

# УПРАВЛЕНЧЕСКОЕ КОНСУЛЬТИРОВАНИЕ

НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКИЙ ЖУРНАЛ  
СЕВЕРО-ЗАПАДНОЙ АКАДЕМИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ

Выходит четыре раза в год

**АДРЕС РЕДАКЦИИ:**

199178, Санкт-Петербург, В. О.,

Средний пр., д. 57.

Тел. (812) 335-94-72

Факс (812) 323-24-60

E-mail: uk@szags.ru

© Северо-Западная академия государственной службы, 2006

© Редколлегия журнала «Управленческое консультирование» (составитель), 2006

№ 2 2006

# СОДЕРЖАНИЕ

---

## ГОСУДАРСТВЕННАЯ И МУНИЦИПАЛЬНАЯ СЛУЖБА

---

- **Петрова Т. К.** Проблемы совершенствования законодательства Ивановской области о местном самоуправлении в свете проводимой муниципальной реформы 5
- **Вагина Л. В.** Реформирование государственной службы Российской Федерации: первые итоги 15

## ПОЛИТИКА И ПРАВОВОЕ ГОСУДАРСТВО

---

- **Крыштановская О. В.** Милитократия и демократия в России XXI века 24
- **Ивашов Л. Г.** Военная реформа в современной России: состояние и перспективы 42
- **Козлов С. В.** Военно-морской флот и обеспечение национальных интересов России в Мировом океане 52
- **Кефели И. Ф., Мозелов А. П.** Идея глобализма и идея коммунизма: за и против 74
- **Юнтунен А.** Геополитика противодействия культур 81

### РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ ЖУРНАЛА:

---

**Горшков А. С.** — ректор Северо-Западной академии государственной службы, заслуженный работник высшей школы Российской Федерации, доктор педагогических наук (Санкт-Петербург) — *председатель совета*; **Волков В. А.** — доктор политических наук, профессор (Санкт-Петербург) — *заместитель председателя совета*; **Васецкий А. А.** — кандидат философских наук (Санкт-Петербург); **Востряков Л. Е.** — кандидат политических наук (Санкт-Петербург); **Горбунов А. А.** — заслуженный строитель Российской Федерации, профессор, доктор экономических наук (Санкт-Петербург); **Гражданкин Н. И.** — мэр г. Великий Новгород, кандидат экономических наук (г. Великий Новгород); **Гуторов В. А.** — доктор философских наук, профессор (Санкт-Петербург); **Двас Г. В.** — вице-губернатор администрации Ленинградской области, доктор экономических наук (Санкт-Петербург); **Жуковский А. И.** (г. Великий Новгород); **Межевич Н. М.** — доктор экономических наук, профессор (Санкт-Петербург); **Михеев Ю. А.** — заслуженный экономист Российской Федерации, доктор экономических наук, профессор (г. Москва); **Н. Петро** — профессор (США); **Тургаев А. С.** — доктор исторических наук, профессор (Санкт-Петербург); **Филиппов Г. Г.** — доктор философских наук, профессор (Санкт-Петербург); **Фомичев Н. П.** (Петрозаводск); **Чубинский-Надеждин В. В.** — заслуженный работник культуры РСФСР, доктор исторических наук, профессор (Санкт-Петербург); **Шевченко В. Я.** — доктор химических наук, академик РАН (Санкт-Петербург).

- **Овчинников В. А., Таровик С. С.** Проблемы реализации избирательных прав граждан в России

84

---

---

## ВЛАСТЬ И ЭКОНОМИКА

- **Зуев С. Э.** «Северный сценарий» как парадигма развития России в XXI в. 96
- **Зубаревич Н. В.** Города как центры роста российской экономики 113
- **Чеберко Е. Ф., Кириллова Г. В.** Методологические проблемы формирования системы индикаторов устойчивого развития 119
- **Грегова Е. Я.** Трудовые ресурсы — основной производственный фактор предприятия в современной рыночной экономике 133
- **Гнедовский М. Б.** Творческие индустрии — развивающийся сектор постиндустриальной экономики 140

---

---

## ОБЩЕСТВО И РЕФОРМЫ

- **Абанкина Т. В.** Проблемы управления результатами в культуре 152
- **Шарабаева Л. Ю.** Тенденции развития информационного общества и управление 165

---

---

### РЕДКОЛЛЕГИЯ:

**Востряков Л. Е.**, кандидат политических наук (Санкт-Петербург) — *главный редактор журнала*; **Антонова Л. И.** — доктор юридических наук, профессор (Санкт-Петербург); **Варустин Л. Э.** — доктор филологических наук, профессор (Санкт-Петербург); **Волков В. А.** — доктор политических наук, профессор (Санкт-Петербург); **Горбатова Н. В.** — кандидат политических наук (г. Санкт-Петербург) — *заместитель главного редактора журнала*; **Елфимов Г. М.** — 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*; **Клюев А. В.** — доктор философских наук, профессор (Санкт-Петербург); **Малышев С. И.** (г. Великий Новгород) — *заместитель главного редактора*; **Периль Б. В.** — кандидат философских наук (Санкт-Петербург); **Ходачек В. М.** — доктор экономических наук, профессор (Санкт-Петербург); **Чигарева И. В.** (Санкт-Петербург).

- **Лачашвили Р. А., Орлова Е. В., Румянцева Т. Д.**  
Общеобразовательная школа как субъект  
и объект социальной политики 180
- **Шишкина Л. И., Савенкова Т. В.** Культура как главный  
приоритет национальной политики 192
- **Вертешин А. И.** Региональная журналистика: особенности  
взаимодействия с местной властью 197
- **Белякова Л. Ю.** Гендерные аспекты теории принятия  
решений (по материалам обследования педагогов  
и менеджеров промышленности и сферы услуг) 204

---

## НАУЧНЫЕ ДИСКУССИИ

---

- **Кашина М. А.** О связи философии и социологии  
(к деконструкции одного философского сюжета) 210

---

## ИСТОРИЯ И КУЛЬТУРА

---

- **Дунаева Н. В.** Об административно-правовом регулировании  
властных отношений в истории России 222

---

## ОТКЛИКИ НА КНИГИ

---

- **Удалов Ф. Е.** «Основы менеджмента» 232

---

## НАУЧНАЯ ЖИЗНЬ СЗАГС

---

- **Полях Л. И.** IV Международный научный форум  
«Государственная власть и местное самоуправление  
в России: история и современность».  
К 100-летию Государственной Думы 234
- **Горбатова Н. В.** Научно-практическая конференция  
«Реформирование управления общественными финансами  
в Ленинградской области» 237

# Проблемы совершенствования законодательства Ивановской области о местном самоуправлении в свете проводимой муниципальной реформы

---

---

*Петрова Т. К.*

---

---

**Татьяна Константиновна Петрова** — ст. преподаватель кафедры конституционного, административного и финансового права Ивановского государственного университета.

**Ф**едеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г.<sup>1</sup> предусматривает принятие десятков федеральных и на порядок больше законов субъектов РФ. Обновление законодательства должно коснуться практически всех основ организации местного самоуправления. Российской Федерации необходимо формирование стабильной правовой системы, повышение эффективности законодательства. Поэтому совершенствование законодательства субъекта Российской Федерации следует считать необходимым, естественным и неизбежным процессом, в основе которого должен лежать глубокий анализ уже

---

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822; 2005. № 1. Ст. 12; № 17. Ст. 1480; № 27. Ст. 2708; № 30. Ст. 3108.

имеющихся результатов правового регулирования.

Законодательство Ивановской области о местном самоуправлении начало складываться после принятия Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28 августа 1995 г. Пик законодательской активности в данном направлении выпал на 1996 г., когда были приняты законы Ивановской области «О местном самоуправлении в Ивановской области» от 3 апреля 1996 г.<sup>2</sup>, «О муниципальных образованиях в Ивановской области» от 26 марта 1996 г.<sup>3</sup>, «О выборах органов и должностных лиц местного самоуправления в Ивановской области» и «О местном референдуме в Ивановской области» от 18 января 1996 г.<sup>4</sup>, «О порядке государственной регистрации уставов муниципальных образований в Ивановской области» от 15 июля 1996 г.<sup>5</sup>. За весь последующий период были приняты лишь законы Ивановской области «О муниципальной службе» от 13 мая 1999 г.<sup>6</sup>, «О статусе выборных лиц местного самоуправления» от 3 апреля 1998 г.<sup>7</sup>, «О передаче органам

местного самоуправления муниципальных образований полномочий по лицензированию розничной продажи алкогольной продукции» от 19 мая 1999 г.<sup>8</sup>, новые законы «О референдумах в Ивановской области» от 27 мая 2002 г.<sup>9</sup> и «О выборах» от 27 июня 2003 г.<sup>10</sup>, «О территориальном общественном самоуправлении в муниципальных образованиях Ивановской области» от 15 марта 2004 г.<sup>11</sup>. В отношении последнего закона необходимо отметить, что он был принят после принятия ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г., который не предусматривает регулирование вопросов организации территориального общественного самоуправления законом субъекта РФ. Получается, что областной законодатель с большим опозданием исполнил предписания ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28 августа 1995 г.

В Уставе (Основном законе) Ивановской области от 8 мая 1996 года<sup>12</sup> местному самоуправлению посвяще-

- <sup>2</sup> Сборник нормативных документов, действующих на территории Ивановской области. 1996. № 4(48).
- <sup>3</sup> Сборник нормативных документов, действующих на территории Ивановской области. 1996. № 3(47).
- <sup>4</sup> Сборник нормативных документов, действующих на территории Ивановской области. 1996. № 1(44).
- <sup>5</sup> Собрание законодательства Ивановской области. 1996. № 8(57).
- <sup>6</sup> Собрание законодательства Ивановской области. 1999. № 10(124).
- <sup>7</sup> Собрание законодательства Ивановской области. 1998. № 7(97).
- <sup>8</sup> Собрание законодательства Ивановской области. 1999. № 10(124).
- <sup>9</sup> Собрание законодательства Ивановской области. 2002. № 12(198).
- <sup>10</sup> Собрание законодательства Ивановской области. 2003. № 13(223).
- <sup>11</sup> Собрание законодательства Ивановской области. 2004. № 6(240).
- <sup>12</sup> Собрание законодательства Ивановской области. 1996. № 5(54).

на глава 8, которая в той или иной степени воспроизводит, отчасти детализирует (на основе ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28 августа 1995 г.) федеральные конституционные нормы, регулирующие местное самоуправление в России. Необходимо заметить, что в связи с принятием нового Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г., в Устав (Основной закон) Ивановской области так и не были внесены соответствующие изменения. Поэтому на сегодняшний день многие его нормы, регулирующие местное самоуправление, противоречат федеральному законодательству. Это, в частности, касается территориальной основы местного самоуправления, экономической основы местного самоуправления, государственной регистрации устава муниципального образования, полномочий органов государственной власти Ивановской области в сфере местного самоуправления, наличия обязательных органов местного самоуправления.

Еще хуже обстоит дело с Законом Ивановской области «О местном самоуправлении в Ивановской области». Он также не был приведен в соответствие с Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г., поэтому на сегодняшний день не может выступать в качестве основопо-

лагающего закона субъекта РФ в области местного самоуправления. Единственные изменения, которые были внесены в данный закон, коснулись исключения из закона главы, посвященной территориальной основе местного самоуправления. Территории муниципальных образований в Ивановской области были определены другими законами.

В целях приведения на территории Ивановской области организации местного самоуправления в соответствие с требованиями нового Федерального закона от 6 октября 2003 г., Законодательное собрание Ивановской области третьего созыва приняло еще 18 марта 2004 г. Постановление № 140 «О разработке законопроектов по исполнению Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>13</sup>, в соответствии с которым комитетам Законодательного собрания Ивановской области было поручено подготовить законопроекты: об установлении и описании границ территорий существующих муниципальных образований и наделении их соответствующим статусом; об установлении и описании границ вновь образованных муниципальных образований (городских и сельских поселений); об установлении возможных дополнительных требований к кандидатам на должность главы местной администрации муниципального района (городского округа); об установлении наименования представительного органа муниципального образования, главы мuni-

<sup>13</sup> Собрание законодательства Ивановской области. 2004. № 7(241).

ципального образования, местной администрации с учетом исторических и иных традиций; об установлении численности, порядка формирования представительных органов вновь образованных муниципальных образований (городских и сельских поселений); об установлении срока полномочий и даты выборов глав вновь образованных муниципальных образований, в которых не принято решение о проведении референдума (схода граждан) по вопросу о структуре органов местного самоуправления; об установлении даты выборов выборных органов и выборных должностных лиц вновь образуемых муниципальных образований (городских и сельских поселений); о приведении законов Ивановской области в соответствие с требованиями Федерального закона; о наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями Ивановской области и о приведении в соответствие с требованиями Федерального закона законов Ивановской области, которыми органы местного самоуправления наделены отдельными государственными полномочиями; об установлении порядка голосования по вопросам изменения границ муниципального образования; об условиях контракта для главы местной администрации муниципального района (городского округа) в части, касающейся осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами Ивановской области; о внесении изменений в Закон «Об административных правонарушениях в Ивановской обла-

сти» в части установления ответственности граждан, руководителей организаций, должностных лиц органов государственной власти и органов местного самоуправления за неисполнение муниципальных правовых актов; о внесении изменений в Закон «О муниципальной службе Ивановской области», в Закон «О референдумах» в части изменения границ муниципальных образований; о приведении Устава (Основного закона) Ивановской области в соответствие с требованиями Федерального закона.

Проанализируем ситуацию, которая реально имеет место на территории Ивановской области к моменту введения в действие Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г.

Федеральный закон внес кардинальные изменения прежде всего в территориальную основу местного самоуправления. В отличие от прежнего закона все основные требования по созданию муниципальных образований установлены теперь в самом Федеральном законе. Субъектам Российской Федерации было предписано до 1 марта 2005 г. установить границы муниципальных образований и наделить их соответствующим статусом городского, сельского поселения, городского округа и муниципального района. В целом, необходимо заметить, что данный процесс протекал достаточно сложно и болезненно. Он вызвал противостояние как у органов местного самоуправления, так и у населения существующих муниципальных образова-

ний, поскольку связан, прежде всего, с изменением исторически устоявшихся административно-территориальных границ, экономических связей между территориальными единицами, да и просто сознания людей.

Первоначально в Ивановской области предполагалось сохранить существующую территориальную организацию. В этом случае в области должно было появиться свыше 140 поселений, 21 муниципальный район и 6 городских округов. Первым шагом областного Законодательного собрания стало принятие почти тридцати законов, уточняющих тип населенных пунктов в разных районах (только 1 июля 2004 г. было принято 17 таких законов<sup>14</sup>), при этом в категорию сельских были переведены десятки рабочих поселков. В результате на территории Ивановской области было создано 154 поселения, из них 129 сельских поселений и 25 городских поселений.

Следующим шагом стало принятие закона Ивановской области «О муниципальных районах и городских округах» от 29 сентября 2004 г.<sup>15</sup>, в соответствии с которым в области первоначально было образовано 6 муниципальных районов и 21 городской округ (большинство из них ранее были сельскими районами). Закон прошел трудную процедуру принятия, депутатам пришлось преодолевать вето губернатора области. Однако в связи с протестом прокурора Ивановской области депутатам Законодательно-

го собрания вновь пришлось вернуться к рассмотрению данного закона. 12 января 2005 г. закон Ивановской области «О муниципальных районах и городских округах» был принят в окончательной редакции<sup>16</sup>. Теперь на территории Ивановской области созданы 21 муниципальный район и 6 городских округов. Таким образом, на территории Ивановской области в общей сложности было создано 181 муниципальное образование вместо ранее действовавших 27 муниципальных образований. Следует также заметить, что Законодательное собрание до сих пор уточняет состав и границы территорий городских и сельских поселений, внося изменения в соответствующие областные законы. Например, 12 октября 2005 г. был принят Закон Ивановской области «Об исключении из учетных данных населенных пунктов в Комсомольском районе»<sup>17</sup>.

В отношении органов местного самоуправления вновь созданных муниципальных образований был принят Закон Ивановской области от 22 декабря 2004 г. «О наименовании, сроках полномочий представительных органов и глав городских и сельских поселений в муниципальных районах»<sup>18</sup>. Данным Законом было установлено официальное наименование представительного органа городского и сельского поселения — Совет, включая наименование соответствующего поселения, а для главы муницип-

<sup>14</sup> Собрание законодательства Ивановской области. 2004. № 13(247).

<sup>15</sup> Собрание законодательства Ивановской области. 2004. № 19(253).

<sup>16</sup> Собрание законодательства Ивановской области. 2005. № 3(261).

<sup>17</sup> Собрание законодательства Ивановской области. 2005. № 20(278).

<sup>18</sup> Собрание законодательства Ивановской области. 2004. № 24(258).

ципального образования — глава поселения. Данная норма полностью соответствует Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г., ст. 34 которого возлагает установление наименования представительного органа, главы муниципального образования и местной администрации на субъект РФ. В данном случае областной законодатель поступил не последовательно лишь в том, что упустил из виду исполнительно-распорядительный орган поселений, наличие которого является тоже обязательным.

Что же касается других положений рассматриваемого областного закона, то в них установлены также численный состав представительного органа, срок полномочий представительного органа и главы поселения, порядок избрания главы поселения. Так, в частности, срок полномочий депутатов Совета первого созыва составляет 5 лет, а первый срок полномочий главы поселения совпадает со сроком полномочий Совета. Численный состав депутатов зависит от численности населения и определен следующим образом: менее 1000 жителей — 8 депутатов, от 1000 до 10 000 жителей — 12 депутатов, от 10 000 до 30 000 — 16 депутатов, от 30 000 до 100 000 — 20 депутатов. Глава поселения избирается на первый срок полномочий путем проведения муниципальных выборов, если иное решение не принято на референдуме (сходе граждан) по вопросу о структуре органов местного самоуправления.

В соответствии с названной ст. 34 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г., данные вопросы регулируются уставом муниципального образования. Однако если учитывать, что речь идет о вновь созданных муниципальных образованиях, где еще не избраны соответствующие органы местного самоуправления и не принят устав муниципального образования, то областной законодатель вполне правомерно взял на себя право урегулировать данные вопросы лишь для депутатов представительного органа поселения первого созыва и главы поселения, избираемого на первый срок полномочий. В дальнейшем, как это определено в областном законе, данные вопросы регулируются уставом муниципального образования.

Важным этапом создания новой системы местного самоуправления на территории области стало проведение муниципальных выборов. Прежде всего, необходимо было разработать и принять новое избирательное законодательство, в особенности для вновь созданных муниципальных образований — городских и сельских поселений.

Закон Ивановской области «О выборах в поселениях» был принят Законодательным собранием 27 января 2005 г. и подписан губернатором области 17 февраля 2005 г.<sup>19</sup>. 25 марта 2005 г. был принят также Закон Ивановской области «Об определении даты выборов депутатов Советов и Глав городских и сельских поселений»<sup>20</sup>. Да-

<sup>19</sup> Собрание законодательства Ивановской области. 2005. № 5(263).

<sup>20</sup> Собрание законодательства Ивановской области. 2005. № 7(265).

та выборов депутатов Советов и глав городских и сельских поселений была определена на 26 июня 2005 г. В нашей области подобные выборы состоялись первыми среди субъектов Центрального федерального округа (за исключением Москвы), поэтому оправданным было пристальное внимание, проявленное к ним.

Необходимо было избрать 154 главы поселений (были выдвинуты — 533 человека, зарегистрированы — 511 человек) и 1716 депутатов (были выдвинуты — 2727 человек, зарегистрированы — 2668 человек). Следует заметить, что опасения относительно явки избирателей не оправдались. Закон Ивановской области «О выборах в поселениях» предусматривает, что выборы признаются состоявшимися в случае участия в них не менее 20% зарегистрированных избирателей. Выборы были признаны состоявшимися во всех муниципальных образованиях, при этом явка избирателей в сельских поселениях была значительно выше, чем в городских, и достигала порой около 80%. В результате были избраны 153 главы поселения и 1714 депутатов городских и сельских поселений первого созыва.

Закон Ивановской области «О выборах в городских округах и муниципальных районах» так и не был принят, хотя соответствующий законопроект был внесен в Законодательное собрание еще в конце 2004 года. В результате выборы депутатов представительных органов и глав муниципальных районов и городских округов проводились 4 декабря 2005 г. в соответствии с Законом

Ивановской области «О выборах» от 27 июня 2003 г., который является не до конца проработанным и противоречит ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 12 июня 2002 г. На практике это привело к различным казусным ситуациям, которые приходилось разрешать соответствующим избирательным комиссиям, руководствуясь в основном ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

18 апреля 2005 г. Законодательное собрание Ивановской области принимает Закон «О внесении изменений и дополнений в Закон Ивановской области “О референдумах”»<sup>21</sup>. Данные изменения и дополнения коснулись, прежде всего, голосования по вопросу изменения границ муниципального образования либо его преобразования, а также по вопросу голосования по отзыву депутата, члена выборного органа и выборного должностного лица местного самоуправления. Если по первому вопросу изменения носят достаточно существенный характер, то по вопросу отзыва областной законодатель ограничился механическим переписыванием положений Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. К сожалению, сам Федеральный закон от 6 октября 2003 г. недостаточно подробно регулирует механизм отзыва. Он установил, что голосо-

<sup>21</sup> Собрание законодательства Ивановской области. 2005. № 8(266).

ние по отзыву проводится в порядке, установленном федеральным законом и принимаемым в соответствии с ним законом субъекта Федерации для проведения местного референдума, с учетом особенностей, предусмотренных данным Федеральным законом. На наш взгляд, такое решение федерального законодателя является неверным и способно повлечь серьезные проблемы при правоприменении. В ходе процедуры отзыва выборного лица будут складываться правоотношения, имеющие качественно иные по сравнению с процедурой референдума субъектный состав и правовое содержание. Это касается, в частности, агитации по вопросам отзыва, использования средств массовой информации, финансирования кампании по отзыву и т. д. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. также практически не устанавливает особенности процедуры отзыва, с учетом которых должно применяться законодательство о референдуме. Это создает «правовой капкан»: проводить некоторые этапы процедуры отзыва на основе законодательства о референдуме невозможно, проводить иначе — запрещает Федеральный закон. На наш взгляд, необходимо оставить уже сложившуюся практику прежних лет, т. е. принимать отдельный законодательный акт о порядке отзыва выборных лиц местного самоуправления. Если федеральный законодатель не решился предусмотреть обязательность принятия такого закона субъекта Федерации, значит, регулирование указанного порядка остается его обязанностью.

Единственным выходом, позволяющим обеспечить должную процедуру отзыва выборных лиц местного самоуправления, остается принятие специального федерального закона.

Законодательное собрание Ивановской области третьего созыва под завершение своей деятельности приняло еще ряд законов в области местного самоуправления.

12 октября 2005 г. Законодательное собрание Ивановской области принимает закон «О признании утратившими силу законодательных актов Ивановской области, регулирующих отношения в сфере государственной регистрации уставов муниципальных образований в Ивановской области»<sup>22</sup>. Данный закон был принят в связи с тем, что согласно ст. 44 нового Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 года порядок регистрации устава муниципального образования теперь должен регулироваться федеральным законом.

Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2005 г. было предписано до 1 января 2006 г. законом субъекта Российской Федерации определить порядок решения вопросов местного значения вновь образованных поселений. Закон Ивановской области «О порядке решения вопросов местного значения городских и сельских поселений в муниципальных районах Ивановской области» принимается Законодательным собранием

<sup>22</sup> Собрание законодательства Ивановской области. 2005. № 20(278).

25 ноября 2005 г.<sup>23</sup>. Данным законом были предусмотрены группы вопросов местного значения вновь образованных городских и сельских поселений муниципальных районов Ивановской области, которые органы местного самоуправления решают с 1 января 2006 г., с 1 января 2007 г. и с 1 января 2008 г.

В переходный период, установленный Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» до 1 января 2009 г., органы местного самоуправления муниципальных районов Ивановской области осуществляют решение вопросов местного значения поселений, входящих в состав данных муниципальных районов, за исключением вопросов, отнесенных данным областным законом к компетенции органов местного самоуправления поселений.

Этим же Законом было установлено, что в 2006 г. формирование, утверждение и исполнение бюджетов органами местного самоуправления поселений не производится. Доходы и расходы вновь созданных поселений в муниципальных районах предусматриваются в качестве составной части бюджета муниципального района, в состав которого входят указанные поселения. Налоговые доходы, установленные ст. 61 Бюджетного кодекса РФ, подлежащие зачислению в бюджеты вновь созданных поселений, зачисляются в бюджеты муниципального района, в состав которого входят указанные поселения.

Подобная норма появилась в законе Ивановской области на основе ст. 2 Федерального закона № 129-ФЗ «О внесении изменений в статьи 83 и 85 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Федеральный закон «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений» и в ст. 7 Федерального закона «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации о налогах и сборах»<sup>24</sup>.

Вместе с тем возникает ряд вопросов: на каком основании городские и сельские поселения были лишены права формировать, утверждать и исполнять местный бюджет; каким образом должны финансироваться вопросы местного значения, решаемые органами местного самоуправления поселений. На наш взгляд, этот вопрос остался непродуманным как на федеральном уровне, так и на уровне Ивановской области.

В целом необходимо заметить, что работа над новым областным законодательством о местном самоуправлении проходит на крайне неудовлетворительном уровне и носит в основном ситуационный, можно даже сказать «пожарный» характер. То есть очередной областной закон принимается лишь в случае, когда «поджимают» сро-

<sup>23</sup> Собрание законодательства Ивановской области. 2005. № 23(281).

<sup>24</sup> СЗ РФ. 2005. № 42. Ст. 4216.

ки принятия, установленные федеральным законодателем. Такая ситуация кажется не вполне понятной хотя бы в связи с тем, что само Законодательное собрание Ивановской области третьего созыва неоднократно устанавливало план соответствующих законодательных мероприятий. Об одном из постановлений Законодательного собрания от 18 марта 2004 г. уже было сказано. Вместе с тем 29 сентября 2005 г. Законодательное собрание Ивановской области принимает Постановление № 274 «О резолюции седьмого съезда депутатов Ивановской области «О взаимодействии депутатов Законодательного собрания и представительных органов местного самоуправления по реализации реформ»». В самой резолюции подчеркивается, что перед депутатами сто-

ит серьезная задача законодательного обеспечения реформы местного самоуправления и в самое ближайшее время необходимо принять более 40 областных законов по реализации реформы местного самоуправления. Вполне логичен вопрос: почему они не были приняты ранее? Ведь Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» вступил в силу в большей своей части с 1 января 2006 г., т. е. через три месяца после принятия Постановления № 274. А если учесть тот факт, что 4 декабря 2005 г. были проведены выборы депутатов Законодательного собрания Ивановской области четвертого созыва, то эта законодательная деятельность становится ближайшей перспективой уже для нового созыва депутатов.

# Реформирование государственной службы Российской Федерации: первые итоги

*Вагина Л. В.*

Реформа государственной службы Российской Федерации имеет богатую историю, а точнее предысторию. На протяжении 1990-х гг. предпринималось несколько попыток реформирования государственной службы, но ни одна из них до практического выполнения доведена не была. Шло противоречивое становление российской государственности в новых условиях отказа от административно-командной системы, активного внедрения рыночных отношений и ухудшения социально-экономических условий большей части российских граждан. Да и сами органы государственной власти претерпевали перманентные изменения. Только в 1990-е гг. реорганизация Правительства РФ проводилась десять раз. И каждый раз значительную часть государственных служащих выводили за штат, они находились в полном неведении о возможности продолжения прохождения государственной службы. В условиях организационной и кадровой нестабильности пассивность стала главной стратегией выживаемости государственного аппарата.

Официально реформирование государственной службы началось летом 2001 г., когда Президент РФ утвердил «Концепцию реформирования системы государственной службы Российской Федерации» и федеральную целевую программу

**Людмила Владимировна Вагина** — кандидат экономических наук, доцент кафедры государственной службы и кадровой политики Российской академии государственной службы при Президенте РФ.

«Реформирование государственной службы Российской Федерации»<sup>1</sup>.

Целью реформирования государственной службы провозглашалось кардинальное повышение эффективности в интересах развития гражданского общества и укрепления государства; создание целостной системы государственной службы с учетом исторических, культурных, национальных и иных особенностей Российской Федерации.

Основными задачами реформирования государственной службы были определены следующие: приведение системы государственной службы и технологий профессиональной деятельности государственных служащих в соответствие со сложившимися общественными отношениями и новыми экономическими условиями.

Координатором программных мероприятий выступила Администрация Президента РФ, которая обеспечивает комплексную реализацию государственной политики в области реформирования государственной службы через действующие федеральные и региональные программы, взаимодействие федеральных государственных органов, администраций субъектов РФ, органов местного самоуправления. Администрация Президента РФ ежегодно утверждает развернутый перечень предстоящих мероприятий, уточняет реализуемые проекты и рассматривает материалы о ходе осуществления программы.

Государственные заказчики — министерства труда и социального развития, экономического развития и торговли, внутренних дел, обороны —

готовят предложения и обоснования по первоочередным проектам (мероприятиям), осуществляют разработку технических заданий на проведение конкурсов и тендеров на реализацию этих мероприятий, осуществляют контроль за реализацией программы в пределах своей компетенции.

Специфика реформы государственной службы Российской Федерации состоит в том, что она не может быть проведена иначе как самими государственными служащими и лицами, замещающими государственные должности. Реформа государственной службы не является бесплатным мероприятием ни в финансовом, ни в социальном планах. Если финансовое обеспечение в первом приближении можно приравнять к стоимости федеральной целевой программы «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003–2005 гг.)» и далее на период до 2007 г., то в социальном плане оценки пока не проведены.

Реформа государственной службы обеспечена политической волей Президента РФ, проводится с использованием отечественного и зарубежного опыта, во многом держится на дисциплине и ответственности, присущих государственным служащим.

Государственная служба Российской Федерации являет собой комплексный социально-правовой институт, представленный на двух уровнях государственной власти — федеральном и уровне субъектов федерации, и в трех видах — гражданская, военная, правоохранительная. При этом гражданская служба осуществляется на

<sup>1</sup> См.: СЗ РФ. 2002. № 47. Ст. 4664; СЗ РФ. 2005. № 51. Ст. 5514.

двух уровнях государственной власти — федеральная государственная гражданская служба и государственная гражданская служба субъектов Федерации. А военная и правоохранительная службы являются видами федеральной государственной службы.

В государственном органе могут одновременно учреждаться должности государственной службы нескольких видов.

В настоящее время указами Президента РФ приняты:

- табель соответствия воинских званий военнослужащих, проходящих военную службу по контракту, классным чинам государственных гражданских служащих<sup>2</sup>;
- табель соответствия основных типовых воинских должностей военнослужащих, проходящих военную службу по контракту, должностям государственной гражданской службы;
- табель соотношения окладов по некоторым типовым воинским должностям военнослужащих, проходящих военную службу по контракту<sup>3</sup>.

Взаимосвязь государственной гражданской и муниципальной службы обеспечивается посредством:

- единства основных квалификационных требований к должностям гражданской службы и должностям муниципальной службы;
- единства ограничений и обязательств при прохождении

гражданской и муниципальной службы;

- единства требований к профессиональной подготовке, переподготовке и повышению квалификации гражданских и муниципальных служащих;
- учета стажа муниципальной службы при исчислении стажа гражданской службы и стажа гражданской службы при исчислении стажа муниципальной службы;
- соотносительности основных условий оплаты труда и социальных гарантий гражданских и муниципальных служащих;
- соотносительности основных условий государственного пенсионного обеспечения граждан, проходивших гражданскую службу и граждан, проходивших муниципальную службу.

Пункт «т» ст. 71 Конституции РФ относит федеральную государственную службу к предмету исключительного ведения Российской Федерации. Следовательно, и правовое регулирование, и организация федеральной государственной службы всех видов — это предмет ведения Российской Федерации.

Достаточно долго дискуссионным оставался вопрос: в чьем ведении находится государственная служба субъектов Российской Федерации?

ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации»<sup>4</sup> за-

<sup>2</sup> СЗ РФ. 2002. № 23. Ст. 2132.

<sup>3</sup> СЗ РФ. 2004. № 41. Ст. 4017.

<sup>4</sup> СЗ РФ. 2003. № 22. Ст. 2063.

крепил следующее распределение полномочий в вопросах государственной службы субъектов Федерации: правовое регулирование государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Федерации, а ее организация — в ведении субъекта Российской Федерации. Поэтому чрезвычайно важным становится вопрос о смысле термина «организация государственной службы».

В Концепции реформирования системы государственной службы Российской Федерации, утвержденной Президентом РФ, перечислены все составляющие понятия «организация государственной службы». Организация государственной службы включает в себя:

- систему должностей государственной службы, в том числе их распределение по категориям и группам;
- квалификационные требования к государственным служащим;
- реестры должностей государственной службы;
- должностные (служебные) регламенты.

На пути реформирования государственной службы РФ существенную трудность представляет реализация принципа ранжирования должностей и званий в аппарате государственного управления. А этот принцип способствует превращению аморфной массы государственных служащих в четко организованные и иерархически прилаженные друг к другу подразделения,

качественно и высокопрофессионально выполняющие свою работу.

Осуществление принципа ранжирования требует проведения двух классификаций по иерархической вертикали: перечисления должностей и разбивки их на основные группы; подразделение классов чинов на группы, которые соответствовали бы группам первой вертикали. Установлено четыре категории — руководители, помощники, специалисты, обеспечивающие специалисты; и пять групп должностей государственной службы — высшие, главные, ведущие, старшие, младшие. Классификация должностей (первая вертикаль) основное внимание уделяет не исполнителю, не лицу, а самой организационной структуре с ее ячейками — должностями.

Классные чины присваиваются служащим, замещающим определенные должности. Классификация чинов главный акцент обращает к исполнителю и таким его данным как образование, стаж работы, уровень профессионализма и квалификации, личные заслуги. Каждой категории и группе должностей поставлены в соответствие классные чины и квалификационные требования.

В число квалификационных требований входят требования к уровню профессионального образования, стажу государственной службы или стажу работы по специальности, профессиональным знаниям, навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей. Требования к уровню профессионального образования перечислены в федеральном законе «О государственной гражданской служ-

бе РФ»<sup>5</sup>. Требования к стажу гражданской службы (государственной службы иных видов) или стажу (опыту) работы по специальности определены соответствующим Указом Президента РФ<sup>6</sup>. Квалификационные требования к профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей, устанавливаются локальными нормативными актами и включаются в должностной регламент.

В должностной регламент включаются:

- 1) квалификационные требования к уровню и характеру знаний и навыков, предъявляемых к гражданскому служащему, замещающему соответствующую должность гражданской службы, а также к образованию, стажу гражданской службы (государственной службы иных видов) или стажу (опыту) работы по специальности;
- 2) должностные обязанности, права и ответственность гражданского служащего за неисполнение (ненадлежащее исполнение) должностных обязанностей в соответствии с административным регламентом государственного органа, задачами, функциями структурного подразделения государственного органа и функциональными особенностями замещаемой в нем должности гражданской службы;
- 3) перечень вопросов, по которым гражданский служащий вправе или обязан самостоятельно

принимать управленческие и иные решения;

- 4) перечень вопросов, по которым гражданский служащий вправе или обязан участвовать при подготовке проектов нормативных правовых актов и (или) проектов управленческих и иных решений;
- 5) сроки, процедуры подготовки, рассмотрения проектов управленческих и иных решений, порядок согласования и принятия данных решений;
- 6) порядок служебного взаимодействия гражданского служащего в связи с исполнением им должностных обязанностей с гражданскими служащими того же органа, гражданскими служащими иных государственных органов, другими гражданами, а также организациями;
- 7) перечень государственных услуг, оказываемых гражданам и организациям в соответствии с административным регламентом государственного органа;
- 8) показатели эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности гражданского служащего.

Поскольку правовое регулирование государственной службы является предметом совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, нормы права федерального и регионального уровней в вопросах государственной службы оказывают взаимовлияние. Ряд норм ФЗ «О государственной гражданской службе Российской

<sup>5</sup> СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3215.

<sup>6</sup> СЗ РФ. 2005. № 40. Ст. 4017.

Федерации» носит рамочный характер, иначе говоря, предполагает развитие в нормативных правовых актах, принятых на уровне субъектов Федерации. При этом локальные нормативные акты государственного органа действуют только в пределах конкретного государственного органа.

Локальными нормативными актами регулируются финансовые выплаты на государственной гражданской службе: закрепляется порядок выплаты премий за выполнение особо важных и сложных заданий, порядок выплаты ежемесячной надбавки за особые условия гражданской службы, порядок выплаты материальной помощи и единовременного поощрения за счет средств фонда оплаты труда.

Правовыми актами государственного органа образуются Комиссия по урегулированию конфликта интересов, Конкурсная комиссия для проведения конкурса на замещение вакантной должности государственной гражданской службы, Аттестационная комиссия.

Правовым актом государственного органа утверждаются специфические показатели эффективности и результативности деятельности государственного органа, принятия и исполнения управленческих и иных решений, а также правового, организационного и документационного обеспечения исполнения указанных решений в соответствии с особенностями его задач и функций.

Государственными органами устанавливается служебный распорядок, регламентирующий режим службы (работы) и отдыха, а также структура и штатное расписание в пределах фонда оплаты труда с учетом реестра долж-

ностей гражданской службы и актов, регламентирующих нормативную численность соответствующих структурных подразделений. Сферы деятельности и компетенция структурных подразделений определяются в положениях о структурных подразделениях.

Обращает на себя внимание некоторое «ужесточение» федеральных норм, регулирующих государственную службу. В частности, ранее указы Президента РФ, регламентирующие важнейшие кадровые технологии в системе государственной службы, имели предписывающий характер только для федеральных государственных служащих, а для региональной государственной службы носили рекомендательный характер. Вновь принятые Указы по аттестации, квалификационному экзамену, конкурсу на замещение вакантных должностей, о примерной форме служебного контракта о прохождении государственной службы и замещении должности государственной гражданской службы, об утверждении Положения о персональных данных государственного служащего и ведении его личного дела распространяются как на федеральный, так и региональный уровень государственной службы.

В то же время в ФЗ «О государственной гражданской службе РФ» впервые появились нормы, которые давно введены и действуют для государственных служащих ряда субъектов Российской Федерации. Это касается, прежде всего, некоторых государственных социальных гарантий.

На федеральном уровне только сейчас появилась правовая норма, дающая право государственным гражданским служащим при определенных усло-

виях на единовременную субсидию для приобретения жилой площади. Приобретение жилья, либо беспроцентной ссуды на индивидуальное или кооперативное строительство или на его покупку, а также льготы по оплате коммунальных услуг за счет бюджетов субъектов Федерации, начиная с середины 1990-х гг., содержали региональные законы республики Башкортостан, Алтайского, Красноярского, Приморского края, Белгородской, Волгоградской, Воронежской, Костромской, Ленинградской, Омской, Псковской, Свердловской, Тульской, Тюменской, Челябинской областей.

Важнейшей частью регионально-го законодательства являются нормативно-правовые акты, регламентирующие материально-финансовые стимулы труда госслужащих. Однако опережающее развитие регионально-го законодательства помимо положительных моментов имеет и отрицательные последствия. В частности, создается дисбаланс в социальном и правовом статусе федеральных государственных служащих и государственных служащих субъектов Федерации.

Мотивацию сотрудников органов государственного управления, безусловно, повышают материальные стимулы и, прежде всего, система денежного содержания.

Несмотря на то что природа денежных выплат в системе государственной службы одна — это плата за труд, денежные выплаты в различных органах государственной власти называются по-разному:

- денежное содержание (заработная плата государственных гражданских служащих),

- денежное вознаграждение (заработная плата лиц, замещающих государственные должности),
- денежное довольствие (заработная плата в некоторых видах федеральной государственной службы).

В силу ограничений, накладываемых законодательством на возможность получения государственным служащим иных доходов помимо основного места работы, денежное содержание рассматривается как основное средство его материального обеспечения, стимулирования профессиональной служебной деятельности и является мощным стимулом повышения результатов труда.

Денежное содержание состоит из месячного оклада в соответствии с замещаемой должностью гражданской службы, месячного оклада в соответствии с присвоенным классным чином, ежемесячной надбавки за выслугу лет, надбавки за особые условия государственной службы, премий за выполнение особо важных и сложных заданий и ежемесячного поощрения. По ряду должностей устанавливается ежемесячная процентная надбавка за работу со сведениями, составляющими государственную тайну. В случаях, установленных законодательством, к денежному содержанию гражданского служащего устанавливается районный коэффициент. Размеры окладов денежного содержания (сумма должностного оклада и оклада за классный чин) ежегодно индексируются с учетом уровня инфляции.

В системе государственной гражданской службы оплата труда может осуществляться в следующих формах:

- денежное содержание — должностной оклад + оклад за классный чин + дополнительные выплаты (надбавки за особые условия государственной службы, за стаж, премия, денежное поощрение);
- денежное вознаграждение — единая выплата, в которой учитываются должностной оклад, оклад за классный чин и ежемесячные надбавки к должностному окладу за выслугу лет, за особые условия государственной службы, за работу со сведениями, составляющими государственную тайну, но не учтены премия и ежемесячное денежное поощрение;
- особый порядок оплаты труда, при котором оплата труда производится в зависимости от показателей эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности.

За безупречную и эффективную гражданскую службу применяются следующие виды поощрения и награждения:

- объявление благодарности с выплатой единовременного поощрения;
- награждение почетной грамотой государственного органа с выплатой единовременного поощрения или с вручением ценного подарка;
- выплата единовременного поощрения в связи с выходом на

государственную пенсию за выслугу лет;

- поощрение Правительства Российской Федерации;
- поощрение Президента Российской Федерации;
- присвоение почетных званий Российской Федерации;
- награждение знаками отличия Российской Федерации;
- награждение орденами и медалями Российской Федерации.

Таким образом, предусмотрены и регламентированы как материально-финансовые, так и моральные формы стимулирования труда государственных служащих.

Реформа государственной службы стартовала несколько раньше административной и бюджетной реформы. К настоящему моменту удалось привести в соответствие задачи и сроки основных этапов реализации программных мероприятий реформы государственной службы мероприятиям по установлению системы органов законодательной, исполнительной и судебной власти, порядка их организации и деятельности. Разрабатываемые должностные регламенты государственных гражданских служащих не противоречат административным регламентам государственных органов<sup>7</sup>.

Качественная разработка и внедрение должностных регламентов — это только малая часть планируемых действий по унификации и совершенствованию служебной деятельности государственных гражданских служащих.

<sup>7</sup> Постановление Правительства РФ от 11 ноября 2005 г. «О порядке разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг» // СЗ РФ. 2005. № 47. Ст. 4933.

На сегодняшний день принят целый пакет нормативных документов, на основании которого выстраивается модель исполнения государственных функций и оказания государственных услуг. Шаги по принятию административных регламентов органов власти, а на их основе административных процедур, которым обязаны следовать государственные гражданские служащие, являются интересной инициативой Правительства РФ по повышению прозрачности процессов, происходящих во властных структурах.

Подходы к повышению качества исполнения государственных функций строятся на обеспечении «прозрачности», информационной открытости в деятельности государственных органов, отработке методической базы для разработки и внедрения административных регламентов, работающих инструментов подотчетности органов государственной власти гражданскому обществу.

В центре реформирования общественного сектора находится система управления государственными и муниципальными финансами. В ней происходит процесс перехода от парадигмы «управление затратами» к парадигме «управление результатами». На этом принципе строятся

- реформа межбюджетных отношений: разграничение бюджетных полномочий между федеральными, региональными и местными органами публичной власти;
- реформа бюджетного процесса: разграничение бюджетных пол-

номочий между высшими органами исполнительной власти — правительство, администрации в российских регионах и «линейными» органами исполнительной власти — федеральные министерства, ведомства на уровне субъектов Федерации;

- реформа бюджетной сети: разграничение бюджетных полномочий внутри каждого органа исполнительной власти — между министерствами и подведомственными ему федеральными агентствами и службами, а также другими организациями, предоставляющими бюджетные услуги.

Как на уровне государственного органа финансирование ведется на достижение поставленных результатов (а не по сметам расходов), так и в системе государственной службы идут пилотные проекты по установлению особого порядка оплаты труда гражданских служащих в зависимости от показателей эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности, определяемых в срочном служебном контракте.

Мы обозначили лишь несколько тезисов о положительных итогах реформы государственной службы. Успехов на пути реформирования больше, чем обозначено. Досадно, что есть и упущения, и ошибки, и просто просчеты. Но процесс реформирования государственной службы Российской Федерации продолжается, оставаясь приоритетным направлением государственного строительства.

# Милитократия и демократия в России XXI века

*Крыштановская О. В.*

**М**илитократия — это власть военных. После победы в 2000 г. на президентских выборах полковника госбезопасности В. В. Путина во властные структуры хлынул поток людей в погонах. Теперь в России каждый четвертый представитель элиты — военный, и их число продолжает возрастать. Чем объяснить этот процесс, какие опасности он в себе таит?

## Проект «президент-военный»

Хорошо известно, что Путин стал президентом благодаря тому, что на нем, как на «преемнике», остановила выбор стратегическая группа, работавшая на Б. Н. Ельцина.

Поиски преемника начались уже в 1998 г., когда были согласованы основные параметры личности кандидата на пост президента: довольно молодой военный с опытом политической деятельности и лояльный к действующей власти. Желательно — умный, прагматичный и гибкий. Кастинг кандидатов в «преемники» начался с назначения Н. И. Бордюжи в 1998-м секретарем Совета безопасности РФ. Обсуждались также кандидатуры А. И. Лебеда, Е. М. Примакова, С. В. Степашина, но лучшим был признан

**Ольга Викторовна Крыштановская** — доктор социологических наук, директор Института прикладной политики, заведующая сектором изучения элиты Института социологии РАН.

Путин. Почему в итоге было решено, что новым президентом должен стать человек в погонах?

В Советском Союзе военные ведомства служили столпами власти, но никогда не претендовали на прямое вмешательство в политику. Офицеров не принято было назначать на высокие гражданские посты, более того, их ведомства нередко оказывались подчинены гражданским лицам — партийным функционерам. Так, анализ назначений на руководящие посты разных уровней в КГБ СССР за 1989–1991 гг. показал, что каждый десятый руководитель этого ведомства «парашютировал» на свой пост из рядов партийной или комсомольской номенклатуры, а низшие ее этажи служили КГБ источником кадров (40 процентов его руководителей имели в прошлом опыт комсомольской или партийной работы<sup>1</sup>).

В высших эшелонах власти военные составляли совсем немногочисленную группу: традиционно членами Политбюро ЦК КПСС бывали министры обороны, внутренних дел и глава КГБ, а в 1981-м, при Л. И. Брежнев, — только два министра<sup>2</sup>. Накануне перестройки к этой группе относилось примерно 10 процентов членов ЦК КПСС, причем «весомее» всех был представлен армейский генералитет (от двадцати до

тридцати человек в разные периоды) и всего лишь один-три руководителя МВД и КГБ<sup>3</sup>.

При М. С. Горбачеве репутация силовых ведомств была подорвана; общественное мнение оценивало их деятельность резко отрицательно. Начавшийся распад усилился при Ельцине, когда число самостоятельных военных ведомств федерального уровня перевалило за двадцать — главным образом за счет расчленения КГБ СССР. На его базе были образованы Служба внешней разведки РФ (Первое главное управление), Федеральная служба охраны РФ (Девятое управление), Федеральная пограничная служба РФ (Погранвойска при КГБ), Федеральное агентство правительственной связи и информации (Управление правительственной связи), Главное управление специальных программ при Президенте РФ (Пятнадцатое управление) и др. Возникли и совершенно новые структуры, сформированные преимущественно из офицеров КГБ<sup>4</sup>.

Увеличение числа военных ведомств соответствовало политическим настроениям в обществе, которое видело в военных (и особенно в сотрудниках спецслужб) угрозу гражданским свободам и правам человека, а потому требовало, чтобы были

<sup>1</sup> Источник: База данных советской и российской элиты сектора изучения элиты Института социологии РАН (1989–2005).

<sup>2</sup> Политбюро (Президиум) ЦК партии в 1917–1989 гг.: Персоналии. — М.: ВКШ при ЦК ВЛКСМ, 1990. С. 13.

<sup>3</sup> Например, из 281 члена ЦК КПСС, избранных на XXVII съезде КПСС (1989), военных было 30 чел., в том числе 26 армейских генералов, один глава МВД СССР, три руководителя КГБ СССР (Известия ЦК КПСС. 1989. № 2. С. 43–114.).

<sup>4</sup> Подробнее о реформировании спецслужб в России см.: Мухин А. А. Кто есть мистер Путин и кто с ним пришел?: Досье на Президента России и его спецслужбы. — М.: ГНОМ, 2002. С. 135–253.

расформированы ведомства-«монстры», сокращены военные расходы и прекращено преследование инакомыслящих. В результате реформ 1991–1995 гг. КГБ был расчленен и деморализован, а Российская армия обнищала и пришла в упадок. Все это происходило на фоне общего ослабления репрессивного аппарата и сплошной коррумпированности правоохранительных структур.

Масштаб этих разрушительных процессов был настолько велик, что

начал угрожать не только обществу, но и самой элите. В последние годы правления Ельцина стало ясно, что без укрепления государства она может потерять свои позиции. По плану стратегической элиты Путин должен был стать лидером, который бы консолидировал общество, восстановил его управляемость, усилил контрольные функции государства и породил ряд советских властных институтов — в соответствии со стремлениями как элиты, так и общества.

## Восхождение военных

К моменту прихода к власти В. В. Путина общественное мнение явно склонялось к необходимости сильной рукой навести в стране порядок. В отличие от других элитных групп, чей образ граждане прочно связывали с воровством, коррупцией, демагогией, военные сохраняли репутацию честных, ответственных, политически неангажированных, исполнительных профессионалов, следующих принципу «сказано — сделано». Кроме того, в условиях общего распада государственных институтов военные сохранили организацию, построенную на дисциплине и единоначалии, а также прямо связанную с федеральным Центром. Многочисленные региональные военные структуры пронизывали все общество, что, казалось, позволяло использовать их как управленческую сеть и «силу порядка».

