах. В числе причин пассивности называются ментальные факторы — сохранение стереотипов сознания советского времени, выражающихся в ориентации на поддержку центральной власти, патерналистских иждивенческих настроениях; деидеологизацию и отсутствие интереса к политике у молодежи. В оценке российской реформы местного самоуправления 2003–2008 гг., связанной с введением в действие Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», наблюдаются принципиальные различия между муниципальным сообществом и населением в целом. Если муниципалы рассматривают ее как новый этап в развитии системы публичной власти в России, то большая часть населения о ней просто не слышала.

Вместе с тем ясна потенциально высокая значимость института местного самоуправления, но его реальное место в процессах принятия решений не создает стимулов роста активности населения. В отсутствие у местного самоуправления реальных ресурсов жители демонстрируют весьма ограниченный личный интерес.

И все же базовые результаты реформы уже приняты основными политическими акторами — главами поселений, муниципальных районов, городских округов, муниципальными служащими, региональными властями — и рассматриваются как реальный потенциал для дальнейшего развития. Однако в целом результаты реформы оцениваются неоднозначно. При общей позитивной оценке замысла к практической реализации реформы накопилась масса вопросов и критических замечаний:

- недостаточность финансовых средств для эффективной работы муниципалитетов;
- попытки государства переложить ответственность на муниципальные органы;
- стремление государственных органов к чрезмерной унификации их работы и администрированию;
- непоследовательность во внедрении и коррекции законодательных рамок и управленческих схем, касающихся работы органов местного самоуправления, и др.

Анализируя имеющуюся практику, можно выделить своего рода *центральные вопросы муниципальной компетенции*: благоустройство, ком-

мунальное обслуживание, ремонт и уборка дорог, организация работы школ и детских садов, медицинская помощь, социальная защита и охрана правопорядка, работа с молодежью, занятость населения. Таким образом, местное самоуправление является институтом, от эффективной работы которого напрямую зависит и экономическое, и социокультурное развитие территории. В то же время для того, чтобы имеющийся потенциал превратился в реальную практику, необходимо коренным образом изменить значимость самого местного самоуправления и подходы к его развитию и формированию организационных основ.

*Самоуправление будет иметь ресурс поддержки жителей, если они будут видеть реальные результаты своей деятельности на местном уровне.* Поэтому проведение научного анализа произошедших изменений в сфере местного самоуправления и активизация усилий по доведению его результатов до широких слоев и групп граждан — весьма актуальная задача. Сегодня, например, в передачах по центральному телевидению совершенно отсутствует тема местного самоуправления. Если же не заниматься просветительской работой, должного эффекта от местного самоуправления вряд ли стоит ожидать. Несмотря на то, что на данный момент система местного самоуправления развита довольно слабо, большинство активно работающих в этой сфере лиц испытывают сдержанный оптимизм относительно возможных

перспектив ее развития, а население и муниципалы говорят о точечном появлении позитивных практик.

Город Санкт-Петербург — целостная социально-экономическая система с единой транспортной и инженерной инфраструктурой, что требует наделение органов государственной власти мегаполиса полномочиями по ведению вопросов местного значения, часто отнесенных к компетенции органов местного самоуправления. Единством территории и комплекса городского хозяйства объясняется и тот факт, что внутригородские муниципальные округа в Санкт-Петербурге обладают меньшим объемом полномочий, чем муниципальные образования других субъектов Федерации. Эта специфика городов федерального значения пока еще не нашла необходимого отражения в федеральном законодательстве. Основная цель авторов монографии — на основе анализа управленческой практики органов государственной власти и местного самоуправления дать научное обоснование необходимости таких изменений в федеральном законодательстве и законодательстве Санкт-Петербурга, в муниципальных правовых и нормативно-распорядительных актах. Данное исследование выявило целесообразность разработки комплекса механизмов, которые позволят сформировать прочную организационную основу местного самоуправления, сделать ее компактной, эффективной и прозрачной для общественного контроля.