Президент-военный был призван не только упорядочить работу государственных органов, но и повысить

надежность и исполнительность каждого служащего на всех этажах государственной машины. Кратчайшим путем решения этой задачи виделось привлечение на государственную работу людей, привыкших к военной дисциплине, коллективным действиям и безоговорочному подчинению начальнику. Расчет делался на возрождение бюрократической дисциплины с помощью «мобилизационной политики», то есть призыва на государственную службу людей в погонах. Механическая исполнительность солдата казалась быстрым и простым способом вернуть власти функциональную эффективность.

Массовое привлечение военных на государственную службу было продиктовано и отсутствием институционального кадрового резерва госслужащих. Советская номенклатура была сильна именно своей методичной работой с таким резервом, который формировали постоянно и для

всех уровней власти. Перестройка и последовавшие за ней реформы разрушили этот институт. При Б. Н. Ельцине появилась разночинная по своему происхождению элита, рекрутированная из самых экзотических социальных групп и не имевшая серьезного управленческого опыта. Выходцы из номенклатуры по-прежнему составляли костяк элиты, но претендовать на первые роли они могли только на местах.

Кадровый вакуум вызвал к жизни людей «большого скачка», сделавших головокружительную карьеру. К их числу принадлежал и сам Путин, за пять лет прошедший путь от вице-мэра до президента. Быстро перемещаясь с одного высокого поста на другой, он не успевал подтягивать своих людей и какое-то время оставался почти без поддержки. Это накладывало серьезный отпечаток на проводимые им реформы, вынуждая искать опору в действующих кадрах, даже если те его не устраивали. Кадровая чехарда, сопровождавшая все правление Ельцина, сменилась штилем: никого не увольняли.

В этих условиях новому президенту было особенно важно формирование группы поддержки. Первый призыв затронул тех, кого Путин знал и кому доверял: его сослуживцы и земляки. Опорой главы государства сразу стали офицерский корпус, сотрудники силовых и правоохранительных структур, специалисты воен-

но-промышленного комплекса. Постепенно вокруг Путина сформировалась группа его прежних коллег по работе и знакомцев, которые вслед за своим патроном совершают большой скачок.

Данные исследования «Путинская элита» свидетельствуют о том, что это подтягивание «своих людей» в целом мало отличалось от прежних образцов: земляков тянули за собой в Москву и Брежнев, и Горбачев, и Ельцин. Главными отличительными особенностями путинской элиты были: снижение доли «интеллектуалов», имеющих ученую степень; уменьшение и без того крайне низкого представительства женщин; «провинциализация» элиты и резкое увеличение числа военных<sup>5</sup> во власти.

Увеличение представительства бизнеса во властных структурах следует отнести к процессам, связанным в большей степени с объективным изменением роли новой буржуазии в обществе, нежели с личными предпочтениями президента. Снижение же доли женщин, провинциализация и «деинтеллектуализация» элиты стала следствием более чем двукратного увеличения доли военных во всех элитных группах.

Можно констатировать, что весь период демократизации в России сопровождался нарастающим присутствием военных во власти. В 1988–2002 гг. их доля возросла почти в семь раз. Особенно сильно милитаризация

<sup>5</sup> Под «военными» здесь и далее я имею в виду людей в погонах всех типов: офицеров армии и флота, пограничной службы, внутренних войск, служб безопасности, МЧС и пр. Для их обозначения еще в 1990-е гг. в политическом сленге закрепилось понятие «силовики», а совокупность военизированных ведомств России стали называть «силовыми структурами».

затронула высшее руководство страны (двенадцатикратный рост). Беспрецедентное увеличение числа людей в погонах во всех структурах власти было вызвано как объективными факторами (рост числа военных ведомств), так и

субъективными («модой» на избрание военных в депутаты или губернаторы). После 2000-го переход военных в экономику и политику приобрел массовый характер.

## «Президентская вертикаль»: военные в регионах

Особенно заметным стало появление военных в регионах, где их представительство среди глав субъектов Федерации увеличилось по сравнению с 1999 г. более чем вдвое. Если еще несколько лет назад принадлежность к органам безопасности избиратели считали большим минусом для кандидата, то после 2000-го настроения и электората, и региональной элиты изменились: именно военным (особенно сотрудникам ФСБ) и те и другие отдают предпочтение. Общество видит в любом чекисте, претендующем на политическую позицию, ставленника Кремля (хотя это далеко не всегда так). Избрание военных губернаторами превращается в моду. Если до 2000 г. эти посты доставались им с большим трудом (например, А. И. Лебедев в Красноярском крае или В. М. Семенову в Карачаево-Черкесии), то после прихода к власти В. В. Путина победы следуют одна за другой: в ноябре 2000-го в Калининградской области побеждает адмирал

В. Г. Егоров, в декабре того же года в Воронежской области — начальник местного управления ФСБ В. Г. Кулаков, а в Ульяновской области — армейский генерал В. А. Шаманов. В мае 2002 г. губернаторами становятся сразу два генерала ФСБ — М. М. Зязиков в Ингушетии и В. Н. Маслов в Смоленской области<sup>6</sup>. Всего же к середине 2002-го среди 88 глав областных администраций (без Чечни) девять были военными.

Однако самое стремительное «нашествие» военных связано с созданием нового «этажа» федеральной власти — аппаратов полномочных представителей президента в семи федеральных округах (2000–2001 гг.). У каждого полпреда — от шести до десяти заместителей, а аппарат насчитывает примерно 150 человек, включая главных федеральных и просто федеральных инспекторов с помощниками. Общая численность новой группы элиты составила примерно полторы тысячи человек<sup>7</sup>. Пять полпредов

<sup>6</sup> Профиль. 2000. 27 ноября. С. 8; Там же. 2001. 15 января. С. 9–10; Там же. 2002. 13 мая. С. 7; Там же. 2002. 27 мая. С. 6.

<sup>7</sup> Регионы России в 1999 г. / Под ред. Н. Петрова. — М.: Московский центр Карнеги, 2001. С. 173–196; Эксперт. 2001. № 5. С. 67.; Еженедельный журнал. 2002. 30 апреля. С. 6–8; [http://www.dosye.ru/russia/ru\\_prez14.htm](http://www.dosye.ru/russia/ru_prez14.htm).

имеют звание генерала, а их заместители на 70 процентов состоят из высших офицеров. Среди главных федеральных инспекторов, курирующих отдельные субъекты Федерации, люди в погонах составляли 34,5 процента, 37,5 процента из них были выходцами из структур КГБ/ФСБ, 12,5 — из МВД, 12,5 — из Федеральной службы налоговой полиции (ФСНП) и 7,5 процента — из контрольных управлений региональных администраций.

Чтобы лучше координировать деятельность силовых и правоохранительных ведомств в каждом округе, были созданы советы безопасности, куда вошли руководители всех соответствующих органов региона (начальники военных гарнизонов, руководители управлений ФСБ, МВД, ФСНП, прокуратуры и пр.). Тем самым полпреды консолидировали силы федеральных структур и противопоставили их региональным. Из-под контроля губернаторов постепенно уходила их главная опора — управления внутренних дел. Деятельность начальников региональных отделений ФСБ, МВД, ФСНП и др. координировали теперь не губернаторы (как это было де-факто до 2000 г.), а полпреды, что лишило местную элиту серьезных рычагов власти. Выстроив вертикаль «президент — полпреды — федеральные инспекторы», Кремль приобрел разветвленную сеть опорных групп во всех без исключения регионах, в значительной степени состоящую из военных. Ни одна из прослоек политической элиты не «военизирована» в такой мере.

Путинские федеральные инспекторы начали проверять деятельность региональных администраций и сразу же обнаружили массу несоответствий и нарушений, причем не только в сфере законодательства. В большинстве регионов сразу же обозначился конфликт между новыми *федералами* и региональной элитой. Губернаторы чувствовали себя униженными из-за потери почти полной бесконтрольности своей власти. В их дела вмешивались теперь не только чиновники из администрации президента и полпреды, но и федеральные инспекторы — по большей части совсем молодые и неопытные чиновники. Раздражение губернаторов вызывала также неопределенность функций полпредов и инспекторов, которые могли заниматься любыми региональными проблемами. С критикой новой системы выступил президент Татарстана М. Ш. Шаймиев, сказавший, что «параллельные функции федеральных и окружных структур плодят новые армии чиновников и ведут к полной неразберихе»<sup>8</sup>.

Однако расплывчатость функций имела свои плюсы: она позволяла президенту лучше маневрировать при управлении регионами. К тому же реформа была построена на испытанном принципе, которым часто пользовались органы госбезопасности советского времени, — внедрении «смотрящих». Функция полпредов состояла не столько в систематическом и реальном контроле, сколько в том, чтобы служить президенту опорой там и тогда, где и когда это может понадобиться. Кроме задач, обозначенных в «По-

<sup>8</sup> Еженедельный журнал. 2002. 30 апреля. С. 8.

ложении о полномочном представителе Президента РФ в федеральном округе»<sup>9</sup> (работа по реализации основных направлений внутренней и внешней политики России, организация контроля за исполнением решений федерального Центра, осуществление кадровой политики президента, представление ему регулярных докладов), полпреды выполняли и так называемые особые поручения. Так, их важными, но не афишируемыми задачами стали мобилизация «административного ресурса» во время региональных выборов и подбор кандидатов на высшие посты исполнительной власти в регионе.

Кроме создания новых структур федеральной власти в регионах, администрация Путина начала перевербовывать «старых» федералов — руководителей территориальных управлений всех силовых и правоохранительных ведомств, которые за годы правления

Б. Н. Ельцина все явственнее переходили в подчинение губернаторам. Особенно это затронуло структуры МВД, налоговые органы, суды и прокуратуру. Зависимость возникала в результате выплаты надбавок к зарплате, предоставления жилья, автотранспорта и прочих материальных благ, которые зависели от благоволения глав областных администраций. Связи же с центральным ведомством становились все эфемернее: оно нередко задерживало мизерные зарплаты, а кадровые решения стали практически невозможными без согласования с регионом. Губернаторы стали даже поговаривать о передаче в их ведение назначений руководителей силовых и правоохранительных ведомств. Если бы это стало реальностью, оборвалась бы последняя ниточка, связывающая федеральные структуры с Центром.

## «Президентская горизонталь»: военные в правительстве

Если в советской системе правительство практически целиком подчинялось председателю Совета Министров (кроме министров иностранных дел, обороны и председателя КГБ, входивших в Политбюро ЦК КПСС и негласно подчинявшихся напрямую генеральному секретарю ЦК), то в новой России возникло, по сути, два правительства:

«правительство премьер-министра» и «правительство президента». Впервые КГБ, МВД и Минобороны подчинил себе Б. Н. Ельцин указом, изданным в 1991 г.<sup>10</sup>. Впоследствии новое положение было закреплено Федеральным конституционным законом РФ от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О правительстве Российской Федерации», ст. 32

<sup>9</sup> Указ Президента РФ от 13 мая 2000 г. № 849 «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе» // <http://www.rg.ru/official/doc/ykazi/849.htm>.  
<sup>10</sup> Мухин А. А. Указ. соч. С. 148.

которого гласит: «Президент Российской Федерации как Верховный Главнокомандующий Вооруженными Силами Российской Федерации и Председатель Совета Безопасности Российской Федерации в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами, своими указами и распоряжениями направляет деятельность федеральных министерств и иных федеральных органов исполнительной власти, ведающих вопросами обороны, безопасности, внутренних дел, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий»<sup>11</sup>.

Тем самым разделение правительства на две части было институционализировано. К маю 2000-го из 58 федеральных органов исполнительной власти уже 16 ведомств, или 27,6 процента состава правительства, были прямо подчинены президенту. Причем «правительство премьер-министра», объединяющее 72,4 процента руководителей федеральных ведомств, контролировало главным образом экономический блок, а основные силовые структуры подчинялись президенту. Их руководители по должности входят одновременно в Совет Безопасности РФ (из девяти его членов восемь — это министры-члены «президентской команды»).

В 2002 г. в «правительстве Путина» силовые структуры были представлены не только министерствами обороны, внутренних дел и Федеральной службой безопасности, но и Министерством по делам гражданской обороны,

чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, Государственной фельдъегерской службой, Службой внешней разведки, Федеральной службой железнодорожных войск, федеральными службами налоговой полиции, охраны, специального строительства, Федеральной пограничной службой, Федеральным агентством правительственной связи и информации, российскими агентствами по боеприпасам, обычным вооружениям, системам управления и проч., то есть не только «военной» частью кабинета, но и Советом безопасности — коллективным органом, возглавляемым президентом.

Стремительно росло число военных в структурах власти, не связанных с обороной и безопасностью страны. Начиная с 2000-го люди в погонах занимают вторые и третьи позиции в должностной иерархии всех федеральных ведомств, превращаясь, пожалуй, в самую заметную группу кадрового резерва. Причем если о назначениях первых лиц средства массовой информации пишут много, то приход военных на должности заместителей министров или начальников ключевых управлений экономического блока правительства проходит для общественного мнения практически незамеченным. По данным нашего исследования, среди заместителей министров, назначенных в 2000–2002 гг., военные составили 34,9 процента, а в экономических ведомствах — 7,1 процента. При этом особенно активно рекрутировали на эти посты военных в министерства

<sup>11</sup> Государственная служба: Сборник нормативных документов. — М.: Дело, 1999. С. 222.

экономического развития (четыре), промышленности (два) и связи (три), возглавляемые земляками президента Г. О. Грефом, И. И. Клебановым и Л. Д. Рейманом. Вторые лица в погонах присутствуют также в министерствах печати, иностранных дел, транспорта, имущественных отношений, юстиции, путей сообщения, по делам Федерации, налогам и сборам и в других ведомствах. Наиболее массовый приток военных в экономические федеральные ведомства происходил, во-первых, из органов безопасности (ФСБ, СВР) — 45,2 процента всех военных, назначенных заместителями министров в невоенные ведомства, во-вторых, из армейских структур (38,7) и, в-третьих, из МВД (16,1).

То, что президент прежде служил в Первом Главном управлении КГБ СССР, наложило свой отпечаток на назначения в политических и собственно военных ведомствах: министром обороны стал «гражданский» генерал и бывший разведчик С. Б. Иванов, его заместителем — генерал-лейтенант СВР М. А. Дмитриев<sup>12</sup>, а вторым человеком в МИДе — бывший директор СВР В. И. Трубников.

Однако особенно важно, *каким образом* военные переходят на работу в экономические ведомства. По данным нашего исследования, в большинстве случаев это происходит не по представлению соответствующего министра, а по «направлению» Кремля. Такие заместители министров остаются офицерами действующего резерва. Этот статус появился еще в советское время и поныне официально сохраняется в орга-

нах безопасности. Его суть в том, что, не прекращая своей службы в военном ведомстве, получая там зарплату и текущие задания, офицеры переходят на работу в другую организацию. В отличие от ее прочих сотрудников они выполняют дополнительные функции: составляют ежемесячные отчеты для «материнской структуры». За ними сохраняются офицерские льготы (вторая зарплата, доплаты за звание и выслугу лет, удостоверение действующего офицера, не только играющее роль пропуска, но и дающее гарантии личной неприкосновенности). Статус офицера действующего резерва всегда считался чрезвычайно престижным. Обладающие им лица, формально стоя вровень с 10–15 другими заместителями руководителя организации, играют в ней, как правило, роль «серого кардинала». В советское время деятельность таких офицеров была засекречена, теперь же из их прошлого не делается тайны. Более того, после укрепления Путина у власти чекистским прошлым стали гордиться.

Привлечение такого рода кадров на работу в правительственные структуры — показатель того, что президентская администрация активно создает новый резерв «комиссаров при командирах». Это доверенные лица президента, призванные стать «оком государевым» в экономике и тем самым усилить контрольную функцию Кремля. Пока неясно, займут ли через некоторое время эти «комиссары» ключевые посты в государстве, что свидетельствовало бы о дальнейшем укреплении милитократии, или же останутся в тени.

<sup>12</sup> Профиль. 2000. 27 ноября. С. 8.

# Военные в бизнесе

В результате реформирования военных ведомств в первой половине 1990-х гг. в запас были уволены десятки тысяч старших офицеров и генералов, не достигших пенсионного возраста. Эти относительно молодые отставники искали себе применения на гражданской службе, чем и воспользовались коммерческие структуры, ставшие основными потребителями услуг офицеров и генералов. Коммерческие структуры стали создавать службы безопасности, охрану, экономическую разведку, информационно-аналитические управления. Ценность кадров такого рода заключалась не только в их профессионализме. Они располагали связями в государственных структурах, в том числе в правоохранительных ведомствах. Именно этого очень не хватало предпринимателям, чей успех прямо зависел от государства. Особенным спросом пользовались выходцы из КГБ, так как их интеллектуальный и профессиональный потенциал котировался высоко, а «специальные навыки» особенно ценились. В 1990-е гг. в штате каждой уважающей себя частной компании было по меньшей мере одно подразделение, возглавляемое генералом КГБ. Чекисты, занимавшие там раньше самые высокие посты, работали в крупнейших банках и нефтяных компаниях. Прослойка военных в бизнес-структурах год от года росла, так как уже попавшие в штат фирм офицеры нуждались в помощниках и использовали любую возможность, чтобы перетащить бывших сослуживцев на высокооплачиваемую работу.

Другая часть отставников создавала собственные компании — главным образом частные охранные предприятия, занимавшиеся не только своим прямым делом, но и экономической разведкой, лоббированием и информационно-аналитической деятельностью. Еще одно типичное занятие бывших офицеров — военная коммерция, то есть работа в многочисленных организациях, торговавших оружием и «сопутствующими товарами».

Отставные офицеры, рассеянные по частным фирмам, не порывали связей друг с другом и с материнской организацией. Напротив, по мере того как в процессе их новой деятельности возникали новые задачи, их контакты ширились. Если офицерам, находящимся на действительной службе, была свойственна некоторая корпоративная замкнутость (чекисты общались с чекистами, милиционеры — с милиционерами, а армейские — с армейскими), то «военные подразделения» внутри коммерческих структур активно налаживали связи с бывшими и действующими военными всех родов войск. Отставники, работающие в бизнесе, образовали своего рода братство, отмеченное взаимопониманием и взаимопомощью. Его члены создали ряд общественных ветеранских организаций, сумевших провести своих кандидатов в законодательные органы.

Массовый переход военных в бизнес не был заранее спланированной операцией государства. Оно не внедряло офицеров в коммерческие струк-

туры намеренно, в расчете использовать позднее как агентов влияния (хотя и отмечены отдельные случаи такого рода). Последствий «милитаризации бизнеса» никто не просчитывал. Да и не все отставники, проработав какое-то время в частном секторе, сохранили преданность материнским ведомствам. Многие ассимилировались, утратили связи с коллегами. Однако исследования показали, что большинство военных сохранили корпоративные связи. В основе их солидарности лежит идеологическая общность.

В советское время офицерская среда была особенно сильно идеологизирована. Высшие военные учебные заведения усиленно пропагандировали советские ценности и воспитывали патриотизм. Офицеры отличались особой склонностью к коммунистической ортодоксии и великодержавности. Среди них почти невозможно было встретить критиков режима или диссидентов. Массовый уход военных из армии в 1990-е гг. был для них болезненным: они оказались в среде, которую считали враждебной. Молодые пенсионеры с коммунистическими взглядами перешли на работу к нуворишам, которых изначально ненавидели. Однако материальные стимулы сыграли свою роль. Чем дольше эти люди работали в бизнес-структурах на олигархов и «новых русских», тем либеральнее становились их взгляды. Новая зависимость была сродни наркотической: привыкнув получать из рук магнатов высокие зарплаты, дорогие автомобили и прочие блага, бывшим военным уже было трудно расстаться с прелестями нового образа жизни. Взгляды отставников стали меняться: коммунистический пафос осла-

бевал, а советская мифология теряла былую власть над их умами. Но и полностью отречься от прежних убеждений эти люди тоже не могли. Они презирали «предателей-перевертышей» и гордились тем, что по-прежнему голосуют за компартию. Но постепенно отставники-бизнесмены отвыкали от советской демагогии. Марксистско-ленинскую фразеологию сменила патриотическая и славянофильская, а экономические взгляды приблизились к рыночным. Бывшие офицеры сохранили ностальгию по Советскому Союзу как великой державе и временам, когда военные ведомства играли совсем иную роль. Работая на нуворишей, они, тем не менее, свято верили: придет время, когда начнется настоящая борьба с коррупцией и казнокрадством. Продолжая считать себя коммунистами, бывшие офицеры стали носителями идеологии патриотизма и государственности.

Таковую же идеологическую трансформацию проделал и сам В. В. Путин, став из оперативного работника помощником одного из самых известных деятелей перестройки — А. А. Собчака. Метаморфоза нынешнего президента России типична для бывших советских военных с амбивалентным сознанием. Они принимают рыночные реалии, продолжая разделять идеи великодержавности и социальной справедливости. Как и у многих других военных, взгляды Путина эклектичны: они одновременно и левые, и правые. Впитав идеологию социализма, российский президент приспособился к демократическим веяниям и научился говорить на языке западных ценностей. В его мышлении, как в капле воды, отразились все противоречия эпохи.

Именно потому, что Путин так близок и понятен военным-отставникам, работающим в бизнесе, они стали, пожалуй, самыми последовательными и верными сторонниками президента. Многие из них были бы не

прочь вернуться на «государеву службу» в случае политической мобилизации (если та будет подкреплена материально), но готовятся к иной задаче — представлять интересы государства в бизнесе.

## Путинское «политбюро»

Советская политическая система была бюрократической, моноцентрической и имела институционализированную иерархию власти в виде номенклатуры. На вершине пирамиды находилась коллегия высших чиновников, называемая Политбюро ЦК КПСС. Персональная власть генерального секретаря ЦК партии была ограниченной: он не мог действовать единолично, не считаясь с мнением своих коллег. Решения принимались коллегиально, голосованием. Структура Политбюро зависела от того, какие должности считались в тот момент ключевыми. Обычно к их числу относили посты секретарей ЦК КПСС, курировавших идеологию и экономику, председателя правительства и его заместителей, министров иностранных дел, обороны, культуры, председателей КГБ и Комитета партийного контроля, председателей обеих палат Верховного Совета СССР и шесть-семь первых секретарей ЦК компартий некоторых союзных республик. Всего в Политбюро входили 20–25 человек.

Вопрос о вершине нынешней власти и ее геометрии изучен слабо. Стратегическая группа элиты законспирирована, а механизм принятия решений скрыт от внешнего наблюда-

теля. Власть Путина производит впечатление единоличного президентского правления. Однако коллективные органы управления страной существуют, но они расположены на втором (сверху) уровне и принимают решения только по частным вопросам в пределах их юрисдикции. Особое место в этой иерархии занимал орган, который не играл особой стратегической роли и находился в тени политического процесса, объединяя, тем не менее, всех ключевых игроков. Это Совет безопасности РФ, который и по численности, и по должностной структуре превратился за годы правления Путина в аналог Политбюро. Он включает в себя руководителей всех коллективных органов власти второго уровня, а возглавляет его, как прежде Политбюро, первое лицо государства.

И по численности, и по структуре Совет безопасности был в 2002 г. гораздо больше похож на Политбюро, чем в 1993-м. В начале своего правления Ельцин отдавал предпочтение членам правительства, составлявшим половину всех «ключевиков» (жаргонное словечко российской элиты). К 1999 г. он увеличил присутствие силовиков и ввел в состав Совбеза руководителей парламента. Однако

регионалов в этот орган Ельцин по-прежнему не допускал. Путин восстановил их присутствие, не выделяя при этом, как это было в СССР, отдельные регионы, а введя в Совет безопасности всех полномочных представителей. Состав этого высшего коллективного органа позволяет отчетливо прочесть приоритеты нынешней власти: основу путинского «политбюро» составляют *силовики и контролеры*.

Есть и другие аналогии: в Политбюро существовала строгая внутренняя иерархия, фамилии его членов перечисляли, как правило, не по алфавиту, а по значимости, деля на две группы — членов и кандидатов в члены. Структура Совбеза тоже двухслойна: он состоит из постоянных членов (5 чел.) и просто членов (19 чел.). Ранжированы только члены первой группы. Согласно указам Президента РФ № 486 от 26 апреля 2001 г. и № 83 от 24 января 2002 г. постоянные члены Совета безопасности РФ перечислены в следующем порядке: председатель Правительства РФ, секретарь Совета безопасности, министр иностранных дел, министр обороны и директор Федеральной службы безопасности РФ. Эта последовательность как нельзя лучше дает представление о реальных приоритетах власти: формально высшие чины государства (спикеры верхней и нижней палат парламента) на деле уступают по важности министрам иностранных дел и обороны, а также директору ФСБ<sup>13</sup>.

Однако при всей структурной схожести Политбюро и Совбеза их

роли в государстве и функции, конечно же, различны. Политбюро решало все важные вопросы жизни общества, а Совбез занимается только вопросами безопасности (хотя и понимаемой расширительно). Решения Политбюро были директивами для всех других политических институтов, а решения Совета безопасности часто носят рекомендательный характер. К тому же последний (в отличие от Политбюро) не решает кадровых вопросов власти (впрочем, некоторые назначения согласовываются с его членами).

Рост политического влияния Совбеза долгое время был обусловлен главным образом двумя причинами: войной в Чечне и длинной чередой техногенных катастроф. Чеченский конфликт стал камнем преткновения для политиков, поставив как никогда остро вопрос о дееспособности армии и спецслужб России. Бесконечные катастрофы, происходящие из-за изношенности оборудования, инженерных сооружений и техники, привели к тому, что незаметное прежде ведомство, отвечающее за гражданскую оборону, превратилось в одно из самых влиятельных силовых министерств — МЧС. Эта военизированная структура стремительно расширяла сеть своих подразделений в стране, так как чрезвычайные ситуации возникали повсеместно и все чаще. Глава ведомства молодой генерал Сергей Шойгу становился все популярнее. В 1999 г. он стал лидером создававшегося кремлевской администрацией блока «Единство», а

<sup>13</sup> См.: <http://www.sovbez.gov/>

позднее — одним из лидеров влиятельнейшей партии «Единая Россия».

У Совета безопасности есть «внутренний» руководитель — секретарь, руководящий аппаратом СБ. В разное время его роль то поднималась до уровня важнейшего лица в государстве, то становилась почти незаметной, технической (что произошло после назначения на этот пост Владимира Рушайло).

Итак, с приходом к власти Путина удельный вес военных во властных структурах заметно возрос. Причины этого кроются не только в том, что президентом стал военный. Скорее наоборот: приход на высший государственный пост офицера госбезопасности обусловлен объективными факторами, возникшими в годы реформ, приведших страну к системному кризису. Крайнее ослабление

государства, разрушение управленческих сетей, коррупция и незаконные привели к тому, что Кремль фактически перестал контролировать ситуацию. Губернаторы превратились в удельных князей, олигархи возомнили себя правителями страны, медиамагнаты шантажировали власть, депутаты держали президента на грани импичмента, а чиновники брали взятки за исполнение своих прямых обязанностей. Всем им казалось, что теперь они правят страной, ставят условия и определяют правила игры. В такой ситуации появление проекта «президент-военный» было логичным. Кто еще мог остановить расползание «политического желе», в которое превратилась Россия? Кто мог предотвратить дальнейший распад государства, грозивший международной безопасности?

## Задачи милитаризации власти

Милитаризация власти часто следует за политическими кризисами, расширяющими основы государственности. Ложно понятые демократические свободы привели страну к социальной нестабильности, чреватой распадом и хаосом. В такой ситуации самый быстрый и простой способ укрепить государство — это опереться на военных, как на главную силу порядка.

После победы В. В. Путина на президентских выборах 2000-го началась активная милитаризация власти. Отчасти она шла стихийно: новый президент приглашал на работу коллег из Петербурга, а те в свою очередь, обо-

сновавшись в московских кабинетах, звали бывших сослуживцев. Число людей в погонах росло, как снежный ком. После двух лет правления Путина насыщение власти военными стало настолько ощутимым, что напрашивается вопрос: насколько этот процесс стихийен и не осознан самой властью? Не проглядывают ли здесь контуры того самого «проекта Путина», о котором столько спорили политики и эксперты? А если это так, то каковы подлинные планы Кремля по укреплению государства и президентской власти?

Как я уже упоминала, правление Ельцина привело к кризису легитимно-

сти, расшатало властные институты, нарушило их субординацию и породило функциональный хаос. Политическая система утратила стабильность. Были нарушены традиционные связи между социальными субъектами, их роли стали неопределенными. Социальная поддержка власти ослабла. Государственная машина перестала (или почти перестала) выполнять свои репрессивные и контрольные функции. Почти все управленческие сети оказались разрушены, а гражданское общество так и не сложилось. На смену политическим организациям (КПСС и ВЛКСМ), поддерживавшим связь между властью и народом, так и не пришла новая, но столь же разветвленная и эффективная система. Связи между этажами политической пирамиды оказались нарушены, а единые «правила игры» упразднены. Существенный ущерб понесла и сфера экономики: после коллапса СССР были порваны горизонтальные и вертикальные хозяйственные связи, перестали существовать единые принципы управления.

Менее всего пострадали бюрократическая и военная иерархии. Первая из них была, однако, крайне коррумпированной и плохо управляемой. Новый президент не доверял чиновничеству, рекрутированному Ельциным из «разночинцев». Военных же он хорошо понимал, поскольку вышел из их среды. Военные институты хотя и ослабли, но все же сохранили единичные, идеологию патриотизма, строгую дисциплину и каналы развития карьеры. Их меньше поразила коррупция, ими было легче управлять, они продолжали подчиняться приказам, сохранили систему санкций за

провинность, в военной среде руководителей можно было назначать и снимать без всяких демократических процедур. Путину было проще начать укрепление власти с восстановления сети силовых структур, которые послужили бы ему опорой личной власти и основой усиления контрольных и репрессивных функций государства.

Кремль не скрывал своего намерения контролировать все: выборы, парламент, гражданское общество, в том числе частный бизнес и независимую прессу. Усилия путинской администрации 2001–2002 гг. были направлены на проведение Гражданского форума, создание центрального блока в Думе, изгнание из страны медиа-магнатов Владимира Гусинского и Бориса Березовского, придание нового статуса общественным организациям, уполномоченным работать с бизнесменами, — Торгово-промышленной палате, Российскому союзу промышленников и предпринимателей и др. Всюду, где остро стояла проблема восстановления государственного контроля, появлялся человек в погонах — кремлевский «смотрящий». В регионах ими стали полпреды и инспекторы, в правительстве — заместители министров и начальники управлений, в бизнесе — руководители общественных организаций, объединяющих предпринимателей и отставников, работающих в коммерческих структурах.

В 2000–2002 гг. новая власть усиленно работала не только над созданием управленческой вертикали. Рассаживая высших офицеров на вторые и третьи этажи властных структур, Кремль создавал и управленческую горизонталь, призванную контролиро-

вать все направления политики и экономики. Насыщение военными экономических и политических ведомств становится при Путине основной тенденцией кадровой политики.

Агенты влияния Центра рассеяны теперь по всему политическому пространству, а потому нет необходимости возвращать службе безопасности мощь и авторитет советского КГБ. Президентские структуры отчасти берут его задачи на себя, действуя теми же способами. Кремль расширяет зоны своего контроля, заполняя ответственные посты во всех ветвях власти офицерами, получающими приказы не от военных, а от политических ведомств.

Усиление государства шло параллельно с укреплением личной власти главы государства. Наряду с командой президента складывалась и группа его поддержки. Из военных

комплектовали кадровый резерв — опору режима Путина. Внедрив новый «этаж» федеральной власти, президент не только усилил Центр, но и создал группу лично ему преданных чиновников. Федералы, действующие от имени президента в регионах, постепенно накапливали силы, создавая так называемые координационные советы по безопасности или по экономическим вопросам. Тем самым они выводили военные и финансовые ресурсы из-под полного контроля губернаторов. Власть местных чиновников ослабевала, а федеральные представители набирали вес и влияние. Путинская «вертикаль» обретала устойчивость. Военные, рассеянные по государственным и коммерческим организациям, осевшие в парламенте и правительстве, в партийных организациях, образовали коалицию Путина.

## Последствия милитаризации власти

Какие опасности таит в себе милитаризация? Способна ли она повлиять на демократическое развитие страны? Ведь политика во многом зависит от тех, кто приходит к власти, от их ценностей, убеждений и уровня культуры.

Рекрутируя в элиту военных, президент и его окружение задали тем самым вектор предстоящим реформам. Политика приобретает специфические особенности, характерные для профессиональных качеств военных — группы, формирующейся в замкнутом иерархизированном соци-

альном пространстве. В ходе социализации военных приучают, не рассуждая, подчиняться приказам, строго следовать уставам, безусловно уважать старшего по званию. Творческую составляющую их мышления систематически подавляют за счет исполнительности. Военная среда авторитарна, и демократический стиль управления для нее неприемлем.

Конечно, и военные в разной степени привержены авторитарным методам управления. Поэтому если бы речь шла о нескольких генералах, перешедших в политику, разговор об

опасностях этого обстоятельства для общества мог быть беспочвенным. Однако мы наблюдаем наполнение всех ветвей и этажей власти военными, численность которых в различных элитных группах доходит до 15–70 процентов. Количество, как известно, переходит в качество, а потому присущий военным структурам авторитарный стиль управления может быть перенесен на все общество.

Правда, военные «путинского призыва» прошли школу демократизации, работали в коммерческих структурах или за границей. Их внутренний авторитаризм трансформировался, стал условнее. Стремление к тотальному контролю ограничено теперь рамками закона, западными стандартами, оглядкой на реакцию мирового сообщества. И все же, мирясь с существованием институтов, которыми не удастся руководить открыто, современная российская милитократия не оставляет стремления к контролю. Он принимает иные формы: назначение «комиссаров при командирах», или кремлевских «смотрящих», использование административного ресурса на выборах, создание новых институтов гражданского общества, внедрение агентов влияния в бизнес, средства массовой информации и т. п. Эти методы, используемые спецслужбами всего мира, знакомы и российскому президенту, в прошлом разведчику.

Неоавторитаризм путинской милитократии сосуществует с плюрализмом мнений и частной собственностью. Демократические институты и свободы формально сохраняются, но федеральная власть чувствует себя все увереннее: исход согласительных процедур

почти всегда заведомо известен, а итоги выборов прогнозируемы. Новая управленческая сеть, основу которой составляют военные, восстановила контроль практически над всеми ключевыми общественными процессами. Идет выхолащивание демократии, она приобретает характер имитации. Образцом такой квазидемократии было советское общество, где формально существовали три ветви власти, выборы и закрепленные в конституции демократические свободы. Не та ли же опасность подстерегает нас сегодня, после массовой мобилизации военных в политику? Не идем ли мы по пути советизации режима?

Милитаризация власти опасна еще и дальнейшим экспоненциальным ростом числа военных в органах государственного управления. Формирование кадрового резерва из людей в погонах чревато большей милитаризацией в ближайшей перспективе. Уже не за горами время, когда военные возглавят администрацию президента и некоторые экономические ведомства, а все больше губернаторов и мэров оденутся в камуфляжную форму. Цветом элиты станут хаки. Это неминуемо скажется на российской политике: она будет больше внимания уделять вопросам обороны, безопасности и положению в армии. Эта тенденция уже сейчас очевидна: военный бюджет растет, власть пытается вернуть военным былой привилегированный статус.

При Б. Н. Ельцине стратегическая группа элиты состояла главным образом из экономистов: Е. Т. Гайдар, А. В. Чубайс, Е. Г. Ясин и им подобные определяли магистральное на-

правление реформ. Теперь центр принятия важнейших решений сместился в сферу безопасности. Группа либеральных экономистов в окружении президента не играет принципиальной роли; реформа вяло идет в заданном направлении, никаких существенных изменений в экономическом курсе не ожидается. Но военные, занимающие ключевые посты, становятся все влиятельнее.

Другое опасное последствие милитаризации власти — клановость, в основу которой на сей раз лягут не родственно-финансово-криминаль-

ные связи «семьи», а корпоративный дух единения силовиков. Новая клановость режима Путина — это корпоративный дух спецслужб. Сети агентов влияния, специфические каналы обмена информацией, методы манипулирования людьми делают офицеров, работающих или работавших в КГБ/ФСБ, особой кастой, спаянной солидарностью. Когда человек, владеющий навыками этого «братства», получает власть, вся страна превращается в арену оперативной работы. Как сказал сам Путин, «бывших чекистов не бывает — это на всю жизнь»<sup>14</sup>.

<sup>14</sup> См.: Дроздов Ю., Фартышев В. Юрий Андропов и Владимир Путин: На пути к возрождению. — М.: Олма-пресс, 2001. С. 143.

# Военная реформа в современной России: состояние и перспективы

*Ивашов Л. Г.*

**Н**еобходимость в военной реформе возникает тогда, когда военная организация государства перестает отвечать:

- характеру и масштабам военных угроз,
- возможностям (прежде всего экономическим) государства,
- сущности самого государства и общества.

Начало 1990-х гг. породило в России все необходимые условия для военной реформы. Изменилось само государство, изменились угрозы, изменились возможности и условия для содержания вооруженных сил и других силовых структур.

С распадом СССР коренным образом изменилась геополитическая картина мира. Несмотря на правопреемственность Россией наследия СССР, она оказалась совершенно в иных геополитических условиях, в совершенно новой роли в системе международной безопасности. Отказ РФ от геополитического наследия СССР в Восточной Европе и других частях света, от коммунистической идеологии, официально выраженные намерения принять систему западных ценностей, тем не менее, не снизили масштабов угроз национальной безопасности России. Сохранили свое значение реальные военные угрозы НАТО, ракетно-ядерная группировка США, военно-морские силы основных геополитических конкурентов, военные базы, набирающие мощь вооруженные силы Китая, Японии, Турции.

Геополитическое пространство России значительно сузилось по сравнению с СССР: стра-

**Леонид Григорьевич Ивашов** – генерал-полковник, доктор исторических наук, профессор, первый вице-президент Академии геополитических проблем.

ны Центральной и Восточной Европы, Балтии из категории союзников перешли в разряд противников. Не выстраивались военно-союзнические отношения с рядом государств (Украина, Азербайджан, Грузия, Туркмения, Молдова) на пространстве СНГ.

Ориентация политического руководства России на Запад привела к утрате союзнических симпатий среди стран исламского мира, Китая, Латинской Америки, Африки, на Балканах.

Страна подверглась масштабной экспансии иностранных государств и транснациональных сил практически во все жизненно важные сферы государства и общества: идеологию, информационное пространство, политическую среду, экономику, военное дело, оборонно-промышленный комплекс и т. д.

По сути дела мы столкнулись в начале 1990-х гг. с попыткой изменить геополитический код российской (православно-славянской) цивилизации (совесть на выгоду), сущность традиционной системы ценностей, подчинить новое Российское государство чуждой национальным интересам стратегии развития.

Для успеха этой стратегии исключительно важным было нейтрализовать армию и спецслужбы от возможного сопротивления так называемым либерально-рыночным реформам и превратить их в охранно-карательные структуры, способные защитить «рыночные оазисы» экономики, новый господствующий политический класс собственников и курс на подчиненное положение России в структуре западного сообщества.

Для патриотически настроенного генералитета, государственников из среды политических сил (включая новую демократию) и чиновничества стояла другая задача: создать из осколков советских вооруженных сил российскую армию, сохранить боеспособность соединений и частей всех видов и родов войск, обеспечить боеготовность сил и средств, несущих боевое дежурство, непрерывное и твердое управление войсками и силами флота, поддерживать морально-политическую стабильность среды личного состава.

Как видим, эти две задачи взаимно исключали друг друга, размывали государственную политику в области военного строительства и национальной безопасности в целом, делали ее непоследовательной и противоречивой. Ситуация осложнялась политической нестабильностью в стране и хаосом в социально-экономической сфере.

В этих условиях проводить реформу военной организации, когда не определилась сущность государства, его структурная модель, геополитическая доктрина и система национальных интересов, когда не выявлены угрозы национальной безопасности и не принята система парирования этих угроз, по крайней мере, преждевременно и даже неразумно.

Разумнее было бы сосредоточиться на решении второй задачи — создать боеспособную и боеготовую группировку войск и сил флота, законсервировать до лучших времен излишествовавшие материально-технические средства, организовать боевую службу, подготовку войск и сил, оперативную подготовку штабов, под-

держивать мобилизационную готовность экономики и сил резерва.

Формула Клаузевица: «Не спешите ломать сложившиеся организационные структуры, не создав им хотя бы равноценную замену» очень актуально звучала для России первой половины 1990-х гг.

Новая армия должна была ощутить себя органичной частью нового стабильного государства. Однако этого не произошло до сих пор. Причин тому множество. Главная из них, на мой взгляд, в том, что новая Россия строилась и продолжает формироваться вне логики, а точнее — вопреки логике государственного строительства.

Традиционно в основу нового государственного образования, особенно такого масштабного, как Россия, закладывается геополитическая идея, а проще — мечта о своем местоположении в мировом сообществе государств. К примеру: империя, держава мировой или региональной величины или просто государство в системе группы, коалиции, союза государств и т. д. Вторым моментом в геополитической идее является философия поведения государства в системе мирового сообщества, то есть какие идеи и ценности это государство будет исповедовать, реализовывать и защищать на международной арене. Третьим моментом идеи должна прочитываться цивилизационная идентичность государства. То есть — с какой цивилизацией идентифицирует себя новый субъект, какие цивилизации близки ему по шкале ценностей. Это важно для определения будущих стратегических союзников и партнеров, а также выявления геополитических соперников.

Естественно, для такого государства, как Россия, обладающего наиболее высоким по сравнению с любой другой страной мира пространственно-географическим потенциалом, природными и интеллектуальными ресурсами, континентально-морской группировкой стратегических средств, объявленная цель — встроиться в систему западной цивилизации — не могла стать геополитической идеей.

В истории человечества нет примеров, чтобы огромная цивилизация (какой является православно-славянская, или евразийская, по определению геополитиков-евразийцев) добровольно входила в состав иного, тем более несовместимого цивилизационного образования. Попытки насильственного цивилизационного поглощения и подчинения были и есть. Но это уже из теории цивилизационных войн или столкновения цивилизаций по С. Хантингтону.

Да, есть масса примеров в истории, в том числе современной, когда отдельные государства или народы встраиваются в другие цивилизационные образования. Некоторые даже переплавляются, переидентифицируются в огромном плавильном цивилизационном котле, утрачивая свою традицию и ценностную шкалу. Но далеко не все. Тем более если это касается цивилизаций-антиподов. Та же Турция, вопреки кемалистской концепции, никак не может встроиться в Европу и, скорее всего, вернется в исламский мир. Или те же латиноамериканцы и латиносы в США. Посмотрим, что произойдет с сербами, словенцами, словаками, болгарями в объединенной Европе. Да и с греками в среднесрочной перспективе. Россию в принципе тоже могут встро-

ит в западную суперцивилизацию, но не всю и, конечно, без ядерного оружия да вообще без потенциала возрождения. Таковы законы геополитики. Они объективны и неумолимы.

Что касается непосредственно военной реформы в РФ, то следует сделать несколько предварительных замечаний общего характера.

*Первое:* необходимость в военной реформе возникает, когда существенным образом изменяются политические, экономические, социальные и военно-стратегические условия, не позволяющие военной организации государства выполнять возложенные на нее функции военной защиты.

*Второе:* военная реформа — это историческое событие, затрагивающее основы и все сферы военной деятельности государства. Результатом военной реформы являются новая историческая сущность военной организации и ее новое качество.

*Третье:* основным и главным объектом военной реформы государства становятся его вооруженные силы. Результатом реформ является рождение армии нового исторического типа.

Особенностью реформирования вооруженных сил является сохранение их способности парировать одновременно и сохраняющиеся прежние военные угрозы, и возникшие вновь, а также угрозы перспективного характера, то есть способность успешно вести войны прошлого, настоящего и будущего.

В истории России наиболее успешными можно считать реформы Петра I, после реализации которых сущность армии и флота кардинально не менялась более 150 лет, и при этом вооруженные силы добивались серьез-

ных побед, в том числе и в Отечественной войне 1812 г.

И еще одно замечание: вооруженные силы являются одним из важнейших инструментов политики государства и одновременно частью общества. Забегая несколько вперед, можно отметить, что в течение последних 300 лет российская армия решала не только национальные задачи, но и имперские, поскольку политика и Российской империи, и СССР носила ярко выраженные имперские императивы. Поэтому что бы ни говорили идеологи и дипломаты об оборонительной политике, доктрине и вооруженным силам придавался в качестве приоритета наступательный характер.

Сегодня политику РФ, как бы ни обзывали ее наши оппоненты, имперской, а тем более агрессивной не назовешь. До совсем недавнего времени она являлась скорее пассивной, отступательной и до наивности миролюбивой.

Военно-политическую основу создаваемой в России армии нового исторического типа составляют Конституция РФ и принципиальные решения политического руководства страны внутривнутриполитического и международного характера. Важнейшими из них названы приверженность миру и предотвращению войны как важнейшей задаче государства, признание главенства демократии, прав и свобод человека, намерение решать спорные вопросы политическим путем и т. д. Эти принципы доминировали до 2001 г. практически во всех основных военно-концептуальных и нормативных документах по вопросам военной безопасности.

Основополагающими документами в строительстве и реформировании Вооруженных Сил РФ стали: заявление и постановление Президиума Верховного Совета РФ от 1 апреля 1992 г. «О приоритетах военной политики РФ», указ Президента РФ от 7 мая 1992 г. «О создании Вооруженных Сил РФ», Закон РФ «Об обороне», принятый Верховным Советом РФ 24 сентября 1992 г., приказ Министра обороны РФ от 9 мая 1992 г. «О руководстве Вооруженными Силами РФ».

Это были стартовые документы, положившие начало и созданию армии, и ее реформированию. То есть запущен процесс одновременного процесса военного строительства, точнее — сборки в единую системную организацию военных структур, доставшихся РФ, и попытки качественного их изменения. Это была сложнейшая задача, требовавшая серьезного научно-аналитического осмысления и глубокой научной теории. Процесс осложнялся масштабной передислокацией групп войск из стран Центральной и Восточной Европы, решением проблемы ядерных вооружений, разделом советского военного наследия СССР в рамках СНГ и формированием системы коллективной военной безопасности на постсоветском пространстве. Добавим сюда политическую нестабильность в стране, масштабные экономические просчеты, активное вмешательство в процесс военного строительства западных партнеров и разновекторность подходов к принципам функционирования новой армии среди политического руководства России.

Поэтому заявленные на первый этап (1992–1995 гг.) создания — рефор-

мирования Вооруженных Сил цели, такие, как создание научно-теоретических основ деятельности армии и флота в новых исторических условиях, демократизация военно-служебных отношений, организация устойчивого управления, реализация программы перевооружения, оказались нереальными, несмотря на напряженную работу личного состава Министерства обороны РФ, Генерального штаба и всех органов центрального военного управления.

Провалились также попытки создания нового оперативно-стратегического войскового объединения — Мобильных сил, перехода на смешанный принцип комплектования, обеспечение правовых и социальных гарантий военнослужащих и ветеранов военной службы.

Военная наука не сумела дать объективный научный прогноз на среднесрочную перспективу о тенденциях развития военно-политической обстановки в мире и предложить соответствующий облик Вооруженных Сил РФ. Так, не было своевременно вскрыто обострение борьбы за контроль над ключевыми районами мира, стратегическими коммуникациями и глобальными ресурсами. Однако актуальным стал тезис о кардинальном сокращении военной силы в международных делах и межгосударственных спорах. Идеализировались НАТО, политика США, западная система ценностей. И как следствие этого, не учитывалось вмешательство внешних сил в ситуацию в Кавказско-Каспийском регионе, как стратегия борьбы за контроль над важным стратегическим районом мира и источником нефтегазовых ресурсов.

Вместе с тем не была осуществлена и иная скрытая цель либерал-демократов — полное разрушение основ Советской Армии, разоружение (прежде всего стратегическое) и создание новой военной организации полицейского типа.

В качестве примера сошлюсь на изречение одного из идеологов российского либерализма Д. Драгунского. Дискутируя о роли армии в современной России, он писал в 1993 г.: «...в оазисе рыночной экономики будет жить явное меньшинство наших сограждан (может быть, одна десятая часть нашего населения)... У жителей этого светлого круга будет намного больше даже конкретных юридических прав, чем у жителей крошечной тьмы... Но для того чтобы реформы были осуществлены... особую роль призвана сыграть армия... Армия в эпоху реформ призвана обеспечить порядок. Что означает реально охранять предпринимателей от бунтующих люмпенов. Еще грубее — защищать богатых от бедных, а не наоборот, как у нас было принято 74 года».

Можно было бы не обращать внимания на некое высказывание некоего либерала, если бы не одно «но». В «Основах военной доктрины РФ», утвержденных Б. Ельциным в 1993 г., эти идеи получили нормативную легитимность. Так, в преамбульной части фиксировалось, что внешних врагов у России нет, но существует некая потенциальная внешняя военная опасность. Но главные угрозы безопасности лежат внутри страны. В их числе — политическая нестабильность, социальная дестабилизация, массовые протестные настроения. И армия официально нацеливалась на реше-

ние внутренних задач, и провозглашалось, что реформирование Вооруженных Сил должно способствовать повышению их способности решать эти задачи. Естественно, что в этих условиях стратегические силы, крупные войсковые объединения, спутниковая группировка оказывались ненужными.

Если мы посмотрим динамику, финансирования военных программ первого этапа реформы, то приоритет отдавался программам утилизации ракет, стратегической авиации, атомных подводных лодок и кораблей, на развитие же стратегических вооружений Минобороны не получало ни копейки.

Расстрел парламента в октябре 1993 г. силами армии стал принципиальным моментом в определении приоритетной функции Вооруженных сил новой России.

Основными задачами второго этапа военной реформы 1996–2000 гг. в части, касающейся Вооруженных Сил, декларировалось:

- реорганизация их структуры,
- изменение военно-административного деления РФ,
- преобразования в сфере военного управления,
- кардинальное сокращение вооруженных сил и доведение их численности до 1,5 млн человек,
- завершение вывода российских войск с территории других государств,
- реализация программы вооружения армии и флота.

Следует заметить, что большинство этих задач было решено, за исключением, может быть, реализации программы вооружения.

Специалисты Минобороны и ОПК, тем не менее, на основе опыта операции «Буря в пустыне» сделали, на мой взгляд, правильные выводы о приоритетах в развитии вооружений и военной техники (ВВТ). Эти приоритеты выстроились в такой последовательности:

- средства и системы информационных технологий,
- средства точного наведения,
- средства и системы подавления ПВО противника и ведения боевых действий ночью,
- системы и средства разведки и управления войсками (силами).

Была создана модель единой боевой суперсистемы комплексного применения различных систем оружия. Военная наука сделала вывод о том, что в войнах и конфликтах будущего основной боевой операцией станет глубокое, интенсивное и высокоточное (прежде всего авиационно-ракетное) поражение и эффективное радиоэлектронное подавление объектов противника при осуществлении тесного взаимодействия войск и боевых технических систем.

Реализация этих выводов в масштабах всех вооруженных сил действительно могла бы составить материальную основу военной реформы. Однако чеченская кампания и острое недофинансирование вооруженных сил не позволили даже приступить к реализации программ перевооружения войск и сил флота. Проблема технического обновления, как и социальное положение военнослужащих, а также переход на комплектование по контракту стали предметом политических предвыборных спекуляций, популизма и пустых обещаний.

Вооруженные силы в этот период утрачивали свой боевой потенциал, несли тяжелые потери в Чечне, деградировали морально, становились объектом критики со стороны общественности. Особенно опасным явлением становились утрата мобилизационных возможностей страны и дезорганизация ОПК.

Смена высшего военного руководства в 1996 г. и приход к руководству Минобороны и Генеральным штабом генералов И. Н. Родионова и В. Н. Самсонова могли бы стать поворотным пунктом в проведении военной реформы. Однако серьезность постановки ими вопроса о состоянии армии и флота привели к их отставке в мае 1997 г.

В 1997–1998 гг. армия сидела на голодном пайке, существовала на грани выживания. В ходу был тезис о том, что вооруженные силы должны соответствовать экономическим возможностям государства, но из классического определения была опущена фраза о том, что государство не только учитывает эти возможности, но и создает их. То есть в любом нормальном государстве формируется долгосрочная государственная программа обеспечения экономических основ обороны и безопасности. К сожалению, таковой нет до сих пор, и не просматривается перспектив ее разработки. Проведенные крупные организационные мероприятия, так называемая оптимизация структур, связанные с ликвидацией Сухопутных войск, как вида вооруженных сил, и объединение в один вид ВВС и ПВО не привели к усилению боеспособности армии и флота. Более того, не состоявшееся создание Мобильных

сил из-за отсутствия материально-технических и финансовых условий вынудило Минобороны и Генштаб вернуться к воссозданию Главкомата Сухопутных войск.

Неудачной оказалась и попытка министра обороны РФ И. Д. Сергеева по созданию Стратегических сил сдерживания путем оперативного объединения в одном виде ВС всех ядерных сил России. Более того, этот вопрос вызвал серьезные концептуальные противоречия между министром обороны и начальником Генштаба.

Третий этап военного строительства, начавшийся (условно) с 2000 г., выглядит более осмысленным и реалистичным. Был принят ряд концептуальных документов: Концепция национальной безопасности, Военная доктрина, Концепция внешней политики, Доктрина информационной безопасности, Морская доктрина, Основы государственной политики по военному строительству на период до 2010 г., Основы политики в области развития науки и технологий.

То есть складывалась научно-техническая и нормативно-концептуальная основа философии национальной безопасности России. В этих документах звучала более трезвая оценка военно-политической реальности, сделана попытка выявления тенденций ее развития, пусть и расплывчато, но обозначены государственные интересы России, угрозы ее безопасности и определены меры, в том числе военного характера, по их защите.

В военной доктрине в качестве источников военных угроз указано НАТО, антироссийская политика не-

которых государств, наращивание военных потенциалов. Определено место вооруженных сил и ядерного оружия. Россия официально заявила, что может первой применить ядерное оружие для сдерживания широкомасштабной агрессии, угрожающей существованию Российского государства.

Исходя из оценок и выводов, сделанных в Концепции национальной безопасности и военной доктрине, более конкретные формулировки и решения были юридически закреплены в утвержденных Президентом РФ В. В. Путиным 17 августа 2002 г. «Основах государственной политики РФ по военному строительству на период до 2010 г.».

В частности, в документе говорится: «Основными факторами, непосредственно влияющими на военное строительство РФ, следует считать:

- наличие конфликтного потенциала на Юго-Западном и Центрально-Азиатском стратегических направлениях,
- попытки пересмотра сложившейся системы обеспечения мировой стратегической стабильности,
- сохранение тенденции к расширению НАТО на Восток,
- увеличение технологического отрыва ведущих государств в возможностях по созданию вооружений, военной и специальной техники (ВВСТ) нового поколения.

И конечно, традиционно обозначены проблемы распространения оружия массового поражения (ОМП), терроризма, организованной преступности и наркотиков.

В Основах также даны характеристики вооруженной борьбы в современных условиях, негативно оценена практика военно-силовых акций в форме «гуманитарной интервенции» и поставлена задача «иметь и создавать качественно новые средства вооруженной борьбы, способные наряду с потенциалом стратегических ядерных сил обеспечивать поддержание стратегической стабильности и решение всего комплекса задач обеспечения военной безопасности государства».

А в качестве результирующей задачи определено «создание в РФ эффективной военной организации, рациональной по структуре, составу и численности, обладающей высоким уровнем профессионализма и морально-психологической подготовки личного состава, прочной материально-технической и социальной базой, оснащенной современными образцами ВВСТ, готовой и способной гарантированно обеспечить военную безопасность государства».

Можно спорить по частностям, но в целом этот документ действительно закладывал основы военной реформы в России. К сожалению, и он пока остается несбыточной мечтой, поскольку реальное состояние Вооруженных Сил остается катастрофическим и имеет тенденцию к дальнейшей деградации.

На состоявшемся 18 февраля 2006 г. Общероссийском офицерском собрании было отмечено, что характерными тенденциями в развитии силовой составляющей государства являются:

- неуклонно нарастающая неспособность силовых структур защитить государство и общество от внешних угроз, террора и действующей комфортно

на территории страны сети иностранной агентуры;

- приоритетное развитие структур, ориентированных внутрь страны — МЧС, МВД, налоговика, прокуратура и др.;
- последовательное ослабление и деградация стратегической компоненты Вооруженных Сил (РВСН, ВМФ, стратегическая авиация, ГРУ Генштаба, а также СВР, внешняя контрразведка, спецназ);
- общая техническая деградация армии и флота, погранвойск, объектов военной инфраструктуры.

О моральной обстановке в Вооруженных Силах особо и говорить нет необходимости. Об этом сейчас ведет речь вся страна.

Объявленное масштабное перевооружение и модернизация, как показывают даже простейшие арифметические подсчеты, не решают задачи сохранения военно-технического потенциала страны даже на минимально необходимом уровне.

Можно прогнозировать, что к 2030 г. Россия при нынешних тенденциях утратит статус континентально-морской державы, что в корне изменит ее геополитическое положение в мире. Она станет третьеразрядной региональной страной, подверженной диктату более сильных соперников. Причем диктат распространится не только на военно-стратегическую сферу, но и на политическую, экономическую, территориальную. Россия будет не в состоянии защитить не только свои национальные интересы, но и территориальную целостность.

Переход к рыночной экономике в России существенным образом изменил структуру и основу функционирования оборонных предприятий. Только половина из них относится к государственному, остальные вынуждены существовать на вольных хлебах в рыночной стихии. Низкий уровень капитализации другой половины предприятий, имеющих организационно-правовой статус акционерных обществ, отсутствие гособоронзаказа обрекают их на поглощение более сильными, в том числе иностранными, конкурентами, что делает процесс производства техники и вооружения опасно нестабильным. Неравномерность отраслей ОПК в выходе на внешние рынки оружия создает дополнительную дисгармонию в развитии вооружений.

В оборонной сфере наблюдаются две тенденции. Одна — уход государства от ОПК, другая — уход ОПК от государства. Обе — крайне опасны.

Государство не определилось с ролью ОПК в экономике страны. Поэтому многие предприятия перешли на путь саморазвития: что выгодно, то и выпускают. А это означает, что многие из них перейдут на выпуск чисто гражданской продукции и мы потеряем ОПК как единую систему производственных и мобилизационных мощностей по выпуску вооружения и военной техники для Вооруженных Сил в необходимых количествах и с должным качеством.

Все вышеизложенное позволяет сделать вывод, что военная реформа в России не состоялась. Боеготовой, оснащенной высокоточным вооружением и способной к стремительным

перегруппировкам армии в России нет. Стратегическое развертывание (то есть перевод армии с мирного на военное положение) также качественно не усилит военный потенциал страны, потому что в резерве нет ни одного образца современных вооружений ни в одном виде Вооруженных Сил, а к старым образцам нет боеприпасов. Да и личный состав резерва утратил профессиональные навыки.

Что в такой ситуации нужно предпринять?

1. Прекратить дальнейшую ломку армии и даже разговоры о военной реформе и заняться восстановлением боеспособности оставшихся частей и соединений.
2. Образовать серьезную и — лучше независимую — государственную комиссию при Верховном Главнокомандующем Вооруженными Силами РФ и поручить ей проанализировать соответствие военной организации страны реальным и перспективным угрозам ее безопасности, после чего внести конкретные предложения в государственную программу военного строительства.
3. Президенту РФ объявить эту программу в виде Послания российскому народу и в качестве основного общенационального проекта.

А далее потребуется огромная профессиональная работа, чтобы реализация системы безопасности стала именно общенациональной идеей и программой для каждого органа власти, бизнеса, каждого гражданина.

# Военно-морской флот и обеспечение национальных интересов России в Мировом океане

*Козлов С. В.*

С древних времен считалось, что военно-морские силы являются не только одним из важных средств вооруженной борьбы, но и эффективным инструментом политики.

Еще в начале XX в. известный российский военно-морской теоретик профессор, а впоследствии начальник Николаевской Военно-морской академии Н. Л. Кладо справедливо отмечал, что основным предназначением морской силы государства является ее участие во внешней политике. Определяя элементы морского могущества (политику, военный флот, морскую торговлю), Н. Л. Кладо считал, что «морская сила только тогда может быть прочной, когда сознание о ее важности и необходимости вошло в сознание всего народа»<sup>1</sup>.

Многообразие и сложность задач, специфика морской стихии, удаленность и огромность пространств морских и океанских театров военных действий, географическая разобщенность основных районов базирования ВМФ России (Дальний Восток, Север, Балтика, Черное и Каспийское моря) и другие факторы требуют соответствующего количествен-

**Сергей Викторович Козлов** — кандидат политических наук, главный штурман ВМФ РФ.

<sup>1</sup> См.: Кладо Н. Л. Современная морская война. — СПб., 1905.

ного и качественного состава флота и сложной инфраструктуры, обеспечивающей его деятельность.

Под военно-морской деятельностью понимается деятельность Российской Федерации в области изучения, освоения и использования Мирового океана в интересах обороны страны и безопасности государства<sup>2</sup>. Иначе говоря, это меры, предпринимаемые государством по созданию своих военно-морских сил, и действия этих сил в океанах и морях по обеспечению военной безопасности государства или меры по созданию, поддержанию и целесообразному использованию своего военно-морского потенциала.

Из приведенных определений следует, что основу военно-морской деятельности составляет создание Военно-Морского Флота РФ и содержание его в состоянии, обеспечивающем должное выполнение поставленных флоту задач в любых условиях.

Флот является единственным из видов вооруженных сил, способных в мирное время вести холодную войну (в военном, а не политическом понимании этого термина) на оперативном и тактическом уровнях, не переходя на уровень стратегический. Основным сдерживающим фактором для развитых стран сегодня является возможность адекватного отпора, допускающая нанесение нападающей стороне неприемлемого ущерба.

Исходя из этого должны быть определены цели строительства не только флота, но и всех Вооруженных

сил России. Применительно к ВМФ он должен в любых условиях обстановки гарантировать нанесение противнику неприемлемого для него ущерба, равнозначного поражению. Во взаимодействии с другими видами Вооруженных Сил ВМФ должен обеспечить два вида сдерживания: стратегическое (на современном этапе развития вооруженных средств борьбы — преимущественно ядерное) — от крупномасштабных и в некоторых случаях от региональных войн и нестратегическое — от региональных войн, локальных конфликтов и силового давления в политических и экономических целях.

У флота, особенно современного, есть своя специфика — он не строится в одночасье и в одночасье не разрушается. Каждое поколение строит флот для поколения будущего. Решения, принятые 10–15 лет назад, будут оказывать влияние на морскую мощь государства еще такое же время. А принятые сегодня начнут слегка проявляться через 10–15 лет.

Под национальными интересами России понимается совокупность сбалансированных интересов личности, общества и государства в экономической, внутривнутриполитической, социальной, международной, информационной, военной, пограничной, экологической и других сферах<sup>3</sup>. Они носят долгосрочный характер и определяют основные цели, стратегические и текущие задачи внутренней и внешней политики государства.

<sup>2</sup> См.: Основы политики Российской Федерации в области военно-морской деятельности на период до 2010 г. // Морской сборник. 2000. № 4.

<sup>3</sup> См.: Концепция национальной безопасности Российской Федерации. — М., 2000.

Исходя из того, что Россия — морская держава, у нее есть свои интересы в Мировом океане. Национальные интересы России в Мировом океане существовали и существуют вне зависимости от способности их реализации в конкретный исторический период. Они относительно статичны и представляют собой потенциальные возможности для удовлетворения потребностей нации в настоящем и будущем.

Национальные интересы Российской Федерации в Мировом океане определяются ее геополитическим положением, составом совокупности экономических, политических и военных интересов государства. Они распространяются на внутренние морские воды и территориальное море, исключительную экономическую зону и континентальный шельф, а также морские пространства, находящиеся за пределами юрисдикции прибрежных государств, и обусловлены:

- значительной протяженностью российских морских границ;
- неисчерпаемостью запасов минеральных, биологических, топливно-энергетических и других ресурсов Мирового океана, необходимостью обеспечения свободного доступа к этим ресурсам для их разработки и освоения;
- сосредоточением в прибрежной полосе России значительного промышленного потенциала и большого количества населения;
- зависимостью жизнедеятельности России, ее прибрежных, и особенно северных регионов, от бесперебойной работы мор-

ского транспорта, обеспечения грузовых и пассажирских перевозок, рыболовства, добычи углеводородных ресурсов и другой производственной и хозяйственной деятельности на море;

- необходимостью обеспечения охраны и защиты всех видов деятельности России в Мировом океане;
- наличием широко разветвленной и эффективной системы внешнеэкономических связей, используемых в процессе освоения Мирового океана;
- необходимостью укрепления международно-правового статуса в области морской деятельности Российской Федерации, включая сохранение за Россией прав и особого статуса в Арктике, особенно для обеспечения нормального функционирования Северного морского пути.

Сложившиеся национальные интересы России не являются застывшими и продолжают развиваться под влиянием целого ряда факторов и складывающихся в мире тенденций в области изучения, освоения и использования Мирового океана. Основными из таких тенденций являются:

- возрастание роли Мирового океана в решении различными государствами и военно-политическими блоками важнейших для них задач в политической, военно-стратегической, социальной, научной, культурной или других сферах;
- обострение конкуренции между развитыми странами мира за доступ к ресурсам Мирово-

- го океана и стремление к контролю за его стратегически важными районами и зонами;
- усиление влияния военно-морского потенциала государств, в том числе ядерного, на соотношение сил в мире, сохранение стратегической стабильности, ход и исход войн и вооруженных конфликтов;
  - углубление мировой интеграции и международного разделения труда на мировом рынке морских товаров и услуг.

Защита своих интересов есть объективная закономерность, значение которой возрастает в современных условиях. С нашей точки зрения, это обусловлено тем, что события последнего десятилетия резко изменили геополитическую расстановку сил в области мировой морской деятельности, крайне негативно повлияли на морской потенциал Российской Федерации, его экономическую и военную составляющие, прежде всего транспортный, промышленный, военно-морской и научно-исследовательский флоты, науку об океане, различные отрасли промышленности, систему базирования и терминалов, кадры ученых, конструкторов, инженеров, техников и, тем более, моряков с их многообразными и уникальными специальностями.

Существенно сократилось число наиболее важных для морского судоходства и, следовательно, экономики страны выходов к морю, особенно балтийских — самых коротких и дешевых для связи со странами Западной Европы. Транспортные возможности России на Черном море сократились более чем вдвое. Около 50%

портово-прибрежной инфраструктуры осталось в других странах СНГ. Почти 40% внешнеторговых морских перевозок обслуживают порты Балтии и Украины. Доля российских экспортно-импортных грузов в общем объеме морского транзита через Прибалтику составляет 70–80%. Доходы этих стран от выполнения такой работы превышают 30% их валового национального продукта, потери России — более 2 млрд дол. США ежегодно.

Особенно это сказывается на Военно-Морском Флоте, который единственный способен реально обеспечить и защитить наши интересы в Мировом океане. Резко, почти в четыре раза, сократился боевой корабельный состав, возросли сложности с судоремонтом, нарастает процесс старения флота, хроническое недофинансирование ВМФ отражается, прежде всего, на постройке новых кораблей.

Одним из важнейших национальных интересов России являлся и является свободный доступ к морским и океанским коммуникациям, обеспеченный соответствующей инфраструктурой на побережье прилегающих морей, особенно незамерзающих, международными правовыми нормами, фиксирующими свободу и безопасность мореплавания, наличием соответствующего торгового и военно-морского флота, способного при необходимости демонстрацией или применением силы пресечь попытки нарушить свободу мореплавания.

Не менее важным компонентом национальных интересов России является возможность ведения всех других видов морского хозяйства, перечисленных выше.

К национальным интересам, безусловно, относится и обеспечение безопасности страны от нанесения ударов с моря по наземным объектам и от военного вторжения на территорию государства со стороны моря.

В Морской доктрине Российской Федерации на период до 2020 г. национальные интересы РФ в Мировом океане представлены в концентрированном виде как:

- незыблемость суверенитета Российской Федерации, распространяющегося на внутреннее морские воды, территориальное море, а также на воздушное пространство над ними, на дно и недра;
- обеспечение суверенных прав и юрисдикции Российской Федерации в целях разведки, разработки и сохранения природных ресурсов, как живых, так неживых, находящихся на дне, в его недрах и в покрывающих водах, управления этими ресурсами, производства энергии путем использования воды, течений и ветра, создания и использования искусственных островов, установок и сооружений, морских и научных исследований, защиты и сохранения морской среды;
- свобода открытого моря, включающая свободу судоходства, полетов, рыболовства, научных исследований, свободу прокладывать кабели и трубопроводы;

- охрана человеческой жизни на море, предотвращение загрязнений морской среды, обеспечение контроля за функционированием жизненно-важных морских коммуникаций, создание условий, способствующих извлечению выгоды из морской хозяйственной деятельности населением Российской Федерации, особенно ее приморских регионов, а также государством в целом<sup>4</sup>.

В современных условиях приоритет в обеспечении этих интересов должен отдаваться невоенным методам: развитию взаимовыгодного международного экономического и другого сотрудничества, активным и современным дипломатическим акциям, инициативам в переговорном процессе с целью сокращения военно-морских сил и военного противостояния в Мировом океане, другим мерам, которые в совокупности позволяют, не поступаясь своими интересами, значительно снизить военные угрозы государству с морских направлений. Однако нигде в мире эта проблема еще не решается только невоенными методами, что вынуждает государство создавать военно-морские силы как средство сдерживания агрессии, а при необходимости — пресечения ее.

Степень достижения и реализации национальных интересов России в Мировом океане зависит от проводимой государством политики по созданию и поддержанию соответствующего морского потенциала государства,

<sup>4</sup> См.: Морская доктрина Российской Федерации на период до 2020 г. — М.: Министерство обороны РФ, 2001.

соответствия интересов на данном историческом этапе объективно существующим национальным интересам.

Под морским потенциалом государства будем понимать его структуры, обеспечивающие в своей совокупности реализацию национальных интересов в Мировом океане. Основу морского потенциала РФ составляют:

- гражданский морской флот (в том числе торговый, промысловый, ледокольный, гидрографический, научно-исследовательский, поисково-спасательный, дноуглубительный, учебно-производственный);
- прибрежно-портовая морская (речная) инфраструктура, в том числе за рубежом;
- навигационно-гидрографические, гидрометеорологические системы, системы связи и другие, обеспечивающие морскую деятельность Российской Федерации;
- система учебных заведений для подготовки специалистов морского профиля, профессионально подготовленные кадры;
- Военно-Морской Флот;
- органы Береговой охраны Пограничной службы ФСБ РФ.

Военная часть морского потенциала, предназначенная для непосредственного решения задач обороны страны и безопасности государства в Мировом океане, составляет военно-морской потенциал Российской Федерации.

Государственные интересы Российской Федерации в Мировом океане на сегодняшний день сформулированы в «Основах политики Российской

Федерации в области военно-морской деятельности на период до 2010 г.» (утверждены Указом Президента РФ от 4 марта 2000 г.).

Они предусматривают:

- а) в политической сфере:
  - обеспечение гарантированного доступа Российской Федерации к ресурсам и пространствам Мирового океана, исключение дискриминационных действий в отношении ее или ее союзников со стороны отдельных государств или военно-политических блоков;
  - недопущение доминирования каких-либо государств или военно-политических блоков в пространствах Мирового океана, имеющих важное значение для реализации государственных интересов Российской Федерации, особенно в прилегающих морях;
  - урегулирование на выгодных для страны условиях имеющихся политических и международно-правовых проблем использования Мирового океана;
  - консолидацию усилий государств на мирном освоении и использовании Мирового океана;
- б) в экономической сфере:
  - освоение и рациональное использование природных ресурсов Мирового океана в целях социально-экономического развития страны;
  - формирование и обеспечение эффективного функционирования морских (речных) транспортных коммуникаций;

- обеспечение выгодных для РФ условий участия в международном разделении труда на рынке товаров и услуг;
- поддержание необходимого научно-технического, промышленного и кадрового потенциала, обеспечивающего военноморскую деятельность.

Собственно военные интересы Российской Федерации в Мировом океане имеют целью обеспечение гарантированной защиты всего спектра ее государственных интересов в Мировом океане.

К критериям оценки степени реализации национальных и государственных интересов можно отнести выгоду, упущенную выгоду и ущерб.

Под выгодой предлагается понимать материальные, информационные и духовные ценности, которые приобретают государство, общество и личность, осуществляя деятельность в Мировом океане. Следовательно, упущенной явится потенциальная выгода, которая могла бы быть, но не получена, так сказать, по собственной вине, то есть в результате непродуманной деятельности, беспхозяйственности, несвоевременных действий или бездеятельности. Ущербом явится уменьшение возможной выгоды, происшедшее в результате противоправных действий других государств, различных организаций, должностных и частных лиц.

Разнообразие и масштабность деятельности по реализации национальных интересов России в Мировом океане требуют координации уси-

лий всех субъектов этой деятельности и соответствующего финансирования со стороны государства. Фактически же за последнее десятилетие происходит вынужденное и неорганизованное свертывание работ в Мировом океане. В то же время, например, в США с 1966 г. функционирует Национальный совет по морским ресурсам и развитию техники при президенте, возглавляемый вице-президентом. В Японии создан Межведомственный комитет по морской науке и технике, во Франции — Национальный центр океанографических исследований.

Определенный шаг в этом направлении сделан и в России. В январе 1997 г. разработана и одобрена Указом Президента РФ Концепция федеральной целевой программы «Мировой океан», а в августе 1998 г. Постановлением Правительства РФ утверждена Федеральная целевая программа «Мировой океан»<sup>5</sup>.

В Программе предусмотрены следующие направления работ:

- международно-правовые вопросы, их политический аспект, тактика отстаивания интересов;
- торговые отношения, обеспечение равных возможностей на мировом рынке товаров и технологий;
- исследование природы Мирового океана;
- военно-стратегические интересы России в Мировом океане;
- минеральные ресурсы Мирового океана, Арктики и Антарктики;

<sup>5</sup> См.: Сборник документов Министерства обороны РФ. — М.: Воениздат, 1998.

- создание технологий для освоения ресурсов и пространств Мирового океана;
- использование биологических ресурсов Мирового океана;
- транспортные коммуникации России в Мировом океане;
- освоение и использование Арктики, изучение и исследование Антарктики;
- создание единой общегосударственной системы информации об обстановке в Мировом океане;
- гуманитарные вопросы.

Как указывается в Программе, ее выполнение должно обеспечить повышение обороноспособности государства на морских рубежах, укрепить экономический и сырьевой потенциал, улучшить снабжение населения продуктами питания, его информированность и защиту от стихийных бедствий и чрезвычайных ситуаций, связанных с процессами, происходящими в Мировом океане.

Мировой океан становится центром пересечения интересов практически всех государств планеты. Если начало XX в. характеризовалось ожесточенной борьбой за передел колониальных владений на суше, то с большой вероятностью можно предположить, что первая половина XXI в. пройдет под знаком не менее ожесточенного дележа акватории и дна Мирового океана.

Столкновение интересов различных государств, изменение геополитической ситуации в мире приводят к возникновению угроз этим интересам. Такие угрозы существуют и для интересов России в Мировом океане.

К основным из них можно отнести следующие:

- угрозы, связанные с преднамеренным нарушением действующих норм международного права, которые в отдельных публикациях называются «дискриминационным» видом угроз. Эти угрозы, на наш взгляд, с одной стороны, являются традиционными, с другой — появились в связи с новым геополитическим положением России, ослаблением военно-морской деятельности, стремлением к глобализации и т. д.;
- угрозы, проистекающие от отсутствия в международном праве норм по целому ряду существующих спорных проблем. Условно их можно назвать угрозами от международной правовой неопределенности или — от международного правового вакуума;
- военные угрозы.

Проявлением дискриминационного вида угроз являются: несанкционированное извлечение природных ресурсов из вод и со дна морей, находящихся под юрисдикцией России; несанкционированное проникновение в территориальные воды РФ; ограничение возможности выхода Российской Федерации к ресурсам и пространствам Мирового океана, особенно в Балтийском и Черном морях; экономическое, политическое и международно-правовое давление на Россию с целью ограничения ее морской деятельности; препятствование свободе судоходства в открытом море и проти-

возаконные действия в отношении экипажей судов, пассажиров и их имущества; нарушения норм экологической безопасности, создающие угрозу жизни людей и безопасности плавания; другие аналогичные действия.

Угрозы от международной правовой неопределенности также весьма масштабны. По некоторым оценкам в мире насчитывается свыше 330 проблем, связанных с разграничением морских пространств, из которых к середине 1990-х гг. урегулировано лишь около 100. Для России в этом плане особую значимость представляет неурегулированность правового статуса Каспийского, Азовского и Черного морей и наличие территориальных претензий к РФ со стороны сопредельных государств.

Значительным вкладом в дело уменьшения этого вида угроз явилось принятие в 1982 г. Конвенции ООН по морскому праву и ее ратификация Федеральным Собранием РФ в феврале 1997 г., после чего Конвенция вступила в силу для России.

Разработка Конвенция длилась 8 лет и принятие ее на Конференции ООН по морскому праву проходило в обстановке острой напряженной борьбы. Все это свидетельствует о сложности обсуждавшихся проблем и остроте столкновения интересов различных государств.

Можно предполагать, что от момента вступления Конвенции в силу до полной практической реализации всех ее норм пройдет немало времени, тем более, что впервые в истории

международного морского права Конвенция определяет порядок добычи ресурсов со дна морей и океанов и учреждает Международный орган по морскому дну.

Военная угроза национальным интересам России состоит в реальной возможности (в случае возникновения вооруженных конфликтов определенного масштаба) нанесения ударов с морских направлений по объектам на ее территории, высадки морских десантов на побережье и уничтожения боевых кораблей, судов и других объектов морского хозяйства в морях.

Эта угроза определяется существованием в ряде стран, и, прежде всего, в США разработанных концепций ведения войны «с моря против суши», наличием развернутых в районах «передового базирования» боеготовых группировок ВМС США и стран НАТО, боевым патрулированием части морских стратегических ядерных сил, круглогодичным проведением мероприятий боевой и оперативной подготовки ВМС в районах, непосредственно прилегающих к побережью России.

Ежесуточно в Мировом океане с различными задачами находится более 130 надводных кораблей и подводных лодок из состава ВМС 16–20 государств, в том числе в районах, из которых возможно применение палубной авиации и крылатых ракет «Томагавк» по 80% территории России, где сосредоточено 60–65% военно-промышленного потенциала страны и значительная часть важных объектов<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> См.: Куроедов В. И. Военно-Морской Флот и национальные интересы России // Военная мысль. 1999. № 3.

С развалом СССР значительно активизировалась деятельность ведущих морских держав в районах, прилегающих к побережью России. Теперь их активно осваивают не только корабли ВМС США, но и Англии, Франции, Италии, Германии, Турции, Японии, Кореи и Китая. В последние годы в Черном море ежегодно совершают плавание до тридцати иностранных кораблей, а до 1991 г. их было не более пяти. В Балтийском море до 40 и не более 8 соответственно. ВМС США ежегодно участвуют более чем в 170 различных учениях, проводимых по национальным и коалиционным планам<sup>7</sup>.

Ожидается, что в начале XXI в. корабельный состав основных иностранных флотов может сократиться на 10–16 %, но при этом боевые возможности вырастут в 1,5–2 раза за счет увеличения доли новых кораблей и качественного совершенствования всех видов вооружения. Таким образом, военная угроза национальным интересам России на морях и океанах была и остается вполне реальной. Вследствие существенного изменения геополитической ситуации интересов стран и коалиций государств в Мировом океане в настоящее время существует целый спектр угроз национальным интересам России, представляющих потенциальную военную опасность.

Каковы же сегодня эти реальные угрозы и регионы их распространения?

Одним из регионов, в котором осуществляются попытки ущемления национальных интересов России, является Арктический бассейн. Главной причиной этому является то, что в XXI в. арктический континентальный шельф и прилежащие к нему сухопутные пространства могут быть последним в Северном полушарии резервом разнообразных естественных ресурсов<sup>8</sup>.

По оценкам западных специалистов, стоимость всех основных видов полезных ископаемых России составляет 28 трлн долл., а США — 8 трлн. Только на Север России приходится 80% запасов этих полезных ископаемых. Потенциальная газодобыча континентального шельфа Баренцева и Карского морей оценивается в 50–60 млрд т., что составляет 80% всех запасов России. Почти 100% разведанных запасов никеля, кобальта, тантала, олова и других элементов находятся в Российском секторе Арктики<sup>9</sup>. Это может предопределить в будущем пересмотр сложившихся здесь сфер военно-политического влияния, зарождение и развитие жестких вариантов территориальной экспансии.

Одной из наиболее вероятных причин возникновения кризисной ситуации в Северо-Западном регионе является наличие спорных в отношении рыболовства и нефтедобычи районов в Норвежском и Баренцевом морях.

<sup>7</sup> Там же.

<sup>8</sup> Более подробно о роли Арктики в национальных интересах России см.: *Половинкин В. Н., Пыж В. В., Рузанкин А. Ф.* Военная политика НАТО в Арктике // Морская газета. 2000. № 36.

<sup>9</sup> *Голосов Р. А.* Национальные интересы России в Мировом океане // Морской сборник. 1999. № 6. С. 23.

Переговоры между Россией и Норвегией о разграничении морских пространств в Баренцевом море ведутся с 1970 г. В настоящее время наши отношения осложнены неурегулированностью вопроса разграничения экономических зон — наличием спорного района (так называемой «серой зоны») площадью примерно 40 тыс. кв. км. Экономическое значение этой зоны заключается в том, что в ней расположена мощная геологическая структура «Федынская», являющаяся частью Баренцево-Карского нефтегазового месторождения, открытого российскими исследователями. Кроме того, такие страны, как США, Великобритания, Финляндия, Германия и Япония, вообще считают богатства российского сектора Арктики достоянием всего мирового сообщества. Так, за участие в разработке российских арктических нефтегазовых месторождений ведут борьбу более 10 иностранных компаний и фирм США, Европы и даже Австралии<sup>10</sup>.

В этой связи нельзя не сказать о том, что в ходе одного из военных учений, проводимых НАТО на территории Норвегии, отработывался западный сценарий умиротворения конфликта, возникшего на почве неурегулированности вопроса о разграничении экономической зоны и континентального шельфа. Конфликт развивался между условными государствами, но при желании в них можно было узнать США, Норвегию и Россию.

Осуществляются попытки ограничения морской деятельности Рос-

сии в Норвежском море, где существует так называемая ничейная зона. Географически данная зона является морским пространством между границами двухсотмильных экономических зон, отсчитываемых от побережья Норвегии, о. Медвежьего, архипелага Шпицберген и о. Ян-Майен. Находясь за пределами экономических зон, данное морское пространство является открытым морем, международно-правовой режим которого характеризуется тем, что оно находится в общем и равноправном пользовании всеми государствами, в том числе и не имеющими выхода к морю. Однако страны Запада пытаются ограничить морское присутствие России в данной зоне, добываясь для себя односторонних преимуществ.

Негативные последствия могут иметь попытки Норвегии ущемить российские интересы на архипелаге Шпицберген, а также отказаться от его демилитаризованного статуса. Число граждан России, работающих на Шпицбергене, уже значительно сократилось, однако норвежские власти продолжают активно вмешиваться в деятельность немногочисленной группы российских рабочих, ученых и специалистов. Одновременно на основе двухсторонних договоренностей предоставляются возможности по расширению научного присутствия на архипелаге таких стран, как США, Великобритании, Франции, Германии, Японии и даже Китая.

Договором о Шпицбергене 1920 г. запрещено создание на архипелаге ка-

<sup>10</sup> См.: Михайловский А. П. Национальная безопасность России и Военно-Морской Флот // Морской сборник. 1993. № 6.

ких-либо военных баз и укреплений, а также использование его в военных целях. Тем не менее в порты архипелага систематически осуществляют заходы корабли береговой охраны Норвегии, аэродром Лонгиир используется для временного базирования авиацией ВВС Норвегии и США. Помимо поддержания на необходимом уровне готовности инфраструктуры двойного назначения (аэродрома, космической телеметрической станции, радионавигационной станции «Лоран-С»), в поселке Нью-Олесунн построен причал длиной 115 м, к которому могут швартоваться современные боевые корабли.

Совершенствуя свою инфраструктуру и систему базирования, Норвегия все активнее пытается воздействовать на систему базирования и оперативное применение сил Северного флота России, прежде всего атомных подводных лодок, под предлогом борьбы за экологию арктических районов.

Наиболее вероятно, что в случае возникновения и развития конфликта в Северо-Западном регионе США и страны НАТО поддержат политику Норвегии, окажут ей содействие в отторжении от России спорных территорий, нарастив при этом свои военно-морские силы в прилегающих к России морских пространствах. И здесь в полной мере становится очевидной важность арктического региона в обеспечении стратегических интересов России в военном отношении.

Дело в том, что обширные морские пространства Норвежского, Гренландского и Баренцева морей при отсутствии там сил нашего Военно-Морского Флота являются исключительно

благоприятными для применения из этих районов крылатых ракет морского базирования «Томагавк» и средств воздушно-космического нападения на всю глубину Северо-Западного региона России. Мало того, господство США и НАТО в Арктике способно обеспечить решение наиглавнейшей задачи их национальной безопасности — серьезно ослабить ядерную угрозу со стороны России, а в перспективе и нейтрализовать российский потенциал ядерного сдерживания. Так, при реализации Договора СНВ-2 более половины боезарядов стратегических наступательных вооружений России планируется сосредоточить на подводных ракетных носителях, значительная часть которых входит в состав Северного флота. Контроль со стороны США и НАТО за морскими стратегическими ядерными силами Северного флота практически нейтрализует этот важный стратегический компонент России.

После распада СССР активизировались попытки ущемления национальных интересов России на Балтийском морском театре. В их основе лежат территориальные претензии ряда государств этого региона к России, требования уменьшить группировку российских войск, а затем полностью демилитаризовать Калининградскую область, дискриминация русскоязычного населения в странах Балтии.

Говоря о территориальных проблемах, следует конкретизировать, что ФРГ и Польша гипотетически могут иметь территориальные притязания на Калининградскую область, Финляндия — на Выборгский район, Северное Приладожье и район Куоляярви Ленинградской области, Эстония — на Кин-

гисепский район Ленинградской области на восточном берегу реки Нарва, Латвия — на Пыталовский и Палкинский районы Псковской области.

Несмотря на существующие в рамках Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе договоренности о нерушимости границ и отсутствие территориальных претензий государств Европы друг к другу, в результате роспуска Варшавского договора и распада СССР просматривается тенденция военно-политического руководства вышеперечисленных европейских государств при поддержке США пересмотреть послевоенное устройство Европы.

Вызывают серьезную озабоченность требования по демилитаризации и приданию особого статуса Калининградской области. Политические круги ряда европейских стран считают группировку вооруженных сил России в Калининградской области основным дестабилизирующим фактором в регионе. Они полагают, что стремление России укрепить свою военную мощь на Балтике может существенно затруднить процесс создания коллективной безопасности в зоне Балтийского моря.

ФРГ существенно наращивает свое экономическое присутствие в регионе, стремится к установлению над Калининградской областью своего контроля и полной ее демилитаризации. Швеция считает, что демилитаризация области способствовала бы увеличению стабильности в регионе и сближению Калининграда с государствами Балтийского моря. Для Польши Калининградская область является одним из факторов так называемой российской военной

угрозы. По существу, польская сторона выступает за выход Калининградской области из состава России. Руководство Литвы и других стран Балтии рассматривает Калининградскую область не только как объект, мешающий полной нормализации отношений между странами Балтии и России, но и как объект, угрожающий безопасности всей Европы.

Существует несколько вариантов возможного развития ситуации в Калининградской области. В частности, один из них предусматривает создание так называемой Российско-Балтийской республики в составе России. При этом не исключается вариант ее полного отделения от России с дальнейшей переориентацией на Германию или Литву. Присутствует и идея превращения Калининградской области в четвертое независимое государство Балтии. В качестве альтернативы рассматривается вопрос о международном контроле над областью, создании некоего кондоминиума.

Очевидную угрозу национальным интересам России в Балтийском регионе представляет членство Польши в НАТО, что существенно изменило геостратегическую ситуацию в пользу блока. Российские войска и силы флота на территории Калининградской области теперь входят в непосредственное соприкосновение с группировками вооруженных сил НАТО. С учетом вступивших в НАТО Чехии и Венгрии количественные показатели войск и сил альянса возросли по основным типам вооружений на 15–20% и почти на 28% по боевому составу. Военная инфраструктура стран НАТО вплотную приблизилась к грани-

цам России и ее союзника — Белоруссии, оперативная емкость возможного театра военных действий повышается, что позволяет в 2–2,5 раза сократить сроки оперативного развертывания и увеличить численность группировок вооруженных сил НАТО.

Не способствует улучшению позиции России в Балтийской морской зоне и стремление стран Балтии к интеграции в западноевропейские военно-политические структуры, формирование военной организации Западноевропейского союза. Военно-политическое руководство прибалтийских государств, встретив противодействие своим планам скорейшего вступления в НАТО со стороны России, не оставляет попыток интеграции в этот блок с использованием альтернативных возможностей. В частности, в Западноевропейском союзе принято решение, содержащее рекомендации руководству этой организации по оказанию военной помощи странам Балтии и формированию объединенных балтийских ВМС, в состав которых должны войти корабли Германии, Дании, Польши, Латвии, Литвы и Эстонии. Таким образом, под лозунгом расширения балтийского сотрудничества идет процесс сколачивания новых военных группировок, освоение театров военных действий и формирование необходимой инфраструктуры.

Военная опасность для России со стороны Западноевропейского союза будет возрастать по мере становления и развития его военных структур. При этом в своих действиях Западно-европейский союз, вероятнее всего, будет тесно взаимодействовать с

НАТО с целью наиболее эффективно давления на Россию и другие государства СНГ в экономической, политической и военной сферах.

Говоря о формировании объединенных балтийских ВМС, нельзя также не учитывать стремление финского военно-политического руководства создать политический фон для восстановления национального подводного флота, запрещенного Парижским мирным договором 1947 г. Министерство обороны Финляндии поднимает вопрос о выделении ассигнований на строительство или закупку дизельных подводных лодок для ВМС страны. В качестве повода для этого говорят о необходимости обеспечения должной охраны расширившихся морских границ государства с 4 до 12 миль.

Приведенный перечень возможных угроз нашей безопасности в Балтийском регионе усугубляется тяжелыми последствиями распада СССР. Резко сократилась протяженность морского побережья, принадлежащего России, потеряно большинство пунктов базирования и портов. Отрезанность Калининградской области и военно-морской базы Балтийск от территории России поставила основную часть сил Балтийского флота в блокадные условия. Подводные лодки оказались в мелководном и миноопасном Финском заливе. Утратили свои оперативно выгодные позиции береговые ракетно-артиллерийские войска и морская пехота. Оказались в полосе тактической обороны основной командный пункт и штаб Балтийского флота.

Крайне сложная и взрывоопасная ситуация сложилась на Юге Рос-

сии, в бассейнах Черного и Каспийского морей. Из-за существующих экономических, этнических, территориальных и религиозных противоречий на протяжении длительного времени сохраняется ряд потенциальных взрывоопасных районов на территории Грузии, Армении и Азербайджана, а также в Северо-Кавказском районе. Особую озабоченность вызывают усиление влияния воинствующего исламского фундаментализма, попытки отдельных кругов ущемить экономические интересы нашего государства в вопросах разработки и эксплуатации каспийского и среднеазиатского нефтегазовых месторождений, бурный рост боевой мощи ВМС Турции, настойчивое продвижение НАТО в Черноморский бассейн.

Наиболее опасная конфликтная ситуация, чреватая серьезными осложнениями, складывается вокруг нефтегазодобычи на континентальном шельфе Каспийского моря, транспортировки добытого сырья оттуда, а также из Восточного Казахстана. Разведанные и предполагаемые запасы нефти и газа в Каспийском море способны, по оценке специалистов, сделать его «Персидским заливом будущего тысячелетия». В связи с этим здесь столкнулись интересы Азербайджана, Турции, Ирана, могущественных нефтедобывающих корпораций стран Запада и, естественно, России. При этом позиция США исключает восстановление российского экономического контроля над нефтедобывающими районами Каспия.

Азербайджан в нарушение действующего статуса Каспийского моря претендует на исключительное право разработки уже разведанных месторождений нефти и газа с установлением в

одностороннем порядке своего ресурсного сектора и привлечением для их освоения огромных капиталов Запада. Россия не признает исключительного права ни одного государства на добычу нефти и газа на континентальном шельфе Каспийского моря, добывается справедливое и окончательное решения о секторальном его делении. Экономические интересы России связаны, прежде всего, с увеличением доли прибыли от добываемых нефти и газа в регионе и прокладкой нефтегазопроводов через ее территорию. Турция препятствует российскому проекту, предусматривающему доставку нефти и газа в Европу через порт Новороссийск. Она пытается реализовать свой план, в соответствии с которым нефтегазопроводы пройдут через турецкую территорию с выходом в Средиземное море.

В силу этих причин Турция, по-видимому, и установила в 1994 г. национальный режим судоходства в черноморских проливах, который расценивается экспертами как явное нарушение конвенции Монте 1936 г. При определенном стечении обстоятельств не исключен вариант и полного закрытия черноморских проливов для российских судов с целью направления строительства нефте- и газопроводов из Каспийского бассейна в турецкий порт Джейхан. Предпринимаемые турецким правительством меры явно вступают в противоречие с экономическими интересами России, способствуют снижению ее активности в регионе и направлены на завоевание здесь главенствующей роли Турции.

Решительные антироссийские действия турецкой стороны основаны на осознании как своей силы, так и

поддержки стран Запада. В настоящее время турецкие вооруженные силы по численности самые крупные в Европе и вторые после вооруженных сил США в НАТО, а соотношение по основным параметрам сил Черноморского флота и ВМС Турции составляет почти один к пяти не в нашу пользу.

Становится бесспорным тот факт, что борьба за нефтяные ресурсы Кавказа и пути их транспортировки притягивает к Кавказу огромные финансовые средства США, Турции и других стран, обостряя ситуацию в регионе. Под их влиянием процесс вытеснения России из Закавказья может приобрести необратимый характер. При этом в отношении России может быть использована технология вмешательства, уже отработанная в Югославии.

Кроме перечисленных экономических факторов интересам России в регионах Черного и Каспийского морей не соответствует усиление влияния воинствующего исламского фундаментализма. Возрастание происламских настроений в среднеазиатских республиках СНГ и в Закавказье, нерегулируемый рост мусульманско-татарского населения в Крыму создают опасные предпосылки для реализации идей «истинного ислама» на базе воинствующего национализма и, как следствие, могут послужить базой для возникновения кризисов и вооруженных конфликтов в регионе.

В последние годы происходит активное освоение Черноморского бассейна военно-морскими силами НАТО.

Никогда в прошлом корабли НАТО не заходили в это внутреннее море столь часто и не пребывали там столь долго, как теперь. Заметно расширились за последние годы румыно-американские, болгаро-американские и украинско-американские связи по линии командования ВМС, регулярными стали заходы в порты этих стран кораблей США<sup>11</sup>. Но если подобные факты как-то еще можно объяснить причиной расширения международного сотрудничества или укреплением дружественных связей, то каким образом можно объяснить резкую активизацию деятельности разведывательно-диверсионных сил НАТО в регионе?

И, наконец, национальным интересам России ни в коей мере не отвечает статус Черноморского флота в Крыму и его фактический развал. Флот оказался в уникальной по своей абсурдности ситуации. В мировой военной истории еще не было прецедентов, чтобы оперативно-стратегическое объединение ВМФ имело главную базу на территории другого государства, проводящего по отношению к его родной стране негативную политику. Согласно условиям подписанных с Киевом договоров в случае обострения отношений между Россией и любой третьей страной Украина может потребовать вывод всех сил Черноморского флота со своей территории или интернировать их до конца военных действий.

Таким образом, последовательность и логика действий основных политических сил показывает, что в целом военно-политическая обста-

<sup>11</sup> См.: Половинкин В. Н. Мировой океан и проблемы обеспечения национальной безопасности России в XXI веке. — СПб.: ЦКТНС ВМФ, 2002.

новка в регионе складывается под знаком резкой поляризации интересов различных групп государств при значительном возрастании влияния США, Великобритании, Турции и ряда других исламских государств, дальнейшем ослаблении позиций России. Подобное положение дел наносит непоправимый ущерб военной и экономической безопасности нашего государства.

В Азиатско-Тихоокеанском регионе в настоящее время существует около десяти потенциально взрывоопасных очагов напряженности, где явно могут быть ущемлены национальные интересы России. Основной причиной нестабильности в этой части земного шара являются обострившиеся отношения соперничества за сферы влияния между Россией, США, Японией и Китаем. Одно из центральных мест во всем спектре потенциальных угроз безопасности России занимает российско-японский территориальный вопрос.

Военная опасность со стороны Японии связана, прежде всего, с ужесточением ею позиций по вопросу возвращения под свою юрисдикцию островов Южно-Курильской гряды. Она, как известно, считает своими принадлежащие России острова Итуруп, Кунашир, Шикотан, Хабомаи и спорными остальные Курильские острова и Южный Сахалин. Акватория вод, омывающих эти острова, по площади соизмерима с территорией самой Японии. И это не просто акватория — это незамерзающий пролив Екатерины, обеспечивающий свободный выход кораблей и судов в океан. Это и крупное месторождение железо-магнетитов на

острове Итуруп. Это пути следования на нерест основной массы ценных пород красной рыбы.

В этом контексте следует отметить факт неурегулированности российско-японских взаимоотношений по освоению морских биоресурсов. В настоящее время налицо хищническое разграбление морских богатств в российской экономической зоне, о чем постоянно сообщается в средствах массовой информации. Ежегодно в экономических водах Сахалина, Приморья и Охотского моря регистрируется более 200 нарушенных рыбной ловли сверх установленных квот. Дело дошло до того, что, пользуясь безнаказанностью, в российской экономической зоне Охотского моря стали ловить рыбу суда нетрадиционных для этого региона стран: Польши, Германии, Швеции.

Исторический опыт и реалии наших дней показывают, что противоречия между Россией и Японией не сводятся лишь к территориальному вопросу и проблеме освоения морских богатств региона. Они носят более глубокий характер. В Японии исторически сохраняется и поддерживается неприязнь к России как к одному из основных потенциальных противников ее государственным интересам в Азиатско-Тихоокеанском регионе. В связи с этим правящие круги Японии видят важной целью своей внешней политики дальнейшее ослабление России в политическом, экономическом и военном отношении и готовы воспользоваться любой возможностью для достижения этой цели.

Наличие противоречий с Японией остается причиной развития кризисной ситуации не только в российско-японских, но и в российско-американских отношениях.

риканских отношениях. Основными принципами японо-американского военного сотрудничества предусматривается тесный военно-политический союз этих стран. Поэтому в случае конфликта с Японией Россия неизбежно столкнется с коалицией западных стран во главе с США. Таким образом, традиционное противостояние в Азиатско-Тихоокеанском регионе России с одной стороны, США и Японии с другой обуславливает проблему геостратегического влияния России в Тихом и Индийском океанах.