Содержание книги в основном соответствует поставленной цели. Авто-

ры последовательно анализируют федеральное законодательство и законодательство Санкт-Петербурга, регламентирующее вопросы организации местного самоуправления в субъекте Российской Федерации, городе федерального значения Санкт-Петербурге. Детально рассмотрена организационная структура органов местного самоуправления в Санкт-Петербурге, компетенция и структура представительных органов внутригородских муниципальных образований, исполнительно-распорядительных органов внутригородских муниципальных образований Санкт-Петербурга, распределение полномочий между представительными и исполнительными органами местного самоуправления в Санкт-Петербурге.

Заключает работу исследование форм информационного взаимодействия органов местного самоуправления с органами государственной власти и населением, включающее мониторинг муниципальных средств массовой информации, проведенный учеными СЗАГС в мае–сентябре 2007 г.

В приложения включен ряд интересных схем по направлениям работы органов местного самоуправления и перечень вопросов местного значения для муниципальных образований Санкт-Петербурга и Москвы.

Необходимо отметить безусловную полезность книги для студентов и аспирантов профильных вузов и всех лиц, заинтересованных в позитивном развитии местного самоуправления в Санкт-Петербурге.

1. *Васецкий А. А., Шубина Н. В.* Проблемы развития местного самоуправления в Санкт-Петербурге: монография. СПб: Изд-во СЗАГС, 2008.

Л. И. НИКОВСКАЯ  
**УПРАВЛЯЕМЫЙ ГОРОД:  
ПРОШЛОЕ, НАСТОЯЩЕЕ, БУДУЩЕЕ**

**КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:**

*современный город, городское планирование, проблемы управляемости, устойчивое развитие*

**KEY WORDS:**

*modern city, urban planning, problems of controllability, sustainable development*

Статья содержит отзыв на монографию Р. М. Вульфовича и Я. Г. Гимельштейна «Управляемый город: прошлое, настоящее, будущее», которая вышла в издательстве СЗАГС в 2009 г.

The monograph “A City under Control: the Past, the Present, the Future” is reviewed in the article. The monograph is written by R. M. Vulfovich and Ya. G. Himmelstein and has been published by the North-West Academy of Public Administration in 2009.

В начале XXI в. мир в большей степени становится урбанизированным: крупнейшие города продолжают расти, как магнит, притягивая гигантские массы населения. Одновременно нарастает разнообразие экономической, социальной и культурной среды города, городское сообщество дифференцируется по многочисленным основаниям. Далеко не все городские проблемы возникли на рубеже нынешнего и прошлого столетия, многие из них уходят корнями в прошлое, причем, эта взаимосвязь не выявляется непосредственно в процессе управления, а носит скрытый характер, что затрудняет принятие управленческих решений и их реализацию.

В недавно вышедшей в издательстве СЗАГС монографии «Управляемый город: прошлое, настоящее, бу-

дущее» [1] авторами используется комплексный подход к проблемам современного города, включающий анализ основных процессов его функционирования и развития с позиций различных научных дисциплин: политической истории, культурологии, социологии, экономики, теории управления и конфликтологии. Подобный подход позволяет выявить наиболее общие тенденции развития современного города на основе исследования его исторического прошлого и настоящего, из которого, как сказано в монографии, «вырастает будущее».

Многие представленные авторами факты, описанные события демонстрируют специфичность протекания различных процессов в крупных мегаполисах и могут служить основой

для выработки и отбора адекватных механизмов управления, как в отдельных функциональных сферах, так и для всего города в целом.

Значительный интерес представляет стремление исследователей взглянуть на современный город изнутри, проникнуть в сознание человека эпохи постмодерна, т. к. именно внутриличностные противоречия и конфликты делают современный мир в целом и крупнейшие города в частности столь сложными и гетерогенными объектами управления. С этой точки зрения обоснованным является обращение к работам выдающихся ученых XX в.: социологов, психологов, культурологов, исследовавших проблемы индивидуального и коллективного сознания во второй половине столетия.

Материал первой главы работы позволяет более глубоко осмыслить сущностные характеристики современных крупнейших городов, способствующие обеспечению управляемости города или препятствующие этому. Особо следует подчеркнуть, что собственная динамика городского развития, выявленная в представленной монографии, определена достаточно четко и подтверждена конкретными примерами.