Затрагивая вопрос российско-американских отношений, нельзя оставлять без внимания и территориальные притязания США на Российскую Арктику. В соответствии с российско-американским договором 1990 г. о разграничении морских пространств в Беринговом море (так называемое соглашение Бейкер-Шеварнадзе) США уже получили 74 тыс. кв. км континентального шельфа. Однако еще минимум 20 тыс. кв. км шельфа считаются в США спорными, и предъявляются претензии (правда, пока на полуофициальном уровне) на острова Врангеля, Геральда и еще три острова в Беринговом море. Как будут решаться в дальнейшем эти территориальные споры, сказать трудно. Однако, анализируя уже имеющийся исторический опыт и складывающуюся геополитическую ситуацию не в пользу России, нельзя исключить вариант, что и в данном случае интересы нашей страны не будут соблюдены.

Несмотря на заметное потепление в российско-китайских отноше-

ях, исторический опыт и реальная действительность показывает, что нельзя исключать и обострение противоречий между нами и Китаем. Общеизвестны притязания Китая на обширную территорию российского Забайкалья и Приморья, а также наличие спорных районов в приграничной полосе, которая в настоящее время активно заселяется китайцами.

По оценкам экспертов, Китай через 10–15 лет может оказаться на пороге серьезного демографического, сырьевого и продовольственного кризиса. Поэтому возрастает его заинтересованность в сырьевых ресурсах Сибири и Дальнего Востока. Уже сейчас нарастает массовая нелегальная миграция китайского населения в стратегически важные районы Забайкалья, Хабаровского края и Приморья, происходящая при явном попустительстве со стороны китайских властей. Вследствие этого в некоторых приграничных районах китайцев в 1,5–2 раза больше, чем русскоязычного населения. По мере усиления миграционного потока и образования на российском Дальнем Востоке обширных районов компактного проживания китайцев территориальная проблема в отношениях между двумя странами может обостриться.

Следует заметить, что Пекин пока еще официально не отказался от территориальных претензий к России и не констатировал окончательного урегулирования пограничных проблем. А Китай оспаривает право на обладание рядом участков российской территории общей площадью около 30 тысяч кв. км. В частности, Китай претендует на участок нашей территории в Ха-

санском районе на реке Туманной. Если передача данной территории состоится, то китайская сторона способна прорыть здесь канал к побережью залива Петра Великого, построить океанский порт и военноморскую базу практически рядом с Владивостоком. Тем самым Китай получит прямой выход в Японское море, что существенно ослабит Россию, как в военном, так и в экономическом плане.

Отказ от удовлетворения территориальных претензий либо попытки притеснения огромной и практически не подчиняющейся российской законной китайской диаспоры на Дальнем Востоке могут послужить при определенных обстоятельствах поводом для решения спорных проблем и силовым путем. Примером этому могут служить беспрецедентные военные акции китайской стороны по захвату спорных Парасельских островов в 1974 г. и островов Спратли в 1987 г. в Южно-Китайском море. Где гарантия, что в будущем аналогичные действия не будут предприняты на западном побережье залива Петра Великого? Хотя, отдавая дань справедливости, следует сказать, что положительные сдвиги в этом направлении сделаны во время визита Президента России В. В. Путина в КНР в октябре 2004 г.

Весьма важным моментом, определяющим обстановку в Азиатско-Тихоокеанском регионе в целом, является ситуация на Корейском полуострове, где пересекаются экономические интересы целого ряда государств, в том числе и России. Предпринимаемые обеими корейскими сторонами попытки налажива-

ния переговорного процесса сменяются резкими вспышками разногласий, способными привести к применению силы для их урегулирования. Данные факты в совокупности с присутствием на полуострове 40-тысячного контингента американских войск делают его одним из основных потенциальных очагов напряженности на Дальнем Востоке.

Особую обеспокоенность с точки зрения национальной безопасности России вызывают трансрегиональные угрозы, география которых распространяется на всю акваторию Мирового океана. Это пиратство, контрабанда и терроризм на море.

Активно действующие и обладающие современными мобильными силами морские пираты стали серьезной угрозой гражданскому флоту многих стран, особенно у побережья Юго-Восточной Азии, Южной Америки и Западной Африки. Нападения на торговые и рыболовецкие суда производятся крупными бандами морских пиратов, имеющими большое количество судов небольшого водоизмещения. Эти банды хорошо организованы и вооружены стрелковым оружием, крупнокалиберными пулеметами и гранатометами. Они имеют свою агентуру в портах погрузки и выгрузки, таможенных и полицейских организациях. При захвате судна они переправляют наиболее ценные грузы на свои плавучие средства. В отдельных случаях может быть украдено и судно, экипаж при этом уничтожается. Только по сведениям Дальневосточного морского пароходства за последние годы отмечены десятки случаев захвата и преследования гражданских судов различных ве-

домств России в Южно-Китайском и Восточно-Китайском морях.

Современные пираты появились и в прибрежных российских водах. При этом они осуществляют нападения на транспортные и рыболовецкие суда, как в открытом море, так и у причалов портов. Специалисты считают, что в экстремальной обстановке, сложившейся сегодня в морских портах страны, и особенно в дальневосточных, угроза захвата и угона судов преступными группировками стала чрезвычайно серьезной.

Постоянная угроза судоходству, морской торговле, водным путям сообщения между государствами сегодня исходит от терроризма. К терроризму на море обычно прибегают организованные антиконституционные и антиправительственные группировки, пользующиеся поддержкой влиятельных кругов, которые заинтересованы в достижении террористами преследуемых ими целей. В 1970–80-е гг. террористические акции на море, в том числе и против российских судов, совершались в основном у побережья Западной Африки, в Красном море и западной части Индийского океана. Они осуществлялись группировками, выступающими за отделение Эритреи от Эфиопии, оппозиционными силами Сомали, участниками фронта Полисарио. Сегодня же реальная угроза терроризма присутствует как в традиционно опасных с точки зрения терроризма регионах, так и в прибрежных российских морях. Примеры тому — захват членов экипажа российского траулера «Горизонт-2» бандформированиями Сомали, а также прочеченски на-

строенными террористами теплохода «Аврасия» с российскими гражданами на борту в турецком порту Трабзон в январе 1996 г.

И, наконец, уже в ближайшее время, учитывая создавшуюся ситуацию в мире и внутри России, вполне реальной и весьма серьезной может стать угроза контрабанды в больших масштабах оружия, наркотиков и других запрещенных грузов в морские порты страны, а также неконтролируемый и незаконный вывоз ценного сырья и товаров морем.

Перечисленные угрозы порождаются внешними по отношению к России причинами. Однако в современных условиях ряд угроз определяется внутрироссийскими причинами. Как отмечается в ФЦП «Мировой океан», кризис в экономике серьезно ослабил возможности по сохранению присутствия России в Мировом океане на прежнем уровне. Государственное централизованное руководство деятельностью торгового и промыслового флота практически ликвидировано. Научные исследования проблем океана в значительной степени сокращены из-за отсутствия финансирования. Создание необходимой законодательной базы для восстановления утраченных позиций в новых условиях хозяйствования отстает от развития событий.

К этому следует добавить, что безрасчетное сокращение боевого состава ВМФ привело на всех флотах к изменению соотношения военно-морских сил не в пользу Российской Федерации. Увеличиваются темпы отставания от зарубежных государств качественных и количе-

ственных показателей российского морского вооружения.

Проведенный анализ возможных угроз национальным интересам России в Мировом океане мы не можем не рассматривать в комплексе с возрастающей военно-морской мощью наиболее развитых зарубежных государств, в первую очередь США и стран НАТО. Декларируемые сокращения на 12–15% боевого состава ВМС ведущими странами Запада сопровождаются повышением их реальных боевых возможностей на 40% за счет модернизации существующих систем и строительства на основе внедрения новых технологий<sup>12</sup>. Активное использование Соединенными Штатами своих космических средств в интересах военно-морских сил резко повышает эффективность их применения, как в военное, так и в мирное время. Об этом свидетельствует опыт войн в Персидском заливе, в Югославии, а также опыт применения ВМС в операциях ниже масштаба войны<sup>13</sup>.

Сегодня не снижается активность патрулирования атомных подводных лодок с баллистическими ракетами в зонах досягаемости этих ракет до важных объектов в глубине территории России. Продолжается наращивание надводного флота за счет строительства новых авианосцев, массового оснащения кораблей и подводных лодок высокоточными крылатыми ракетами большой дальности для поражения на-

земных объектов на глубину до 2000 км от побережья<sup>14</sup>. Постоянное военноморское присутствие стран НАТО в Норвежском, Баренцевом и Средиземном морях, в западной части Тихого океана, откуда обеспечивается досягаемость палубной авиации и крылатых ракет до важнейших объектов на территории России, никоим образом не подтверждает дружелюбие по отношению к ней.

В то же время кризисное состояние нашего Военно-Морского Флота, сокращение выходов в море, прекращение активной деятельности по защите национальных интересов в жизненно важных для России районах Мирового океана, разрушение научно-технического потенциала и сокращение производственных возможностей страны в сфере морской деятельности не способствуют процветанию России. Такое состояние нашего флота усугубляется угрозой обвального прекращения функционирования космических аппаратов, как военного, так и гражданского назначения. Затопление нашего космического комплекса «Мир» — яркое тому подтверждение. Подобное положение дел в перспективе может породить в определенных кругах соблазн посягательства на национальные интересы России.

История показывает, что в последние годы военные зоны практически всех вооруженных конфликтов имели морские составляющие. Большин-

<sup>12</sup> См.: *Макеев Б. Н.* Военно-морские аспекты национальной безопасности России. — М.: РАН ИМЭМО, 1997.

<sup>13</sup> См.: *Моцак М. В.* С прицелом на непрямые стратегические действия // Независимое военное обозрение. 2000. № 2.

<sup>14</sup> См.: *Макеев Б. Н.* Указ. соч.

ство спорных вопросов и претензий к России со стороны зарубежных государств в настоящее время также приходится на морские или приморские направления. Поэтому сегодня, в нынешней непростой внутривнутриполитической и экономической ситуации в России, необходимо принятие срочных и решительных мер по воссозданию морской мощи страны. В противном случае в ближайшей перспективе Россия может потерять свое влияние в Мировом океане и навсегда утратить статус мировой морской державы.

Все это определяет необходимость научно обоснованного выбора эффективных направлений укрепления и наращивания морского потенциала Российской Федерации через системные проекты, что предполагает рациональное сочетание совокупности средств освоения Мирового океана и средств защиты государственных интересов. По нашему мнению, эти проекты должны включать в себя систему крупномасштабных научно обоснованных решений, направленных на достижение принципиально важных долгосрочных целей в области морской деятельности, в ходе которой последовательно координируется функцио-

нирование всех субъектов морской политики в интересах эффективного совместного применения имеющихся сил, средств и возможностей для защиты национальных интересов России в Мировом океане.

По нашему мнению, все это свидетельствует о том, что Мировой океан становится в XXI в. одной из перспективнейших областей деятельности, важнейшей сферой реализации геополитических интересов различных государств, сферой соперничества и раздела влияния. Интенсивная, порой неконтролируемая деятельность мирового сообщества в Мировом океане, приводит к возникновению разного рода противоречий и споров, характер и способы урегулирования которых во многом определяются реальной морской мощью государства. Поэтому гарантированное обеспечение полномасштабного осуществления деятельности в Мировом океане становится главным фактором, предопределяющим для России необходимость создания современного системно сбалансированного Военно-Морского Флота, являющегося основой морской мощи государства.

# Идея глобализма и идея коммунизма: за и против

*Кефели И. Ф.,  
Мозелов А. П.*

**В**еликие идеи имеют свою судьбу. Это в полной мере относится к идее коммунизма, истоки которой обнаруживаются в раннем христианстве.

Огромное влияние на формирование коммунистического мировоззрения оказали идеи утопического коммунизма, присущие культуре европейского Возрождения. Это и идея социального равенства, возможного после уничтожения частной собственности, и идея распределения по потребностям, и идея труда как высшей потребности человека («Мораль приказывает нам любить труд, — заявлял Ш. Фурье, — но пусть она сумеет сначала сделать его приятным»). Утопический коммунизм Т. Мора, Т. Кампанеллы, Т. Дезами, Ратиф де ла Бретонна, Р. Оуэна, Ш. Фурье и многих других утверждал необходимость развития сил и способностей человека, формирования нравственных стимулов труда, воспитания нового поколения, разумного отношения к свободному времени и т. д. К. Маркс в первом совместном с Ф. Энгельсом труде «Святое семейство», полемизируя с Б. Бауэром по поводу французской революции, сделал ряд интересных замечаний. «Идеи никогда не могут выводить за пределы старого мирового порядка: во всех случаях они могут выводить только за пределы *идей* старого мирового порядка. Идеи вообще *ничего* не могут *осуществить*. Для осуществления идей требуются люди, которые должны употребить практическую силу... Фран-

**Игорь Федорович Кефели** — доктор философских наук, профессор, заведующий кафедрой культурологии и глобалистики БГТУ «ВОЕНМЕХ», вице-президент Академии геополитических проблем.

**Анатолий Павлович Мозелов** — доктор философских наук, профессор, заведующий кафедрой философии БГТУ «ВОЕНМЕХ».

цузская революция породила идеи, выводящие за пределы идей всего старого мирового порядка. Революционное движение... породило коммунистическую идею... Эта идея, при последовательной ее разработке, есть *идея нового мирового порядка*». Обратимся к анализу последней.

Что же представляет собой идея? В сугубо гносеологическом плане идея объединяет воедино формы и способы отражения, познания объективной реальности и осознание общей перспективы, цели, направлений познания и практической деятельности. Та или иная идея не сводится к простому описанию объекта, а предстает как постижение общих закономерностей развития данного объекта.

Идея многолика — она может воплощаться в представлениях, понятиях, умозаключениях и по мере своего «созревания» обрести статус научной теории. Как форма знания идея заключает в себе два момента: созданный в ходе развития знаний идеальный объект и план, направленный на его реализацию. Тем самым идея выступает «гносеологическим идеалом». Да и само знание, чтобы утвердить себя в мире, должно обрести статус идеи.

В идее объект отражается не только таким, каким он есть сам по себе, но и таким, каким он должен быть в соответствии с планом, то есть как идеал. Так в идее, в процессе самоотрицания, осуществляется синтез знания и практического опыта. Этот синтез осуществляется в процессе «созревания» идеи до научной теории (естественно-научной или социальной), которая предстает как основа

практической деятельности. Примером тому может служить *идея атомизма*, положившая начало развитию ряда физических и химических теорий, или же *идея развития*, которая воплотилась в диалектике как философской науки о развитии.

Но существуют и такие идеи, которые по своей природе не могут обрести статус научной теории. Это идеи религиозные, художественные, которые по своей структуре, социальной природе, языковому выражению и целевому назначению направлены не на внешний мир, а на внутренний мир человека, его душу, его помыслы и поведение. В таком случае правомерно различать интеллект и волю. Интеллект воспринимает мир, каков он *есть*, а воля направлена на то, чтобы сделать мир таким, каким он *должен стать*. Выходя за пределы сугубо научной теории, первоосновой которой выступает идея (пусть даже «сумасшедшая идея»), необходимо обратить взор и на *идеи добра, истины, справедливости, красоты, равенства*, которые издревле служили основой построения социальных теорий и осуществления социальных преобразований. Причем, в отличие от научных идей, социальные идеи в той или иной степени касаются каждого из нас, обретают всеобщее звучание. «Где выход из ада теперешней жизни, в которой господствует волчий закон эксплуатации, гнета, насилия? Выход, — писал в свое время Ф. Э. Дзержинский, — в идее жизни, базирующейся на гармонии, жизни полной, охватывающей все общество, все человечество; выход — в идее социализма, идее солидарности тру-

дящихся». Идеи жизни, социализма, солидарности — это те идеи, которые во все времена выступали стимулом социальной борьбы, но лишь «дозрев» до социальной теории, эти идеи (да и ряд других) стали орудием социальных преобразований и революционных изменений. В целостном виде эти идеи аккумулировались в свое время в идее коммунизма.

Исторически сложилось так, что идея коммунизма была привлекательной для всех угнетенных и обездоленных, коммунистическая идеология основывалась на выявленных закономерностях социального развития, однако социальная практика показала не столько уязвимость коммунистической идеи, сколько непреодолимое желание противоборствующих социальных сил уничтожить ее. Но ведь коммунистическая идея, вспомним еще раз Маркса, «при последовательной ее разработке, есть *идея нового мирового порядка*».

Коммунизм как общественный строй и как длительный исторический процесс, сообразуясь с этой идеей, осуществляет историческую миссию избавления всех людей от социального неравенства, от всех форм угнетения и эксплуатации, от ужасов войны и претендует на утверждение на Земле в глобальных масштабах Мира, Труда, Свободы, Равенства, Братства и Счастья всех народов. Может ли претендовать на утверждение подобных качеств социума глобализм? Заключает ли в себе идея глобализма образ глобального мира, охватывающий ука-

занные выше идеалы гуманизма, и план реализации, воплощения этого образа в реальную жизнь?

На рубеже XX–XXI вв. об утверждении нового мирового порядка заявляют многие западные идеологи, ученые и предприниматели, исходя из интересов «золотого миллиарда» и ограничиваясь преимущественно феноменологическим описанием глобализации. Этот феноменологизм исходит из той идеи, что капитализм вечен, он — будущее человечества. В хоре исполнителей этой идеи и К. Поппер, и Ф. Фукуяма, и С. Хантингтон, и И. Валлерстайн, и Дж. Сорос и др. Апологетика незыблемости капиталистических устоев, в конце концов, относится к идеологическим спорам, которые подкрепляются экономическими показателями, дипломатическим и военным давлением. Но вернемся к исходным идеям и обратимся еще раз к Марксу: «...По-настоящему *опасны не практические опыты, а теоретическое обоснование коммунистических идей*; ведь на практические опыты, если они будут *массовыми*, могут ответить *пушками*, как только они станут опасными; *идеи же*, которые овладевают нашей мыслью, подчиняют себе наши убеждения и к которым разум приковывает нашу совесть, — это узы, из которых нельзя вырваться, не разорвав своего сердца, это демоны, которых человек может победить, лишь подчинившись им»<sup>1</sup>.

Итак, коммунистическая идея в процессе своего развития предстала как идея нового мирового порядка,

<sup>1</sup> Маркс К. Коммунизм и аугсбургская «Allgemeine Zeitung» // Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Т. 1. С. 118.

то есть нового общественного строя — коммунистического. Реальный коммунизм в Советском Союзе и в других социалистических странах, по сути, и был тем новым мировым порядком, идея которого явилась исходной в марксистском учении об обществе. Понятие нового мирового порядка было перефразировано идеологами современного глобализма по-американски. Справедливости ради надо отметить, что в ответ на усиление алармистских настроений в западном обществе, вызванных обострением глобальных проблем во второй половине XX в., А. Печчеи предложил гуманистический вариант нового мирового порядка. Этот порядок, «если он рассчитан на долгие времена, — отмечал Печчеи, — не может быть введен за счет случайного перевеса при голосовании или навязан силой, даже если в какой-то момент в мире действительно существовал такой перевес или кто-то реально обладал такой силой. Он может утвердиться в международных отношениях в том, и только в том случае, если в силу самой своей логичности и справедливости будет добровольно принят широкими слоями мировой общественности...»<sup>2</sup>. Этот призыв основателя Римского клуба нашел отклик даже в ООН. Бывший Генеральный секретарь ООН Б. Бутрос Гали в программном докладе «Повестка дня для мира» (1992 г.) рассматривал новый мировой порядок как систему мира, безопасности и сотрудничества, регламентированных Уставом ООН.

Иначе говоря, идея нового мирового порядка, в пределах сказанного, претерпела две фазы развития. Первая — реальный гуманизм, то есть коммунизм, направленный на упразднение частной собственности — «этого *самоотчуждения человека*». «Такой коммунизм, — согласно Марксу, — как *завершенный натурализм = гуманизму*, а как *завершенный гуманизм = натурализму*; он есть действительное разрешение противоречия между человеком и природой, человеком и человеком... Он — решение загадки истории, и он знает, что он есть это решение»<sup>3</sup>.

Вторая фаза развития идеи нового мирового порядка может быть связана с инициативой ООН, которая во многом ориентировалась на идею революционного гуманизма А. Печчеи, которая включает в себе «*чувство глобальности, любовь к справедливости и нетерпимость к насилию*»<sup>4</sup>.

Новая конфигурация международных отношений, утверждение которой было связано с окончанием холодной войны и притязаниями США на утверждение однополярного мира, обусловила наполнение понятия нового мирового порядка идеологами глобализма по-американски иным содержанием. Тем содержанием, которое исключает идеалы мира, равенства, справедливости, свободы, братства, человеколюбия.

Генеральной тенденцией глобализации по-американски выступает установление нового мирового порядка. Это *Rex Oeconotomiana*, мир эко-

<sup>2</sup> Печчеи А. Человеческие качества. — М., 1980. С. 154.

<sup>3</sup> Маркс К. Экономическо-философские рукописи 1844 г. // Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Т. 42. С. 116.

<sup>4</sup> Печчеи А. Указ. соч. С. 183.

номики, либо Pax Politicana, мир политики. В первом случае экономика выступает не только как способ хозяйствования, но и как идеология новой эпохи. Во втором случае мир XXI в. предстает как мир, управляемый элитарной политической властью. Дж. Сорос, один из апологетов глобализма по-американски, довольно откровенно заявляет, что для США глобализация оказалась своего рода талисманом. «Мы наслаждаемся превосходством, как с экономической, так и с военной точки зрения. Естественное стремление двигаться по пути наименьшего сопротивления привело к пролонгации рыночного фундаментального и геополитического реализма. Это сработало: мы добились неоспоримого превосходства и должны принимать все возможные меры по его поддержанию. Мы на вершине и должны на ней оставаться... цель состоит в том, чтобы опередить всех». Утверждая рыночный фундаментализм и идеологию «откровенного эгоизма» как основы глобального открытого общества, Сорос называет США доминирующей в этом качестве мировой державой («мы наслаждаемся единоличным господством» — это его слова). Такой гегемонистский взгляд на мир «допускает нарушения суверенитета других государств, но категорически настаивает на соблюдении суверенитета США»<sup>5</sup>. Генеральная тенденция глобализации по-американски получает свое воплощение не только в экономической и политической глобализации, но и в гло-

бальной культуре, которая, по мнению Питера Бергера, «по своему происхождению и содержанию, безусловно, американская»<sup>6</sup>.

Ситуация в сфере осмысления современных глобальных процессов, существа глобализации диалектически противоречива. С одной стороны, в общественном сознании все более утверждается мысль об антигуманной сущности глобализма по-американски, то есть современной фазы нового мирового порядка. Основанием для реализации глобализма по-американски является массовое общество как порождение западной цивилизации. Но массовое общество, «социальным атомом» которого является «одномерный человек», — это мишень для критики, в первую очередь, западных ученых. «В массовом обществе коммуникаций и глобализации экономики ряд демократических правил закачались под напором новых потребностей... Гражданин современности не имеет ничего общего с “политическим волком” времен городов-государств. Та культура окончательно умерла и больше никогда не возродится... Гражданин стал цифрой, винтиком, статистической единицей. Он пользуется бюрократическими правилами, но он уже не “субъект”, а “объект” политики»<sup>7</sup>.

Представленное таким образом известным итальянским публицистом Дж. Кьеца массовое общество — это общество эпохи модерна. Но в недрах опять-таки западной цивилизации за-

<sup>5</sup> Сорос Дж. О глобализации. — М., 2004. С. 187, 199, 201.

<sup>6</sup> См.: Многоликая глобализация / Под ред. П. Бергера и С. Хантингтона. — М., 2004. С. 9.

<sup>7</sup> Кьеца Дж. Прощай, Россия! — М., 1997. С. 174, 177.

рождаются ростки эпохи постмодерна. Так, немецкий философ П. Козловски связывает эту эпоху со становлением общества постмодерна как «общества формирующей культуры», «творческого общества». С увеличением свободного времени на получение образования искусство, наука и духовность, «все богатства культуры, — заявляет он, — займут значительное место в нашей жизни. Это дает особый шанс для философии и религии. Такое развитие могло бы означать конец модерна как общества, которое первоначально определено экономикой, и возврат к обществу, определяемому развитием религиозных, духовных и художественных его параметров. Без труда и экономики такое общество не могло бы жить, но труд в нем обретает духовную и игровую форму. Культура, философия и религия выполняют функции смысловой ориентации человека, насколько он не теряется в мире чистого потребления. Когда ослабевает давление проблем производства, тогда свободное время направлено на столкновение культуры и духовности. Таким образом, еще предстоит наступление часа культуры, философии и религии»<sup>8</sup>. Что же, если исключить роль религии в обществе постмодерна, все остальное в прогнозе П. Козловски вполне вписывается в марксистские представления о будущем коммунистическом обществе.

С другой же стороны, экономическая и военно-политическая мощь США диктует «правила игры» однополярного мира для всех других государств и регионов мира. Эти «правила игры» получили воплощение в неоли-

беральной экономической доктрине глобализма «Вашингтонский консенсус», которую еще в 1989 г. разработал главный экономист Всемирного Банка Дж. Вильямсон.

В пунктах «Вашингтонского консенсуса» достаточно четко прослеживается идеология неолиберализма, которая претендует на «переворот сознания», на «новое мышление», которое операционально интерпретирует притязания США на монопольное право управлять мировыми процессами в глобальном масштабе. Поэтому вполне объективно возникло в различных точках земного шара движение антиглобализма, осмысление которого осуществляется в различных исторических и теоретических концепциях. Одной из таковых является альтерглобализм, утверждающий иные, отличные от глобализма по-американски, варианты осуществления процесса глобализации, политическими акторами которого выступают гецивилизации. Одной из них является русско-православная (российская) гецивилизация, претендующая на свой путь развития в единстве с другими гецивилизациями. Выбор российского варианта глобализации может основываться на сочетании реалий мирового экономического развития и статуса России как самодостаточной в сырьевом, промышленном и интеллектуальном отношении державы, к тому же первой в истории человечества открывшей путь в новую общественно-экономическую формацию. Геополитическое положение России определяется, исходя из

<sup>8</sup> Козловски П. Культура постмодерна. — М., 1997. С. 153.

признания многополярности мира, ее срединного «месторазвития» между Востоком и Западом, Севером и Югом на евразийском континенте и общей тенденции смещения центра противостояния на цивилизационный уровень. Идеологическая сфера общественной жизни должна, очевидно, формироваться, исходя из признания интересов и ценностей народных масс, российского суперэтнуса. В данном случае следует обратить внимание на довольно интересную, хотя и не бесспорную, концепцию социализма как идеи общества, «живущего по законам культуры, отдающего им приоритет перед законами экономики и политики», автором которой является В. М. Межуев. «Социалистическое видение общества в отличие от экономического и политического можно, — за-

являет он, — условно говоря, назвать культурологическим (точнее, гуманистическим), или собственно человеческим»<sup>9</sup>. Идеология спасения России в условиях общемирового кризиса идеологий должна возродить принципы социалистического гуманизма и патриотизма и ориентироваться на установление глобального гуманистического общества. Пусть это звучит несколько упрощенно, но современные варианты глобального развития определены диапазоном от идеи коммунизма (реального гуманизма) до идеи глобализма по-американски. И если идея коммунизма — утверждать на земле Мир, Труд, Свободу, Равенство, Братство, Счастье всех народов, то может ли подобное утверждать идея глобализма по-американски? Мы полагаем, ответ должен быть отрицательным.

<sup>9</sup> См. подробнее: Межуев В., Славин Б. Диалоги о социализме. Два подхода к одной идее. — М., 2001. С. 15.

# Геополитика противодействия культур

*Юнтунен А.*

Русский географ Петр Савицкий ввел в научный оборот понятие *месторазвитие*, под которым он подразумевал единство территории и народа. Этой географической территории на Евразийском континенте соответствует общество, которое он называл идеократическим. Такое евразийское общество строится сверху вниз, а руководит им духовно просвещенный привилегированный социальный слой. Ему свойственна религиозность и иерархическая организация. Оно является противоположностью западному обществу, где царят демократия, либерализм и коммерческий характер. Между этими двумя общественными формами находится промежуточное пространство, которое является регионом возникновения бесконечной нестабильности и конфликтов. После Первой мировой войны этот регион находился на Балтийском море и на Балканах. Ирония судьбы в том, что общественная модель Савицкого воплотилась в жизнь именно в России, которую он вынужден был покинуть. В Советском Союзе идеологию, напоминающую религию, представлял коммунизм, а КПСС руководила всеми общественными процессами. Соответствующая структура общества по-прежнему существует в Китае и некоторых частях Азии. У нас, представителей Запада, существует глубокое убеждение в том, что наша система лучше, и даже о ее прямом превосходстве по сравнению с другими системами. Президент Финляндии Тарья Халонен открыто провозглашает, что система скандинавских

**Алпо Юнтунен** — доктор философских наук, старший научный сотрудник, доцент кафедры стратегии Академии национальной обороны Финляндии (г. Хельсинки, Финляндия).

стран самая лучшая и подходящая всему миру. Но, глядя со стороны, извне нашего культурного окружения, вопрос вовсе не является столь очевидным.

Согласно теории Савицкого, рано или поздно ожидается столкновение между демократическими и идеократическими обществами. Кроме Китая государствами, которыми руководит просвещенный привилегированный класс, являются континентальные исламские страны. Противоречия между западными демократиями и мусульманскими странами становились все более глубокими и даже привели к вооруженным конфликтам и войнам. Вторжение Запада и особенно Соединенных Штатов Америки на святую землю мусульман воспринимается на Ближнем Востоке как угроза идеократическому обществу, базирующемуся на религии. Исламские страны не в состоянии противостоять Западу традиционными военными средствами, но, защищая свои ценности, исламисты-радикалы создали Аль-Каиду, которая совершает выпады, в частности, против символов западной секуляризированной, светской культуры.

В ситуации столкновения, однако, страны оказались из-за действий Запада. За всем этим кроется все более растущая потребность в энергии западного общества потребления. Наша коммерциализованная культура не может существовать без дешевой нефти и газа. В ведущей западной стране, Соединенных Штатах Америки, не открыто значительных новых источников энергии в течение последних тридцати лет, и, чтобы иметь возможность сохранять свое положение политической, военной и

экономической супердержавы, она считает возможным завладеть источниками энергии и сырья, а также транспортными путями, расположенными в других регионах. Взаимные раздоры стран, обладающих большими запасами энергии, предоставляют пока еще Западу возможность для успешной борьбы за энергетические ресурсы. Прикрываясь предлогом построения демократии, американцы пытались десятилетиями держать в своих руках иранскую нефть, а будучи вынужденными отступить и уйти из Ирана, Соединенные Штаты Америки обратили внимание на Ирак, Саудовскую Аравию и Кувейт, которые ни в коем случае нельзя считать демократическими государствами. Из всего этого можно сделать вывод, что демократию можно отодвинуть и в сторону, когда речь идет о национальных интересах Соединенных Штатов Америки.

Стратегически важными, даже важнее источников нефти, являются транспортные пути, а самый важный в мире нефтяной путь начинается в конце Персидского залива через Ормузский пролив Хормуз к Индийскому океану. На этом пути только Иран оставался безъядерной страной, поэтому понятно стремление Ирана иметь собственное ядерное оружие. На Западе мусульманское ядерное оружие рассматривают как угрозу, в то же время как фактор, уравновешивающий политическое и военное соотношение сил. Запад преуспел в военном отношении, но общество в исламских странах сломить не удалось. Идеократические общества оказались на поверку стойкими. Они также зна-

ют, что Запад не является непобедимым. Без энергоресурсов обширного региона Ближнего Востока Запад не сможет существовать, и с этой точки зрения западное общество является очень уязвимым.

На Западе бытует распространенное мнение, что терроризм порождается бедностью и неравноправием. Это представление полностью соответствует именно мнению западной демократии. Однако на деле террористы Аль-Каиды могут быть чем угодно иным, но не бедными людьми. В их число входит передовая сознательная элита восточного общества, которая хочет пресечь империалистические стремления западной секуляризированной, светской культуры. Другое бытующее распространенное мнение — это то, что материальное неравноправие порождает конфликты и терроризм. Неравноправие всегда было фоном, на котором велись войны, но как отдельный фактор, не оно порождает войны. Заметим, что арабский национализм возрос и окреп по мере того, как нефть приносила благосостояние на Ближний Восток, а экономическое неравенство между Западом и мусульманскими странами сгладилось.

Однако исламские идеократические общества нуждаются в Западе. Без покупателей нефть и газ не представляют собой самоценность. Экономика исламских стран зависима от ориентированного на Запад экспорта. Арабские страны являются также и покупателями промышленной продукции Запада и важнейшими потребителями продукции военной промышленности.

Для западного образа мысли свойственным является убеждение, что экономические отношения со временем устранят резкие идеологические разногласия, и тогда удастся избежать глобального столкновения. Опыт, полученный в Иране, показывает, что подобный ход мысли ошибочен. Идеократическое общество считает духовные ценности более важными. Поэтому принужденный импорт западной модели общества не идет на пользу. Результата, удовлетворяющего всех, можно достичь мирным сосуществованием, взаимным уважением и сотрудничеством. В этой ситуации ключи к решению проблем находятся в руках тех обществ и стран, которые сохранили хорошие деловые отношения, как с Западом, так и с исламскими странами.

# Проблемы реализации избирательных прав граждан в России

*Овчинников В. А.,  
Таровик С. С.*

Главная сложность в реализации избирательных прав граждан в РФ заключается в процедуре составления списков избирателей. Оказывается, что включение гражданина РФ в указанный список представляет собой определенные трудности и является непростой задачей. В настоящий момент эта проблема весьма злободневна и волнует достаточно большую часть избирателей Санкт-Петербурга и Ленинградской области, а также представляет интерес для избирателей РФ в целом, т. к. затрагивает один из основополагающих принципов избирательного права РФ — всеобщность, а потому требует особо тщательного исследования. Указанный принцип вытекает из ч. 1–3 ст. 3 Конституции РФ (1993 г.), согласно которым носителем суверенитета и единственным источником власти в РФ является ее многонациональный народ, осуществляющий свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления, причем высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы. Кроме того, Конституция РФ в ч. 1 и 2 ст. 32 устанавливает, что граждане имеют право участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей, имеют право избирать и быть избранными в органы

**Валентин Алексеевич Овчинников** — кандидат юридических наук, кандидат технических наук, доцент кафедры государственного и международного права Северо-Западной академии государственной службы.

**Светлана Сергеевна Таровик** — аспирант Северо-Западной академии государственной службы.

государственной власти и органы местного самоуправления, а также участвовать в референдуме, однако не имеют права избирать и быть избранными граждане, признанные судом недееспособными, а также содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда, что предусмотрено в ст. 32 Конституции РФ. Указанные права в РФ как в демократическом правовом государстве признаются и гарантируются согласно общепризнанным принципам и нормам международного права<sup>1</sup>.

Федеральный закон РФ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ»<sup>2</sup> в статье 4, раскрывающей понятие всеобщего избирательного права и права на участие в референдуме, закрепил положение о том, что гражданин РФ имеет право избирать, быть избранным, участвовать в референдуме независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также иных обстоятельств. Указанное положение основано на статье 19 Конституции РФ. Однако при изучении действующего ФЗ РФ<sup>3</sup> выясняется, что из статьи этого закона, изъято положение о запрете дискриминации по признаку

места жительства гражданина РФ (это же положение отсутствует и в новом законе, вступающем в силу с 1 января 2006 г.). Кроме того, в статье указанного закона, посвященной правам граждан РФ на осуществление местного самоуправления, не указан субъект осуществления этих прав — «местное сообщество», то есть граждане, постоянно или преимущественно проживающие на территории муниципального образования, — и не определены термины «постоянного или преимущественного проживания».

Зато действующий закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» по сравнению с вступившим в силу 1 января 2006 г. достаточно полно раскрыл комплекс прав граждан РФ на осуществление местного самоуправления. Значительная часть прав граждан в новом законе не регламентирована, однако в законе особое внимание уделено правам иностранных граждан (ст. 3, п. 1), причем права иностранцев, пожалуй, регламентированы шире, нежели освещены права граждан РФ, что, конечно же, не способствует прояснению существующей проблемы.

Некоторую долю ясности вносил старый закон Ленинградской области «О выборах депутатов представительных органов местного самоуправления

<sup>1</sup> Международный пакт о гражданских и политических правах. — Нью-Йорк. 19 декабря 1966.; Протокол № 1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод. — Париж. 20 марта 1952.; Конвенция о защите прав человека и основных свобод. — Рим. 4 ноября 1950.

<sup>2</sup> ФЗ РФ № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ» от 12 июня 2002 г.

<sup>3</sup> ФЗ РФ № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28 августа 1995 г. // СЗ РФ. 1995. № 35. Ст. 3506; 1996. № 17. Ст. 1917; 1996. № 49. Ст. 5500; 1997. № 12. Ст. 1378; 2000. № 32. Ст. 3330; 2002. № 12. Ст. 1093; 2003. № 28. Ст. 2892; 2003. № 50. Ст. 4855.

и должностных лиц местного самоуправления в Ленинградской области»<sup>4</sup>, который в статье об избирательных правах граждан (ст. 9, п. 3), в отличие от аналогичной нормы федерального закона РФ<sup>5</sup>, закрепил положение о запрете любых форм ограничения прав граждан РФ в соответствии с конституционной нормой (в том числе и по отношению к месту жительства). Однако в новом законе Ленинградской области<sup>6</sup> это положение утрачено. Кроме того, указанный закон Ленинградской области регламентировал избирательные права граждан более детально по сравнению с ФЗ РФ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» (см.: ст. 9 п. 1, 2, 4, 5).

Однако, несмотря на достаточно подробную регламентацию избирательных прав граждан в рассмотренном законе Ленинградской области, этот нормативно-правовой акт также не содержит формулировки использованных в его тексте терминов — «постоянное проживание» и «преимущественное проживание», что на практике приводит к значительным трудностям в процессе осуществления гражданами своих конституционных прав.

В качестве иллюстрации можно привести следующий пример: в результате проведения выборов депутатов

муниципальных советов в Ленинградской области, состоявшихся 9 октября 2005 г., оказалось, что принцип всеобщего избирательного права РФ, несмотря на детальную законодательную регламентацию, все-таки нарушается. Указанное нарушение выразилось в отказе муниципальных избирательных комиссий зарегистрировать в качестве избирателей и включить в списки избирателей выборов в Ленинградской области от 9 октября 2005 г. граждан РФ, постоянно проживающих на территории Ленинградской области, но имеющих регистрацию в Санкт-Петербурге. Данная проблема невключения в списки избирателей этой категории граждан в Ленинградской области затронула около миллиона человек, которые хотели принять участие в указанных выборах, но не смогли реализовать свое конституционное право<sup>7</sup>.

Так как все-таки реализовать свое конституционное право «избирать и быть избранным»? — эти вопросы, по сути, о признании за гражданами права быть включенными в список избирателей, по своей значимости принадлежат к конституционным, т. к. они тесно взаимосвязаны с правом граждан на участие в свободных выборах, являющихся высшим выражением власти

<sup>4</sup> Закон Ленинградской области № 28-оз «О выборах депутатов представительных органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления в Ленинградской области» от 24 августа 2000 г. // Вестник Правительства Ленинградской области. 2000. № 8. С. 1; 2004. № 32. С. 1.

<sup>5</sup> ФЗ РФ № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г.

<sup>6</sup> Закон Ленинградской области № 34-оз «О выборах депутатов представительных органов муниципальных образований и должностных лиц местного самоуправления в Ленинградской области» от 13.05.2005 г. // Вестник Правительства Ленинградской области. 2005. № 23. С. 20.

<sup>7</sup> Данные о масштабах обозначенной проблемы в Ленинградской области — экспертная оценка одного из авторов — профессора В. А. Овчинникова.

народа. Стоит подчеркнуть, что поставленные вопросы представляют собой сложную, неоднозначную, многогранную проблему, открывающую широкие горизонты исследовательской деятельности<sup>8</sup> в рамках действующего законодательства, содержащего регулирование избирательных прав граждан, в целях уяснения позиции законодателя по изучаемому вопросу, а также выявления причин, способствовавших возникновению обозначенной ситуации, сложившейся в процессе выборов 9 октября 2005 г. в Ленинградской области, и внесения предложений по устранению выявленных причин.

В целом, для того чтобы ответить на поставленные вопросы, необходимо, тщательно изучить законодательную базу, содержащую регулирование указанной темы на современном этапе развития избирательного права РФ. Прежде всего, необходимо отметить в рамках рассматриваемой ситуации, что Конституция РФ, как основной закон государства, помимо рассмотренных положений предусматривает в ст. 71 п. «в» нахождение в ведении РФ полномочий по регулированию и защите прав и свобод человека и гражданина, а в ст. 72 п. «б» ч. 1 предусматривает полномочия субъектов РФ в части защиты прав и свобод человека и гражданина, находящиеся в совместном ведении РФ и ее субъектов, и не наделенные возможностью снижать уровень конститу-

ционных гарантий избирательных прав, обеспечиваемый в РФ согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и соответствующим положениям Конституции РФ.

Так, ФЗ РФ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ» от 12 июня 2002 г. содержит в ст. 16 регламентацию регистрации избирателей, которая является «одной из разновидностей официального статистического учета в РФ». В соответствии с п. «р» ст. 71 Конституции РФ правовое регулирование отношений, возникающих в ходе официального статистического учета, находится в сфере ведения РФ. В отличие от учета граждан при помощи переписи, которая проводится сравнительно редко, сведения об избирателях, вносимые в ГАС «Выборы», обновляются регулярно по состоянию на 1 января и 1 июля ежегодно. Порядок их регистрации осуществляется в соответствии с Положением о Государственной системе регистрации избирателей, утвержденным постановлением ЦИК РФ<sup>9</sup>.

Указанное положение ЦИК РФ разработано в соответствии с полномочиями ЦИК РФ, закрепленными в п. 12 ст. 21 ФЗ РФ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ». Таким образом, организация и обеспечение функционирования этой общегосудар-

<sup>8</sup> Туманова Л. В., Туманов М. А. Избирательный процесс в Российской Федерации: социологические и политико-правовые аспекты. — М.: «ПРОСПЕКТ», 2004. С. 3.

<sup>9</sup> Постановление ЦИК РФ № 134/973-II «О Положении о Государственной системе регистрации (учета) избирателей, участников референдума в Российской Федерации» от 6 ноября 1997 г. // Сборник законодательных и иных правовых актов по вопросам выборов в федеральные органы государственной власти и референдума РФ. — М., 1997–1999, 2000 г.; Вестник ЦИК РФ. 2003. № 4.

ственной системы регистрации избирателей находятся в компетенции ЦИК РФ совместно с органами государственной власти и органами местного самоуправления.

Необходимо отметить, что единственным юридическим основанием для регистрации избирателей по новому ФЗ РФ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ» от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ, в отличие от п. 3 ст. 17 прежнего ФЗ РФ от 19 сентября 1997 г., является не факт «постоянного или преимущественного проживания», а факт нахождения места жительства гражданина РФ на соответствующей территории. Интересно, что составители научно-практического комментария к ФЗ РФ № 67-ФЗ «Об основных гарантиях...» от 12 июня 2002 г. считают, что «установление факта нахождения места жительства гражданина отнесено к исключительной компетенции органов регистрационного учета граждан РФ по месту пребывания и по месту жительства в пределах РФ»<sup>10</sup>. Здесь будет уместно отметить, что наиболее важным является взаимодействие двух систем регистрационного учета:

а) регистрации избирателей;

б) регистрационного учета граждан по месту жительства в соответствии с ФЗ РФ «О праве граждан РФ на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах РФ»<sup>11</sup>.

Установление иных, помимо прямо указанных в ФЗ РФ, оснований для введения особого порядка регистрации, таких как условия реализации права гражданина РФ на выбор места жительства, является нарушением требований Конституции РФ и ФЗ РФ. Субъекты РФ не могут самостоятельно вводить ограничения конституционного права на выбор места жительства, а также предусматривать регистрацию или отсутствие таковой как основание ограничения или условие реализации конституционных прав граждан<sup>12</sup>. Правила регистрации и снятия граждан РФ с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах РФ и перечня должностных лиц, ответственных за регистрацию, утверждены постановлением Правительства РФ<sup>13</sup>. Регистрационный учет граждан, носящий уведомительный характер, установлен в целях обеспечения ими их прав и свобод, в том числе и права избирать и быть избранными, а также исполнения ими обязанностей

<sup>10</sup> Научно-практический комментарий к ФЗ РФ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ / Отв. ред. А. А. Вешняков; науч. ред. В. И. Лысенко. — М.: Издательство НОРМА, 2003. Ст. 16.

<sup>11</sup> ФЗ РФ № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» от 25 июня 1993 г.

<sup>12</sup> Там же. Ст. 3.

<sup>13</sup> Постановление Правительства РФ. № 713 «Об утверждении Правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации и перечня должностных лиц, ответственных за регистрацию» от 17 июля 1995 г. // СЗ РФ. 1995. № 30. Ст. 2939; 1996. № 18. Ст. 2144; 1999. № 8. Ст. 952; 2000. № 13. Ст. 1370; 2002. № 34. Ст. 3294; 2004. № 52. Ч. II. Ст. 5493.

перед другими гражданами, государством и обществом (воинские обязанности, обязанности по содержанию детей, нетрудоспособного супруга, родителей и т. д.). Указанные цели регистрации граждан подтверждены и в Постановлении Конституционного Суда РФ от 4 апреля 1996 г.<sup>14</sup>. Уведомление органов регистрационного учета о месте своего пребывания и жительства является не только правом, но и обязанностью гражданина. Вместе с тем сам по себе факт регистрации или отсутствие такового не порождает для гражданина каких-либо прав и обязанностей и, согласно ч. 2 ст. 3 упомянутого Закона РФ<sup>15</sup>, не может служить основанием ограничения или условием реализации прав и свобод граждан, предусмотренных Конституцией РФ, федеральными законами, т. е. отсутствие регистрации по месту жительства не должно само по себе служить препятствием для реализации конституционных прав избирать и быть избранным в органы государственной власти и органы местного самоуправления.

Таким образом, учет избирателей обладает относительной самостоятельностью по отношению к регистрационному учету. Этот вывод имеет важное практическое значение при решении вопроса о возможности включения в списки избирателей граждан, не зарегистрированных по месту жительства. В этой связи необходимо отметить, что гражданин включается в список избирателей только на одном избирательном участке (ст. 17, п. 10 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ» от 12 июня 2002 г.). Однако поскольку ГК РФ не исключает возможности нахождения в собственности либо на условиях найма у гражданина двух и более жилых помещений, то в данной ситуации гражданин, по его выбору, регистрируется как избиратель по месту «домицилия»<sup>16</sup>, т. е. центра его жизненных интересов, который определяется по формальным признакам (регистрация по месту жительства в органах регистрационного учета)<sup>17</sup>. Интересно, что новая редакция ФЗ РФ «Об основных гаран-

<sup>14</sup> Постановление Конституционного Суда РФ № 9-П «По делу о проверке конституционности ряда нормативных актов города Москвы и Московской области, Ставропольского края, Воронежской области и города Воронежа, регламентирующих порядок регистрации граждан, прибывающих на постоянное жительство в названные регионы» от 4 апреля 1996 г. // РГ. 1996. 17 апреля.

<sup>15</sup> ФЗ РФ № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» от 25 июня 1993 г.

<sup>16</sup> В Конвенции «О юрисдикции и приведении в исполнение судебных решений по гражданским и коммерческим делам» был употреблен и растолкован термин «домициль», то есть постоянное местожительство физического лица или местонахождение, юридический адрес организации — юридического лица. — Лугано. 16 сентября 1988 // Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ. Специальное приложение. 1999. № 3. Март. С. 208; 2000. № 10. Октябрь. С. 29. Россия в настоящей Конвенции не участвует.

<sup>17</sup> Научно-практический комментарий к ФЗ РФ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ». — Указ. соч. Ст. 16.

тиях...» (Ст. 16, п. 5.) содержит новеллу относительно ГАС «Выборы» и ее роли в организации и проведении выборов в РФ: впервые закон предусматривает ее полное или частичное использование при подготовке и проведении выборов на этапе осуществления регистрации избирателей, что соответствует другому закону<sup>18</sup>, по которому использование ГАС «Выборы» при подготовке и проведении выборов является одной из гарантий реализации прав граждан на основе обеспечения гласности, достоверности, оперативности и полноты информации о выборах. Также федеральный закон «Об основных гарантиях...» разрешает применение ГАС «Выборы» тогда, когда средства автоматизации в совокупности со средствами телекоммуникаций ГАС «Выборы» на уровне муниципальных образований, субъектов РФ и РФ способны существенно облегчить процесс регистрации избирателей. А так как ГАС «Выборы» содержит исчерпывающий перечень сведений об избирателях: фамилия, имя, отчество, дата рождения, место рождения, пол, гражданство, адрес места жительства, вид документа, удостоверяющего личность, серия и номер этого документа, наименование и код органа, выдавшего документ, дата выдачи, то существующая «проблема двойного счета избирателей» может быть решена при помощи возможностей ГАС «Выборы», а именно путем обмена информацией между избирательными участками, округами, их сверки.

Следующим этапом избирательного процесса за регистрацией является составление списков избирателей РФ, которые формируются на основании сведений ГАС «Выборы». В ст. 16 п. 5. ФЗ РФ № 67-ФЗ «Об основных гарантиях...» от 12 июня 2002 г. довольно подробно регламентированы избирательные процедуры, связанные с составлением списков избирателей, включением в списки граждан РФ, ознакомлением избирателей с данными о себе, устранением возможных неточностей и ошибок, допущенных при составлении указанных списков. Актом включения граждан в список избирателей юридически подтверждаются их избирательные права. Также значение рассматриваемой процедуры состоит в том, что именно в соответствии со списками избирателей производится выдача избирательных бюллетеней, устанавливается общее число избирателей, принявших участие в голосовании, в выборах, определяются результаты выборов.

Новая редакция ФЗ РФ № 67-ФЗ «Об основных гарантиях...» (ст. 17, п. 10) исключила из текста термин «преимущественное проживание», порождавший в отсутствие его определения неправильное толкование и применение. Итак, теперь юридическим основанием для включения гражданина РФ в список избирателей «является факт нахождения его места жительства на территории этого участка». Интересно, что в статье третьей ФЗ РФ «О праве граждан РФ на свободу передвижения...» установлено, что «регистрация или отсутствие таковой не могут слу-

<sup>18</sup> ФЗ РФ № 20-ФЗ «О Государственной автоматизированной системе РФ «Выборы»» от 10 января 2003 г. // РГ. 2003. 15 января.

жить основанием ограничения или условием реализации прав и свобод граждан, предусмотренных Конституцией РФ, законами РФ, Конституциями и законами республик в составе РФ», а это предполагает возможность предъявления иного, альтернативного документа (в качестве доказательства (постоянного или преимущественного) проживания на какой-либо территории), вместо документа с отметкой о регистрации по месту жительства. Пока законодателем не будут даны четкие предписания по этому поводу, существует возможность того, что избирательные комиссии сочтут единственным документом, подтверждающим право гражданина быть включенным в список избирателей, соответствующий документ с отметкой о регистрации по месту жительства, что будет являться нарушением конституционных прав граждан и будет противоречить закону РФ «О праве граждан РФ на свободу передвижения...».

Итак, рассмотрев реализацию РФ своих полномочий на федеральном уровне по регулированию и защите прав и свобод человека и гражданина, в сфере избирательных прав граждан, при помощи ряда федеральных законов, необходимо также изучить аналогичные полномочия на уровне субъектов РФ, на примере нормативно-правовых актов Ленинградской области, в рамках рассматриваемой проблемы.

В частности, в Законе Ленинградской области «О выборах депутатов представительных органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления в Ленинградской области»<sup>19</sup> особый интерес для исследуемого вопроса представляют положения, регулирующие регистрацию и составление списков избирателей. Так, основанием<sup>20</sup> для регистрации избирателей является факт постоянного или преимущественного проживания гражданина РФ на территории соответствующего муниципального образования, который устанавливается органами регистрационного учета населения в соответствии с ФЗ РФ, регулирующим порядок реализации права граждан РФ на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах РФ<sup>21</sup>, однако указанный закон в ст. 3, п. 2 установил, что регистрация или отсутствие таковой не могут служить основанием ограничения или условием реализации конституционных прав и свобод граждан, но, к сожалению, эта ситуация областным законом № 28-оз «О выборах депутатов представительных органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления в Ленинградской области» от 24 августа 2000 г. не урегулирована, и альтернативного варианта установления факта постоянного или преимущественного проживания в нем не преду-

<sup>19</sup> Закон Ленинградской области № 28-оз «О выборах депутатов представительных органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления в Ленинградской области» от 24 августа 2000 г. // Вестник Правительства Ленинградской области. 2000. № 8. 30 апреля. С. 1.; 2004. № 32. 29 октября. С. 1.

<sup>20</sup> Там же. Ст. 16, п. 2.

<sup>21</sup> ФЗ РФ № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах РФ» от 25 июня 1993 г. Ст. 4.

смотрено. Относительно порядка включения граждан в списки избирателей установлено, помимо положений аналогичных ФЗ РФ № 67-ФЗ «Об основных гарантиях...» следующее: «основанием для включения гражданина в список избирателей на конкретном избирательном участке является факт его постоянного или преимущественного проживания на территории этого избирательного участка» (ст. 18, п. 3) — т. е. и здесь употреблены термины «постоянное, преимущественное проживание», хотя их определение законом не разработано. Небезынтересно будет отметить, что в другом законе Ленинградской области<sup>22</sup> совместно с терминами «постоянное, преимущественное проживание» встречается еще один термин, не используемый федеральными законами<sup>23</sup> — «местное сообщество». Указанный термин впервые был сформулирован в Европейской хартии местного самоуправления в виде фраз «local authorities» и «collectivites locales», которые, по мнению А. Замотаева<sup>24</sup>, представляется более приемлемым перевести в русской версии Хартии как «местное сообщество». Этот термин именно в таком его понимании

уже применяется в действующем законодательстве. Им пользовались авторы проектов ФЗ № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» от 28 августа 1995 г., в так называемом президентском законопроекте<sup>25</sup>, который по основным своим положениям отвечал упомянутой выше Европейской хартии местного самоуправления, хотя и утратил ряд принципиальных норм. Однако президентский законопроект имел определенные преимущества, одним из которых являлось наличие в системе понятий формулировки субъекта местного самоуправления — «местного сообщества». Но поскольку закон принимался в условиях политического противостояния, то в результате компромисса были утрачены многие важные положения, которые закладывались в различных проектах, опубликованных для обсуждения в конце 1994 — начале 1995 г., но не вошли в окончательный текст. Несмотря на это термин «местное сообщество» был взят на вооружение разработчиками соответствующих законов, впоследствии принятых в субъектах РФ<sup>26</sup>.

<sup>22</sup> Закон Ленинградской области № 12-ОЗ «О местном самоуправлении в Ленинградской области» от 29 апреля 1996 г. // Вестник Законодательного Собрания Ленинградской области. 1996. № 3(11). С. 13; 2000. № 6. С. 30; 2002. № 5. С. 13.

<sup>23</sup> ФЗ РФ № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ» от 12 июня 2002 г.; ФЗ РФ № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28 августа 1995 г.; ФЗ РФ № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г.

<sup>24</sup> Замотаев А. Местное самоуправление как элемент государственного устройства // Российская юстиция. 1996. № 6.

<sup>25</sup> Мокрый В. С. Местное самоуправление: пути становления и развития // Журнал российского права. 2002. Октябрь. № 10.

<sup>26</sup> Замотаев А. Указ. соч.

Итак, в законе Ленинградской области № 12-ОЗ «О местном самоуправлении в Ленинградской области» от 29 апреля 1996 г. (ст. 6, п. 2, п. 3) закреплено, что местное сообщество образуют «граждане, постоянно или преимущественно проживающие в муниципальных образованиях, объединенные общими интересами в решении вопросов местного значения», членом местного сообщества по мысли законодателя «является гражданин РФ, постоянно или преимущественно проживающий в муниципальном образовании», однако и в этом законе отсутствует определение терминов «постоянное, преимущественное проживание». Здесь также стоит отметить, что до 6 июня 2002 г. существовал иной, нежели постоянное либо преимущественное проживание в муниципальном образовании, способ стать членом местного сообщества, а именно: «гражданин, не проживающий в муниципальном образовании, но имеющий на его территории, на праве собственности недвижимое имущество, уплачивающий налоги в местный бюджет и заявивший о желании участвовать в делах местного сообщества, может быть членом этого местного сообщества после регистрации его заявления в органах местного самоуправления, если это предусмотрено уставом муниципального образования»<sup>27</sup>, однако в настоящий момент эта статья закона исключена. Хотя в свете исследуемой проблемы не включения граждан в списки избирателей по причине

отсутствия регистрации в силу различных индивидуальных обстоятельств (что вообще-то является незаконным), представляется целесообразным закрепить в качестве юридического основания включения в список избирателей помимо факта нахождения места жительства в муниципальном образовании, факта постоянного или преимущественного проживания, следующее основание: проживание гражданина в муниципальном образовании, подтверждаемое наличием на его территории на праве собственности у гражданина недвижимого имущества, уплатой налогов в местный бюджет, на основании чего может быть подано заявление гражданина о желании участвовать в делах местного сообщества, членом которого он может быть после регистрации его заявления в органах местного самоуправления, если это предусмотрено уставом муниципального образования.

Проведенный анализ был направлен на выявление особенностей современного состояния законодательного регулирования процедуры регистрации граждан в качестве избирателей и включения их в списки избирателей, в целях выяснения и уточнения объема избирательных прав граждан, выявления причин, способствовавших возникновению ситуации, сложившейся в процессе выборов от 9 октября 2005 г. в Ленинградской области, а также внесения предложений и рекомендаций по перспективам развития и совершенствования в указанной части избирательного процесса.

<sup>27</sup> Закон Ленинградской области № 16-оз «О внесении изменений и дополнений в областной закон “О местном самоуправлении в Ленинградской области”» от 06.06.2002 г. // Вестник Правительства Ленинградской области. 2002. № 9. 31 июля. С. 2.

По итогам исследования могут быть сформулированы следующие выводы и предложения:

1. В новом федеральном законе РФ № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» от 6 октября 2003 г. в отличие от старого закона права граждан узко регламентированы, хотя их детальная регламентация могла бы способствовать прояснению исследуемого вопроса.
2. Регистрация или отсутствие таковой не могут служить основанием ограничения или условием реализации прав и свобод граждан (например, избирательных прав), предусмотренных Конституцией РФ в качестве непосредственно действующих.
3. Существует необходимость регламентации законодателем тех или иных критериев, благодаря которым граждане могут реализовать свое активное избирательное право. В настоящий момент ЦИК РФ считает, что «применяемый критерий, связанный с регистрацией по месту жительства, в современных условиях в наибольшей степени позволяет реализовывать избирательные права граждан» поскольку позволяет избежать «двойного учета». Однако проблему «двойного учета» можно решить при помощи возможностей ГАС «Выборы»: путем обмена информацией между избирательными участками, округами.
4. Вместе с тем существующие критерии не учитывают в полной мере интенсивные миграционные про-

цессы в РФ. В России складывается парадоксальная ситуация: около миллиона граждан, желающих реализовать свое активное избирательное право, не могут им воспользоваться, тогда как в современном мире (РФ не является исключением) отмечается угрожающее снижение явки избирателей, уклонение от процедуры голосования на различных выборах, имеемое в научной литературе «политическим абсентеизмом».

5. На наш взгляд, для устранения проблем, связанных с реализацией избирательных прав указанной категории граждан, более предпочтительным является предложение ЦИК РФ о введении порядка «заявительной регистрации (учета), когда по прошествии определенного времени (возможно, длительного) гражданин регистрируется в качестве избирателя». Развивая данную идею, можно предложить следующий вариант регламентации заявительной регистрации: поскольку в соответствии с Налоговым кодексом РФ физическими лицами — налоговыми резидентами РФ являются «физические лица, фактически находящиеся на территории РФ не менее 183 дней в календарном году», то, применив аналогию права, можно использовать подобное регулирование для регламентации избирательных правоотношений. А именно признавать граждан в качестве постоянно проживающих на определенной территории, если они фактически находились на этой территории не менее 183 дней в календарном

году. Доказательствами нахождения на указанной территории в обозначенный период могут послужить: Свидетельство о праве собственности на жилой дом, ордер на жилое помещение, Договор купли-продажи жилого помещения, Квитанции об уплате различных текущих налогов и сборов в отделениях банков, расположенных на этой территории, Сберегательная книжка (иные банковские документы) из которых явствует, что гражданин, например, получал пенсию (производил иные операции) в отделении банка, расположенного на этой территории; Справка о работе на этой территории; Чеки и товарные чеки за рассматриваемый период из различных магазинов, расположенных на этой территории; Квитанции об оплате коммунальных услуг; Справки из жилищно-коммунальных сервисов (домоуправлений), почты, телефонных узлов, библиотек, поликлиник о пользовании их услугами и т. д. Таким образом, если человек прожил 183 дня где-либо, он действительно может предоставить массу свидетельств тому. А это значит, что необходимо пересмотреть и расширить рамки критериев, благодаря которым граждане смогут беспрепятственно реализовать свое активное избирательное право, и внести соответствующие изменения в действующее законода-

тельство о заявительном порядке регистрации.

6. Считаю необходимым во избежание возникновения сомнений и разногласий у правоприменителей федерального закона «Об основных гарантиях...»<sup>28</sup> в толковании п. 2, ст. 16 об основаниях для регистрации избирателей, внести изменения в ст. 2 «основные термины и понятия» указанного закона, а именно сформулировать понятие «место жительства», а если при этом будут использованы термины «постоянное проживание» или «преимущественное проживание», как, например, в ГК РФ<sup>29</sup>, то необходимо сформулировать понятия и этих терминов. Кроме того, предлагаем в п. 2, ст. 16 закона № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ» (2002 г.) ввести альтернативные способы установления факта нахождения места жительства гражданина РФ (о которых упоминалось ранее в п. 7), помимо варианта установления при помощи органов регистрационного учета. Так же совместно с предложенными изменениями в федеральном законе, будет необходимо внести соответствующие изменения в законодательство субъектов РФ.

<sup>28</sup> ФЗ РФ № 67-ФЗ от 12 июня 2002 г. «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ».

<sup>29</sup> Гражданский кодекс РФ. Ст. 20.

# «Северный сценарий» как парадигма развития России в XXI в.

*Зуев С. Э.*

**А**рктический регион XXI в. — если понимать его не как географическую территорию, а как регион целенаправленной человеческой деятельности — постепенно становится более открытым — за счет оттеснения на второй план сугубо военно-политических целей, характерных для предыдущего века и более полным (т. е. действительно циркумполярным) — за счет складывания клуба всех арктических государств, включая Российскую Федерацию.

Мировой Арктический регион, таким образом, только начинает складываться. Идет формирование сфер влияния экономического и социально-культурного характера поверх привычных административных границ национальных государств. По всем направлениям — где скрытно, а где и более явно — идет борьба за лидерство, которая не ограничивается клубом национальных государств, а включает влиятельных «игроков» из сферы бизнеса, международных неправительственных организаций, ассоциаций коренных народов и пр.

Для российского государства и страны в целом ситуация является почти модельной. В том смысле, что многократно на протяжении своей истории «северная политика» страны оказывалась ресурсом и отправной точкой для прокладки внешнеполитического курса и внесения кор-

**Сергей Эдуардович Зуев** — кандидат искусствоведения, директор центра региональных исследований Академии народного хозяйства при Правительстве России, заведующий кафедрой региональной экономики и политики АНХ (г. Москва).

ректив в общую систему государственного управления. И наоборот: те или иные изменения в экономическом и культурно-политическом климате государства почти неизбежно — благотворно или болезненно — сказывались на

состоянии дел в северных территориях. Пожалуй, ни одна другая региональная политика (включая и центральные области) не имеет такой внутренней связи с общероссийским целым как политика Севера и по поводу Севера<sup>1</sup>.

## Север как фактор российской государственности: историческая ретроспектива

На протяжении нескольких столетий Север и модели освоения северных территорий были своеобразным индикатором состояния дел в Государстве Российском. Политическая система и способы управления, логика принятия стратегических решений, экономическая и национально-этническая политика находили свое воплощение в формах движения на север и северо-восток страны. Российская история освоения Севера и есть одновременно история становления государственности.

Можно утверждать, что все стратегии российской империи и наследующем ей СССР в западном, восточном или южном направлении всегда имели свое инобытие и ресурсное обеспечение за счет очередного «рывка» в северных широтах.

Меридиональное (вертикальное) освоение и продвижение на Север со стороны России продолжается более одиннадцати столетий и имеет ярко выраженный характер культурно-символического освоения, которое — по мере завершения очередного этапа — приобретает законченный **политический** формат:

- построение пути «из варяг в греки», завершившееся созданием первой русской государственности;
- экспансия русских и угро-финских племен на Север, приведшая к созданию устойчивых культурно-этнических групп, со своим особым стандартом «северной жизни» и нормами межкультурного общежития (поморы, карелы и пр.);

<sup>1</sup> Говоря о российском Севере в данном конкретном случае мы имеем в виду прежде всего те территории, которые присутствуют на карте мирового циркумполярного Севера, хотя и следует отдавать себе отчет, что они крайне неоднородны по своему культурно-демографическому, экономическому и природному составу. Итак, в этот список следует включить республики Карелия, Коми и Саха-Якутия; Ненецкий, Ханты–Мансийский, Ямало-Ненецкий, Таймырский, Эвенкийский, Чукотский и Корякский автономные округа, а также Мурманскую, Архангельскую и Магаданскую области.

- формирование духовной культуры нации в северном монастырском укладе, который органически связывался с новыми моделями хозяйства и экономической жизни при продвижении монастырских центров на Север. Этот процесс сопровождался укреплением и централизацией Московского государства в XIV–XVI вв., когда к концу этого срока после падения Новгорода и началу царствования Ивана Грозного появилась почва для европейских политических амбиций Русского Государства<sup>2</sup>;
- реформы Петра, приведшие к системным изменениям политической карты Европы и, заметим, положившие начало широтному экономическому освоению Севера в восточном направлении;
- завершение территориального формирования России в XVIII–XIX вв., наряду с целым рядом географических открытий и рождением своеобразных моделей культурного и экономического освоения территории<sup>3</sup>;
- в XX в. освоение меридиональной директории обрело идеоло-

гическую оболочку и оформилось в геополитическое противостояние по оси Восток–Запад.

Заметим при этом, что экономические интересы каждого следующего этапа российской государственности опирались на северный вектор культурно-политического развития, но разворачивались преимущественно в **широтном** направлении: с Запада на Восток. Современный этап экономической политики в этом направлении положили петровские реформы, инициировавшие технологические инновации в военном, сталелитейном и горном деле (неологизм «промышленность» появился позднее благодаря лингвистической изобретательности Н. М. Карамзина).

Экономические центры на севере и северо-востоке, начиная с этого времени, выполняют роль стратегических опорных (тыловых) пунктов для выстраивания целенаправленной политики вдоль западных границ Российской империи. И, следовательно, экономическое «широтное» освоение всегда несло на себе дополнительные смыслы, сущность которых отнюдь не исчерпывается частными или корпоративными интересами. Историческая и географическая глубина проектирования широтного освоения Севера всегда определялась масштабом задач,

<sup>2</sup> Первая карта бассейна Северного Ледовитого океана от устья Северной Двины до Оби составлена в 1525 г. московским дьяком Д. Д. Герасимовым. Карта Московии — есть, по сути, первый манифест централизованного государства. В ней отражается одновременно торговый (геоэкономический) вектор северного освоения — за счет поиска путей прохода судов в Китай и Юго-Восточную Азию, а также вектор политический — как новый формат отношений России с европейскими странами. На протяжении всего XVI в. формируется система расселения, удерживающая в своей целеустремленности обе эти задачи: торговля с Европой и последовательное продвижение в восточном направлении. Как завершение этого этапа в 1584 г. был основан город-порт Архангельск.

<sup>3</sup> Здесь чрезвычайно любопытно вспомнить деятельность М. М. Сперанского в бытность его губернатором Сибири.

которые ставились на меридиональных флангах российского государства<sup>4</sup>.

Практически все стратегические решения, принимавшиеся российскими элитами и правительствами начиная с XVI в., строились в опоре или с учетом Севера и северных территорий, примыкавших к границам страны. Иными словами, «северный путь развития» и освоение Севера являлись всегда, как минимум, весомой стратегической альтернативой иным планам развития государства: так было в XVI веке в альтернативе движения Восток–Север; так случилось в период Петровских реформ при выборе «направления главного удара» по оси Юг–Север. В другие периоды — как, скажем, в советскую эпоху — северное направление вообще становилось практически безальтернативным, как с геополитической точки зрения, так и по объему целенаправленных государственных инвестиций.

В этом смысле характерен тот выбор, перед которым было поставлено правительство России в самом начале XX в. при решении вопроса о судьбе проекта международной магистрали, проходящей через весь азиатский Север страны. Промышленником Л. де Лобелем был, по сути, предложен проект экономического освоения Азиатского Севера. Суть его состояла в концессионном строительстве железной дороги от Иркутска через Якутск, Верхоянск и Верхнеколымск к

Берингову проливу общей протяженностью в 5 тыс. верст, как часть магистрали Нью-Йорк — Париж, и строительстве туннеля через пролив с выходом на Аляску. По условиям концессии в бесплатную аренду на 90 лет передавались территории, прилегающие к железной дороге площадью 120 тыс. кв. км, со всеми правами эксплуатации этой территории.

Российское правительство, однако, выбирает для себя альтернативный сценарий развития Сибири: по оси «центр — восточная граница империи», с опорой на более густонаселенные южные области. По всей видимости, выбор в пользу Транссиба (южного коридора развития) строился на стратегическом предпочтении управляемости территории и опоре на уже имеющиеся ресурсы — взамен интеграции в мировое экономическое пространство, с опорой на «инновационные» (как бы сказали сейчас) точки ресурсного освоения.

Во-первых, существовало опасение, что Северо-Восточная железная дорога, как часть магистрали Париж–Нью-Йорк, превращала бы территорию России в элемент глобального транспортно-коридора. Центр управления ситуацией («концы коридора») размещается в США и, возможно, во Францию. России в этом случае отводилась бы роль транзитного пространства<sup>5</sup>. С другой стороны, реализация «свое-

<sup>4</sup> Такие проекты, как, скажем, Севморпуть всегда считались инструментами выживания российской государственности в жестких условиях геополитической и геоэкономической конкуренции.

<sup>5</sup> Можно провести параллель с современной претензией государства к транснациональным корпорациям действовать в рамках государственных геополитических и геоэкономических интересов.

го» проекта Транссиба превращала, по замыслу, Россию в активного игрока на азиатском побережье Тихого океана и сохраняло контроль над восточными провинциями<sup>6</sup>.

Во-вторых, выбор «южного сценария» указывал на предпочтение сельскохозяйственной ориентации частной предпринимательской разработке промышленных ресурсов и модели глобальной транспортной связности. Поэтому Транссиб строится в зоне земледелия — как «своя» инфраструктура освоения новых сельскохозяйственных земель, обеспечивающая формирование сельскохозяйственной системы расселения и вывоз произведенной сельхозпродукции на внутренний и мировой рынки.

В целом же ставка на Транссиб, а не на северо-восточный транспортный коридор была указанием на стремление сохранить жесткий государственный контроль экономического развития страны и фактический отказ от участия в формировании транснациональных инфраструктур новой экономической эпохи. Остается только гадать, в какой мере все последующие события, начиная с русско-японской войны, подтвердили правильность или ошибочность этого стратегического решения. Несомненно только одно: государственная стратегия восточного освоения расходится в этот момент с северным вектором интересов частных предпринимателей и пролегает в стороне от по-

тенциальных центров промышленных (инновационных) разработок.

Советский период северного освоения делает еще более явным тезис о практически прямом соответствии «северной политики» и общей архитектоники государства. Социалистический подход можно описывать в логике последовательной смены базовых моделей организации пространства: очаговой, промышленно-территориальной, инфраструктурно-транспортной. Эта логика, заметим, распространяется на все советское пространство и является концентрированным выражением как политических, так и экономических принципов государственного строительства.

«Очаговая» организация (нач. 1930-х – сер. 1950-х гг.) приводит к созданию очагов освоения — промышленных узлов. Любое строительство решало задачи формирования необходимых в рамках странового целого «узлов производства» (например, связать между собой промышленные разработки руды и угля). Задачи воспроизводства трудовых ресурсов, создания системы расселения и инфраструктурного развития территории на этом этапе не ставятся. Государство выступает в качестве единоличного проектировщика, «промузлы» являются подчиненными элементами объемлющей системы (редуцированные города-слободы), а пространство страны является единой строительной площадкой<sup>7</sup>.

<sup>6</sup> Кстати, согласно советской трактовке истории, русско-японская война была ответом Англии и США на усиление позиций России на Дальнем Востоке.

<sup>7</sup> На этом шаге освоения Севера носит ярко выраженный экстерриториальный (очаговый) характер. Термин «архипелаг ГУЛАГ» не метафора, а принцип и способ освоения террито-

Промышленно-территориальная модель (сер. 1950-х – конец 1970-х гг.) является реакцией на необходимость хотя бы частичной децентрализации экономического, если не политического, управления и следствием отказа от репрессивных методов мобилизации трудовых ресурсов. Что, в свою очередь, акцентирует вопросы среды жизнедеятельности и социальных инфраструктур в условиях Севера<sup>8</sup>.

Инфраструктурно-транспортная модель возвращает страновое стратегическое мышление к проблемам организации регионального (территориального) развития и общенациональных и глобальных экономических процессов, впервые поставленных в рамках «северо-восточного проекта» Лобеля начала века. Идея была недореализована в строительстве БАМа<sup>9</sup>. «Внеэко-

номическая среда», в которой разрабатывался замысел проекта и осуществлялась его организация, оставил нерешенным вопрос о новых — экономических агентах (пользователях) этой инфраструктуры<sup>10</sup>. В то же время попытка государства предъяснить себя в качестве «государства инфраструктур», а не «инженера» или «дирижера», как в предыдущих моделях, кажется здесь очевидной.

Ясно, что любой сценарий развития северных территорий в начале XXI в. должен будет разворачиваться с учетом проблем, поставленных и нерешенных на предыдущих этапах. Более того, здесь нельзя ограничиться советским периодом индустриализации — при всей значимости вопроса об «утилизации индустриального недостроя». Исторический контекст потен-

---

рии без опоры на существующую систему расселения и иные спекты, кроме производственных. Освоение происходит сразу вслед за открытием — «по пятам геологов» и формирует локальные очаги освоения. В этих «очагах» не существует местных органов власти: экстерриториальный Норильск, громадные территории Дальстроя, Магаданской области, Якутии, которые на картах административного устройства помечены как «территории, непосредственно подчиняющиеся крайисполкомам».

<sup>8</sup> Так, например, в начале освоения Западно-Сибирского нефтегазового комплекса за основу взят образец, получивший название «сургутский проект». Он предполагал повышенную комфортность проживания. Учитывался фактор недостатка кислорода — высота потолков не ниже 3 м, влажный климат, в квартирах предполагались сушильные отделения. Проект разрабатывался с учетом пожеланий Щербины — секретаря обкома Тюменской области, а затем министра Миннефтегазстроя. Однако после того как стали ясны объемы запасов нефти и газа и необходимого для их освоения количества людей (сотни тысяч), то перешли на более скромное, но все равно более качественное, чем «на земле», жилье для базовых городов.

<sup>9</sup> На карте пятилетки проект БАМа, в отличие от геометрических «нашлепок» ТПК, рисовался с заштрихованной «зоной влияния». Ставилось несколько целей: формирование в Восточной Сибири и Дальнем Востоке промышленного региона на базе комплексного использования природных ресурсов, совершенствование системы расселения (формирование территориальных трудовых ресурсов), преодоление очагового характера освоения, внешнеэкономические цели. С другой стороны, транспортная магистраль БАМа вписывалась в трансконтинентальные транзитные потоки, в том числе, соединяя северо-восточную оконечность страны с Азиатско-Тихоокеанским и Европейским экономическими мега-регионами.

<sup>10</sup> Такая же проблема реальных экономических пользователей инфраструктурами существует и относительно других «остатков» крупных «недопроектов»: например, Севморпути.

циальных проектов развития лежит значительно дальше и глубже<sup>11</sup>.

Сегодняшнее ощущение «брошенности» северных российских территорий — во многом следствие незавершенности исторических проектов освоения. Но их завершение в логике предыдущих этапов политически бессмысленно и экономически неэффективно. Вне нового сценария, ресурсы страны (сырьевая рента) будут ухо-

дить на нецелевое поддержание инфраструктуры и расселенческой схемы, характерной для истории предыдущих этапов. Таким образом, все возможные стратегии «нового освоения» Севера крайне затруднены, в том числе в силу отсутствия сообразных сегодняшнему дню критериев оценки и капитализации наследства, доставшегося от прошлых этапов.

## К постановке проблемы: Российский Север

Роль Севера для России XXI в. не ограничивается его собственно экономическим потенциалом, хотя 20% ВВП при 8% населения говорят, что называется, сами за себя. Но суть проблемы не столько в объеме экономических и природных ресурсов, сколько в неясности способов капитализации и использования этого ресурса. Северный сырьевой сектор является основным, если не

единственным источником средств для модернизации всей национальной экономики и, следовательно, для подвижек в социально-политической архитектонике страны. Прочтение Севера, таким образом, имеет двойственный характер: традиционное — как сырьевого придатка и не всегда эффективного сектора формирования добавленной стоимости, и вторичное — как источ-

<sup>11</sup> Это относится и к «стратегическим развилкам» XIX–XX вв., и к факторам северной жизни, насчитывающим несколько столетий — например, проблемы воспроизводства жизни старожильческих территорий освоения (начиная с XVI–XVII вв.), проблемы коренных народов и пр. Что же касается «индустриального наследия», то можно выделить три проблемные зоны необходимой проектной работы:

- «Очаговые проекты», где уже нет значительных запасов природных ресурсов, и которые не были преобразованы в «очаги жизни» на последующих этапах индустриального развития.
- Наследие эпохи территориально-производственных комплексов — моногорода и связанные с ними проблемы — которые постоянно и заслуженно являются объектом гуманитарной (средовой) и экологической критики.
- Недострой и проблемная экономизация инфраструктурных проектов — типа БАМа и Севморпути. Особо остро здесь стоит проблема экономических субъектов, заинтересованных в крупных инфраструктурах, а также вопросы собственности — в той мере, в какой государственные унитарные предприятия (ГУПы) неоднократно «доказывали» свою неэффективность.

ника структурных преобразований, и в частности, опережающего формирования инновационной экономики. Эта двойственность, предполагающая различные формы перераспределения прибыли между сырьевым и несырьевым секторами, может стать причиной конфликтов между представителями разных экономических и политических элит. В предельном варианте ситуация может оказаться контрпродуктивной, в случае если перераспределяемые ресурсы окажутся недостаточными для формирования «новой» экономики, или просто будут потрачены зря. В то же время при реализации более выверенных в стратегическом отношении подходов сырьевой сектор не только может выступать в качестве финансового ресурса инновационных разработок и технологий, но и сам может быть инновационно организован, например, на экологических и социально-культурных основаниях<sup>12</sup>. Речь, таким образом, идет о конфликте интересов между сторонниками «северной ренты», позволяющей получать сверхприбыль за счет роста цен на глобальном рынке сырья<sup>13</sup>, и теми, кто мыслит Север как опорный (инновационный, опережающий) мега-регион России.

Выбор, между тем, не так прост, как это может показаться, даже если опираться на оптимистический вариант, предполагающий рациональное государственное мышление. Оставаясь на Севере в роли активного субъекта, Россия будет вынуждена реформировать всю систему государственного управления — в соответствии с вызовами глобальных ситуаций. В «пакете» с модернизацией северной политики должны также идти программы реформирования административно-политической карты, принципов самоуправления, системы расселения и миграции, социальной политики, включающей принципиально иные представления о труде и занятости и качестве среды — о пространственном развитии в целом. Заметим в скобках, что реформы такого рода имеют уже не столько «северный», сколько общенациональный масштаб — в соответствии с тезисом о значении российского Севера для странового целого.

Между тем ни одна из заявленных в последнее время реформ не дает в полной мере ответа на комплекс проблем, возникающих на северном фланге страны. Более того, отчетливо слышна установка на некую экстерриториальность и эксклюзивность российского

<sup>12</sup> Жесткое разделение в общественном и управленческом сознании «инновационной» и «сырьевой» экономики свидетельствует об очень упрощенном понимании инновации как, прежде всего, технологического действия. Это различие скрывает существо проблемы, суть которой не столько в нехватке технических решений, но в отсутствии политических и финансовых механизмов кооперации, которые способны обеспечить рост технополисов и технопарков в условиях российского Севера. Инновационный рост связан не с профилем производства (сырьевого или высокотехнологичного), а с инфраструктурой социального и политического взаимодействия.

<sup>13</sup> При этом совершенно не принципиально, каким образом «утилизуется» эта сверхприбыль — на укрепление корпораций, личное обогащение или «социальное выравнивание регионов» через государственную систему перераспределения. В любом случае это не связано с целями развития странового целого.

Севера по отношению ко всей остальной территории, что «вынимает» этот регион из общей логики государственного строительства и национальных принципов пространственного развития. Тем самым теряется стратегическая перспектива роста конкурентоспособного региона как плацдарма для управленческих, политических и экономических инноваций, жизненно важных для страны в целом. Да и в целом следует заметить, что отсутствие политики пространственного развития в масштабах многонационального и многоукладного государства фиксируется простым признаком: отсутствие выраженных приоритетов, с точки зрения лидерства определенных территорий в тех или иных сценариях развития.

Стратегическая позиция государства относительно своих северных территорий остается неопределенной. В 2002 г. Постановлением Правительства РФ № 281 от 29 апреля 2002 г. утверждено «Положение о Совете по проблемам Крайнего Севера и Арктики при Правительстве Российской Федерации»<sup>14</sup>. В его задачи входит разработка предложений и подготовка рекомендаций по вопросам «проведения единой государственной политики в отношении Крайнего Севера и Арктики и формирование национальной стратегии освоения Севера и арктических территорий, находящихся под юрисдикцией Российской Федерации». Реальный продукт деятельности этого органа управления на настоящий момент не предъявлен.

В концепции национальной безопасности **Крайний Север** упоминается лишь один раз: «В кратчайшие сроки должны быть разработаны механизмы поддержания жизнедеятельности и экономического развития особо кризисных регионов и районов Крайнего Севера, а также тарифная политика, обеспечивающая единство экономического пространства страны»<sup>15</sup>. Из формулировки очевидным образом вытекает установка на исключительный приоритет выживания и минимального поддержания стандартов уровня жизни.

Раздел «Особенности социально-экономической политики развития районов Крайнего Севера» в долгосрочной доктрине экономического развития (245 страниц) занимает всего две страницы. В нем определены следующие приоритеты:

- Необходимы экстренные меры по спасению потенциально жизнеспособных в рыночных условиях предприятий путем их внутренней реструктуризации (сокращение численности занятых, передача социальной сферы и др.), привлечения внебюджетных средств через выпуск корпоративных ценных бумаг.
- Будет осуществлена адресная господдержка приоритетных групп слабозащищенного населения (неработающие инвалиды, пенсионеры, малообеспеченные и неполные семьи, семьи, имеющие более двух детей, другие категории населения, которые имеют сред-

<sup>14</sup> Положение о Совете по проблемам Крайнего Севера и Арктики при Правительстве Российской Федерации // [www.government.ru/data/news\\_text.html?news\\_id=5170&he\\_id=103&search=1](http://www.government.ru/data/news_text.html?news_id=5170&he_id=103&search=1).

<sup>15</sup> Там же.

недушевой доход ниже установленного прожиточного минимума) в форме денежных субсидий в размере, учитывающем удорожающие факторы проживания на Севере.

- Миграционная политика государства на Севере в ближайшие годы будет ориентирована на переселение избыточного населения, в том числе пенсионеров и людей, отработавших в районах Крайнего Севера по трудовым договорам. Одновременно будут вырабатываться подходы к привлечению сюда новых работников из других районов страны.
- При осуществлении инвестиционных проектов и расширении хозяйственной деятельности должен получить применение вахтовый метод. Использование вахтового метода организации работ и договорных форм найма позволит привлекать работников оптимального половозрастного состава и профессионально-квалификационного уровня.
- Усилия государства будут направлены на стимулирование занятости и самозанятости, прежде всего через укрепление товарного оленеводства и традиционного жизнеобеспечения, создание но-

вой системы подготовки и переподготовки национальных кадров предпринимателей и работников бюджетного сектора, содействие развитию национального самоуправления.

- Приоритетный объект государственной поддержки в Арктике — Северный морской путь.

Доктрина экономического развития, таким образом, делает акцент исключительно на смягчении социальных и отчасти экономических последствий изменения общей ситуации и не предлагает никаких сценариев радикальной (стратегической) сдвижки сложившегося положения дел. Отсутствие проекта северного освоения нового поколения (так же, как и проекта новой — пространственной — организации страны) является очевидным<sup>16</sup>.

Таким образом, основная проблема развития Российского Севера определяется сегодня как отсутствие осознанного выбора базового сценария развития, на который может быть сделана стратегическая ставка основными участниками северной политики. При этом государство, в силу особенностей ситуации и очевидного дефицита ресурсов, является лишь одним, хотя и «структурообразующим» участником сценарной игры.

<sup>16</sup> Государственная политика в отношении Севера определяется также двумя базовыми законодательными актами: Федеральным законом № 78-ФЗ «Об основах государственного регулирования социально-экономического развития Севера Российской Федерации» от 19 июня 1996 г., и Постановлением Правительства РФ от 7 марта 2000 г. «О Концепции государственной поддержки экономического и социального развития районов Севера». Цели и задачи политики также изложены в докладе рабочей группы по проблемам развития северных территорий Российской Федерации — «Концепция Федерального Закона «Об основах государственной политики Российской Федерации в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях»» (2001 г.). Заметим лишь, что эти документы никоим образом не влияют на общую ситуацию дефицита проектно-программного мышления.

# Контурсы сценарного пространства: Российский Север

При всей факторной неопределенности и невнятности позиции основных участников (игроков) северной ситуации, существует ряд параметров, которые кажутся неизбылемыми при любом повороте событий и при любом сценарном плане. По сути дела, эти факторы и являются своего рода рамками или ограничителями сценарного пространства, на основе которых формируются собственно сценарии. Фактическая вероятность тех или иных «рукавов событий» зависит от конкретной конфигурации интересов и трансакций сторон.

Базовыми факторами сценирования относительно Российского Севера, по-видимому, являются:

1. Зависимость национальной экономики, а также любых проектов социально-политической модернизации от сырьевых ресурсов Севера вряд ли ослабеет в ближайшие 15–20 лет. А по оценкам многих экспертов эта зависимость будет оставаться неизменной вплоть до середины XXI в.<sup>17</sup>.
2. В ситуации усиления геоэкономической конкуренции — в том числе в регионе Циркумполярного Севера — присутствие федерального фокуса управления на «Северном фланге» является не просто желательным, но и обязательным. Высока вероятность, что без деятель-

ного участия государства северные территории обречены на социально-экономическую деградацию. При этом сама северная политика — в силу ее значимости для всей национальной экономики и территориальной целостности — является структурной основой российской государственности.

3. Продолжающаяся и усиливающаяся «глобализация Севера» означает на практике втягивание различных российских территорий и находящихся там ресурсов в сложные цепочки мирохозяйственных связей. Прямым результатом процесса глобализации становится прогрессирующая дифференциация в качестве среды и условий жизни северных территорий, а также — углубляющаяся ставка со стороны крупнейших корпораций на монопрофильный тип регионального освоения.
4. Российский Север, в отличие от других Арктических стран, очень разнороден по своему культурно-историческому составу. Волны исторического освоения сформировали неравномерный демографический и социально-экономический ландшафт, по отношению к которому не применимы единые стандарты управления.

<sup>17</sup> Вариативность здесь возможна в области создания кластерных узлов экономической деятельности, т. е. в сочетании использования невозобновляемых и возобновляемых ресурсов, а также в приближении центров переработки отдельных видов сырья к местам добычи.

5. Становление моделей жизнедеятельности на Севере, в отличие от средней полосы и юга, опирается не на пространство (регион, область — территорию как таковую), а на «точки» — малые поселения и города, а также транспортные и иные инфраструктуры. Это обстоя-

тельство предъявляет особые требования к способу административно-политического устройства и, в частности, к роли и функциям местного самоуправления в условиях Севера (к местным органам самоуправления и сообществам коренных народов)<sup>18</sup>.

## Базовые версии сценариев: Российский Север

При всем разнообразии возможностей, которые соприсутствуют в этом проблемном поле, существуют два полярных (в обоих смыслах) сценарных плана развития событий. Между ними возможны самые различные повороты сюжета, однако именно они задают диапазон возможностей экономического, политического и культурного действия.

В первом из них инициируется создание «общественного коллективного контракта», который закрепляет выработанные публичным образом решения и компромиссы по всем ключевым проблемам Российского Севера. В основу этого — **политического** — сценария кладется механизм согласования интересов основных участников — прежде всего федерального центра, крупных северных корпораций, регионального уровня управления, муниципальных органов власти и обществен-

ных организаций, представляющих интересы этнокультурных групп.

Второй сценарий — **административный** — выстраивается на предположении, что для разработки адекватных стратегических решений и достижения договоренностей требуется достаточно длительное время — в пределах 5–10 лет. А поэтому вся полнота оперативного руководства в этот период должна быть сосредоточена в одном фокусе, функции которого сводятся к жесткому контролю над использованием северных ресурсов стратегического характера. Все решения в этом случае принимаются, исходя из логики «поддержания северного резерва» — стратегических запасов сырья, ключевых узлов инфраструктуры и экологического баланса территории.

При этом в любом из возможных сценариев его участникам придется

<sup>18</sup> Неизбежным следствием этого становится уточнение, а в ряде случаев и пересмотр модели межбюджетных отношений, привязанной к специфическим условиям северного проживания и расселения.

принимать ряд политических и управленческих решений, по отношению к проблемным точкам («сценарным развилкам»), которые описаны выше<sup>19</sup>. Тематическое поле управленческих и политических решений обязательно включает, но отнюдь не исчерпывается следующими принципами:

- административно-политического устройства северных территорий России — как с точки зрения обустройства «северных коридоров развития», так и из фокуса общенациональной административной реформы;
- разделения полномочий между основными участниками ситуации по оси «поддержание социальных стандартов — развитие и капитализация территорий»;
- формат и глубина инновационных изменений в «северной экономике» современной России.

## Сценарий 1. Политический (Северный контракт)

Самыми активными партнерами государства в рамках сценария «Северный контракт» являются корпорации, интересы которых строятся на разработке сырьевых ресурсов Севера. По сути, отдельные примеры подобной контрактации уже существуют<sup>20</sup>. Однако даже высокая оценка вкладов крупных компаний в решение задач развития со стороны высших должностных лиц государства не решает, мягко говоря, проблемы легитимизации бизнеса — ни в правовом, ни в политическом отношении<sup>21</sup>.

В этой ситуации предметом «Северного контракта» корпораций (их число не превышает 10–12), феде-

<sup>19</sup> Отказ от принятия решений означает, по сути, передачу инициативы в руки глобальных либо теневых участников ситуации.

<sup>20</sup> См., например, упоминание В. В. Путиным на заседании Госсовета в апреле 2004 г. Салехарда и Сургута как положительных примеров северной социальной политики. Отмечен был и Нефтеюганск как пример неисполнения социальных обязательств.

<sup>21</sup> Российский бизнес чувствует себя весьма неуверенно при постановке вопросов о будущем северных территорий и стратегиях их освоения. Подобная неуверенность определяется отсутствием четко выстроенной юридической инфраструктуры соглашений между всеми субъектами взаимодействия: бизнесом, представителями федеральных, региональных и местных уровней власти, а также постоянной и поддерживаемой угрозой пересмотра результатов приватизации. В этой связи говорить об ответственности бизнеса за развитие территорий, о чем упоминал В. В. Путин на заседании президиума Государственного Совета Российской Федерации в г. Салехарде, крайне сложно. В этих условиях не помогает и специально разрабатываемая специалистами по *ДжиАру* (GR (governmental relations) по аналогии с *ПиАром* (public relations)) стратегия укоренения корпорации в жизнедеятельности региона на основе принципов стратегического партнерства.

рального центра и органов самоуправления должны стать условия эксплуатации корпоративной собственности и сырьевых запасов Севера. Содержанием партнерства является легитимизация результатов приватизации 1990-х гг., а взаимодействие между государством и крупным бизнесом строится не только на балансе ответственности за обеспечение социальных стандартов жизни, но и на создании условий для развития инновационной экономики<sup>22</sup>. Для корпораций это означает смену объекта управления: от управления производством к управлению локусами-поселениями, с одной стороны, и технологическими цепочками-кластерами, с другой.

Практические предметы «Контракта», по всей видимости, должны включать в себя (но, скорее всего, не могут сводиться только к этому) следующие параметры:

1. Распределение полномочий по осуществлению северной социаль-

ной политики, с учетом миграционных и демографических процессов. Фактически предполагается снижение социального давления на территории Севера за счет уменьшения общего числа работающих (на некоторых территориях почти в 10 раз), изменение структуры расселения, разработка технологий и системы гарантий выезда на «большую землю», изменения профессиональной карты территорий и т. д.<sup>23</sup>. Особое место в пункте социальной политики занимают меры по условиям жизнедеятельности коренных народов и сохранению их ресурсной базы.

2. Распределение ответственности по развитию всего комплекса коммуникационных инфраструктур — транспортной, транзитной<sup>24</sup>, информационной, образовательной и других. При этом государство берет на себя, так же как в социальной сфере, функ-

<sup>22</sup> Так, в частности, наибольший интерес для добывающих корпораций представляет перспектива долгосрочной деятельности. Однако проведение современных геологических изысканий, требующих значительных затрат, но необходимых для разработки новых месторождений, практически не проводится, поскольку между корпорациями и государством не решен вопрос о формах компенсации понесенных затрат на геологоразведочные и изыскательские работы.

<sup>23</sup> Понятно, что здесь исключительно важен картографический и исторический анализ, поскольку поселенческая и демографическая политика не может быть однородна по отношению к европейскому Северу и, скажем, северо-восточным территориям России.

<sup>24</sup> Речь здесь может идти о создании пакета транспортных и телекоммуникационных инфраструктур, обеспечивающих связность всех точек Мирового Арктического Севера. Для этого необходимо восстановление круглогодичной навигации на Севморпути, а также запуск проектов транспортной инфраструктуры, соединяющей порты Северного морского пути и прибрежные районы. В этом же ряду находится задача по развитию сети магистральных автомобильных дорог широтного и меридионального направлений, обеспечивающих доступность регионов Севера, ряда крупных международных проектов: «Трансполярные воздушные коридоры», «Трансконтинентальная магистраль» — соединяющая Северную Америку и Евразию через Берингов пролив, а также другие транзитные трассы через российский Север.

- цию разработки базовых стандартов, на которые ориентируются прочие участники ситуации.
3. Переход к политике «точечного развития», что предполагает опору на каркас локусов-поселений и, следовательно, значительно более активное участие северных муниципалитетов в становлении «северной политики». Фактически это означает переход к новому типу инвестиционной политики, предполагающей, что инвестиции приходят только на те территории, которые способны «прокормить себя» самостоятельно. А это, в свою очередь, означает экспертизу и корректировку межбюджетных отношений в рамках реформы местного самоуправления.
  4. Формирование группы экономических кластеров, т. е. цепочек добавленной стоимости, базирующихся на комплексной разработке сырьевых (возобновляемых и невозобновляемых) ресурсов, а также их транспортировке, с учетом специфики геоэкономической кооперации и конкуренции на глобальных и региональных рынках.
  5. В организационно-правовой области базовым становится вопрос о новом районировании Севера, который не только должен опираться на прозрачную схему взаимной ответственности всех участников северной ситуации — государственного управления, самоуправления,

- корпораций и национальных сообществ, но и предполагает разработку уточненной административной карты северных территорий.
6. Необходимо обсуждение «северных» поправок к законам «О недрах», «О местном самоуправлении», «Трудовому кодексу»<sup>25</sup> и иным законодательным актам. В качестве ключевого проекта здесь можно предложить разработку «Северного кодекса» — пакета законов и нормативной базы по освоению русского Севера. Научную и правовую разработку Кодекса могут взять на себя крупные корпорации, учредив своеобразный Публичный Союз «Инвестиции в Русский Север».

В этом сценарии появляется реальный предмет (политических) переговоров по поводу деятельности корпораций внутри страны — не на основе морально-дидактических тезисов о «социальной ответственности бизнеса» и аналогичных ценностных конструкций общего порядка, а на базе взаимных деловых обязательств.

## Сценарий 2. Административный

Организационной основой административного сценария может стать появление новой организованности, которая призвана обеспечить безусловную мо-

<sup>25</sup> Так, например, по мнению ряда руководителей крупных производств, вахтовый метод является, по сути, фактическим нарушением Трудового кодекса по ряду параметров. Причем сторонниками его нарушения (в сторону увеличения трудового дня, объема нагрузок и т. д.) являются сами вахтовые работники, а отнюдь не управленческий и руководящий персонал.

нополю федерального центра в части контроля над использованием стратегических ресурсов страны (по сути, это означает создание «Северного Заповедника» под прямым государственным контролем).

Смысл этого варианта не в продвижении тех или иных программ, а во введении моратория на любые долгосрочные действия — вплоть до прояснения геополитического и геоэкономического положения России и появления новых региональных и корпоративных элит, способных предложить современные стратегии освоения Севера. Данный сценарий, таким образом, не предполагает принятия окончательных решений по основным проблемным вызовам ситуации. Его идеология строится на сохранении ресурсной базы возможного развития, наряду с подготовкой институциональных условий для будущих решений стратегического характера.

Исходя из логики создания «Северного Заповедника», в рамках данного сценария выделяются два направления деятельности.

1. Специальные полномочия новой административной структуры позволяют поставить вопрос о наиболее адекватном задачам экономического роста административно-

политическом устройстве (карте) российского Севера<sup>26</sup>.

Для российского Севера сегодня характерно наличие, как минимум, трех типов территорий, различающихся по способам освоения и объему природных и человеческих ресурсов.

- Территории с интенсивным культурным слоем и длительной историей освоения — Архангельская область, Республика Карелия, юг Саха-Якутии.
- Территории преимущественно индустриального периода освоения, имеющие значительную (более миллиона) численность населения и располагающие сетью локусов-поселений (Мурманская область, ХМАО, Республика Коми и пр.).
- Монокорпоративные территории с низкой численностью населения (ЯНАО, НАО, север Дальнего Востока и пр.).

Прорисовка потенциальных социально-экономических сценариев для различных типов территорий, с учетом их национальных и глобальных связей (балансов) составляет ядро этого типа работ. Особый интерес здесь может представлять правовое определение

<sup>26</sup> По сути, в этой части сценарий опирается на опыт работы федеральных округов, основные функции которых состоят в контроле над использованием федеральных (общенациональных) ресурсов и соблюдении общего правового климата различных территорий. Фактически движение в этом направлении уже началось — в русле укрупнения субъектов Федерации (Пермский край, включение ТАО и Эвенкии в Красноярский край). Так же, как и в случае с округами, эти объединения не предполагают реализации крупных проектов по пространственному развитию означенных территорий, а исполняют, прежде всего, административные и контрольные функции.

понятия «Арктической зоны», в его связи и отличии от общих принципов зонирования территорий в рамках административно-политической реформы России.

2. Сценарий предлагает способ достижения сбалансированной позиции государства и присутствующих на северных территориях корпораций относительно внешней и внутренней экономической политики.