Вторая глава посвящена наиболее важным сферам функционирования городов, без обеспечения эффективности которых качество жизни на данной территории не может быть достаточно высоким, а сам город — привлекательным для проживания. Отбор функциональных сфер, проведен-

ный в монографии, дает возможность оценить основные условия обеспечения таких важнейших параметров качества жизни, как мобильность населения, степень достоинства условий проживания, самореализация личности. В эту часть монографии включен также раздел, посвященный процессу управления и городского планирования как его составляющей.

Несомненный интерес представляет рассмотрение эволюции процесса городского планирования в его более «продвинутом» западном варианте. Сравнение западных образцов практики управления и планирования с аналогичными процессами в СССР и современной России (конкретно — в Санкт-Петербурге) отчетливо выявляет проблемы, связанные с многолетним отставанием представлений о развитии территории крупнейших городов в нашей стране. Аналогичные выводы можно сделать и в связи с рассмотренными новыми технологиями управления, которые в настоящее время также пытаются использовать в российских городах.

Стремление авторов показать проблемы управляемости города через призму конкретных личностей, сыгравших большую роль в истории крупнейших городов, позволяет им выделить те моменты исторической эволюции, в которые именно личностный фактор мог повлиять на дальнейшее развитие города, выступая в качестве судьбоносной переменной городского развития.

Сравнение трех крупнейших городов в разные моменты их истории

показывает, насколько городская политика может быть активной и конструктивной в условиях более свободной и демократической политической системы и насколько она может быть неэффективной в условиях жесткого авторитарного контроля. Авторы на большом историческом и социальном материале попытались убедительно показать, что реальная практика функционирования городской власти и управления постоянно воспроизводит противоречие между управленческо-бюрократическими и политико-публичными аспектами городского управления, особенно в больших мегаполисах (другими словами, между административной и политической сущностями власти). Тема дисфункциональных сторон бюрократической

организации исследуется давно. Расхождение между двумя логиками управленческой жизни — административной и собственно политической, — коренное с точки зрения возможных процессов оптимизации управления в обществе, выявлено недостаточно. Авторы дают на эти острые вопросы свои ответы.

В целом, необходимо подчеркнуть, что данная работа представляет интерес для большого круга специалистов, являясь комплексным исследованием проблем современного города, который, как следует из всестороннего исследования, является пока объектом со слабой степенью управляемости и требует выработки дополнительных механизмов для обеспечения его устойчивого развития.

1. Вульфович Р. М., Гимельштейн Я. Г. Управляемый город: прошлое, будущее, настоящее: монография. СПб.: Изд-во: СЗАГС, 2009. 400 с.

## ПУБЛИКАЦИИ ЖУРНАЛА «УПРАВЛЕНЧЕСКОЕ КОНСУЛЬТИРОВАНИЕ» В 2009 Г.

### Раздел «К 200-летию со дня рождения Н. В. Гоголя»

<i>Александров В. Б.</i> Творчество Гоголя в свете парадигмы постмодерна	I	5
<i>Алякринская М. А.</i> «Назначение человека — служить, и вся жизнь наша есть служба»: идеи служения и службы в книге Н.В. Гоголя «Выбранные места из переписки с друзьями»	I	20
<i>Иванчук И. А.</i> Гоголь — «Колумб реалистического стиля диалога»	I	38
<i>Савинкова Т. В.</i> Юбилей Гоголя и проблемы национальной идентификации	I	14
<i>Трушина И. А.</i> Оптина Пустынь в жизни и творчестве Гоголя	I	28

### Раздел «Государственная и муниципальная служба»

<i>Барциц И. Н.</i> Международные методики оценки эффективности государственного управления	IV	10
<i>Горшков А. С.</i> О едином подходе к определению численности государственных служащих исполнительных органов власти: методика расчета	III	5
<i>Елфимов Г. М., Лобко В. Н.</i> Местное самоуправление как субъект публичного управления	III	20
<i>Еременко В. И.</i> Государство и глобальная безопасность	IV	5
<i>Журавлев В. П.</i> Правовые основания и особенности организации деятельности избирательных комиссий муниципальных образований в Российской Федерации: вопросы и ответы	I	46
<i>Кавеев К. А.</i> О взаимодействии региональных органов власти и органов местного самоуправления в Санкт-Петербурге	III	14
<i>Любчиков Ю. А.</i> К вопросу об определении административной ответственности должностных лиц	II	46
<i>Овчинников В. А., Космина И. А.</i> Органы местного самоуправления: проблемы формирования	III	46
<i>Пишизова С. Н.</i> Политические консультанты в системе власти: отечественный и зарубежный опыт	III	55
<i>Пылин В. В.</i> Устройство системы органов местного самоуправления: некоторые проблемы и пути их решения	II	25
<i>Романов В. Л.</i> Организационная культура государственной службы	II	5
<i>Сиренко И. Н.</i> Правовые аспекты применения ИКТ-решений при предоставлении государственных и муниципальных услуг	II	39
<i>Торба А. В.</i> О практике реализации административной реформы в Калининградской области	I	50

*Соловьева А. К.* Служебный контракт государственного служащего: правовое регулирование III 28

### Раздел «Политика и правовое государство»

<i>Александрова С. П.</i> Особенности применения договора доверительного управления имуществом, составляющим целевой капитал некоммерческой организации	I	58
<i>Антонова Л. И., Шакунова Н. Е.</i> Правовой режим служебных произведений	II	126
<i>Ачкасов В. А.</i> Россия в глобальном мире	IV	83
<i>Большаков С. Н.</i> Тренды государственной политики и жизненные стратегии	III	85
<i>Вульфович Р. М., Гимельштейн Я. Г.</i> Публичное управление: механизмы и закономерности	III	98
<i>Гавров С. Н.</i> Остернизация Запада и новая европейская идентичность	II	72
<i>Гавров С. Н.</i> Россия после кризиса: возрождение всероссийского имперского мира	IV	88
<i>Есенова В. П.</i> Некоторые проблемы судебной власти в осуществлении судебного нормоконтроля	II	107
<i>Захарова Н. В.</i> Управление инновационными процессами в Европейском Союзе: роль совместной научно-технической политики стран ЕС	I	76
<i>Зуев С. Э., Васецкий А. А.</i> Государственная региональная политика: подходы к оценке эффективности	IV	52
<i>Игнатов В. С.</i> Парламентская Ассамблея ОДКБ: процесс становления и актуальные проблемы развития	IV	46
<i>Кашина М. А., Дмитрикова Е. В.</i> Образ политика в российских СМИ: гендерный аспект	III	122
<i>Косов Ю. В.</i> Особенности геополитических процессов в Центральной Европе	III	91
<i>Краснолуцкий Г. Н.</i> Интеллигенция и перестройка: крушение или обретение надежд?	I	93
<i>Краснолуцкий Г. Н.</i> Правовое и социальное государство: политологические исследования и пути становления	II	81
<i>Кучерявый М. М.</i> Потенциальные угрозы безопасности России в воздушно-космическом пространстве	I	68
<i>Лапина Н. Ю.</i> Политическое измерение женского вопроса во Франции	III	108
<i>Ледяев В. Г.</i> Политическая власть: концептуальный анализ	IV	27
<i>Мельник Г. С., Виноградова С. М.</i> Внешнеполитический имидж России в медийном пространстве посткризисного периода	III	75
<i>Овчинников В. А., Соколов Е. П.</i> Дискуссия о вопросе референдума субъекта Российской Федерации	II	114
<i>Перепелкин Л. С.</i> Понятие «демократия» в общественном сознании и политическом процессе	II	53
<i>Плиева А. О.</i> Внешнеполитическая составляющая политического поля ЕС	I	105
<i>Сергеевич С. Л.</i> О некоторых аспектах современного конституционализма	IV	71