Формирование «Северного Заповедника», как гарантии сохранения и воспроизводства ресурсной базы Севера, опирается на возможность осуществлять политику протекционизма на внешних рынках<sup>27</sup> по отношению к российским корпорациям, имеющим свои интересы на Севере. Четко выраженная позиция государства по защите интересов российского бизнеса на внешних рынках позволяет, одновременно, формулировать требования по защите интересов населения и потребителей на рынках внутренних.

Предмет взаимодействия федерального центра (в форме Северного федерального округа, например) и корпоративных субъектов основан, таким образом, на поддержке согласованных стандартов социальной политики в обмен на защиту внешних интересов рос-

сийских производителей. Институциональная задача в рамках данного сценария — поддержка трансформации компаний советского типа в современные рыночно ориентированные компании (национальные и транснациональные российские корпорации).

Практическая реализация одного из сценариев зависит, видимо, от ряда объективных обстоятельств:

- перспектив развития России, учитывающих глобальные процессы, происходящие в мире;
- перспектив и рисков развертывания процессов реформирования внутри страны;
- максимального учета интересов всех присутствующих на площадке Российского Севера субъектов;
- темпов экономического роста и масштабов аккумулируемых ресурсов, находящихся в распоряжении федерального центра.

Если исходить из этих критериев, то сценарий Северного контракта, предполагающий договоренности Центра с корпоративными и региональными сообществами, кажется наиболее желательным, а административный сценарий — наиболее вероятным.

<sup>27</sup> Здесь принципиально важен статус именно «государственного заповедника», который позволяет защищать российские сырьевые ресурсы от «свободной» конкуренции на глобальных рынках.

# Города как центры роста российской экономики

*Зубаревич Н. В.*

**В** современной России сформировались четыре типа городов-центров роста:

- федеральные города Москва и Санкт-Петербург (социально-экономические различия между ними пока еще очень велики);
- прочие города — «миллионники», сильно отстающие от федеральных столиц;
- города-центры регионов (почти все и независимо от численности их населения — такова сила влияния статусного фактора);
- монопрофильные города с ведущими предприятиями крупных компаний, в основном экспортно-ориентированных.

Сравним роль, факторы и перспективы развития каждой из этих групп. Для первой группы очевидно, что используемый штамп «две столицы» — сильное преувеличение с экономической точки зрения. Сохраняющаяся сверхконцентрация экономических ресурсов в Москве обеспечивает ей устойчивое доминирование: на Москву приходится более 21% суммарного ВРП всех регионов, причем за годы экономического роста эта доля увеличилась, а на Петербург — менее 4%.

Москва — единственный в стране крупный город постиндустриальной экономики, в структуре ее ВРП 84% составляют услуги (в Петербурге — только 63%). Чрезвычайно высока степень концентрации торговли и платных услуг в столице — 26–29% всего объема платных услуг и торговли в стране (рис. 1).

**Наталья Васильевна Зубаревич** — доктор географических наук, профессор географического факультета МГУ, директор региональной программы Независимого института социальной политики.

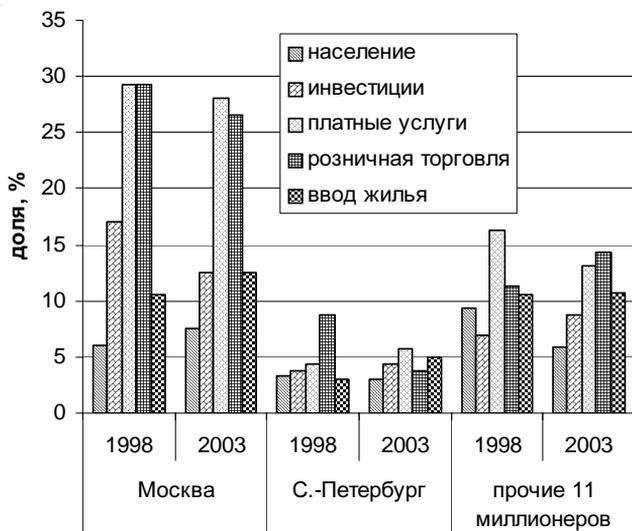


Рис. 1. Доля крупнейших городов-миллионеров в основных социально-экономических показателях России

Не вызывает сомнений необходимость ускоренного роста Петербурга как второго сильного центра и в чем-то альтернативы Москве, но весь вопрос в том, какой альтернативы и с помощью каких ресурсов? Пока петербургские власти при поддержке федеральных властей воспроизводят модель опоры на финансовые ресурсы крупнейших компаний-налогоплательщиков, перетягивая их из Москвы и даже из регионов. Эта модель вполне эффективна с

Только в инвестициях начался, хотя и медленно, процесс движения в регионы: если в конце 1990-х каждый шестой рубль инвестировался в Москву, то в 2003 г. — каждый восьмой. Снижение доли столицы в объеме ввода жилья в последние годы имеет двойную природу — не только из-за активизации строительства в других городах, но и потому, что строительство переместилось из столицы на свободные и более дешевые площадки за МКАД — в Московскую область, оставаясь в пределах агломерации.

На фоне столицы доля Петербурга крайне мала по всем индикаторам и она немногим выше доли города в населении страны. Но все же заметен рост в жилищном строительстве и платных услугах, а это хорошие косвенные индикаторы роста инвестиций и доходов населения.

точки зрения бюджетного наполнения, хотя в других городах ее никогда не «пирили» публично. Мэр Москвы предпочитает умалчивать, что 2/3 бюджета города формируют естественные монополии и крупнейшие частные компании экспортных секторов экономики, штаб-квартиры которых «прописаны» в столице. Но все же в столице сложилась и вторая опора — сектор услуг и среднего бизнеса, и она весьма устойчива.

Акцент на перетягивание налогоплательщиков и некоторые успехи на этом поприще отбивают интерес властей Петербурга к развитию среднего бизнеса и сектора услуг, которые являются основой экономики крупных городов в развитых странах.

Политика привлечения иностранных промышленных инвесторов с выделением площадок в черте города также закрепляет индустриальный «профиль»

города. Безусловно, почти двукратный рост бюджета Петербурга за 2003–2005 гг. выглядит впечатляющим, но отставание от Москвы по доходам бюджета сократилось не так сильно — с 4,4 до 3,7 раза за эти же годы. При этом возникает очевидный конфликт среднесрочных (бюджетное наполнение) и долгосрочных (постиндустриальное развитие крупнейшего города) целей.

Можно возразить, что для Питера этап накопления экономических ресурсов еще не пройден, поэтому нужны любые ресурсы. И не надо сравнивать с Москвой, где финансовые ресурсы уже так велики, а структура экономики изменилась настолько, что индустриальная составляющая не может играть большой роли в развитии. Но если развитие опирается на несбалансированные по секторам экономики или нестабильные (перемещаемые директивно) источники доходов, в перспективе проблемы экономики Петербурга могут быть значительными.

Суммарный вклад остальных городов-миллионеров (в 2003 г. их было 11) почти по всем показателям в 1,5–2 раза ниже Москвы, хотя их население больше (рис. 2). Самая большая проблема — стабильно низкая доля инвестиций, она даже ниже доли этих городов в численности населения. Однако есть признаки ускорения развития этих центров:

- заметно вырос их вес в розничной торговле за счет начавшегося прихода в города-миллионеры крупных компаний и консолидации регионального торгового бизнеса,
- постепенно увеличивается их доля в жилищном строитель-

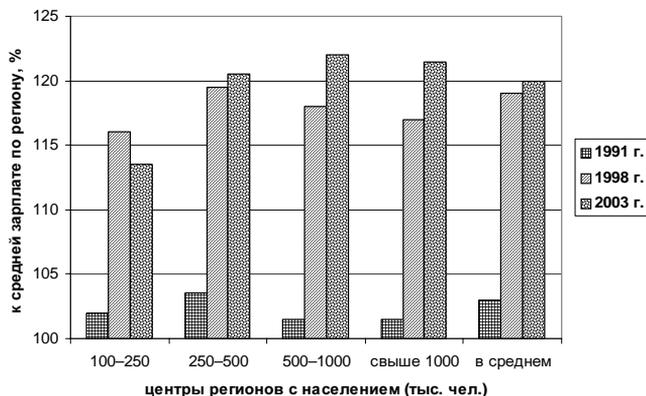
1	Москва	10 101,5
2	Санкт-Петербург	4669,4
3	Новосибирск	1425,6
4	Нижний Новгород	1311,2
5	Екатеринбург	1293,0
6	Самара	1158,1
7	Омск	1133,9
8	Казань	1105,3
9	Челябинск	1078,3
10	Ростов-на-Дону	1070,2
11	Уфа	1042,4
12	Волгоград	1012,8
13	Пермь	1000,1
<i>Источник: Госкомстат России</i>		

**Рис. 2.** Города РФ с населением более миллиона человек

стве, что указывает на рост доходов населения и оживление спроса.

В книге детского писателя Л. Касиля ребенок спрашивал: «Если кит и вдруг на слона налезет? Кто кого соберет?» Применительно к развитию городов «кит» (столичный статус города) явно перебарывает «слона» (численность населения). Помимо очевидного примера Москвы, это подтверждают расчеты для всех региональных «столиц», сделанные по трем периодам: конца советских лет (1991 г.), кризиса (1998 г.) и экономического роста (2003 г.).

Во всех городах — региональных центрах, независимо от численности их населения, заметно выросла средняя заработная плата относительно



**Рис. 3.** Отношение средней заработной платы в региональном центре к средней заработной плате по региону, %

средних заработков жителей собственного региона (рис. 3).

Этот процесс шел наиболее интенсивно в период децентрализации и частичного перераспределения политических и экономических ресурсов в пользу регионов, т. к. основную выгоду получили региональные столицы, где возникали и концентрировались более высокооплачиваемые рабочие места.

При смене политического вектора на централизацию и возросшем изъятии ресурсов стала понятной разная степень жизнестойкости экономики региональных столиц. Она теперь обусловлена не благоприятной политической конъюнктурой, а долговременным и хорошо известным фактором — агломерационным эффектом: чем крупнее региональный центр, тем более развит в нем спрос на новые рыночные отрасли и выше их концентрация, а также уровень оплаты труда.

По данным статистики явно опережающий рост заработков сохранился в городах с населением более 500 тыс.

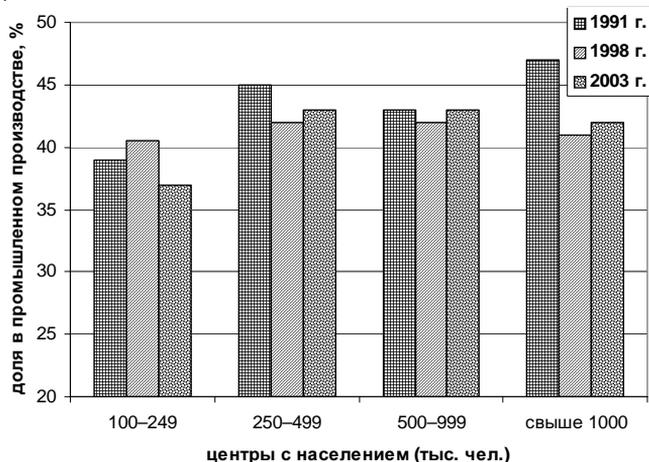
чел., но реальное опережение, скорее всего, продолжается и в менее крупных, его просто «не видит» официальная статистика, базирующаяся на отчетности крупных и средних предприятий и организаций.

Влияние статуса особенно заметно в развитии торговли: доля региональных столиц в товарообороте торговли своего региона выросла вдвое —

до 55–60%. Мощная концентрация торговых функций в региональных центрах практически не зависит от людности этих центров и весьма слабо — от «политической погоды» на дворе. Проблема в другом — эта концентрация происходит за счет «опустынивания» сельской периферии и малых городов регионов, утраты ими большинства сервисных функций.

Устойчивость развития региональных столиц связана не только с сектором услуг, но и с промышленностью. И эта устойчивость увеличилась, т. к. в 2/3 городов-центров происходившее в годы кризиса сокращение их доли в промышленном производстве региона сменилось небольшим ростом, за исключением нескольких центров с невысокой численностью населения (рис. 4).

Помогло изменение структуры промышленности и рынков сбыта: быстрее всего развивалась пищевая промышленность и другие отрасли, обслуживающие рынок самих



**Рис. 4.** Доля региональных центров в объеме промышленного производства региона, %

городов-центров, своего и соседних регионов.

Таким образом, новый этап промышленного развития региональных центров — импортозамещающий и поэтому устойчивый, экспортные производства чаще расположены в других, менее крупных городах. Почему для региональных столиц опережающий индустриальный рост позитивен?

Аргументация простая: им еще очень далеко до городов постиндустриальной экономики и для развития действительно нужен промышленный рост и растущий сбыт продукции на прилегающих рынках. Благодаря сочетанию торговых, инфраструктурных и промышленных функций формируется более устойчивый экономический ландшафт региональных столиц.

Если рассматривать Петербург как представителя региональных центров, то и его дальнейшая индустриализация во благо. Но хочется видеть его ря-

дом с Москвой, а развитие мегалополисов идет по другим законам — в сторону постиндустриальной экономики. Однако накопленный агломерационный потенциал и финансовые ресурсы не совпадают, поэтому город вынужденно оказался «между двух стульев».

Монопрофильные города крупного бизнеса — единственная группа, главным фактором роста в которой является экспортная

промышленная специализация, востребованная мировым рынком. Эти города обычно невелики по численности населения, но их достаточно много: из 14% городов России, в которых основные предприятия принадлежат крупным компаниям или группам, 6% — «базовые» для крупного бизнеса, в них расположены важнейшие активы компаний. Именно эти города еще в 1990-е гг. выделялись более высокими заработками (в 1,5–6 раз выше средних по региону) и доходами муниципальных бюджетов.

За исключением Москвы, «собирающей» все преимущества в сверхконцентрированном виде, всем прочим городам-центрам роста не хватает финансовых ресурсов, особенно инвестиций, менее крупным — и человеческого капитала.

Еще не завершена обработка базы данных за 2003 г., но общие контуры динамики понятны: отрыв в заработках

сохраняется, растет и модернизируется потребление жителей, но об устойчивом развитии речи нет: города с монопрофильной экономикой в принципе не могут быть устойчивыми, еще одна проблема большинства таких городов — невысокое качество населения. Как раз эти города обеспечили прорыв за пределы статусных (столичных) зон роста, их развитие помогает передать импульс роста дальше на периферию, «в Кологрив и Урюпинск».

Пока перспективы их развития неопределенны и сильно зависят от политики крупного бизнеса: либо удастся повысить качество населения с помощью социальных программ и развить сектора местной экономики, и тогда конъюнктурные колебания не так страшны — поможет мобильность и адаптивность населения, либо будут выжаты все соки из имеющихся ресурсов и активов, а города так и останутся фабричными слободами или поселками недавних мигрантов.

Вопрос остается открытым, и региональные различия велики: например, опыт Ханты-Мансийского АО позволяет надеяться на лучшие перспективы, а состояние социальной среды многих индустриальных городов Урала, Иркутской области так и остается проблемным. Крупный бизнес либо отделяется «имиджевой» благотворительностью, либо вынужден воспроизводить старую советскую систему, замещая «экономное» государство и фактически беря на содержание муниципалитеты. При такой политике средств на повышение качества населения, как правило, не остается.

Таким образом, факторы развития городов-центров роста разные — в первую очередь это статус, обеспечивающий концентрацию финансовых ресурсов для развития, затем численность населения города и связанные с ней концентрация платежеспособных потребителей и лучшее качество населения (для миллионников и столиц регионов), для монопрофильных городов крупного бизнеса важнейшую роль играют более высокие заработки занятых и поступление в местные бюджеты части экспортных доходов, обеспечивающие рост общественных благ.

Далеко не все города-центры роста притягивают мигрантов, но лишь немногие явно ощущают дефицит трудовых ресурсов.

Возможности и риски развития выделенных групп городов разные, но очевидно одно — других центров роста у нас пока нет и не предвидится в среднесрочной перспективе, может быть, за исключением приморских портовых городов. А если это так, то главная задача федеральных властей — поддержать естественные факторы роста этих городов, уже проявившиеся в период экономического подъема, инвестициями, поддержкой инновационных социальных программ крупных компаний, направленных на рост человеческого капитала, отказом от дальнейшей централизации всего и вся. И тогда импульс роста будет распространяться нормальным эволюционным путем — от центров к периферии.

# Методологические проблемы формирования системы индикаторов устойчивого развития

*Чеберко Е. Ф.,  
Кириллова Г. В.*

**Евгений Федорович Чеберко** — доктор экономических наук, профессор, заведующий кафедрой экономической теории Северо-Западной академии государственной службы.

**Галина Валерьевна Кириллова** — преподаватель кафедры мировой и национальной экономики Северо-Западной академии государственной службы.

В настоящее время становится все более очевидным, что в ходе экономического развития невозможно не учитывать влияние его на окружающую среду и социальное развитие общества. Как следствие данного положения в 1990-е гг. появилась концепция устойчивого развития. Она подразумевает такое развитие цивилизации, при котором достигается удовлетворение жизненных потребностей нынешнего поколения людей без уменьшения такой возможности для будущих поколений.

Возможно применение двойной трактовки понятия устойчивого развития, но ни в коем случае нельзя при этом заменять одни проблемы другими. Вопросы охраны окружающей среды без сомнения имеют огромное значение, но при перечислении стоящих перед мировым сообществом проблем не должно быть рейтинговых предпочтений, так как это полностью противоречит системному подходу. Решать данные проблемы возможно и по отдельности, однако только за неимением возможности делать это комплексно. Даже стремление подходить к рассмотрению одной из проблем как условию решения другой, в данном случае, небезобидно.

В сложившейся ситуации становится особо актуальным для управленцев всех звеньев знание основ концепции устойчивого развития и оценки степени устойчивости развития. Оценку и анализ степени устойчивости необходимо осуществлять с помощью агрегированных индикаторов или систем индикаторов устойчивого развития. Данные индикаторы должны оценивать ситуацию с позиций комплексного подхода.

Поэтому целесообразно, чтобы системы индикаторов устойчивого развития позволяли судить о степени реализации концепции устойчивого развития не только с экологической, но и с социальной, и с экономической позиций, так как концепция устойчивого развития провозглашает равную степень важности этих сторон.

В «Повестке дня на XXI век» — документе, принятом на самом высоком уровне на Конференции ООН в Рио-де-Жанейро в 1992 г. и отражающем всемирное согласие и политические обязательства по вопросам развития и экономического сотрудничества, говорится: «Существует потребность в различных видах информации... Необходимо использовать экологическую, демографическую, социальную и отражающую развитие информацию для разработки показателей, свидетельствующих о том, способствуем ли мы своей деятельностью созданию устойчивого мира». Международными организациями и отдельными странами активно проводится разработка критериев и индикаторов устойчивого развития, так как традиционные макроэкономические показатели, такие как ВВП и др., уже не отражают в достаточной мере

многих социальных и экологических явлений и процессов. Часто разработанные критерии и индикаторы состоят из достаточно сложных систем показателей. Процедура разработки подобных систем показателей является комплексной и дорогостоящей и требует большого массива информации, получение которой сопровождается определенными сложностями или же вообще невозможно (например, многие экологические параметры).

Индикаторы устойчивого развития должны удовлетворять следующим основным критериям, изложенным в главе 40 «Повестки дня на XXI век»:

- возможность использования на макроуровне;
- возможность сочетать экологические и экономические аспекты;
- индикаторы должны иметь количественное выражение;
- ясность построения;
- должны опираться на имеющуюся систему статистики и не требовать значительных затрат для сбора информации и расчетов;
- репрезентативность для международных сопоставлений;
- комплексность, индикаторы отражают по возможности различные аспекты (экологические, экономические, социальные);
- возможность оценки во временной динамике;
- пригодность для оценки прогресса в устойчивом развитии;
- прозрачность;
- гибкость;
- простота и понятность (в том числе и для неспециалистов);

- ограниченное количество.

Выбираемые индикаторы должны отвечать как можно большему числу критериев, а в идеале всем.

Обобщая имеющийся мировой опыт в этой области, можно выделить два подхода к разработке индикаторов устойчивого развития:

- 1) построение интегрального, агрегированного индикатора, на основе которого можно судить о степени устойчивости социально-экономического развития;
- 2) построение системы индикаторов, каждый из которых отражает отдельные аспекты устойчивого развития<sup>1</sup>.

## 1. Интегральные индикаторы устойчивого развития

«Информация об устойчивом развитии должна поступать к людям, которым она нужна, когда она им нужна, и в форме, которая им понятна» — регламентируется в главе 40 «Повестки дня на XXI век». Учитывая вышесказанное, следует заметить, что наличие интегрального эколого-экономического индикатора на макроуровне является идеальным, так как данный индикатор позволил бы судить о степени устойчивости страны и одновременно был бы простым для

понимания и оценки. Однако в силу методологических и статистических проблем, сложностей расчета общепризнанного в мире интегрального индикатора не существует. Однако разработки такого показателя непрерывно ведутся, и первые места в данном случае принадлежат структурам ООН и Всемирному Банку. Эти организации предлагают методики, позволяющие включить экологический фактор в национальные счета, в показатели национального богатства.

Статистическим отделом Секретариата ООН предложена **система эколого-экономического учета (СЭЭУ)** (System for Integrated Environmental and Economic Accounting, 1993), направленная на учет экологического фактора в национальных статистиках. Версия СЭЭУ — результат работы Статистического управления Департамента экономических и социальных вопросов ООН и Программы ООН по окружающей среде (ЮНЕП) — была очередной раз опубликована в 2003 г.<sup>2</sup>. СЭЭУ или «зеленые счета» описывают взаимосвязь между состоянием природной окружающей среды и экономикой страны. Взаимосвязь выражается путем увязки принятой ООН системы национальных счетов (СНС, 1993 г.) с учетом экологических факторов и природных ресурсов. СЭЭУ базируются на корректировке макроэкономических показателей за счет двух величин: стоимостной оценки истощения природ-

<sup>1</sup> Индикаторы устойчивого развития России (Эколого-экономические аспекты) / Под ред. С. Н. Бобылева, П. А. Макеенко. — М.: ЦППР, 2001. С. 29.

<sup>2</sup> Integrated Environmental and Economic Accounting 2003. Handbook of National Accounting / Final draft circulated for information prior to official editing. — UN, EC, IMF, OECD, World Bank. Series F. № 61.

ных ресурсов и эколого-экономического ущерба от загрязнения.

В основе экологической трансформации национальных счетов находится показатель — экологически адаптированный чистый внутренний продукт (ЭЧВП) (Environmentally adjusted net domestic product, EDP), являющийся результатом коррекции чистого внутреннего продукта. Коррекция осуществляется в два этапа. На первом этапе из чистого внутреннего продукта (NDP) вычитается стоимостная оценка истощения природных ресурсов (DPNA) (добыча нефти, минерального сырья, вырубка леса и пр.), затем из полученного показателя вычитается стоимостная оценка экологического ущерба (DGNA) в результате загрязнения воздуха и воды, размещения отходов, истощения почвы, использования подземных вод:

$$EDP = (NDP - DPNA) - DGNA$$

По предварительным оценкам статистического отдела ООН, в среднем величина ЭЧВП составляет около 60–70 % от ВВП.

Всемирный Банк предлагает показатель «**истинных сбережений**» (genuine (domestic) savings) или «**скорректированные чистые сбережения**». Этот показатель — результат коррекции валовых национальных сбережений. При этом коррекция производится в два этапа. На первом этапе определяется величина чистых национальных сбережений (NDS) как разница между валовыми национальными сбережениями (GDS) и величиной обесценивания («проедания») произведенных активов (CFC) или потребление основного капитала. На втором этапе чистые внутренние сбережения возрастают на ве-

личину расходов на образование (EDE) и уменьшаются на величину истощения природных ресурсов (DPNR) и ущерба от загрязнения окружающей среды (DME):

$$GS = (GDS - CFC) + EDE - DPNR - DMGE$$

Все используемые в расчете величины берутся в процентах от ВНД, рассчитанного по методике «Атлас» в долларах США. Однако при расчете данного показателя возникают трудности, связанные с невозможностью четко и однозначно определить чистые национальные сбережения из-за методологических проблем в определении размера потребления основного капитала.

Данные, необходимые для расчета показателя «скорректированных чистых сбережений», как и сам показатель по 208 странам, ежегодно публикуются в статистических сборниках Всемирного Банка «World Development Indicators (WDI)» и «The Little Green Data Book» (Состояние окружающей среды). Статистический сборник «Состояние окружающей среды» ежегодно публикуется с 2003 г. (в том числе и на русском языке).

Для Всемирного экономического форума в Давосе группой ученых из Йельского и Колумбийского университетов был разработан индекс экологической устойчивости (Environmental Sustainability Index, 2001). Экологическая устойчивость в данном случае понимается как часть понятия «устойчивое развитие». Сужение задачи позволяет получить количественную характеристику в виде индекса.

Значение индекса рассчитывается по 22 индикаторам. Каждый ин-

дикатор определяется усреднением 2–5 переменных. Всего выделено 67 переменных. Формально все переменные получают равный вес при расчете индекса, так как отсутствуют общепризнанные приоритеты в ранжировании экологических проблем. Фактически значимость отдельных проблем усиливается за счет введения большего количества переменных, их характеризующих. Для возможности сопоставлять данные по странам большинство показателей в рамках данной методики представлены в виде удельных величин на единицу площади, дохода, на душу населения. Таким образом, общий индекс экологической устойчивости имеет слабую корреляцию с общей площадью и с плотностью населения.

Авторы считают, что индекс позволяет проводить сравнение между странами по уровню экологической устойчивости, оценивать результаты природоохранной политики, выявлять наилучшие результаты. Значение индекса было рассчитано для 122 стран. Первые десять наиболее устойчивых стран в списке — Финляндия, Норвегия, Канада, Швеция, Швейцария, Новая Зеландия, Австралия, Австрия, Исландия, Дания, США. Россия по индексу устойчивого развития находится на 33-м месте.

Индекс реального прогресса и индекс устойчивого экономического благосостояния (Genuine Progress Indicators и Index of Sustainable Economic Welfare) являются попыткой создать адекватный измеритель экономического благосостояния, усовершенствовать показатель ВВП с учетом экстерналий

(Genuine Progress Indicator, 1998). Индекс реального прогресса отражает следующие слагаемые:

- преступность и распад семей;
- домашняя и добровольная работа;
- распределение дохода;
- истощение ресурсов;
- загрязнение;
- долгосрочный экологический ущерб;
- изменение свободного времени;
- расходы на оборону;
- срок жизни предметов длительного пользования;
- зависимость от зарубежных капиталов.

Индекс реального прогресса предназначен для того, чтобы отразить те аспекты экономики, которые лежат вне монетарного обращения. Сделана попытка определить цену тех функций, которые поддерживают экономику, но остаются вне денежного обращения. Цена строится на затратах по замещению в случае утраты этих функций. Вместе с тем агрегирование различных функций в единый индекс довольно противоречиво и субъективно.

Индекс человеческого развития (Human Development Index — ИЧР) часто относят к агрегированным индикаторам устойчивого развития. Индекс отражает в основном социальные аспекты устойчивого развития. Этот индекс разработан в рамках Программы Развития ООН (UNDP). ИЧР рассчитывается на основе трех показателей: долголетия, измеряемого как продолжительность предстоящей жизни при рождении (с весом 1/3); достигнутого уровня образования, измеря-

емого как совокупный индекс грамотности взрослого населения (с весом в 2/9) и совокупной доли учащихся, поступивших в учебные заведения первого, второго и третьего уровней (с весом в 1/9); и уровня жизни, измеряемого на базе реального ВВП на душу населения на основе паритета покупательной способности (с весом в 1/3):

$$HDI = \sum_{j=1}^4 a_j \frac{X_j - m_j}{M_j - m_j},$$

где  $M_j$  и  $m_j$  обозначают соответственно среднемировые максимальные и минимальные границы изменения  $j$ -го показателя,  $X$  обозначает величину  $j$ -го показателя для выбранной страны, а вес  $a_j$  — вес для  $j$ -го показателя.

В мире активно предпринимаются попытки рассчитать интегральные агрегированные индексы, базирующиеся на экологических параметрах.

Всемирный Фонд Дикой Природы (World Wild Fund) в рамках ежегодного доклада для оценки состояния природных экосистем планеты исчисляет индекс «живой планеты» (Living Planet Index — ИЖП). Разработан также достаточно конструктивный показатель «экологический след» (давление на природу) (Ecological Footprint — ЭС), который измеряет природный капитал лесов, водных и морских экосистем и рассчитывается как среднее из трех показателей: численность животных в лесах, в водных и морских экосистемах. Каждый показатель отражает изменение популяции наиболее представительной выборки организмов в экосистеме.

Однако путь разработки единого интегрированного показателя, несмот-

ря на такой плюс, как наглядность конечной получаемой информации, имеет и ряд статистических методологических сложностей при исчислении. В отчете Комиссии ООН по устойчивому развитию (Report on the aggregation of Indicators for Sustainable Development, 2001) рассматривается ряд «технических» вопросов, связанных с агрегированием разноплановых показателей в единый индекс. Основной вопрос — определение весов исходных показателей без излишней субъективности и без утраты их значимости. Понятно, что чем выше уровень агрегирования информации, тем сложнее взвешивать несравнимые величины. Объединить различные регионы, имеющие различные приоритеты и несопоставимые проблемы, сложно.

В настоящее время единого общепризнанного интегрированного индикатора устойчивого развития из-за ряда методологических, статистических и других проблем не разработано, хотя показатель «скорректированные чистые сбережения» (Всемирный Банк) рассчитывается и публикуется ежегодно. На наш взгляд, все-таки наиболее целесообразно использовать систему индикаторов устойчивого развития.

## 2. Системы индикаторов устойчивого развития

Наиболее интересными являются следующие системы индикаторов устойчивого развития, предлагаемые различными международными организациями и странами.

Комиссией ООН по устойчивому развитию (КУР ООН) разработана одна из самых полных по охвату систем индикаторов устойчивого развития. В рамках данной системы индикаторов выделяются четыре области/подсистемы индикаторов: социальная, экономическая, экологическая, институциональная.

Отбор индикаторов изначально осуществлялся по схеме ОЭСР, по которой выделялись 4 типа индикаторов: давление, состояние, влияние, реакция. КУР сформировала список из 134 индикаторов. Однако в дальнейшем КУР отказалась от схемы «давление, состояние, влияние, реакция» в пользу подобной, но более сокращенной схемы «темы — подтемы» (Indicators of Sustainable Development. UN, 2001). При использовании схемы «темы — подтемы» по каждой из областей определяются ключевые темы, которые далее детализируются по подтемам и затем сводятся к минимальному набору индикаторов. В области экономики выделено 2 темы: «экономическая структура» и «производство — потребление». «Экономическая структура», в свою очередь, представлена 3 подтемами: «экономика», «торговля», «финансы». «Производство и потребление» включает в себя 4 подтемы: «потребление материалов», «потребление энергии», «образование и утилизация отходов», «транспорт». Список индикаторов невелик и составляет 15 индикаторов. Минимальный список базовых индикаторов предлагается странам для апробирования и подготовки национальных программ.

*Система экологических индикаторов, разработанная ОЭСР (Организация экономического сотрудниче-*

*ства и развития)* также получила достаточно широкое признание. В рамках данной системы индикаторы подразделяются на несколько типов:

- основной набор экологических показателей ОЭСР для оценки эффективности природоохранной деятельности;
- несколько наборов отраслевых показателей — для обеспечения интеграции природоохранных вопросов в отраслевую политику;
- показатели, выводимые из природоохранной отчетности — для обеспечения как интеграции природоохранных вопросов в отраслевую политику, так и устойчивости использования природных ресурсов и управления ими.

Система индикаторов ОЭСР должна обеспечить, по мнению создателей, возможность прояснить связи между экономикой и охраной окружающей среды.

ОЭСР была разработана модель «давление — состояние — реакция» (ДСР). Данная модель предполагает, что человеческая деятельность оказывает «давление» на окружающую среду и влияет на качество и количество природных ресурсов («состояние»); общество реагирует на эти изменения через природоохранную, общеэкономическую и отраслевую политику и через изменения в общественном сознании и поведении («реакция на давление»). Модель ДСР призвана выявлять причинно-следственные связи между экономической деятельностью и экологическими и социальными условиями и помогать учитывать данную связь

при разработке политики, направленной на решение этих проблем.

Модель ДСР ОЭСР легла в основу многих других систем индикаторов — в частности, Европейских индикаторов воздействия Евростата. Экологические показатели ОЭСР регулярно используются в обзорах природоохранной деятельности и других аналитических работах; с их помощью можно отслеживать процесс интеграции принятия экономических и природоохранных решений, анализировать политику в сфере охраны природы и оценивать результаты природоохранной деятельности. Кроме этого, они применяются в более широкой программе ОЭСР по разработке показателей устойчивого развития.

Интересным является система индикаторов, разработанная для улучшения управления природопользованием в Центральной Америке («Developing indicators. Experience from Central America», 2000) разработанная Всемирным Банком совместно с Программой ООН по окружающей среде (UNEP) и Международным Центром тропического сельского хозяйства (CIAT). Показатели предназначены для сквозного управления, включая национальный, региональный и локальный уровни. Особенность работы состоит в том, что индикаторы представляются в виде геоинформационных систем<sup>3</sup>. Эта особенность делает материал более наглядным и облегчает планирование и принятие решений. Индикаторы отражают все сферы функционирования общества и их взаимодействие — экономическую, экологическую, соци-

альную, эколого-экономическую, социально-экономическую, социально-экологическую. Для соответствия институциональной структуре индикаторы организованы по основным проблемам развития — использование земли, вырубка лесов, потребление свежей воды, инфраструктура, природные катастрофы.

Как и в схеме, предложенной ОЭСР, выделяются 4 типа индикаторов: давление, состояние, воздействие, реакция. Анализ осуществляется в три этапа: использование индексов, затем базовых индикаторов, и, наконец, дополнительных индикаторов. Всего было выделено 11 индексов, 68 базовых индикаторов и 114 дополнительных индикаторов, которые должны способствовать анализу для принятия решений. Индексы имеют существенно меньшую степень агрегирования, чем в предыдущих работах. Они используются для получения первого представления об основных проблемах развития и текущей ситуации.

Выделены следующие 11 индексов по проблемам и объектам:

- земля — индекс использования земли;
- леса — индекс риска для лесов;
- вода — индекс уязвимости водных ресурсов;
- биоразнообразие — степень освоенности земель;
- морские и прибрежные ресурсы — индекс риска для прибрежных территорий;
- атмосфера — индекс выбросов парниковых газов;

<sup>3</sup> Индикаторы устойчивого развития России... С. 39

- энергия — индекс освещенности;
- социальное развитие — индекс человеческого развития;
- экономическое развитие — ВВП на душу населения;
- инфраструктура — индекс достижимости;
- природные катастрофы — индекс климатического риска.

Предложенные индексы используются в различных исследованиях, в частности, в ежегодном докладе Института мировых ресурсов (World Resources Institute). Индексы фиксируют проблему и необходимость дальнейшего анализа. Для более детального исследования проблемы и принятия решений привлекаются конкретные индикаторы.

*Конструктивные системы индикаторов устойчивого развития* разрабатываются во Всемирном Банке. Ежегодные отчеты и справочники, выпускаемые Всемирным банком, обязательно содержат системы показателей, относящихся к устойчивому развитию. Следует выделить ежегодный доклад Всемирного Банка «Индикаторы мирового развития» («The World Development Indicators»). Доклад призван оценить продвижение к цели, поставленной ООН, — экономический рост и борьба с бедностью. Экономический рост рассматривается как средство для обеспечения здравоохранения, образования, безопасности, снабжения питьевой водой, сохранения природы. Для изучения и сравнения развития стран мира, определения возможностей достижения конкретной цели — снижение бедности в два раза по сравнению с уровнем 1990 г.; анализируется информация более чем по 550 показателям.

Показатели сгруппированы в 6 разделов: общий, население, окружающая среда, экономика, развитие технологий и инфраструктура, торговля и финансы. Все показатели представлены в динамике, начиная с 1980 г., что позволяет анализировать долгосрочные мирохозяйственные тенденции. Численность населения, площадь и ВНД являются ключевыми характеристиками, входящими в общий раздел, и используются для определения удельных показателей во всех остальных разделах.

На основе «Индикаторов мирового развития» Всемирный Банк выпускает карманные статистические ежегодные справочники «Страны и регионы» (информация по 208 странам), а также краткий «зеленый» справочник «Состояние окружающей среды» («The Little Green Data Book»), где содержится экологическая информация более чем по 208 странам.

В отчете Комиссии ООН по устойчивому развитию (Indicators of Sustainable Development, UN, 2001) детализируются индикаторы, характеризующие использование материалов и энергии. В отчете отмечается важная роль показателей природоёмкости и их видов. «Материалоемкость» определяется как потребление минералов и металлов на единицу ВВП. Включается «потребление первичных и вторичных материалов», «изменение запасов», «импорт и экспорт материалов». «Душевое потребление материалов» рассматривается как вспомогательный показатель для анализа тенденций материалоемкости. Показатель служит в качестве косвенной характеристики промышленного за-

грязнения, а также отражает уровень экономического развития и структуру экономики.

Показатель «душевое потребление всех видов энергии» включает производство, изменение запасов на конец года, импорт за вычетом экспорта. Показатель, с одной стороны, связан с экологическими показателями — изменение климата, качество воздуха, использование земли, с другой стороны, отражает экономический и социальный аспекты. Отмечается определенная сложность интерпретации данного показателя. Значение душевого энергопотребления в большой степени определяется социальными, экономическими, географическими факторами. Большее или меньшее значение душевого энергопотребления не обязательно свидетельствует о большей или меньшей устойчивости. Поэтому этот индикатор должен дополняться другими индикаторами экономического развития и использования энергии.

«Потребление возобновимой энергии как доля в общем энергопотреблении» отражает зависимость от исчерпаемых источников энергии и является хорошим индикатором устойчивости страны. Возобновимые источники энергии включают гидро-, геотермальную, атомную, солнечную, ветровую, приливную, биоэнергетику, использование промышленных и муниципальных отходов. Потребление энергии рассчитывается как первичное производство плюс изменение запасов, плюс импорт, минус экспорт.

В странах Европейского Союза также имеется научно-практический опыт в эколого-экономических исследова-

ниях. При поддержке Европейской Комиссии были реализованы проекты GARPI и GARPII, TEPI, которые были выполнены ведущими специалистами в области экологической экономики (environmental economics) на основе европейских данных в 90-х гг. прошлого века. В рамках проекта TEPI была разработана Европейская система индикаторов давления на окружающую среду (The European System of Environmental Pressure Indices — ESEPI), отражавшая следующие три момента:

- негативные изменения в окружающей среде;
- социальный отклик на имеющиеся место изменения, выражающийся через экологическую, общеэкономическую и секторальную политику, или отсутствие такого отклика;
- возможность понизить (или увеличить) нагрузку на окружающую среду с учетом социального отклика.

Описание воздействия антропогенной деятельности на окружающую среду требует построения 50–100 показателей в соответствии с десятью областями, соответствующими специальным темам пятой программы действий по окружающей среде. В качестве основных «тематических» направлений для построения показателей были взяты следующие:

- выбросы в воздух,
- истощение ресурсов,
- изменения климата,
- токсичность,
- уменьшение биоразнообразия,
- урбанизация, шумовое загрязнение и запахи,
- морские и прибрежные зоны,

- отходы,
- озоновый слой,
- загрязнение воды и водные ресурсы.

Индикаторы воздействия описывают антропогенную деятельность, вредную для окружающей среды. В каждой из десяти приоритетных тем соответствуют шесть наиболее важных индикаторов.

Работы по разработке системы индикаторов устойчивого развития ведутся и на страновом уровне. В США была создана специальная правительственная группа, включающая специалистов из нескольких ведомств. *Первая пробная система из 40 показателей, характеризующих степень устойчивости развития страны на макроуровне*, была совместно разработана Министерством энергетики, Министерством городского строительства, Министерством сельского хозяйства, Управлением геологических и биологических ресурсов Министерства внутренних дел, Агентством по охране окружающей среды, Советом по устойчивому развитию при Президенте и другими (Sustainable Development in the United States).

Система включает три типа показателей: экономические, экологические и социальные. Показатели подобраны так, чтобы дать характеристику долгосрочных результатов развития, краткосрочных результатов и происходящих процессов. Показатели долгосрочного развития измеряют состояние запасов, мощностей, которые переходят будущим поколениям. Это основной капитал, экосистемы, население и др. Первая группа показателей наиболее важна для оценки влияния текущих действий на благосостоя-

ние будущих поколений. Показатели краткосрочного развития характеризуют улучшение или ухудшение сегодняшних условий — ВВП, качество воздуха и др. Третья группа показателей отражает процессы и движущие силы, которые определяют и долгосрочные, и текущие результаты. Это инвестиции в научные исследования, изменение выбросов парниковых газов и др.

Для отбора наиболее представительных индикаторов были определены основные и дополнительные критерии. По основным критериям были отобраны 400 показателей. Отбор показателей по дополнительным критериям сократил их число до 40. Выделено 14 экономических и экологических проблем, по каждой из которых выбраны наиболее представительные индикаторы. Сами авторы пробной системы индикаторов США считают, что она не дает однозначного ответа об устойчивости развития, но является средством для изучения наиболее важных факторов устойчивого развития. По результатам анализа индикаторы разделены на три группы: положительное значение для устойчивого развития, отрицательное и смешанное или неопределенное. Авторы доклада исходили из равного веса каждого индикатора и равной значимости трех групп индикаторов: экономической, экологической и социальной. В дальнейшем предполагается ввести веса в зависимости от агрегированности индикатора и его значимости для долгосрочного развития. Также в рамках доклада наименее разработанной была проблема потребления материалов и энергии, изучением которой занималась другая межведом-

ственная рабочая группа по изучению промышленной экологии, потокам материалов и энергии. Данная группа подготовила доклад «Промышленная экология: потоки энергии и материалов в США» (Industrial Ecology. Material and Energy Flows, 2000). В докладе исследуются материальные потоки на глобальном и национальном уровнях. Изучаются потоки основных наименований продукции и потоки между ключевыми отраслями промышленности. Исследуются стратегии сокращения материалоемкости производства, включая механизмы и инструменты уменьшения потоков материалов.

В Великобритании была разработана система индикаторов устойчивого развития. Каждый из индикаторов отражает конкретные цели, которые зафиксированы в Стратегии устойчивого развития Великобритании. Система индикаторов устойчивого развития включает 14 базовых индикаторов, с помощью которых можно показать основные тенденции и 150 национальных индикаторов. Система базовых индикаторов сгруппирована по 4 темам, которые соответствуют целям стратегии устойчивого развития Великобритании.

1. Поддержание высокого и стабильного уровня экономического роста и занятости.
2. Социальный прогресс для удовлетворения потребностей каждого.
3. Эффективная охрана окружающей среды. В эту группу включаются следующие индикаторы:
  - эмиссия парниковых газов;
  - количество дней, когда загрязнение воздуха умеренное или высокое;

- дорожное движение;
  - реки с хорошим или удовлетворительным качеством воды;
  - новые дома, построенные на ранее используемой земле.
4. Бережное использование природных ресурсов. К этой группе относится индикатор производства и управления отходами.

Небазовые индикаторы для Великобритании сгруппированы по 5 крупным блокам. Общее количество небазовых индикаторов — 135, они объединены в 18 подгрупп.

Для стран СНГ крупнейшим проектом по разработке индикаторов устойчивого развития, насколько известно автору, стал проект «Тестирование индикаторов устойчивого развития Аральского моря», выполненный в рамках проекта ПРООН «Развитие потенциала бассейна Аральского моря». Были разработаны «Рекомендации национальным правительствам и региональным структурам стран Центральной Азии по оценке устойчивости земле- и водопользования». Было предложено использовать систему ключевых индикаторов по земле- и водопользованию, состоящих из пяти показателей:

- ежегодный забор подземных и поверхностных вод в % от запасов;
- внутреннее потребление воды на душу населения;
- процент ирригации пахотных земель;
- пахотные земли на душу населения;
- темп прироста населения.

Ценность этих показателей заключается в том, что они обладают большой информативностью, так как

могут быть пересчитаны и сопоставлены с граничными условиями — физиологическими потребностями человека. Вне анализа, однако, остался вопрос соотношения устойчивости и эффективности. Специфика и достоинства Среднеазиатского проекта тестирования показателей устойчивости состоят в его привязке к бассейну Аральского моря. Так как Центральная Азия является примером постепенной потери устойчивости экосистемы и отсутствия регулярного мониторинга показателей устойчивого развития.

Однако большинство систем индикаторов устойчивого развития состоит из большого числа показателей, что делает информацию трудной для восприятия, а также далеко не все предлагаемые показатели возможно однозначно количественно оценить, из-за недостаточности статистической базы. Следовательно, практически ни одна система индикаторов в полном объеме не удовлетворяет требованиям «Повестки дня на XXI век». Поэтому целесообразным представляется составление систем базовых индикаторов, приемлемых для целей конкретных исследований на основе разработок международных организаций, так как, на наш взгляд, данные статистические показатели отличаются наибольшей степенью объективности.

Системы «базовых индикаторов» (headline or core indicators) получили широкое распространение в последнее время среди международных организаций и некоторых стран при разработке систем индикаторов. Так, Комиссия по устойчивому развитию

ООН сократила более чем в 2 раза число первоначально предлагаемых свыше 130 показателей в 2001 г. (Indicators of Sustainable Development: Framework and Methodologies. Background Paper no. 3. United Nation Commission on Sustainable Development, 2001). ОЭСР предлагается 10 базовых экологических индикаторов, Европейским Союзом — 11 индикаторов.

В странах СНГ необходимость «экономической практичности» индикаторов во многом связана со своеобразной «деэкологизацией» и «десоциальностью» как структур власти, так и самого общества в 1990-е гг. В условиях огромного спада производства, падения его эффективности и конкурентоспособности, роста внутреннего и внешнего долга, нарастания социальных проблем внимание к охране окружающей среде и социальной политике свелось к минимуму. Для исполнительных и законодательных структур власти экологические и социальные проблемы отошли на второй план. Отражением этой ситуации явилось постоянное уменьшение роли влияния экологических и социальных структур в правительствах стран СНГ. Для населения задачи охраны природы также отступили на второй план в связи с приоритетом самых насущных проблем.

В связи с этим целесообразно давать экономическую окраску для экологических и социальных проблем или сочетать экологические, социальные и экономические аспекты: решение экологических и социальных проблем должно приносить обществу экономические результаты. Это в какой-то степени аналог политики «двойного вы-

игрыша» (win-win policy), когда решение экономических проблем дает большой экологический и социальный эффект. Тем самым для России и стран постсоветского пространства целесообразны социально-эколого-экономические индикаторы, которые имеют ясный экономический смысл и использование которых позволит понять тенденции в развитии экологической ситуации<sup>4</sup>.

Таким образом, для оценки тенденций развития на национальных уровнях необходима система базовых индикаторов, отражающих совокупность экономических, социальных и экологических изменений. Система должна включать обозримый перечень индикаторов, наиболее полно характеризующих ключевые проблемы устойчивого развития страны и соответствующих международным требованиям, а также основываться на доступных и достоверных источниках информации. Система индикаторов должна состоять из трех блоков: экологические, социальные и

экономические проблемы. Каждый раздел должен включать одинаковое число показателей, и, как уже говорилось ранее, каждый раздел должен иметь одинаковую значимость, ведь только комплексный и системный подход позволят приблизиться к реализации концепции устойчивого развития.

Данные, отражаемые системой индикаторов, должны представляться в доступной для понимания и удобной для анализа форме, на основе которых и должны приниматься управленческие решения. Также система индикаторов устойчивого развития должна позволять проводить анализ принимаемых решений на их соответствие концепции устойчивого развития. Невыполнение этих условий может привести к оторванности управленческих решений от пути устойчивого развития, как следствие, к выбору ложного пути развития, а следовательно, привести к катастрофе и поставить под угрозу выживание современного общества.

<sup>4</sup> Индикаторы устойчивого развития России... С. 123.

# Трудовые ресурсы — основной производственный фактор предприятия в современной рыночной экономике

*Грегова Е. Я.*

**А**нализ рабочей силы представлял интерес для экономистов-теоретиков с незапамятных времен. Однако термин «человеческий капитал» появился в экономической литературе сравнительно недавно, каких-нибудь двадцать пять — тридцать лет назад, когда в теории трудовых ресурсов нашли применение многие принципы теории капитала. Человеческим капиталом называется запас врожденных и приобретенных личностью способностей, знаний, навыков и мотиваций. Рентабельность человеческого капитала заключается в повышении способностей человека. Она проявляется в росте его дохода, а, следовательно, приносит отдачу, сравнимую с рентабельностью реального или финансового капитала.

Первым экономистом, заложившим основы теории человеческого капитала, можно считать В. Петти, хотя он, естественно, не использовал самого термина. Более основательно концепцией человеческого капитала занимался А. Смит, который считал развитие способностей работника основным источником экономического прогресса и роста экономического благосостояния. На долгосрочный характер инвестиций в человеческий капитал обращал внимание А. Маршалл. Интерес к данной проблематике активизировал-

**Елена Яновна Грегова** — кандидат экономических наук, кафедра экономики факультета PEDAS Жилинского университета (Словакия).

УПРАВЛЕНЧЕСКОЕ  
КОНСУЛЬТИРОВАНИЕ

133

2 / 2006

ся после Второй мировой войны, однако первое время изучение человеческого капитала велось в основном в области эмпирических исследований. Более поздние исследования были уже направлены на анализ сущности самого понятия «человеческий капитал» и разработку показателей распределения доходов между людьми. В связи с этим особое внимание отводилось роли образования как показателя богатства и благосостояния человека. Экономисты начинают анализировать мотивацию к инвестированию в человеческий капитал и пытаются обнаружить его влияние на разные стороны общественного развития, например, на экономический рост, рынок труда, систему образования и медицинского обслуживания.