### Раздел «Власть и экономика»

<i>Аркадьева О. Ю., Курзенов В. А.</i> Применение тендерной процедуры в системе управления недвижимостью	IV	120
<i>Бабкина Л. Н., Дробин М. Е.</i> Ожидаемая продолжительность жизни в регионах Российской Федерации как показатель качества жизни населения	I	115
<i>Дергачева Е. И., Евдонин Г. А.</i> Принятие решений в управленческой деятельности: возможности количественного моделирования	I	140
<i>Дробин М. Е.</i> О переходе к инновационной социально-ориентированной модели развития регионов	III	170
<i>Запорожан А. Я.</i> Экономическая основа местного самоуправления	II	132
<i>Зубаревич Н. В.</i> Проблема социального неравенства регионов: возможно ли реальное смягчение?	III	154
<i>Исаева С. А.</i> Государство и крупный бизнес в современной российской экономике	IV	104
<i>Славгородская М. Ю.</i> Организация финансирования крупных городов: есть ли стимулы к стратегическому развитию?	II	141
<i>Торопыгин А. В.</i> Страны ЕврАзЭС: новый этап сотрудничества	IV	115
<i>Ходачек В. М.</i> Национальное стратегическое планирование как условие устойчивого развития российской экономики	IV	96
<i>Ходачек В. М.</i> Трансформация территориальной организации народного хозяйства	III	137
<i>Цзэн Сяньчжи.</i> Пекин и экономика региона Бохайского залива	IV	126
<i>Чжан Лунхуа.</i> Развитие Пекина в условиях экономического кризиса	IV	135

### Раздел «Общество и реформы»

<i>Зеленцова Е. В.</i> От творческих индустрий – к творческой экономике	III	190
<i>Измайлов А. Ф.</i> Информационная модель города (о некоторых подходах к проблеме моделирования информационных отношений в городской среде)	I	179
<i>Кавеев К. А., Пазинич Н. В.</i> Политика гендерного равенства в скандинавских странах	IV	210
<i>Каплунович И. Я.</i> Формирование культуры невербального мышления менеджера	II	190
<i>Лагунов В. Б.</i> О формировании стратегии вуза	II	171
<i>Латина Н. Ю.</i> Социальные реформы в России: каков вектор изменений?	I	148
<i>Миронов С. М.</i> Современная стратегия просвещения	III	187
<i>Осипова Д. В.</i> Социокультурные особенности гендерных представлений современной молодежи	IV	200
<i>Пишизова С. Н.</i> Бизнес как субъект государственной политики	IV	145
<i>Филиппов Г. Г.</i> Новые организационные технологии — управляемая дезорганизация	IV	189

<i>Цинченко Г. М.</i> Подготовка специалистов по социальной работе в рамках Болонского образовательного процесса	I	173
<i>Чурикова А. Е.</i> Институты здравоохранения и развитие среднего класса	IV	165
<i>Шипунова Т. В.</i> Эволюция и проблемы менеджмента социальной работы	II	153
<i>Ямурзин Р. Ф.</i> Особенности формирования медико-экономических стандартов при реализации управления, ориентированного на результат	II	175

### Раздел «История и культура»

<i>Елфимов Г. М.</i> Понятие «нового» в теории эмерджентной эволюции	I	187
<i>Ющенко Н. В. С. А. Муромцев</i> о доктрине естественного права	II	205
<i>Абрамова Л. П., Филиппов Г. Г.</i> Опыт управленческой деятельности инвариантен	III	200

### Раздел «Отклики на книги»

<i>Морозов В. И.</i> Гражданин современной России	III	211
<i>Никовская Л. И.</i> Управляемый город: прошлое, настоящее, будущее	IV	222
<i>Яновский В. В.</i> Проблемы развития местного самоуправления в Санкт-Петербурге	IV	218

### Раздел «Научная жизнь»

<i>Волков В. А.</i> Надежный инструмент реформы государственной службы (по страницам научно-практического журнала СЗАГС «Государственная служба»)	I	223
<i>Востряков Л. Е., Тургаев А. С.</i> Издательская поддержка учебной деятельности в Северо-Западной академии государственной службы	III	214
<i>Горбатова Н. В., Полях Л. И.</i> Традиционный научный форум СЗАГС собрал ученых со всей России	II	221
<i>Измайлов А. Ф.</i> Векторы политической модернизации	III	220
<i>Измайлов А. Ф.</i> Методологические проблемы «экономики человека»	II	223
<i>Михеева Н. М.</i> Внешние связи Северо-Запада России	III	224

## ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ ABOUT THE AUTHORS

### **Аркадьева Олеся Юрьевна**

Санкт-Петербург  
Северо-Западная академия государственной службы  
аспирант кафедры математики и моделирования  
социально-экономических процессов  
kurzenev@szags.ru