Значительный вклад в популяризацию исследований человеческого капитала внес лауреат Нобелевской премии по экономике за 1979 г. Т. У. Шульц. Разработку микроэкономических оснований этой теории осуществил другой нобелевский лауреат по экономике (за 1992 г.) Г. Беккер в своем фундаментальном труде «Человеческий капитал». Сформированная в нем модель стала основой для всех последующих исследований в этой области. Отправным пунктом для Беккера служило представление, что при вложении своих средств в подготовку и образование, учащиеся и их родители ведут себя рационально, взвешивая выгоды и издержки. Подобно «обычным» предпринимателям они сопоставляют ожидаемую предельную норму отдачи от таких вло-

жений с доходностью альтернативных инвестиций (процентами по банковским вкладам, дивидендами по ценным бумагам и т. д.)

Сопоставление выгод и издержек образования дало возможность подсчитать рентабельность вложений в человека. По выкладкам Беккера получалось, что в США отдача от высшего образования находится на уровне 10–15%, превышающем показатели прибыльности большинства фирм. Огромное теоретическое значение имело введенное Беккером различие между специальными и общими инвестициями в человека. Специальная подготовка работников представляет интерес лишь для той фирмы, где она была получена. В ходе общей подготовки работник приобретает знания и навыки, которые могут найти применение и в других фирмах. Общий человеческий капитал производят «особые» фирмы (школы, колледжи), специальный капитал предоставляется на рабочих местах. Термин «специальный человеческий капитал» помог понять, почему среди работников с продолжительным стажем работы на одном месте текучесть ниже, и почему заполнение вакансий происходит в фирмах в основном за счет внутренних продвижений по службе, а не за счет наймов на внешнем рынке<sup>1</sup>.

Основой любой организации и ее главным богатством являются люди. Человек является не только ключевым, но и самым дорогостоящим «ресурсом» любой компании. Продвижение фирм на новые рынки и в новые регионы зачас-

<sup>1</sup> Lisy J. a kol.: Dejiny ekonomickyh teorii. — Bratislava, 2003. Str. 258.

тую вызывается действием именно этого фактора. Качество трудовых ресурсов непосредственно влияет на конкурентные возможности фирмы и является одной из важнейших сфер создания конкурентных преимуществ. Организация, стремящаяся закрепить на рынке и упрочить свое положение, старается максимально эффективно использовать своих работников, создавая все условия для наиболее полной отдачи сотрудников на работе и интенсивного развития их потенциала.

Трудовые ресурсы предприятия — это, прежде всего, работники, имеющие определенную профессию и квалификацию. Конкурентоспособность каждого предприятия и результаты его деятельности во многом зависят от качества и эффективности использования трудовых ресурсов — одного из основных ресурсов предприятия.

Качественная характеристика трудовых ресурсов предприятия определяется степенью профессиональной и квалификационной пригодности его работников для выполнения ими работ и ее основными показателями являются:

- 1) *экономические показатели* — сложность труда, квалификация работника, отраслевая принадлежность, условия труда, трудовой стаж;
- 2) *личностные показатели* — дисциплинированность, наличие навыков, добросовестность, оперативность, творческая активность;
- 3) *организационно-технические показатели* — привлекательность труда, насыщенность оборудованием, уровень технологической организации производства;

- 4) *социально-культурные показатели* — коллективизм, социальная активность, общекультурное и нравственное развитие.

Эффективность использования трудовых ресурсов характеризуется, прежде всего, производительностью труда, которая является одним из ключевых понятий экономики, а в общем виде определяет степень эффективности производства товаров и услуг. Это общая характеристика, выражающаяся в таких экономических единицах, как *количество* или *стоимость*. Они основаны на измерениях, проводимых на разных уровнях — работника, предприятия, сектора экономики, всей экономики, и рассчитываются как отношение единиц объема использованного труда к использованному произведенному продукту. Основными показателями производительности труда на уровне предприятия являются показатели *выработки* и *трудоемкости* продукции.

Выработка продукции является наиболее распространенным и универсальным показателем производительности труда. В зависимости от единицы измерения объема производства различают 3 способа определения выработки:

- 1) *натуральный* — применяется в основном на предприятиях, выпускающих однородную продукцию;
- 2) *стоимостный* — применяется на предприятиях, производящих разнородную продукцию по показателям валовой, товарной или реализуемой продукции;
- 3) *нормированного рабочего времени* — применяется на рабочих местах, участках, цехах, произ-

водящих разнородную продукцию или предметы незавершенного производства, где труд невозможно измерить ни в натуральных, ни в стоимостных единицах.

Производительность труда на предприятии за определенный период времени изменяется под воздействием следующих групп факторов:

- изменения технического уровня производства;
- совершенствование управления, организации производства и труда;
- изменение объема и структуры производства и др.

Все факторы, влияющие на изменение объема производства и численности работников предприятия, оказывают влияние на резервы роста производительности труда, под которыми подразумеваются неиспользуемые еще реальные возможности экономики трудовых ресурсов.

Производительность труда отображает взаимодействие многих факторов, таких как технология, инвестиции, загрузка производственных мощностей, энергия менеджерских способностей, квалификация и мотивация к труду рабочей силы.

В период быстрых экономических и структурных перемен, ускоренного технологического развития, непрерывно меняющихся рынков и усиливающейся национальной и международной конкуренции, производительность труда предприятия и его эффективность все больше зависят от развития высококвалифицированной рабочей силы. Эффективность и мотивация, знание, умение и базовая квалификация (управление затратами, ориента-

ция на покупателя — клиента, исполнение сроков), должны развиваться и использоваться во всех областях и на всех должностях.

Работники представляют неотъемлемую составную часть управления и функционирования фирмы, и прежде всего от них зависит новая (добавленная) стоимость, а значит именно они — ключевой элемент функционирования каждой фирмы. Все предприятия должны проявлять заинтересованность в высокой работоспособности своих сотрудников, производительность которых измеряется соотношением предельных затрат (MC) и предельной выручки (MR). Чем продуктивнее работник, тем выше добавляемая им стоимость.

В любой сфере производства можно найти фирмы, производительность труда работников которых в 2–3 раза выше, чем у конкурентов благодаря эффективному использованию трудовых ресурсов. Технология, даже самая прогрессивная, сама по себе не может сделать предприятие более эффективным. Это зависит прежде всего от людей, которые принимают решения и которые непосредственно осуществляют процесс производства. Успешность человеческого фактора состоит в способности к самоорганизации трудового коллектива, в некоем саморазвивающемся процессе приспособления и проявляется тогда, когда группа людей, или сама организация способна противостоять внешнему воздействию и отвечать на него. Часто это означает, что рабочая сила должна быть мобильной и эластичной.

С другой стороны, многие фирмы не осознают или не хотят осознавать экономическую ценность своих

работников, их человеческий потенциал как основную ценность предприятия. Трудовые ресурсы измеряются и оцениваются главным образом с точки зрения потраченных на них средств, то есть с позиций издержек. Основная задача таких фирм — поиск способов и методов снижения этих затрат. Поведение таких фирм никак нельзя назвать стратегически верным. Стратегически правильное поведение фирмы предполагает всестороннее изучение ее возможностей по увеличению прибыли, а значит не только изучение способов снижения издержек, но и исследование методов повышения производительности труда. Управленческое умение — это не способность создавать красивые фирменные стратегии. Умение проявляется тогда, когда удается подвести персонал к пониманию того, как эти стратегии можно реализовать так, чтобы предприятие стало конкурентоспособным, имело конкурентные преимущества.

Организация представляет среду, в которой люди работают, поэтому действия работника формируются в условиях этой среды. В тех случаях, когда компании поощряют работников к поиску путей роста производительности труда, например через мотивацию, интеллектуальное стимулирование или с помощью установки современного оборудования, ожидаемая от работников высокая продуктивность будет соответствовать этим ожиданиям.

Фирмы, которые смотрят в будущее, прекрасно понимают, что их конкурентным преимуществом является,

прежде всего, мотивированный и высококвалифицированный персонал. Человеческий капитал является высшей ценностью любого общества, а средства, инвестированные в развитие трудовых ресурсов, являются самой лучшей долгосрочной инвестицией<sup>2</sup>. Средства производства можно одолжить или купить, но оперируют ими люди, которые должны быть образованными, мотивированными, коммуникабельными. И вот их-то найти непросто.

На современном этапе меняется вся система взглядов на роль и место человека в организации: фирма старается (или, по крайней мере, должна стараться) наилучшим образом удовлетворить растущие запросы работников в целях обеспечения их продуктивной работы. Иначе говоря, она должна создавать действенные стимулы к трудовой деятельности. Компания, руководство которой не понимает этого, рискует оказаться неконкурентоспособной на рынке. Поэтому новый подход к управлению персоналом требует решения двух типов задач: изучение поведения человека на предприятии и разработка программы действий, направленной на наилучшее оптимальное удовлетворение потребностей отдельного сотрудника. Конечным результатом должна стать лучшая работоспособность членов коллектива предприятия.

Основной задачей на будущее станет решение того, «какое обучение и развитие» необходимо работникам предприятия, чтобы они смогли быстрее, чем персонал конкурентов, осваивать необходимые навыки,

<sup>2</sup> Janotová H. a kol. Profesní etika. — Praha, 2005. Str. 41.

методики, усваивать новую информацию, что обеспечит фирме конкурентное преимущество. Сегодня конкурентоспособными являются только те фирмы, в которых компетентны не только менеджеры, но и работники. Потенциальный успех отдельных лиц и предприятий все больше оценивается с позиции креативности персонала. Это касается не только ведущих управляющих, но и рядовых работников. Если компетентны работники на любой ступени иерархической лестницы, компетентна будет и сама компания, причем прямо пропорционально компетентности своих сотрудников. Как уже было сказано выше, конкурентное преимущество — это способность компании преуспевать в своем бизнесе, способность обеспечивать своим клиентам более выгодные условия и качественный сервис, чем у конкурентов. Любая возможность компании, которая позволяет побеждать конкурентов, позволяет ей занять более выгодное положение на рынке. Высококвалифицированный и мотивированный персонал, несомненно, является источником устойчивого конкурентного преимущества любой компании. Человеческие ресурсы являются или должны рассматриваться компаниями как их стратегический ресурс, который будет приобретать все более весомое стратегическое значение и обеспечивать возрастающий вклад в создание добавленной стоимости в ходе конкурентной борьбы в условиях все усложняющейся и переменчивой сферы бизнеса.

Стратегия управления человеческими ресурсами должна включать:

- стратегию найма и отбора персонала, направленную на определение того, какие сотрудники нужны компании и как их подобрать;
- стратегию обучения и совершенствования, направленную на определение путей помощи работникам в совершенствовании их возможностей и компетенции;
- стратегию удержания персонала, направленную на обеспечение методов мотивации работников через эффективную систему вознаграждения;
- стратегию оценки и контроля, направленную на улучшение эффективности работы сотрудников.

Идержки фирмы в значительной степени связаны с оптимальным количеством работников и повышением эффективности. Многие фирмы осознают этот факт и считают, что лучше иметь меньше работников, но зато более высокой квалификации. Они стараются удержать «ключевых» работников, а на временной основе нанимают (арендуют) оперативный персонал. Такое отношение к ключевому персоналу очень верное. Но с другой стороны, существует много фирм, которые даже не понимают, какие работники для них являются ключевыми. Успешные фирмы приспособливают человеческий капитал к своим потребностям — используют временную рабочую силу (персональный лизинг) и избавляются от видов деятельности (и соответственно, кадров), которые не считают жизненно необходимыми для своего бизнеса<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> TREND, Ekonomicky tyzdennik o podnikani. 2006. Č. 8. Str. 26–28.

Многие компании начали вкладывать существенные средства в образование своих сотрудников. Такие инвестиции они считают мощным мотивационным фактором, хорошей возможностью профессионального роста для перспективных работников в пределах своей компании. Инвестиции в человеческий капитал являются довольно дорогостоящим занятием, но экономия на них позволяет выиграть только в краткосрочной перспективе. Целенаправленное повышение образовательного уровня своих сотрудников — это основной фактор конкурентоспособности фирмы на современном динамически развивающемся рынке. Инвестиции, вложенные в пожизненное образование, многократно окупятся и вернутся в виде более компетентных и нацеленных на творческую работу сотрудников-профессионалов.

Эффективная система вознаграждения персонала, состоящая из нескольких элементов, имеет для фирмы и ее конкурентоспособности большое значение. В своей основе она состоит из фонда базовой заработной платы и премий, которые должны быть адресными и стимулирующими. Дифференциация должна строиться на основе реально достигнутой производительности труда и конечного эффекта, выражающегося в качестве и объеме решенных задач, соблюдении сроков запланированной работы. Работник должен знать, как может колебаться вознаграждение в зависимости от результатов его деятельности и работы всей фирмы. Для каждого работника самой высокой мотивацией является успех фирмы. Людей сегодня уже невозможно моти-

вировать только деньгами. Работников интересуют и непрямые финансовые вознаграждения, которые могут представлять значительную часть их частных расходов — жилье, путевки, страховки, возможность профессионального роста, образование, медицинское обслуживание, мобильный телефон, канцелярия, служебный автомобиль и др. От выбранной фирмой стратегии зависит, какой будет система стимулирования. Фирма, считающаяся с принципом «*employer of choice*», в социальной области будет предлагать заботу выше стандартной.

Способ оценивания персонала должен быть комплексным и включать три основные части: анализ ситуации и подтверждение квалификации, соответствующей обязанностям, которые должны исполняться; разработку мотивационной системы и определение взаимозависимости между оценкой, мотивацией и конечным результатом. Успешные фирмы с быстрорастущей прибылью лучше контролируют затраты, что помогает им достигать высокой возвратности инвестиций в человеческий капитал. С каждой кроны (евро, рубля), вложенной в работника, такие фирмы получают обратно в два-три раза больше, чем их конкуренты.

Если в компании созданы благоприятные условия для развития кадровых ресурсов и последние хорошо функционируют, она получает более высокую отдачу от своей деятельности в форме увеличения прибыли и производительности труда. В конечном результате все это способствует повышению ее конкурентоспособности.

# Творческие индустрии — развивающийся сектор постиндустриальной экономики

*Гнедовский М. Б.*

**К**онцепция «творческих индустрий» впервые возникла в Великобритании. С 1998 г. развитие творческих индустрий является приоритетом британской национальной политики, а также, в большинстве случаев, — политики муниципального уровня. За последние годы эта концепция (и соответствующая практика) распространилась очень широко во всем мире и является сегодня одной из самых популярных инновационных идей, имеющих отношение, как к культуре, так и к экономике<sup>1</sup>.

В России с 2003 г. осуществляется совместная программа Совета Европы, Министерства культуры РФ и Института культурной политики (ИКП). Она называется «План действий для России». Один из двух составляющих эту программу пилотных проектов посвящен развитию творческих индустрий в России. Продвигать эту идею ИКП уже третий год помогают британские агентства «Эвклид» и «Комедиа». В феврале 2004 г., при участии ИКП, создан ко-

**Михаил Борисович Гнедовский** — директор Института культурной политики, кандидат исторических наук (г. Москва).

<sup>1</sup> Великобритания является признанным лидером в области развития творческих индустрий. Хотя сегодня можно услышать о различных национальных моделях развития в этой области (канадской, австралийской, даже китайской), британская модель все же является базовой и наиболее развитой. Во всех остальных случаях речь идет в основном о различной степени участия государства в этом процессе.

ординационный совет по развитию творческих индустрий в России<sup>2</sup>.

В международном разделении труда страны сегодня делятся не столько на аграрные и индустриальные, сколько на индустриальные и постиндустриальные. Выбор стратегии развития — важнейшая проблема, стоящая сегодня перед Россией. Однако вопрос, как вписать творческие индустрии в экономический ландшафт нашей страны и как их развитие в России может изменить сферу культуры и экономики, остается открытым.

Экономический кризис — явление, хорошо знакомое в России, — может стать не только несчастьем, но и катализатором развития. В Великобритании творческие индустрии возникли «не от хорошей жизни». Они были ответом, вернее, одним из ответов на жесточайший экономический и социальный кризис 1980-х гг., когда тяжелая промышленность уходила из Западной Европы в страны с более дешевой рабочей силой. И как человеческий организм мобилизует внутренние ресурсы в ответ на болезнь, так и британская экономика нашла выход в перепрофилировании бывших промышленных городов. Теперь они производят и продают на мировых рынках не сталь и текстиль, а «творческий» или «интеллектуальный» продукт: компьютерные и мультимедийные технологии, дизайн и т. д. — по

сути дела, «продают воздух». Частью этого интеллектуального производства являются и творческие индустрии, основанные на прямом использовании ресурсов культуры.

Департамент культуры, СМИ и спорта правительства Великобритании официально определяет творческие индустрии как «деятельность, в основе которой лежит индивидуальное творческое начало, навык или талант, и которая может создавать добавленную стоимость и рабочие места путем производства и эксплуатации интеллектуальной собственности».

Не ограничиваясь одним определением, департамент предлагает также перечень конкретных видов деятельности, из которых складывается творческий сектор экономики. В этот список входят: реклама, архитектура, художественный и антикварный рынок, ремесла, дизайн, мода, производство кино- и видеопродукции, программирование, в том числе создание развлекательных интерактивных программ и компьютерных игр, музыка, исполнительские искусства, издательское дело, теле-, радио- и интернет-вещание.

Отметим, что все перечисленные виды деятельности существовали задолго до того, как их объединили в понятие творческих индустрий. Следовательно, смысл концепции творческой экономики в том, чтобы взглянуть по-новому на хорошо знакомые

<sup>2</sup> В состав Координационного совета вошли представители российских и британских организаций, участвующих в развитии культурных индустрий в России: Международного форума лидеров бизнеса под эгидой принца Уэльского, Института популярной культуры Манчестерского университета, Леонтьевского центра и Центра развития творческих индустрий (Санкт-Петербург), администраций Санкт-Петербурга и Архангельской области, ряда других организаций. Подробнее см.: Творческие индустрии в России. Культурные стратегии: Экспертный клуб. Вып. 3. — М.: Институт культурной политики, 2004. С. 71–73.

вещи. Обобщая, можно сказать, что для развития этого сектора нужны творчески мыслящие, художественно одаренные люди, создающие в союзе с менеджерами и технологами рыночные продукты, экономическая ценность которых заключена в их культурных (или «интеллектуальных») свойствах.

Как же это выглядит на практике?

В некогда индустриальных городах, таких как Ливерпуль, Манчестер или Шеффилд, известных как «родина капитализма», бывшие промышленные кварталы превращены сегодня в то, что можно назвать «колониями художников» (одновременно являющихся и предпринимателями). Специалисты по развитию городов называют такие кварталы «творческими кластерами»<sup>3</sup>. В некоторых случаях кластеры бывают однородными, т. е. объединяют предприятия одного сектора (скажем, мультимедиа или дизайн), в других они принципиально многопрофильны. Иногда в кластерах преобладает производственная составляющая, скрытая от глаз обычного прохожего, но чаще к ней добавляется презентационная функция, благодаря которой творческая деятельность выходит в публичное пространство — в виде магазинов дизайнерской одежды или мебели, выставочных залов, концертных и театральных площадок и т. п.

Общая идея состоит в том, что множество независимых небольших творческих компаний компактно размещены в определенном районе го-

рода, где благодаря этому создается своеобразная и весьма привлекательная творческая среда, и необычная атмосфера. В частности, благодаря такому соседству возникают условия для взаимодействия и сотрудничества между творческими предпринимателями. В некоторых городах эти «творческие кварталы», которые являются зоной не только творческого производства, но и потребления, уже соперничают по популярности с «официальным» городским центром.

Здесь нужно учесть несколько обстоятельств. Во-первых, все это возможно только при условии, что развитие творческих индустрий является осознанным приоритетом политики городских властей. Во-вторых, для успешной реализации такого рода городских проектов требуется продуманная система поддержки, включающая льготную аренду, систему малых кредитов, венчурные инвестиционные фонды и т. д., а также постоянное консультирование небольших компаний по вопросам ведения бизнеса. Наконец, важным элементом поддержки являются специальные агентства, которые служат посредниками между сообществом творческих предпринимателей и городскими властями, поддерживая баланс в этой сложной и динамичной, но в то же время хрупкой системе.

Многие аналитики сегодня всеерьез озабочены сырьевым уклоном российской экономики. Что произойдет со страной, когда нефть подеше-

<sup>3</sup> Кластер (от англ. *cluster* — связка, гроздь) — экономическое понятие, которым обозначают пространственное скопление независимых предприятий, относящихся к одной отрасли (в нашем случае — творческого сектора экономики). Хотя они никак организационно не объединены, между ними складываются разнообразные отношения — от прямого технологического сотрудничества до обмена кадрами, идеями и т. д.

вееет или ее запасы иссякнут? Отвечая на эти опасения, российское правительство недавно приняло решение о создании «технопарков». Чем это отличается от политики развития творческих индустрий?

Идея технопарков основана на технократическом понимании постиндустриального развития. В этом смысле творческие кластеры можно определить как «гуманитарные технопарки». Существенная разница заключается в том, что технопарки создаются «в чистом поле», на неосвоенных территориях и включают крупные научные и производственные предприятия, а творческие кластеры объединяют мелких предпринимателей и являются неотъемлемой частью городской среды. Поэтому развитие творческих кластеров может стать приоритетом социально-экономической политики — в первую очередь, на муниципальном уровне.

В свое время наука породила технику и промышленное производство, стала двигателем индустриальной революции. В наши дни двигателем постиндустриальной революции становится культура, понимаемая как совокупность творческих ресурсов. Ключевым понятием постиндустриального мира является «креативность». Если бы вера в волшебную силу искусства и культуры была сегодня столь же велика, как вера в возможности науки, было бы гораздо проще отстаивать необходимость политики развития творческих индустрий в России.

В Северо-Западном регионе Англии, где расположены такие крупные города, как Ливерпуль и Манчестер, политику развития творческих индустрий осуществляет специальное прави-

тельство Северо-Западное агентство развития (North West Development Agency). Оно работает в тесном сотрудничестве с независимыми некоммерческими организациями, которые ведут конкретную работу с творческими кластерами на местах. Например, в Манчестере — это Служба развития творческих индустрий (Creative Industries Development Service). Аналогичные независимые агентства действуют и в других городах, в том числе и в малых.

В Лондоне выстроена примерно такая же конструкция. Лондонское агентство развития (London Development Agency) — орган лондонской мэрии — определяет общую политику в области развития творческих индустрий в метрополии и финансирует независимые агентства, которые действуют либо в конкретных районах города, либо в каком-то секторе. Так, организация «Hidden Art of Hackney» ведет работу с дизайнерами, а «Paddington Development Trust» занимается развитием творческих индустрий в районе Паддингтон. Всего в Лондоне существует более двух десятков таких агентств. Они решают разнообразные задачи, причем не последнее место в их деятельности занимают вопросы управления недвижимостью, бизнес-планирования и разработки инвестиционных проектов с целью организации новых творческих кластеров. Например, агентство «City Fringe» занимается изучением градостроительной ситуации на границах лондонского делового центра City и поиском возможностей организации творческих кластеров в вышедших из употребления зданиях, чаще всего промышленных.

Правительство всех уровней поддерживает политику развития творческих индустрий, потому что видит в ней эффективный способ экономического развития, создания новых рабочих мест, решения социальных проблем (особенно в бедных районах), а также преобразования городского пространства.

Действительно, как пишет известный британский эксперт по развитию городов Чарльз Лэндри, творческие предприниматели обычно приходят в бедные, полуразрушенные и вообще «проблемные» районы города, потому что цены на недвижимость там существенно ниже. Их присутствие довольно быстро «облагораживает» район: здесь возникает улица и кварталы, где кипит жизнь, открываются новые кафе и магазины, приводятся в порядок здания и городская инфраструктура. Постепенно такие места становятся известны и популярны не только среди самих художников, но и широкой публики. В результате цены на недвижимость здесь начинают расти, и на место творческих предпринимателей приходят более консервативные компании. В далекой перспективе такой район полностью оккупирует истэблшмент, а художники и творческие предприниматели, как боевой отряд возрождения городов, идут дальше, осваивая новые территории<sup>4</sup>.

«Мы тоже поддерживаем творческие индустрии, — заметила как-то в ходе дискуссии директор Департамента экономического развития одного из российских регионов. — У нас есть программа поддержки народных промыслов».

Одной из особенностей интерпретации творческих индустрий в России является то, что в качестве потенциальных сюжетов прежде всего всплывают народные промыслы и ремесла. Если же о творческих индустриях рассуждает англичанин, он первым делом назовет мультимедийные технологии, звукозапись, дизайн, моду и лишь в конце списка упомянет ремесла. Эти разногласия проявляются в любой совместной дискуссии: становится ясно, что для россиян культура — это прежде всего наследие и традиция, а для англичан — то, что производят сейчас представители творческих профессий. Разумеется, культура — это и то, и другое. Однако смещая акцент в сторону традиции и наследия, мы фактически отрицаем новаторский потенциал культуры. Она оказывается скорее почвой под ногами, чем инструментом развития. Если же говорить о народных промыслах, то таковым в наше время является, по-моему, не плетение лаптей, а веб-дизайн, которым занимается каждый второй школьник.

Создание пространственных кластеров, предполагающих высокую концентрацию творческих предприятий в бывших промзонах или заброшенных кварталах, — важная составляющая стратегий городского развития. Однако мы знаем и другие типы группировки творческих предприятий: например, располагаясь вдоль проторенных туристических маршрутов, творческие кластеры становятся частью инфраструктуры туристической индустрии. Особый тип кластера формируется вокруг телеканала, на который работает множество

<sup>4</sup> См.: Лэндри Ч. Креативный город / Пер. с англ. — М.: Издательский дом «Классика XXI», 2005.

продюсерских компаний. Наверное, сегодня можно говорить и о виртуальных творческих кластерах, общность которых складывается в пространстве электронных коммуникаций.

Кроме типологии творческих индустрий по их профилю, т. е. по виду деятельности (графический дизайн, звукозапись, мода), есть еще очевидные различия в масштабе творческих предприятий. Очевидно, что в мире творческих индустрий существуют свои гиганты — телевидение, кинопроизводство или, скажем, крупные корпорации, такие как «AOL — Time Warner» или «Microsoft». Однако для их существования требуется огромное количество небольших независимых компаний, ведущих поисковую экспериментальную работу в различных творческих областях. Их идеями и услугами в значительной мере питаются гиганты.

Именно на поддержку небольших компаний и направлена обычно муниципальная политика. Поддерживая начинающие, молодые (и часто молодежные) творческие предприятия, городские власти решают множество социально-экономических проблем (трудоустройство, развитие городской среды, возрождение заброшенных районов и др.) и одновременно обеспечивают постоянный приток новых сил и новаторских идей, необходимых для постиндустриальной экономики.

На внешний взгляд, развитие творческих индустрий оставляет в стороне традиционные культурные институты — музеи, театры, библиотеки. Однако и они сегодня зачастую просто не могут

существовать без учета этой новой реальности. Рассмотрим только один, причем не совсем рядовой пример<sup>5</sup>.

Музей Виктории и Альберта в Лондоне можно назвать музеем декоративно-прикладного искусства. Прежде его экспозиция строилась по классической схеме — отдельно мебель, отдельно керамика. Но в 2002 г. здесь открыли новую экспозицию, так называемые Британские Галереи, где все теперь устроено совсем по-другому. Эта экспозиция, построенная на тех же коллекциях, показывает развитие британского дизайна с XVI по начало XX вв. Она демонстрирует, как и почему в каждую эпоху рождались новые творческие идеи, как и кем они воплощались в конкретные вещи и кому эти вещи были адресованы. Иначе говоря, история страны показана по схеме: вызов эпохи — творческий замысел мастера, художника или инженера — изготовление новаторской вещи — кристаллизация нового стиля эпохи. Придумать и сделать, и вновь, в изменившихся условиях, придумать и сделать, но уже по-другому — вот смысловой стержень этой экспозиции, раскрывающей подоплеку английского дизайна и английского качества.

По существу, Британские Галереи показывают предысторию нынешних творческих индустрий, ту почву, на которой они произрастают сегодня. Кстати, продукты современных творческих индустрий тоже в изобилии присутствуют в этой экспозиции — в виде многочисленных, разнообразных и блестяще придуманных (и сделанных) интерактивных мультимедийных инсталляций,

<sup>5</sup> В связи с открытием новой экспозиции — Британских Галерей — Музей Виктории и Альберта был назван лучшим европейским музеем 2003 г.

позволяющих посетителю, используя дизайнерские идеи той или иной эпохи, самостоятельно решать разнообразные творческие задачи.

Вывод, который можно из этого сделать, заключается в том, что роль музея в развитии творческих индустрий не обязательно сводится, как это часто говорят, к продаже в музейном магазине сувениров, изготовленных ремесленниками и художниками. В данном случае музей, не выходя за пределы своей миссии, легитимирует саму концепцию творческих индустрий. Любопытно, что Музей Виктории и Альберта, созданный на пике индустриальной эпохи, сегодня модернизировал себя, отвечая на запросы эпохи постиндустриальной.

Известный американский социолог Ричард Флорида<sup>6</sup> доказывает, что постиндустриальная экономика рождает новую породу людей. Независимые профессионалы, которых Флорида описывает как новый, восходящий «творческий класс», становятся сегодня все более влиятельной силой. Эти люди не ориентированы на корпоративную карьеру, они свободно мигрируют между компаниями и городами, выбирая места с наиболее благоприятными условиями для жизни и работы — в том смысле, как они это понимают. Для них принципиальна определенная «плотность» культурной среды, творческая обстановка и атмосфера толерантности. Они объединяются в неформаль-

ные сети, которые для них важнее, чем формальные организации. Именно к этому классу относятся и представители творческих индустрий — художники, артисты, писатели, дизайнеры, включенные в разнообразные творческие проекты.

Похожую мысль высказал как-то в разговоре и советник британского агентства «Arts and Business» Эндрю Мак-Илрой: «Творческая экономика — это в первую очередь люди; и развитие творческих индустрий — своего рода человеческая алхимия. Сегодня все пытаются выяснить, какие надо создать условия, чтобы искусственно вызвать в наших городах эффект, который в эпоху Возрождения возник сам собой. Я лично не знаю ни одного рецепта, который давал бы надежные результаты. Тем не менее это происходит».

Хотя многие авторы подчеркивают, что творческие индустрии развиваются, прежде всего, в форме малого бизнеса, не следует считать это догмой. Как объясняет директор Института популярной культуры Манчестерского университета Джастин О'Коннор, такая форма институционализации возникла в Великобритании благодаря программе поддержки малого предпринимательства, создававшей очень выгодные условия для всякого, кто хотел открыть малый бизнес<sup>7</sup>. Если предположить, что завтра в России будет принята аналогичная программа, творческие предприятия станут регистрировать как

<sup>6</sup> См.: Флорида Р. Креативный класс: люди, которые меняют будущее / Пер. с англ. — М.: Издательский дом «Классика XXI», 2005.

<sup>7</sup> О'Коннор Дж. Культурная политика как влияние: экспорт идеи «творческих индустрий» в Санкт-Петербург // Творческие индустрии в России. Культурные стратегии: Экспертный клуб. Вып. 3. — М.: Институт культурной политики, 2004. С. 12–34.

коммерческие. Но если будут созданы благоприятные условия и система поддержки для некоммерческих организаций, мы, вероятно, обнаружим, что творческие индустрии развиваются у нас в третьем секторе.

Вместе с тем важной характеристикой творческих индустрий является то, что их основу составляет предпринимательский этос. Возможно, предприимчивость — это эквивалент творчества в сфере бизнеса. Она предполагает практичность, которой, в соответствии с расхожими представлениями, недостает художнику, «витающему в облаках». С другой стороны, как заметил Э. Мак-Илрой, развитие предпринимательства в форме творческих индустрий — это попытка вернуть творчество в сферу культуры. В самом деле, когда-то культура и искусство обладали монополией на творчество, но теперь творческий подход активно развивается и в других сферах — в бизнесе, в науке и технике, в управлении городами. Возникает ощущение, что культура в ее традиционных формах — эта «башня из слоновой кости», построенная при покровительстве государства, — в наши дни уже не является главным источником творческой энергии.

Творческие индустрии неразрывно связаны с продюсерской деятельностью в культуре, понимаемой в широком смысле как производство культурного продукта. В современном культурном процессе всякий продукт (будь то текст, картина, театральная

постановка или музыкальное произведение) проходит три основных стадии, связывающих его производство и потребление.

Создание культурного продукта (произведения) осуществляется художником или представляет собой элемент наследия. Затем этот продукт становится предметом менеджмента в организациях культуры (или проектах) и встречается с публикой в условиях, формируемых менеджерами. Наконец, благодаря современным медийным технологиям и методам трансляции и тиражирования (полиграфия, звукозапись, видео, радио, телевидение, мультимедиа, Интернет), культурный продукт, как правило, в трансформированном виде, становится достоянием еще более широкой аудитории.

Именно наличие третьей, медийной стадии (по крайней мере, как возможности) является той отличительной чертой нашего времени, которая заставляет говорить о творческих индустриях, а не просто о культуре и искусстве. Появление медийных технологий — революция, сравнимая с появлением книгопечатания. Благодаря этому всякий культурный продукт существует, как минимум, в двух видах, например, как песня в живом исполнении и как телевизионный клип. И это имеет огромные последствия — экономические, социальные и культурные<sup>8</sup>.

С другой стороны, медийное пространство — это только оболочка. Оно питается произведениями живой

<sup>8</sup> Провозвестник нынешней коммуникационной революции М. Мак-Люэн выразил это в свое время в парадоксальной формуле «medium is the message», т. е. «средство коммуникации само является содержанием коммуникации».

культуры, постоянно втягивает их в себя и при этом трансформирует. Художники, работающие в медийных технологиях, — по большей части интернетаторы или виртуальные дизайнеры и архитекторы, обустроивающие само медийное пространство, подобно тому, как художники и архитекторы прошлого обустроивали пространство музея или театра.

Если мысленно продолжить экспозицию Британских Галерей, которая сегодня останавливается в конце XIX в., то дизайнер дворцового интерьера как главный герой экспозиции уступит в ней место дизайнеру музея, тот — дизайнеру кафе, а последний, в свою очередь, дизайнеру интернет-портала. Все они (в разные эпохи и разными средствами), в сущности, решали одну и ту же задачу.

Из чего же складываются творческие индустрии? И какова «архитектура» этого сектора постиндустриальной экономики? Творческая экономика складывается из следующих элементов:

- крупные коммерческие предприятия, настоящие «индустрии», такие как телевидение, издательства, звукозаписывающие фирмы или интернет-корпорации;
- малые и средние творческие предприятия, которые являются неотъемлемой частью творческой экономики и часто группируются вокруг крупных компаний, вокруг туристической индустрии или складываются в городские кластеры;

стрии или складываются в городские кластеры;

- посреднические агентства, создаваемые для поддержки конкретных кластеров или конкретных секторов творческой экономики, которые подсказывают властям, как стимулировать развитие творческих индустрий, а владельцам творческих предприятий помогают в организации производства, в выборе и обустройстве их «экономической ниши»;
- традиционные организации культуры — архивы, театры, библиотеки, музеи, концертные организации, — обладающие значительными, хотя и не всегда востребованными ресурсами;
- независимые профессионалы, которые мигрируют между этими секторами и образуют подвижную творческую среду.

Независимость культурных предпринимателей (людей или организаций) — важное условие развития всего сектора творческой экономики. Именно поэтому пресловутый «китайский путь развития» и, в частности, обсуждаемая сегодня в литературе «китайская модель творческих индустрий»<sup>9</sup> на самом деле ведут в тупик, ибо общество с контролируемой идеологией (пусть даже в нем и создана так называемая свободная экономика) не способно уверенно двигаться по пути инноваций. Здесь возможны только временные экономические успехи.

<sup>9</sup> Имеются в виду производственно-дизайнерские объединения, создаваемые и финансируемые государством. По описанию, они напоминают хорошо знакомые нам «художественно-производственные комбинаты» советского времени. См., например: *О'Коннор Дж. Указ. соч.*

Несвободный творческий сектор всегда будет проигрывать в смелости и изобретательности независимым лидерам из постиндустриальных стран. В лучшем случае ему уготована участь исполнителя чужих замыслов или роль разработчика деталей и технологий второго ряда.

В принципе, традиционные культурные институты — театры, музеи, библиотеки и концертные залы — должны действовать в ситуациях, где живой культурный продукт встречается с живой публикой. Это очень важная функция, которая в течение последних двух столетий была основой культурного потребления. Однако сегодня традиционные институты недостаточно владеют технологиями менеджмента, оторваны от живого творчества художников и плохо интегрированы в сферу современных медийных технологий. Формирование связей с этими институтами — важная задача интегрального развития творческих индустрий. Если традиционные культурные институты не удастся реинтегрировать в современную систему творчества и коммуникаций, они будут фактически исключены из культурного процесса, и это, несомненно, повредит всему зданию, ибо каждый элемент несет в нем свою нагрузку.

В Европе, где (в отличие от США) традиционные культурные институты всегда находились на государственном попечении, последние 15–20 лет наблюдается постепенное сокращение государственных субсидий и переход к модели смешанного финансирования, предполагающей сочетание государственной поддержки и собственных средств организаций

культуры — заработанных или привлеченных из частного сектора. Это вынуждает организации культуры проявлять предприимчивость, которая прежде была им не свойственна, — формировать и продавать свой продукт, искать новые ресурсы, новых партнеров и т. д.

И в России грядущая реформа бюджетных организаций культуры, в конечном счете, должна сыграть позитивную роль. В самом деле, дистанцирование традиционных культурных институтов от государства, повышение их самостоятельности (пусть и ценой снижения гарантий государственного финансирования) создает возможность и стимулы для адаптации к новым условиям, которые весьма отличаются от условий XIX в., когда в основном и складывались эти культурные институты.

Научившись строить независимую политику и эффективно работать со своими аудиториями, освоив медийное измерение культуры и открыв двери для современных художников и других творческих профессионалов, традиционные культурные институты смогут стать полноправными участниками процессов, происходящих в современной творческой экономике.

В России, несомненно, существуют творческие индустрии, хотя называть их так стали совсем недавно. В самом деле, у нас есть радио и телевидение, кинопроизводство, интернет-компании, производители мультимедийных продуктов, дома моды, вполне вставший на ноги коммерческий издательский сектор, дизайнерские агентства и т. д. При этом крупные корпорации порождают множество более мелких производителей, кото-

рые выполняют по их заказу разнообразную творческую работу.

Проекты Института культурной политики, осуществляемые в российских регионах, помогли внедрить в умы идею развития творческих индустрий. Там, где проходили дискуссии и семинары с участием экспертов Совета Европы, удалось преодолеть глубоко укорененное в российском сознании представление о невозможности соединить культуру и коммерцию, которое разделяют у нас не только люди творческих профессий или музейщики, но и власти. В результате, например, в 2004 г. в Архангельской области представители комитета по культуре и департамента экономического развития впервые попробовали сообща обсудить проблемы региона — и быстро выяснили, что у них может быть общая повестка дня. А в 2005 г. министерство культуры Карелии решило объявить специальную программу поддержки творческих индустрий в республике.

В Москве в 2005 г. появился первый настоящий творческий кластер. Это Центр дизайна ARTPLAY, который расположился почти в самом центре города, в здании бывшей фабрики «Красная Роза». Здесь находятся уже несколько десятков творческих компаний — в основном дизайнеры и архитекторы, — а также кафе, ресторан, выставочный зал и прочая инфраструктура, необходимая для того, чтобы кластер был не только производственной площадкой, но и клубом, и публичным местом<sup>10</sup>.

Есть и другие проекты такого рода, например, «Арт-Стрелка», созданная в бывшем здании фабрики «Красный Октябрь», «Фабрика» на Бауманской или центр, создаваемый на бывшей Даниловской мануфактуре, который обещает стать самым крупным творческим кластером в Москве.

Теперь, отстаивая необходимость развития творческих индустрий, можно сослаться не только на британский опыт, но и на российские (по крайней мере, московские) примеры. В чем же наши проблемы?

По большому счету, их две. Во-первых, если использовать фразеологию Р. Флориды, у российского творческого класса не развито «классовое самосознание». Во-вторых, остальная часть общества (и, что немаловажно, государство) тоже не видит творческий класс как отдельную группу, а творческие индустрии как самостоятельный сектор экономики. Характерно, что все московские творческие кластеры возникают без какого бы то ни было участия властей, как самостоятельные бизнес-проекты. И это заставляет говорить о политике.

Рассказывают, что в 1997 г. люди, которые готовили политику поддержки творческих индустрий в Великобритании, дождались выборов и положили свои предложения на стол только что пришедшему к власти (после долгого перерыва) лейбористскому правительству. Предложения эти были немедленно приняты, поскольку новое правительство всегда

<sup>10</sup> Это — совершенно новый этап развития по сравнению с популярной в последние годы системой клубов О.Г.И., где главной была именно клубная, коммуникационная, а не производственная функция.

ищет новые масштабные идеи, способные стать символом новой эпохи.

В России творческие индустрии существуют сегодня изолированно, разрозненно и не складываются в единый сектор творческой экономики. Причем интегральное восприятие этого сектора отсутствует не только на политическом уровне — федеральном, региональном или муниципальном. Сами творческие предприниматели тоже не ощущают себя частью единой творческой сферы — их профессиональное сознание чаще всего является узкоцеховым, и, скажем, графический дизайнер не видит своего родства с производителем мультимедиа-продуктов или модельером. И в этом смысле «внутренний PR» необходим для интеграции и развития сектора не менее, чем политическая воля властей.

Важным фактором развития творческих индустрий обещает стать проводимая сейчас реформа бюджетной сферы. В принципе, она строится по европейской модели и предполагает повышение самостоятельности организаций культуры, а отсюда всего один шаг до развития творческого предпринимательства.

Несомненно, творческие индустрии в России будут развиваться. Политика — государственная, региональная или муниципальная — сможет только ускорить или замедлить этот процесс, но она не сможет его остановить. Тем не менее очень важно, какой будет в ближайшее время политика государства в этой области. Будет ли она традиционалистской и консервативной или, наоборот, радикальной и новаторской? Или сбалансированной и взвешенной? Ограничится ли правительство созданием технопарков или признает также существование «гуманитарного измерения» экономики?

Если по какой-то причине политика поддержки творческих индустрий в России не будет проводиться на федеральном уровне, они станут прокладывать себе дорогу иными путями. Может быть, свою роль сыграют региональные или муниципальные власти, возможно, и бизнес. В любом случае, роль властей здесь подсобная, хотя и важная. Их задача — создать благоприятные условия, а развитие самих творческих индустрий — дело независимых людей и организаций. Неважно, коммерческих или некоммерческих.

# Проблемы управления результатами в культуре

*Абанкина Т. В.*

Сегодня в России культура, к сожалению, не входит в число приоритетов бюджетной политики в социальной сфере. Доля расходов на нее в консолидированном бюджете за последние пять лет составляет около 2–2,5%. И хотя в абсолютном выражении расходы на культуру динамично росли, опережающего роста расходов не было, т. к. в 2003–2005 гг. их доля сокращалась (с 2,3% до 2,1%). Расходы на другие сектора социальной сферы растут более высокими темпами. И опять на ближайшие несколько лет культура в России — увы! — не попала в число официально обозначенных приоритетов социальной политики и национальных проектов, поэтому вряд ли можно рассчитывать на опережающее по сравнению с образованием и здравоохранением бюджетное финансирование.

Финансовые ресурсы, направляемые в сферу культуры, неуклонно росли на протяжении последних шести лет (рис. 1)<sup>1</sup>. Расходы на культуру из всех источников с 1999 по 2005 гг. в номинальном выражении выросли почти в 7 раз<sup>2</sup>.

Даже если считать официальный темп инфляции заниженным и ориентироваться на экспертные оценки, все равно рост расходов на культуру существенно обгоняет темп инфляции, по

**Татьяна Всеволодовна Абанкина** — кандидат экономических наук, директор Центра прикладных экономических исследований и разработок Государственного университета — Высшей школы экономики (г. Москва).

<sup>1</sup> Все показатели, представленные на графиках здесь и далее, рассчитаны на основании официальных данных, размещенных на сайте Минфина [[www.minfin.ru](http://www.minfin.ru)].

<sup>2</sup> 1999 г. взят за базовый как первый год после дефолта 1998 г.

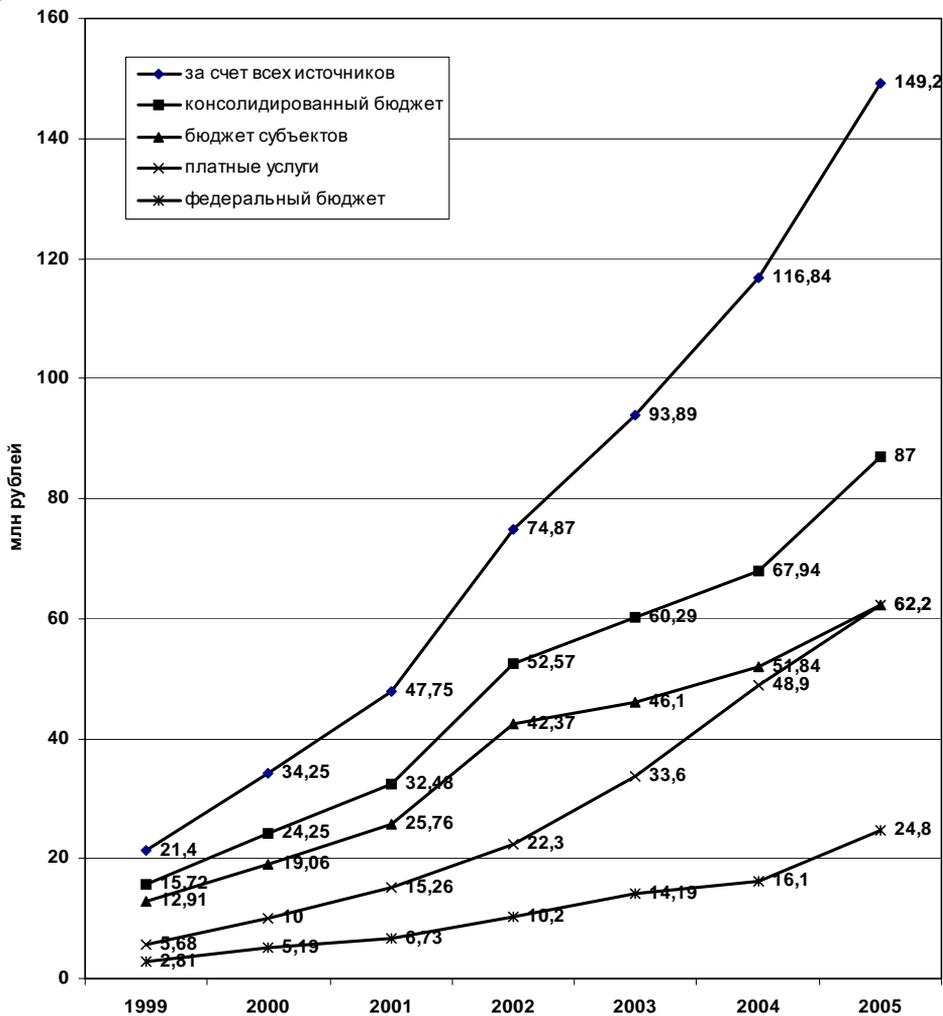


Рис. 1

крайней мере, в 2–2,5 раза. Следовательно, и в реальном выражении финансовый поток, направляемый в сферу культуры, увеличился.

Сопоставим динамику бюджетных расходов за этот период и поступлений от платных услуг (темпы инфляции был для всех одинаковым, поэтому

можно проводить сравнение в номинальном выражении). Расходы на культуру консолидированного бюджета выросли в 5,5 раза, а доходы от платных услуг — в 11 раз. Таким образом, рыночный потенциал сферы культуры рос с темпом, в два раза обгоняющим бюджетное финансирование. Наиболее

высокими темпами доходы от платных услуг росли за последние три года, и в 2005 г. планируемый объем поступлений от платных услуг фактически сравнялся с расходами территориальных бюджетов субъектов РФ. Таким образом, судя по объему финансовых ресурсов и динамике роста, в России уже сложилась инфраструктура досуга, характеризующаяся мощным рыночным потенциалом, хотя и отличающаяся крайне неравномерным территориальным распределением.

Так, если в большинстве регионов доля доходов учреждений культуры от платных услуг не превышает 20%, то в Москве обратная ситуация — доходы от платных услуг составляют практически 80%, а бюджетное финансирование около 20%. В Санкт-Петербурге доля доходов от платных услуг более 60%. Очевидно, что развитие досуговой инфраструктуры обусловлено уровнем доходов населения и объемом платежеспособного спроса, хотя сверхдинамично происходит заимствование и трансляция образцов по модели диффузии инноваций: от столиц к региональным крупным центрам, из которых формируется опорный каркас сетевой инфраструктуры, а затем нововведения распространяются вширь, как круги по воде, захватывая территории вокруг узловых центров сети.

Расходы бюджетов субъектов Федерации на культуру выросли в 4,8 раза, а расходы федерального бюджета — в 8,8 раза. Следовательно, наиболее высокими темпами росло финансирование федеральных учреждений культуры, почти в два раза превышая темп роста расходов на региональные и муниципальные учреждения культуры.

Принимая во внимание то, что федеральные учреждения культуры сосредоточены преимущественно в Москве и Санкт-Петербурге (в Москве — более 15% театров и концертных организаций, в Санкт-Петербурге — более 6%, высокая доля театров и концертных организаций в Московской области — более 5%), дистанция в финансовом положении между столичными и остальными учреждениями культуры за этот период только возрастала (на долю Москвы и Санкт-Петербурге приходится около 16% выделяемых на культуру бюджетных средств).