### **Arkadyeva Olesya Yuryevna**

Saint-Petersburg  
North-West Academy of Public Administration  
Postgraduate student of the Chair of Mathematics and  
Modeling of Social and Economical Processes  
kurzenev@szags.ru

### **Ачкасов Валерий Алексеевич**

Санкт-Петербург  
Санкт-Петербургский государственный университет  
Заведующий кафедрой международных политических  
процессов  
Доктор политических наук, профессор  
val-achkasov@yandex.ru

### **Achkasov Valery Alexeevich**

Saint-Petersburg  
Saint-Petersburg State University  
The Head of the Chair of International Political  
Processes  
Doctor of Political Science, Professor  
val-achkasov@yandex.ru

### **Барциц Игорь Нязбеевич**

Москва  
Российская академия государственной службы при  
Президенте РФ  
проректор по научной работе – директор Института  
научных исследований и информации РАГС  
доктор юридических наук, профессор  
bartsits@ur.rags.ru

### **Bartsits Igor Nyazbeevich**

Moscow  
Russian Academy of Public Administration by the  
President of RF  
Prorector for Research  
  
Doctor of Juridical Science, Professor  
bartsits@ur.rags.ru

### **Васецкий Андрей Анатольевич**

Санкт-Петербург  
Северо-Западная академия государственной службы  
проректор — директор Института дополнительного  
профессионального образования государственных  
и муниципальных служащих  
Доктор политических наук, профессор  
rio@szags.ru

### **Vasetskiy Andrei Anatolyevich**

Saint-Petersburg  
North-West Academy of Public Administration  
Vice-rector, Director of the Institute of Additional  
Professional Education for Public and Municipal  
Servants  
Doctor of Political Science, Professor  
rio@szags.ru

### **Гавров Сергей Назипович**

Москва  
Российский институт культурологии  
Ведущий научный сотрудник  
Доктор философских наук  
gavrov64@mail.ru

### **Gavrov Sergey Nazipovich**

Moscow  
Russian Institute of Culturology  
Leading research fellow  
Doctor of Philosophy  
gavrov64@mail.ru

**Еременко Владимир Иванович**

Санкт-Петербург  
Северо-Западная академия государственной службы  
Доцент кафедры политологии  
Кандидат философских наук  
polit@szags.ru

**Зуев Сергей Эдуардович**

Москва  
Академия народного хозяйства при Правительстве РФ  
  
декан факультета государственного управления  
Кандидат искусствоведения  
zuev-sergey@yandex.ru

**Игнатов Владимир Сергеевич**

Санкт-Петербург  
Парламентская Ассамблея Организации Договора о  
коллективной безопасности  
Секретарь постоянной комиссии по политическим во-  
просам и международному сотрудничеству  
ivsodkb@mail.ru

**Исаева Светлана Алексеевна**

Санкт-Петербург  
ООО «Конкорд»  
первый заместитель генерального директора  
кандидат экономических наук  
s.isaeva@concord-peugeot.ru

**Кавеев Камил Акрамович**

Санкт-Петербург  
Северо-Западная академия государственной службы  
Доцент кафедры государственного и муниципального  
управления  
Кандидат философских наук, доцент  
gmu@szags.ru

**Курзнев Владимир Анатольевич**

Санкт-Петербург  
Северо-Западная академия государственной службы  
Заведующий кафедрой математики и моделирования  
социально-экономических процессов  
доктор технических наук, профессор  
kurznev@szags.ru

**Eremenko Vladimir Ivanovich**

Saint-Petersburg  
North-West Academy of Public Administration  
Associate Professor of the Chair of Politology  
Candidate of Philosophy  
polit@szags.ru

**Zuev Sergey Eduardovich**

Moscow  
The Academy of National Economy  
under the Government of the Russian Federation  
Dean of the Faculty of Public Administration  
Candidate of Art History  
zuev-sergey@yandex.ru

**Ignatov Vladimir Sergeevich**

Saint-Petersburg  
Parliamentary Assembly of Collective Security Treaty  
Organization  
Secretary of the Standing Commission on Political  
Problems and International Cooperation  
ivsodkb@mail.ru

**Isaeva Svetlana Alexeevna**

Saint-Petersburg  
LLC "Concord"  
first deputy general director  
Candidate of Economics  
s.isaeva@concord-peugeot.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

**Kurznev Vladimir Anatolyevich**

Saint-Petersburg  
North-West Academy of Public Administration  
Head of the Chair of Mathematics and Modeling of  
Social and Economical Processes  
Doctor of Technical Sciences, Professor  
kurznev@szags.ru

**Ледяев Валерий Георгиевич**

Москва  
Государственный университет Высшая школа экономики  
Профессор кафедры анализа социальных институтов  
  
Доктор философских наук, профессор  
valeri\_ledyaev@mail.ru

**Никовская Лариса Игоревна**

Москва  
Институт социологии РАН  
  
Руководитель Исследовательского комитета по публичной политике и гражданскому обществу Российской ассоциации политических наук  
Доктор социологических наук  
uk@szags.ru

**Осипова Дарина Валерьевна**

Санкт-Петербург  
Северо-Западная академия государственной службы  
преподаватель кафедры культурологии и русского языка  
Kashina\_soc@inbox.ru

**Пазинич Наталья Владимировна**

Санкт-Петербург  
Северо-Западная академия государственной службы  
выпускница  
gmu@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

**Сергевнин Сергей Львович**

Санкт-Петербург  
Северо-Западная академия государственной службы  
Заведующий кафедрой теории и истории права и государства

**Ledyaev Valery Georgievich**

Moscow  
State University Higher School of Economics  
  
Professor of the Analysis of Social Institutions  
Department  
Doctor of Philosophy, Professor  
valeri\_ledyaev@mail.ru

**Nikovskaya Larisa Igorevna**

Moscow  
Institute of Sociology of the Russian Academy of Sciences  
  
Head of the Research Committee of Public Policy and Civil Society of the Russian Association of Political Sciences  
Doctor of Sociological Sciences  
uk@szags.ru

**Osipova Darina Valeryevna**

Saint-Petersburg  
North-West Academy of Public Administration  
Lecturer of the Chair of Culturology and Russian Language  
Kashina\_soc@inbox.ru

**Pazinich Natalya Vladimirovna**

Saint-Petersburg  
North-West Academy of Public Administration  
Graduate  
gmu@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

**Sergevnin Sergey Lvovich**

Saint-Petersburg  
North-West Academy of Public Administration  
Head of the Chair of Theory and History of Law and State

доктор юридических наук, профессор  
dirz@km.ru

**Торопыгин Андрей Владимирович**

Санкт-Петербург  
Межпарламентская Ассамблея Евразийского экономического сообщества  
начальник управления межпарламентского взаимодействия секретариата  
Доктор политических наук  
ToropyginAV@mail.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 регулирования экономики  
Доктор экономических наук, профессор  
figre@szags.ru

**Цзэн Сяньчжи**

Пекин, Китайская народная республика  
Муниципальная партийная школа Пекина  
Заведующий кафедрой торгово-промышленного управления  
interdep@szags.ru

**Чжан Лунхуа**

Пекин, Китайская народная республика  
Пекинский административный институт  
Доцент кафедры торгово-промышленного управления  
interdep@szags.ru

**Чирикова Алла Евгеньевна**

Москва  
Институт социологии РАН

Doctor of Juridical Science, Professor  
dirz@km.ru

**Toropygin Andrey Vladimirovich**

Saint-Petersburg  
Interparliamentary Assembly of Eurasian Economic Community  
Chief of the Administration of Interparliamentary Cooperation of Assembly Secretariat  
Doctor of Political Science  
ToropyginAV@mail.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

**Zeng Xianzhi**

Beijing, Chinese People's Republic  
Municipal Party School of Beijing  
Head of the Chair of Commercial and Industrial Administration  
interdep@szags.ru

**Zhang Longhua**

Beijing, Chinese People's Republic  
Beijing Administrative Institute  
Associated Professor of the Chair of Commercial and Industrial Administration  
interdep@szags.ru

**Chirikova Alla Evgenyevna**

Moscow  
Institute of Sociology of the Russian Academy of Sciences

Главный научный сотрудник сектора исследования личности  
Доктор социологических наук  
Chirikova\_a@mail.ru

**Яновский Валерий Витальевич**

Санкт-Петербург  
Северо-Западная академия государственной службы  
заместитель декана факультета государственного и муниципального управления  
Кандидат физико-математических наук, доцент  
gmu@szags.ru

Chief Research Officer of the Sector of Personality Investigations  
Doctor of Sociological Sciences  
Chirikova\_a@mail.ru

**Yanovsky Valery Vitalyevich**

Saint-Petersburg  
North-West Academy of Public Administration  
Vice-dean of the Faculty of State and Municipal Management  
Candidate of Physics and Mathematics, Associated Professor  
gmu@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 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: перспективы, 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 Верховного Суда РФ от 10 февраля 2000 г. № 6 // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2000. № 4. С. 5–9.

— *архивные документы (при первой ссылке указывается полное наименование архива, далее допускается его сокращенное название):*

Записки князя Голицына // Российский государственный исторический архив (РГИА). Ф. 735. Оп. 10. Ед. хр. 293-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).

**CIVIL AND MUNICIPAL SERVICE**

- 5 **ERYOMENKO V. I.**  
State and Global Security
- 10 **BARTSITS I. N.**  
International Methodologies Elaborated for Estimation of Efficiency  
of State Administration

**POLICY AND A LAWFUL STATE**

- 27 **LEDYAEV V. G.**  
Political Power: Conceptual Analysis
- 46 **IGNATOV V. S.**  
Parliamentary Assembly of CSTO: the Process of Establishment and  
Perspectives of the Development
- 52 **ZUEV S. E., VASETSKIY**  
State Regional Policy: Approaches to Effectiveness Estimation
- 71 **SERGEVNIN S. L.**  
On Some Aspects of Contemporary Constitutionalism
- 83 **ACHKASOV V. A.**  
Russia in the Global World
- 88 **GAVROV S. N.**  
Russia After the Crisis: Nationwide Revival of the Imperial World

**POWER AND ECONOMY**

- 96 **KHODACHEK V. M.**  
National Strategic Planning as a Necessary Condition of Sustainable  
Development of the Russian Economy
- 104 **ISAEVA S. A.**  
The State and Big Business in Contemporary Russian Economy
- 115 **TOROPYGIN A. V.**  
Countries of EurAsEC: New Stage of Cooperation
- 120 **ARKADYEVA O. YU., KURZENEV V.A.**  
Application of the Tender Procedure in the System of Property  
Management
- 126 **ZENG XIANZHI**  
Beijing and the Economy of Bohai Gulf region
- 135 **ZHANG LONGHUA**  
Development of Beijing in the Conditions of Economical Crisis

**SOCIETY AND REFORMS**

- 145 PSHIZOVA S. N.**  
Business as a Subject of the State Policy
- 165 CHIRIKOVA A. E.**  
Institutions of Public Health Service and Middle Class Development
- 189 PHILIPPOV G. G.**  
New Organizational Technologies – Controlled Disorganization
- 200 OSIPOVA D. V.**  
Socio-cultural Features of Gender Ideas of Modern Youth
- 210 KAVEEV K. A., PAZINICH N. V.**  
Policy of Gender Equality in Scandinavian Countries

**BOOK REVIEWS**

- 218 YANOVSKY V. V.**  
Problems of Local Self-Administration Development in Saint-Petersburg
- 222 NIKOVSKAY L. I.**  
A City under Control: the Past, the Present, the Future
- 225 PUBLICATIONS IN THE MAGAZINE  
«UPRAVLENCESKOE KONSUL'TIROVANIE» IN 2009**

**2009. №4 (36)**

**УПРАВЛЕНЧЕСКОЕ  
КОНСУЛЬТИРОВАНИЕ**  
**АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ  
ГОСУДАРСТВЕННОГО  
И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ**

Научно-практический журнал Северо-Западной  
академии государственной службы

Выходит четыре раза в год

Все статьи рецензируются

Редакторы ТАИРОВА С. В., ПРЕОБРАЖЕНСКАЯ Я. Б.

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 400 экз. Заказ № 1360

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