Проанализируем теперь, куда направляется финансовый поток доходов от платных услуг. В России более 122 тыс. зарегистрированных организаций культуры, из них около 108 тыс., то есть 88%, — бюджетные учреждения. Внутри бюджетных учреждений доля бюджетного финансирования очень высока. В среднем она составляет около 80% и, конечно, колеблется по видам деятельности (рис. 2).

По моим расчетам, с учетом доли бюджетных учреждений и доли в них бюджетного финансирования около 70% доходов от платных услуг не попадают в учреждения культуры, а аккумулируются в 12% негосударственных организаций культуры. Таким образом, существующие учреждения культуры фактически стоят в стороне от основных внебюджетных финансовых потоков.

При этом надо отметить, что в России сложилась очевидная дискриминация в доступе к бюджетным ресурсам между бюджетными учреждениями и негосударственным некоммерческим сектором, так называемыми НКО (не-

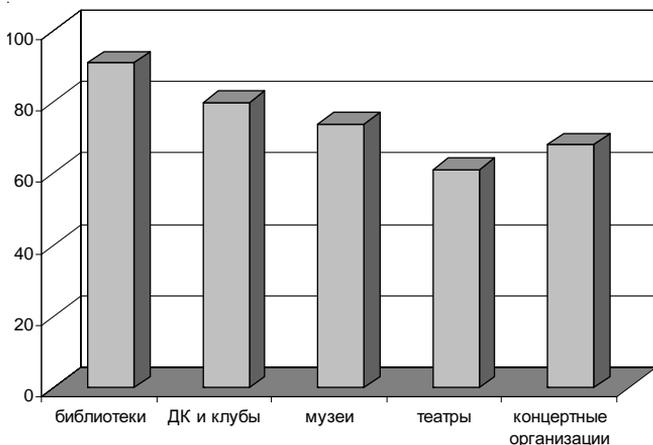


Рис. 2

коммерческими организациями). У нас законодательно закреплены обязательства учредителя полностью или частично финансировать созданные бюджетные учреждения. Лукавство законодательства заключается в том, что нигде не оговорено, что такое «полностью» и насколько «частично» учредитель обязан их финансировать. Отсюда довольно серьезные проблемы недофинансирования учреждений культуры. Тем не менее государственные и муниципальные органы исполнительной власти хотя бы частично финансируют созданные ими учреждения. Никаких бюджетных обязательств в отношении финансирования негосударственных некоммерческих организаций законодательство не предусматривает. Хотя многими экспертами отмечается, что негосударственные организации в сфере культуры часто оказывают услуги и реализуют проекты более эффективно, более качественно и более интересно. Поэтому нет никаких оснований предпочитать бюджетные учреждения

организациям негосударственного некоммерческого сектора.

Таким образом, устаревшая и негибкая сеть бюджетных учреждений составляет в России основную долю организаций культуры. Они, независимо от качества и эффективности своей работы, имеют привилегированный доступ к бюджетным ресурсам, в том числе к стабильно растущему в

последние годы бюджетному финансированию, используют государственную (или муниципальную) собственность, опираются на сложившуюся инфраструктуру, то есть кадровый потенциал, коллекции, фонды, архивы, памятники, а также здания, помещения, оборудование и т. д., при этом осваивают менее трети рыночного потенциала индустрии культуры.

Но бюджет — это общественный ресурс, который формируется за счет сбора налогов и других неналоговых источников дохода, с тем, чтобы обеспечить гражданам доступность социальных услуг и социальные гарантии. Государство рассматривает бюджет как инструмент выполнения своих обязательств не перед учреждениями культуры, а перед населением. В такой логике учреждения являются исполнителями, обеспечивающими реализацию государственных (муниципальных) обязательств по предоставлению услуг населению. Однако существующее сметное финансирование бюджетных

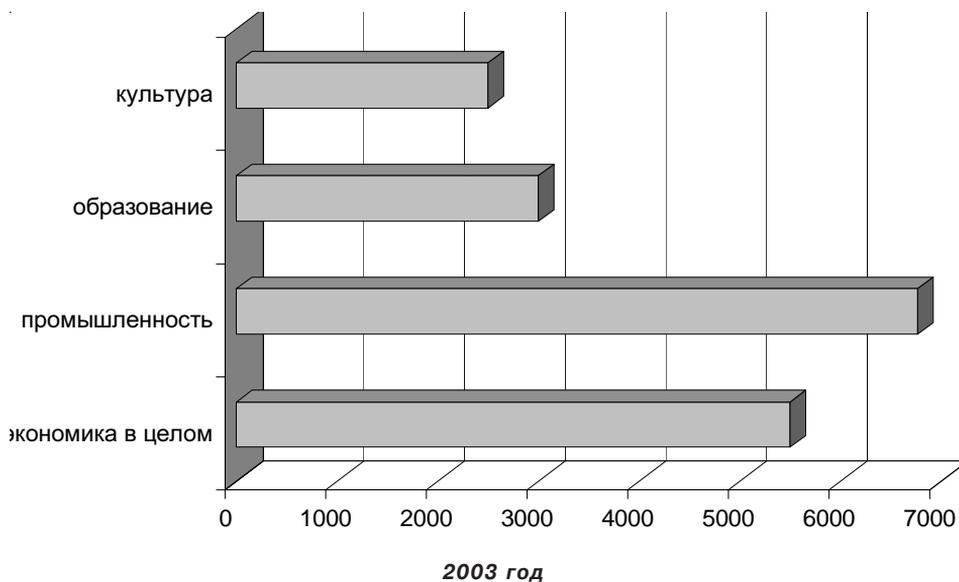


Рис. 3

учреждений ориентировано не на потребителя, а на содержание сети учреждений. Именно такое положение приводит к неэффективности бюджетных расходов и должно быть пересмотрено.

Несмотря на высокий темп роста бюджетных расходов на культуру за последние шесть лет, заметно обгоняющий темп инфляции, продолжают сохраняться все нерешенные проблемы, а достигнутые результаты не соответствуют общественным ожиданиям. Так, сохраняется существенное отставание уровня оплаты труда работников сферы культуры от средней по экономике и, тем более, от средней по промышленности (рис. 3). Хотя зарплату бюджетников за этот период увеличивали дважды — в 1,89 раза, потом еще в 1,33 раза — что стоило огромного напряжения бюджетам всех уровней, — результата достичь не удалось. Без-

условно, зарплата работников сферы культуры существенно ниже достойного уровня и не соответствует их социальному статусу (рис. 4). Сохраняются очень высокие показатели износа материально-технической базы учреждений культуры, низкий темп обновления оборудования, пополнения коллекций и фондов, финансирования программ развития и т. д. Следовательно, проблеме недофинансирования культуры пока решить не удалось.

Повысились ли за этот период доступность и качество культурных благ и услуг? Скорее нет, чем да. К сожалению, в связи с изменением структуры расселения и неблагоприятными демографическими тенденциями и социальная, и территориальная доступность в сфере культуры снизилась. Сохраняется и усиливается дифференциация социальных групп по сте-

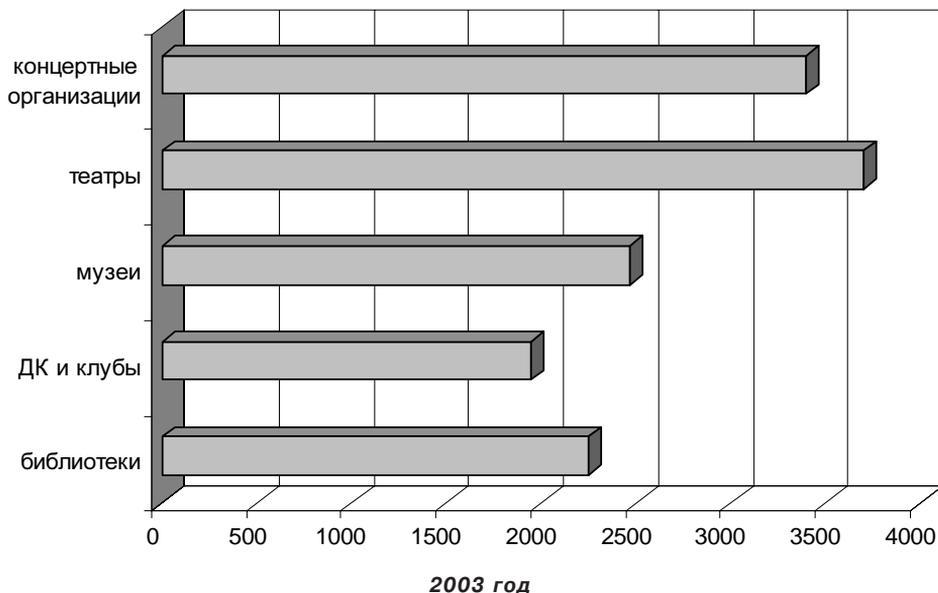


Рис. 4

пени их участия в культурной жизни и доступности культурных благ и услуг в зависимости от уровня доходов и места проживания.

Таким образом, за этот период экономической стабильности и значительного притока финансовых ресурсов в сферу культуры существенных сдвигов здесь не произошло. Очевидно, что дополнительные вложения средств в существующие бюджетные учреждения не приведут к улучшению конечных результатов их деятельности — повышению качества и доступности бюджетных услуг для населения. Следовательно, необходимо реформировать бюджетный сектор, с тем, чтобы перейти от финансирования самого факта существования бюджетных учреждений к финансированию конечных результатов.

Планируемые расходы консолидированного бюджета на культуру в расчете на одного жителя составили в 2005 г. в среднем в России 608 руб. (примерно 18 евро). В Нидерландах — стране, у которой даже по европейским меркам высокий уровень бюджетных расходов на культуру, — в расчете на одного жителя тратится 49 евро. Разрыв с Россией составляет 2,7 раза. В принципе такой разрыв преодолим. С учетом темпов экономического роста, к 2010 г. Минэкономразвития планирует утроить бюджетные расходы на культуру. Значит, можно рассчитывать на то, что к 2010 г. в расчете на одного жителя Россия достигнет голландского уровня бюджетных расходов на культуру «образца 2003 г.». Хотя в отдельных регионах России, прежде всего в Москве, Санкт-Петербурге и регионах-донорах,

этот показатель и сегодня существенно выше среднероссийского уровня (в Чукотском автономном округе в 2003 г. расходы на культуру в расчете на одного жителя — без учета разного рода северных коэффициентов — составляли 4590 руб., или примерно 134 евро). Таким образом, в некоторых регионах России эти расходы уже сейчас близки к европейскому уровню, а вот разрыв в обеспеченности, качестве и доступности услуг для жителей различается не в несколько раз, а на порядок.

Существенным оказывается разрыв в финансовой обеспеченности между Россией и европейскими странами, если сравнивать средние удельные показатели бюджетного финансирования в расчете на одно учреждение. Степень «размазывания» бюджетных средств уже достигла в России такого уровня, когда деятельность учреждений культуры превращается в полную профанацию. Так, за последние 15 лет количество театров выросло в 1,6 раза, музеев — более чем в два раза. При этом количество спектаклей снизилось в 1,3 раза, ежегодное количество выставок — в 1,1 раза, посещаемость музеев сократилась почти в три раза, театров — почти в четыре раза<sup>3</sup>.

Всего в России сейчас более 48,8 тыс. библиотек, более 53,6 тыс. клубов и Домов культуры, 2142 музея, 546 театров, 508 парков культуры и отдыха, 282 концертные организации. В 2003 г. бюджетное финансирование в среднем в расчете на одну библиотеку составило 213 тыс. руб. в год, или

17,6 тыс. руб. в месяц (514 евро). Это, включая все-все-все расходы: оплату труда, единый социальный налог, коммунальные услуги, расходные материалы, командировочные расходы, текущий ремонт, пополнение фондов, приобретение оборудования и т. д. Напомним, что доля бюджетного финансирования в библиотеках составляет в среднем 95%. Такой разрыв с европейскими странами в уровне бюджетной обеспеченности в расчете на одну библиотеку можно назвать «цивилизационным» (российские удельные расходы на библиотеки соответствуют другому уровню цивилизации).

Очевидно резкое несоответствие между численностью жителей, количеством учреждений культуры и возможностями бюджета. Какой из этих показателей может стать управляемым параметром, обеспечивающим преодоление сложившихся диспропорций? Демографическая ситуация у нас очень неблагоприятная, а впереди демографическая «яма». Тенденции расселения — обезлюдивание, поляризация сельского расселения, растущая дисперсность и мелкоселенность, на мой взгляд, не требуют дополнительных комментариев. России не грозит в ближайшие годы демографический рост, под который надо наращивать мощность и разветвленность сети учреждений культуры «на вырост». Следовательно, «численность населения» не может быть искомым управляемым параметром.

Как было показано выше, увеличение числа учреждений культуры приво-

<sup>3</sup> Основные направления социально-экономической политики Правительства Российской Федерации на долгосрочную перспективу. Информационно-аналитический портал «Современная Россия» [on-line] // <http://www.nasledie.ru>.

дит только к еще большему «размазыванию средств» без улучшения качественных результатов деятельности. Значит, повысить эффективность бюджетных расходов и постепенно преодолеть сложившиеся диспропорции позволят только оптимизация сети бюджетных учреждений, повышение их хозяйственной и финансовой самостоятельности за счет преобразования части из них в автономные учреждения или государственные (муниципальные) некоммерческие организации, работающие на принципах ответственного финансового менеджмента.

Дифференциация по расходам (как между регионами, так и внутри подотраслей культуры) очень существенна. Степень ее трудно оправдать

какими-то объективно сложившимися природно-климатическими, транспортными и иными различиями, которые приводят к объективному удорожанию стоимости бюджетных услуг (например, северными коэффициентами в зарплате, различиями в транспортной доступности, стоимостью единицы условного топлива, продолжительностью отопительного сезона и т. д.). Даже с учетом региональных коэффициентов уровень дифференциации составляет 5–7 раз. Такое положение приводит к резкой неравномерности развития, разрушению единого культурного пространства России, трудностям в реализации межрегиональных культурных проектов и программ.

## Направления реструктуризации

Сфера культуры во всем мире строится на сочетании бюджетного и внебюджетного финансирования, в ее рамках существуют различные виды деятельности, большой объем движимого и недвижимого имущества, часть которого выведена из гражданского оборота или имеет соответствующие ограничения: в отношении памятников, библиотечных, архивных и других фондов, музейных коллекций требуются специальные режимы управления.

По своему «коммерческому потенциалу», то есть возможности существовать в рыночных условиях, организации культуры очень неоднородны. Кроме того, выполнение некоторых функций, закрепленных за ними учредителем/собственником, вообще не может быть

организовано на рыночных принципах и зависеть от спроса или востребованности населением, но должно финансироваться по принципу «открытых дверей» (например, сохранение наследия, архивов, открытый доступ к библиотечным ресурсам). Такие ситуации описаны в экономической литературе и получили название «провалы рынка». Наконец, организации культуры обеспечивают достижение социально значимых целей, эффекты и результаты творческого потенциала, гарантии социальной защиты, социальной справедливости и т. д. Соответственно, реструктуризация бюджетного сектора в сфере культуры должна строиться с учетом указанных особенностей.

Как показывает практика, бюджетные учреждения не имеют никаких внутренних стимулов к развитию, реформированию и модернизации. Тип этих организаций относится к наиболее резистентным. Форма бюджетного учреждения жесткая и ориентирована скорее на исполнительскую дисциплину, чем на создание условий для реализации творческих проектов. Учреждение создается собственником для исполнения его заданий. Собственник регламентирует деятельность и финансирует учреждение полностью или частично по смете, которая и является формой контроля за расходованием бюджетных средств. Несмотря на то что доля внебюджетных источников финансирования постепенно возрастает, бюджетное финансирование остается доминирующим, и учреждения культуры преимущественно ориентируются на него. Имущество учреждений культуры находится в государственной или муниципальной собственности, поэтому доходы от предпринимательской деятельности бюджетных учреждений являются неналоговыми доходами бюджета.

Ограничения финансовой самостоятельности учреждения обусловлены защитой прав собственника от возможного финансового и имущественного ущерба, если деятельность учреждения оказывается неэффективной. На учреждения не распространяется закон о банкротстве. Подчеркнем, что, согласно Гражданскому кодексу РФ, именно собственник имущества несет субсидиарную (т. е. дополнительную) ответственность по всем обязательствам учреждения, в том числе и в

случаях недостаточности находящихся в его распоряжении денежных средств, в частности по договорам, заключенным сверх лимитов бюджетных обязательств (по законодательству бюджетные учреждения имеют возможность принимать гражданские обязательства — заключать договоры — сверх пределов утвержденной для них сметы доходов и расходов). Отсюда нарастающие бюджетные задолженности и невыполненные обязательства, отсюда и намеченное ужесточение контроля со стороны собственника.

Укоренившиеся в последнее десятилетие установки на «сохранение сети учреждений, недопущения ее разрушения, реорганизации и т. д.» обеспечивали соответствующие финансовые механизмы сметного финансирования этих учреждений. А сами учреждения, имея ежегодные бюджетные вливания (недостаточные, но все-таки гарантированные), как правило, выступают не как активные хозяйствующие субъекты, а как пассивные исполнители решений вышестоящих инстанций, слабо ориентируются на потребности и интересы разных групп населения. Когда отсутствуют стимулы к развитию, нет необходимости постоянно доказывать свою конкурентоспособность и эффективность.

Сегодняшняя проблема качества бюджетных услуг во многом вызвана сохранившейся бюджетной поддержкой морально и материально устаревших технологий, учреждений, коллективов. Фактически это — «бюджетные костыли» для сохранения культурно-досуговых услуг низкого качества.

Однако не все учреждения ориентируются только на бюджетные источ-

ники. Наиболее успешные адаптировались к рыночным условиям и практически переориентировались на оказание платных услуг, востребованных населением, и существуют в основном на внебюджетные источники финансирования. Они стали активными экономическими субъектами на рынке культурно-досуговых услуг.

Очевидно, что для определенных организаций организационно-правовая форма «учреждения» стала «узкая и мала». Она ограничивает их финансово-хозяйственную самостоятельность, препятствуя дальнейшему развитию, в том числе реализации уставных целей, что зачастую толкает их на нарушение бюджетного законодательства.

В такой ситуации эффективнее обратиться к другим моделям и методам финансирования — бюджетированию по результату, контрактам на оказание услуг соответствующего объема и качества, финансированию социального заказа, субсидированию или льготированию услуг для малообеспеченных и социально незащищенных слоев населения и т. д.

Можно преобразовать часть бюджетных учреждений, превратив их в автономные учреждения (АУ) или государственные (муниципальные) автономные некоммерческие организации Г(М)АНО, работающие на принципах ответственного финансового

менеджмента. Соответствующие законопроекты подготовлены, но уже более двух лет согласовываются и корректируются. Для АУ и Г(М)АНО предусмотрены гибкие формы бюджетного финансирования по результату, финансовая прозрачность (вводится специальная форма публичной отчетности), более свободный режим экономической деятельности за пределами бюджетных обязательств<sup>4</sup>, различная степень ограничения субсидиарной ответственности собственника, изменение режима управления имуществом<sup>5</sup> и расширение имущественных прав, а также создание общественно-государственных органов управления (наблюдательных и попечительских советов).

При реструктуризации бюджетных учреждений необходимо обеспечить финансовую стабильность преобразованных организаций, что предполагает переход к долгосрочным<sup>6</sup> отношениям организаций культуры с государственными и муниципальными органами управления, а также возможность создавать для себя эндаумент<sup>7</sup>. Эти вопросы пока законодательно не проработаны, что сильно увеличивает риски финансовой нестабильности для преобразованных организаций.

По сути, реструктуризация бюджетного сектора нацелена на переход

<sup>4</sup> Сейчас бюджетные учреждения не могут свободно распоряжаться внебюджетными средствами, которые считаются неналоговыми доходами бюджета, и ими фактически распоряжается учредитель.

<sup>5</sup> АУ, так же, как и бюджетным учреждениям, имущество передается на правах оперативного управления. Но они могут самостоятельно распоряжаться имуществом, приобретенным за счет собственных средств. Г(М)АНО имущество передается в собственность, за исключением недвижимого и особо ценного, распоряжение которым согласовывается с учредителем.

<sup>6</sup> Не менее трех лет с ежегодной корректировкой среднесрочного плана по итогам истекшего года.

от управления затратами к управлению результатами и, тем самым, на повышение эффективности бюджетных расходов. Доминирующей формой бюджетного финансирования развития культу-

ры постепенно должны стать целевые и ведомственные бюджетные программы разных уровней — федеральные, региональные, муниципальные.

## Результат в культуре

Ключевым финансовым инструментом становится бюджетирование, ориентированное на результат (БОР). Что такое результат и как его измерять в сфере культуры — вопрос дискуссионный. Все сходится только в одном — делать это трудно, процесс сложный, явно неподготовленный, не обеспеченный соответствующими разработками критериев, индикаторов, нормативов и т. д. Кроме того, измерение результатов, конечно, предполагает создание системы социального мониторинга, которой в России пока нет.

Идеология БОРа перенимается во многом у голландцев и британцев. Изначально их подходы предполагали измерение конечных социальных результатов деятельности организаций культуры, то есть выяснение того, что происходит в обществе — с населением, с семьями, городами и селами, с культурной средой. Измерение результатов деятельности собственно организаций культуры — качества, количества и разнообразия оказываемых ими культурных услуг — только первый шаг на этом пути, имеющий, скорее, вспомо-

<sup>7</sup> Эндаумент — вклад, взнос, определенный объем финансовых средств, откладываемый в пользу некоммерческой организации на определенных условиях. Это может быть пожертвование, или специально собранный целевой взнос, или организация культуры может самостоятельно накопить необходимую сумму из разных источников, чтобы сформировать себе эндаумент. Далее эндаумент размещается в финансовых институтах — вкладывается в акции или ценные бумаги, так чтобы организация культуры могла получать ежегодные проценты, не затрагивая тела основного капитала. Как правило, проценты с эндаумента идут на покрытие оперативных расходов, что обеспечивает финансовую устойчивость организации, а средства на реализацию проектов организация культуры привлекает дополнительно из разных источников. Во многих странах данный вид дохода некоммерческой организации рассматривается как благотворительность, поэтому процент с эндаумента не облагается налогом. Все взносы в счет эндаумента вычитаются из сумм, подлежащих налогообложению, таким образом соблюдаются интересы благотворителей. Эффективный размер эндаумента определяется для каждой организации исходя из ее потребности обеспечить хотя бы минимально необходимый уровень оперативных расходов. К преимуществам эндаумента относят также возможность использования тела основного капитала в качестве финансовых гарантий при привлечении организацией культуры финансовых ресурсов из внешних источников или заемных средств. Таким образом, эндаумент существенно расширяет возможности использования для некоммерческих организаций инструментов эффективного финансового менеджмента.

гательный характер. Хотя без этого этапа не обойтись, поэтому сейчас региональные и муниципальные органы управления озабочены тем, чтобы описать продукты и результаты деятельности собственно учреждений культуры, например, через «паспорта услуг»<sup>8</sup>.

Мне кажется, что вокруг БОРа сложилось много неадекватных ожиданий: от Министерства культуры или Агентства по культуре федерального уровня (не ниже) ждут, что они скажут, что такое результат и как его измерять, причем одной «линейкой» для всех. То есть подготовят и разошлют всем новую методику финансирования учреждений культуры по результату, где все будет указано и разъяснено.

Но такой единой типовой методики не может быть в принципе. БОР — это другая идеология управления, ориентированная на самостоятельность в постановке проблем и принятии решений. Да, есть общие принципы, технология работы, но нет общих рецептов, потому что цели и задачи у каждого свои; соответственно, и результаты, и способы измерения, и индикаторы достижения целей тоже свои. Мы давно уже не «скованы одной целью». Современная управленческая работа (творческая и интеллектуальная, а не исполнительская по своему характеру) заключается именно в анализе ситуаций, правильной постановке проблем, определении приоритетов, перспектив и стратегических целей развития, в поиске способов решения проблем и достижения намеченных целей, в грамотном рас-

пределении ответственности, в формировании индикаторов измерения результатов, в оценке социальной эффективности, умении соизмерять затраты и результат.

Например, в каком-то городе или регионе может стоять социальная проблема — снижение уровня безнадзорности детей во время каникул. Для этого нужно решить несколько задач: например, организовать досуг школьников, обеспечить социальную пропедевтику правонарушений среди подростков, выделить субсидии и предусмотреть льготы на культурные мероприятия для детей из малообеспеченных семей. Это предполагает совместные действия различных творческих коллективов и учреждений. Региональные или муниципальные власти предлагают культурным, образовательным, спортивным и иным организациям разработать соответствующие программы и финансируют их за счет бюджетных средств на конкурсной основе.

Результаты выражаются именно в снижении доли безнадзорных детей во время каникул. Измеряться они могут этим и другими индикаторами (охват детей из разных социальных групп культурными и спортивными занятиями; социальная и транспортная доступность услуг; снижение показателей асоциального поведения подростков в каникулярное время; степень удовлетворенности детей и их родителей предложенными культурными событиями и программами, их качеством и разнообразием).

<sup>8</sup> См.: Абанкина И. Новые подходы к повышению эффективности бюджетных расходов в сфере культуры // 60 параллель. 2004. № 2; Прянишников Н. Культурные услуги: стандартизация и оценка // 60 параллель. 2005. № 3.

разием; интенсивность развития творческих способностей и коммуникативных навыков детей и подростков и т. д).

Специально организованная система социального мониторинга покажет, какие именно программы были наиболее эффективны, какие услуги оказались наиболее востребованными, получили высокие оценки детей и их родителей. В дальнейшем бюджетные деньги получают именно они. В этом и есть суть БОРа — управлять достижением измеряемого результата.

В других муниципалитетах могут стоять совершенно другие задачи. Главное, чтобы каждый фокусировался на решении собственных социальных проблем, обеспечении культурных достижений в интересах своих жителей — молодежи, пожилых людей, семей с детьми. Только в этом случае можно преодолеть сложившееся отчуждение населения от учреждений культуры, которые продолжают предлагать «пыльный» типовой набор кружковых занятий — выпиливание лобзиком, лозоплетение и бальные танцы, по пятнадцать-двадцать лет не меняют музейные экспозиции, а концертные и театральные репертуары относят к категории «вечно живых».

Постановка вопроса о реорганизации сети бюджетных учреждений культурно-досуговой сферы, об уточнении их правового статуса и структурных изменениях в этой сфере во многом вызвана потребностью повышения эффективности бюджетных средств, направляемых в сферу культуры. Однако сводить все к одной только экономии бюджетных расходов неправильно — для этого можно

было бы просто ограничить бюджетное финансирование строго определенным кругом учреждений. Главное — это законодательно установленный объем социальных гарантий, закрепленных за каждым уровнем бюджетной системы. И обеспечение этих гарантий до сих пор было функцией именно бюджетных учреждений.

Задача — не в сохранении бюджетных учреждений в сфере культуры, а в сохранении законодательных гарантий, позволяющих гражданам получить социально-культурные услуги определенного объема и качества. А для этого необходимо изменить не только правовой статус и организационно-правовую форму, модели и методы финансирования организаций, работающих в социально-культурной сфере, но и механизмы влияния на них органов управления. Надо признать, что переход к общественно-государственному управлению в сфере культуры вызывает ожесточенное сопротивление многих руководителей даже ведущих учреждений культуры.

Нелегко соблюдать прозрачность финансирования, строго целевое использование средств, обеспечивать открытые конкурсные процедуры, чтобы направлять средства организациям и коллективам, способным работать качественно и эффективно. В условиях динамично развивающейся инфраструктуры досуга экономическое благополучие организаций культуры опирается на два ключевых фактора успеха — активную публичную политику, за которой следует ответственный финансовый менеджмент.

# Тенденции развития информационного общества и управление

*Шарабаева Л. Ю.*

О тличительной особенностью развития современной цивилизации является эволюционное изменение социально-экономической и технологической основы через глобальную информатизацию всех сфер человеческой жизнедеятельности. Действительно, «появление века информации и внезапной вездесущности информационных технологий — одно из самых больших, нет, это самое большое событие нашего времени»<sup>1</sup>.

В 1999 г. была принята «Концепция формирования информационного общества в России», определившая основные направления российского пути:

- информатизация всей системы общего и специального образования (создание сети специализированных образовательных центров, создание информационных и образовательных технологий, адекватных современному уровню развития образования);
- формирование и развитие индустрии информационных и коммуникационных услуг;
- обеспечение сферы информационных услуг духовным содержанием, отвечающим российским культурно-историческим традициям.

**Любовь Юрьевна Шарабаева** — кандидат физико-математических наук, доцент кафедры информатики Северо-Западной академии государственной службы.

<sup>1</sup> Стюарт Т. Богатство от ума. Деловой бестселлер / Пер. с англ. В. А. Ноздриной. — Минск: Парадокс, 1998.

Принятие Федеральной целевой программы «Электронная Россия (2002–2010 гг.)», даже при неоднократном отмечаемых недостатках программы, послужило импульсом для ускоренного развития рынка информационных услуг и более активному применению информационных технологий в управлении предприятием.

16 февраля 2006 г. в Нижнем Новгороде состоялось выездное заседание Президиума Государственного Совета РФ на тему «Об информационных и коммуникационных технологиях в Российской Федерации». Согласно аналитическому докладу, подготовленному рабочей группой к заседанию<sup>2</sup>, сфера информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) в России становится все более важной стратегической составляющей социально-экономического потенциала страны и развивается быстрее российской экономики в целом, демонстрируя темпы роста около 20% в год. Общий объем отрасли ИКТ в 2005 г. приблизился к 1 трлн руб., при этом объем сектора информационных технологий превысил 300 млрд руб. Доля специалистов ИКТ в структуре занятости населения России сегодня составляет около 2%. Производительность труда в этой сфере оценивается примерно в 40% от уровня, характерного для США, но одновременно является наиболее высокой в российской экономике (средняя оценка уровня производительности в России по всем отраслям — 18% от уровня США). По данным рабочей группы, число россиян, пользующихся Интернетом,

в 2005 г. достигло 22 млн человек, а общее количество эксплуатируемых компьютеров превысило 17 млн и по сравнению с 2004-м увеличилось более чем на 16%.

Вместе с тем в докладе отмечается, что важно сформировать современную систему стандартизации и координации усилий органов государственной власти в сфере ИКТ, которая позволила бы существенно повысить эффективность расходования бюджетных средств на их внедрение. С точки зрения членов рабочей группы, представляется целесообразным образование правительственной комиссии по развитию информационных и коммуникационных технологий. Необходимо также подготовить проект единого информационного кодекса, который мог бы заменить устаревшее законодательство в части использования ИКТ и вывести его на качественно новый уровень. Приведенные статистические данные, а также постановка и необходимость решения задач в сфере ИКТ на самом высоком уровне подтверждают стремление России к интеграции в мировое информационное пространство как равноправного партнера, опирающегося на конкурентные преимущества инновационной экономики и информационно-коммуникационных технологий.

Формирование глобального информационного общества сопровождается кардинальными изменениями всех сторон жизни. Рассмотрим основные тенденции развития информационного общества, прежде

<sup>2</sup> См. <http://www.iis.ru/events/index.html>.

всего с точки зрения их влияния на современный этап развития экономики и управления. Будем руководствоваться системным подходом, который

позволяет провести исследование целого как множества элементов, находящихся во взаимодействии, порождающем новые свойства.

## Информационные процессы в организационно-экономической сфере

Исследованию вопроса трансформации экономики в информационную и тенденциям развития последней посвящены работы как зарубежных ученых (Д. Белл, Ф. Вебер и Д. Боде, М. Кастельс, Дж. Мартин, Ф. Махлуп, М. Порат, А. Риис, А. Тофлер, Х. Ханамари и Д. Вада, К. Эрроу), так и отечественных (Д. И. Блюмен, В. А. Грабауров, Г. Р. Громов, В. В. Дик, А. М. Карминский, А. И. Ракитов, В. П. Тихомиров и др.). Главным образом отмечается следующее: признается доминирующее в экономике положение индустрии информационных услуг и технологий; первостепенное значение придается способности государства, бизнеса, предприятия органично вписаться в информационное пространство по сравнению с его индустриальным потенциалом; признается, что информация является основным производственным ресурсом наравне с финансами, материалами, энергией; основным фактором перехода к информационной экономике является развитие информационных и

коммуникационных технологий во всех сферах экономики.

Таким образом, качественно меняются ключевые ресурсы развития, конкуренция становится действительно глобальной, технологические изменения стремительны, а нематериальные активы становятся гораздо более значимыми для сохранения конкурентоспособности.

В условиях нарастающих темпов модификации экономических систем и «нелинейности прогрессивного развития»<sup>3</sup> необходимо реализовать шанс российской экономики — ликвидировать отставание по критериям индустриального общества, учитывая современную ситуацию «как некую сложную траекторию, на которой есть повороты, есть виражи, и никто не написал большими буквами, что бежать надо точно по дороге и нельзя срезать угол... Для нас технологии являются тем виражом, на котором мы можем догнать Запад»<sup>4</sup>.

Основной целью предприятий на современном этапе развития эконо-

<sup>3</sup> Шапиро Н. А Современная оценка научной продуктивности исследовательской программы национального хозяйства. В сб. «Формирование российской модели рыночной экономики: противоречия и перспективы». Ч. 2. — М.: Эконом.ф-т МГУ, ТЕИС, 2003. С. 164–175.

<sup>4</sup> Асадов В. Обгонять, не догоняя! // <http://www.e-xecutive.ru>.

мики России является создание, защита и поддержание своей информационной инфраструктуры на необходимом уровне. В соответствии с этой целью формулируются и его задачи:

- организация эффективного функционирования предприятия за счет интеграции отдельных функций подразделений с помощью информационных технологий, повышение скорости обработки и предоставления информации, необходимости для принятия решения на всех уровнях управления;
- повышение качества получаемой информации из микросреды — о положении на рынках, состоянии конкурентов, возможностях сбыта, и макросреды — о международном положении, изменении законодательства и т. д.

- защита информации и информационной системы от несанкционированного доступа;
- повышение эффективности сбыта и маркетинга за счет участия в электронных рынках;
- обеспечение интеграции с другими предприятиями через ведение электронной коммерции.

На решение этих задач существенное влияние будут оказывать тенденции развития рынков производства программного обеспечения (software), производства компьютерной техники (hardware) и коммуникационных технологий<sup>5</sup>.

Предприятие можно рассматривать как эффективный информационный центр (рис. 1)<sup>6</sup>, в котором обрабатывается информация, содержащаяся как во внешнем, так и во внутреннем потоках, то есть реализуется информационный процесс.



Рис. 1. Информационные потоки предприятия

<sup>5</sup> См., например: Томилов В. В., Еловенко В. Г., Тухаринов Л. Ю. Управление маркетингом информационных технологий. — СПб.: Изд-во СПбГУЭФ, 1999.

<sup>6</sup> Информационные системы и технологии в экономике и управлении / Под ред. В. В. Трофимова. — М.: Высшее образование, 2006.

*Информационный процесс* — это осуществление всей совокупности следующих элементарных информационных актов: прием или создание информации, ее хранение, передача и использование. Информационные процессы широко используются в различных сферах деятельности современного общества. Они часто являются компонентами других, более сложных процессов — социальных, управления, производства.

*Информационная система (ИС)* — это совокупность механизмов, обеспечивающих полное осуществление информационного процесса.

Внешний поток информации определяется взаимодействием предприятия с экономическими и политическими субъектами, действующими вне его. Сюда относится взаимодействие предприятия с клиентами и конкурентами, как реальными, так и потенциальными. Внутренний поток включает в себя информацию, описывающую отношения в коллективе сотрудников, а также знания, порожденные в производстве.

Предприятия формируют свою собственную внутреннюю информационную среду, в которой циркулируют потоки информации. В качестве внешних источников информации предприятия выступают государство, информационные центры и сети, научно-исследовательские организации, поставщики материалов, конкуренты, инфраструктура рынка и т. п. Входной поток предприятия формируется на основании информации, поступающей из внешней среды. Выходной информационный поток направляется предприятием во

внешнюю среду и содержит информацию о своих производственных возможностях, производимом товаре, материальных, энергетических, кадровых и информационных потребностях. Информационная система предприятия фильтрует информационный поток и выделяет информацию, необходимую (релевантную) для жизнедеятельности предприятия, преобразуя ее в удобную для принятия решений форму.

Основными задачами предприятия по формированию информационных потоков являются:

- формирование адекватных информационных ресурсов для системы управления предприятием;
- оптимизация информационных потоков путем исключения дублирования информации;
- ликвидация разрыва между внедрением информационных технологий и техники и состоянием информационных ресурсов.

Всю информацию, циркулирующую во внешнем и внутреннем контуре, можно разбить на три информационных потока<sup>7</sup>:

- 1) овеществленные знания в наукоемкой продукции;
- 2) человеческие профессиональные знания (патенты, лицензии, изобретения, навыки и приемы);
- 3) искусство, методы и технологии практического решения задач управления современным предприятием.

<sup>7</sup> Информатизация бизнеса / Под ред. А. М. Карминского. — М.: Финансы и статистика, 2004.

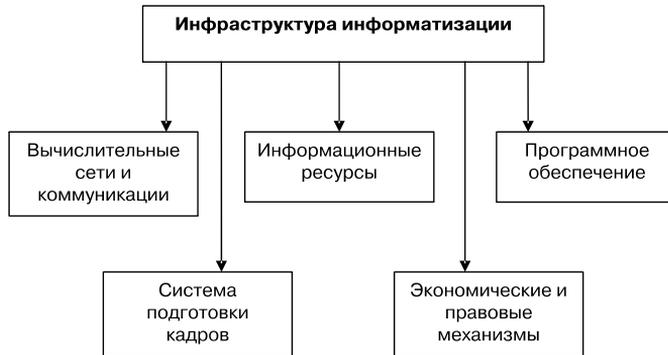


Рис. 2. Инфраструктура информатизации

В зарубежной литературе третий информационный поток представляется совокупностью следующих составляющих:

- менеджмент (управление предприятием, персоналом и производством);
- маркетинг (управление разработкой продукции и рынком сбыта);
- таргетинг (долгосрочные программы нацеливания на завоевание рынков сбыта в другой стране).

Таким образом, информационные ресурсы, в основе которых лежат сущность и закономерности развития понятия информации, являются стратегическим ресурсом и позволяют:

- разрабатывать стратегические и тактические цели;
- реализовывать программы (планы) для достижения поставленных целей и задач;
- принимать управленческие решения по координации действий подразделений на основе информационного мониторинга;
- совершенствовать систему управления на основе ее диагностики;
- развивать процессы информатизации на основе совершенствования ее инфраструктуры (рис. 2).

# Информатизация и информационные технологии

Научное обоснование причин общественного прогресса издавна являлось предметом исследования. Реалистичной представляется попытка рассмотреть человеческое общество с системно-кибернетической точки зрения<sup>8</sup>. В основе рассмотрения лежат три фундаментальных аспекта: информационный, управленческий и организационный. Первый аспект акцентирует внимание на процессах управления в обществе, которые по своей природе являются информационными, второй — позволяет учесть целенаправленность процессов развития, реализованную в виде управленческих решений, а последний — закрепляет изменения в виде организованных форм.

Необходимость информатизации общества следует из закона необходимого разнообразия, сформулированного У. Р. Эшби<sup>9</sup>. Этот закон устанавливает соответствие внутреннего разнообразия системы, в данном случае цивилизации, разнообразию механизмов его управления: «только разнообразие может уничтожить разнообразие». Это фактически означает, что невозможно управлять системой с помощью инструментов, которые проще ее.

Совершенствование системы управления предприятием в условиях информационной экономики происхо-

дит на основе информационных технологий. Достижение целей организации осуществляется на основе информированности менеджеров организации о продвижении продукции и услуг на рынок, конкуренции, новых технологий в условиях изменяющейся рыночной ситуации.

Примем три равноправные трактовки термина «информатизация»:

- процесс формирования и совершенствования информационного общества;
- процесс повышения эффективности использования информации в государстве и обществе на основе перспективных информационных технологий;
- процесс формирования ноосферы.

Измерение процесса информатизации осуществляется путем определения масштаба внедрения информационных технологий во все сферы общественной жизни.

*Информационная технология* (ИТ) — это совокупность методов, производственных процессов и алгоритмов программно-технических средств, объединенных в технологическую цепочку, реализация которых обеспечивает сбор, хранение, обработку, вывод и распространение информации в целях снижения трудоемкости процессов использования информационного

<sup>8</sup> Абдеев Р. Ф. Философия информационной цивилизации. — М.: ВЛАДОС, 1994.

<sup>9</sup> Эшби У. Р. Введение в кибернетику. — М.: Иностранная литература, 1959.

ресурса, повышения их надежности и оперативности.

Информационные технологии имеют определенные цели, методы и средства реализации<sup>10</sup>. Целью ИТ является создание из информационного ресурса качественного информационного продукта, удовлетворяющего требованиям пользователя. Методами ИТ являются методы и приемы моделирования, разработки и реализации процедур обработки данных. В качестве средств ИТ применяются математические методы и модели решения задач, алгоритмы обработки данных, инструментальные средства моделирования бизнес-процессов и данных, проектирования информационных систем, разработки программ, собственно программные продукты, разнообразные информационные ресурсы, технические средства обработки данных.

Различают глобальные, базовые и специальные ИТ. Глобальная ИТ включает в себя модели, методы и средства, формирующие информационные ресурсы общества. Базовые ИТ пред-

назначены для определенной области применения — производство, научные исследования, обучение и др. Специальные ИТ реализуют обработку данных при решении функциональных задач пользователей, например, учета, планирования, анализа.

Главная отличительная особенность ИТ заключается в их целевой направленности на оптимизацию информационных процессов, выходным результатом которых является информация. В качестве общего критерия эффективности ИТ можно использовать экономию социального времени, необходимого для реализации информационного процесса, организованного в соответствии с требованиями и рекомендациями этой технологии.

Постоянный рост объемов информации о взаимодействиях в условиях рыночной среды требует конвергенции ИТ и электронных коммуникационных каналов и средств, что привело к возникновению нового понятия «информационно-коммуникационные технологии» (ИКТ).

## ИКТ и управление

Новая система взглядов на управление в радикально меняющейся социально-экономической среде сформировалась во второй половине XX в. под влиянием идей И. Ансоффа, Э. У. Деминга, П. Друкера, Т. Питерса, М. Портера, Т. Стюарта, М. Хаммера и др.

Появляющиеся революционные идеи, развиваясь от концепции к массовому использованию, становились частью практики ведения бизнеса.

В то же время практическое внедрение этих концепций заставило пересмотреть некоторые основные, в свое время революционные, постула-

<sup>10</sup> Информационные системы и технологии в экономике / Под ред. В. И. Лойко. — М.: Финансы и статистика, 2003.

ты. Так, идеолог реинжиниринга бизнес-процессов (BPR) М. Хаммер в своей последней книге «Бизнес в XXI веке: повестка дня» констатирует адаптацию идеи к реальности: «понятие “радикальный” перестало быть ключевым в определении моего подхода к бизнесу, главенствующим в лексиконе реинжиниринга. Теперь это почетное место принадлежит обыденному и негромкому слову “бизнес-процесс”».

Поэтому, на наш взгляд, оправдан перенос акцента на концепцию инжиниринга бизнес-процессов как технологии управления, основанной на формальном, точном, полном и всестороннем описании деятельности предприятия путем построения его базовых информационных моделей во взаимодействии с моделью внешней среды<sup>11</sup>.

Именно возможности современных информационных технологий обеспечили реализацию конкретных методов увеличения эффективности и получения дополнительных конкурентных преимуществ, стоящих за каждой технологической концепцией. В государственном управлении и бизнесе произошла трансформация взглядов на роль информационных и коммуникационных технологий в организациях.

Это нашло отражение, в частности, в классификации использования ИТ в организации управления предприятием<sup>12</sup>. Классификация включает две стадии развития. Первая стадия — *внут-*

*ренняя система организации ИТ управления.* Сюда входят применение ИТ с целью автоматизации технологических процессов и процессов управления. Вторая стадия — *внешняя система организации ИТ управления;* здесь использование уже ИКТ с целью расширения сферы деятельности компании на рынках финансов, труда и капитала, организации новых видов бизнеса и интеграции в мировое информационное и экономическое пространство.

Из рис. 3 следует, что ИТ в организации управления могут развиваться симметричным и ассиметричным образом. Взаимосвязи, характеризующие развитие внутренних и внешних ИТ организации управления, являются интегральными показателями эффективности деятельности компании.

Интегральная эффективность использования ИТ в организации управления компанией ( $\mathcal{E}_{ИТ}$ ) может быть выражена формулой<sup>13</sup>:

$$\mathcal{E}_{ИТ} = \int_0^p f(C) = \int_0^p f(A) + \int_0^p f(B),$$

где  $\int_0^p f(A)$  — степень использования внутренних информационных технологий;  $\int_0^p f(B)$  — степень использования внешних информационных технологий;  $p$  — степень пересечения внутренних и внешних информационных технологий.

<sup>11</sup> Интересные разработки по данной тематике представлены в работах: Горелик С. Л. Бизнес-инжиниринг и управление компанией // Yes. 2001; Григорьев Л. Ю., Скрипка Ф. М. Применение бизнес-инжиниринга к задачам государственного управления // Корпоративные системы. 2006. // <http://www.big.spb.ru>.

<sup>12</sup> Мильнер Б. З., Лисис Ф. А. Управление современной организацией. — М.: ИНФРА-М, 2001.

<sup>13</sup> Там же. С. 554.

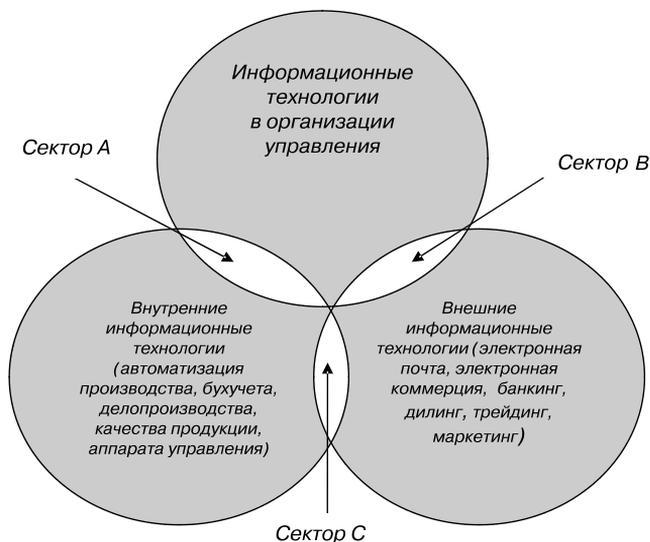


Рис. 3. Информационные технологии в организации управления

Последние тенденции развития управленческих парадигм подтверждают, что «процесс развития информационных технологий в организации управления приводит к институциональным преобразованиям компании и обеспечивает ее переход в качественно новое состояние»<sup>14</sup>.

Интерес к систематизации взаимодействия ИКТ и управления в последние годы вызвал появление ряда публикаций, с разных позиций рассматривающих эту проблему.

Книга «Информационные технологии для менеджеров» профессора В. А. Грабаурова представляет, на наш взгляд, наиболее полный обзор

результатов и тенденций «двух взаимопроникающих революций — в информационных технологиях и бизнесе» и ставит полезные дискуссионные вопросы. В других работах разрабатываются теоретические и методологические положения экономической информатики, обсуждаются перспективы в области создания и эксплуатации современных информационных систем и технологий<sup>15</sup>; рассматривается современное состояние автоматизации бизнес-процессов, отношение российских менеджеров к роли ИКТ в бизнесе, основные тенденции развития российского рынка корпора-

<sup>14</sup> Мильнер Б. З., Лиис Ф. А. Указ. соч. С. 555.

<sup>15</sup> См.: Проектирование экономических информационных систем / Под ред. Ю. Ф. Тельнова. — М.: Финансы и статистика, 2003.

тивных ИТ<sup>16</sup>. Ведущие специалисты в области ИТ, как российские<sup>17</sup>, так и зарубежные<sup>18</sup> предприняли довольно удачную, на наш взгляд, попытку просто и доступно рассказать о том, что

ИТ могут дать бизнесу и государственному управлению, как много зависит от ИТ — грамотности руководителей предприятия.

## Управление знаниями — ключевая технология, определяющая управленческую парадигму в целом

Продолжающаяся последние десятилетия дискуссия о сути информационного общества вступила в новую фазу: констатируется факт, что это общество, основанное на знаниях. Действительно, в последнее время знания, компетенции и другие нематериальные активы стали ключевыми факторами конкурентных преимуществ фирм в экономике наиболее развитых стран. Это заставило «повновому взглянуть на саму природу того, что принято считать стратегическим в менеджменте, и обратить особое внимание на знания и управление ими»<sup>19</sup>.

Временем зарождения нового направления в менеджменте, того, что мы сегодня называем «Управление знаниями (Knowledge Management)», можно считать 1993 г., когда состоялась первая конференция в Бостоне, специально посвященная проблематике управления знаниями в организациях.

Классиками теории управления знаниями можно назвать японских исследователей И. Нонака и Г. Такеучи<sup>20</sup>. Эту теорию отличает междисциплинарность и стремительный рост. Видимо, в силу того, что теория очень молода, не прекращаются споры как о самом названии (Knowledge Management, ме-

<sup>16</sup> См. подробнее: *Гутгарц Р. Д.* Использование новых информационных технологий в управлении кадрами // *Менеджмент в России и за рубежом.* 2003. № 1; *Шерешева М. Ю.* Информационные технологии в управлении российскими предприятиями // *Российский журнал менеджмента.* 2004. № 1. Т. 2.; *Савельева А.* Нужна ли коммерческой фирме корпоративная информационная система? // *Курьер печати.* 2006. № 2.

<sup>17</sup> См.: Демистификация ИТ: что на самом деле информационные технологии дают бизнесу / Под ред. Н. Ермошкина. — М.: «ООО Альпина Бизнес Букс», 2006.

<sup>18</sup> См.: *Мошелла Д.* Бизнес-перспективы информационных технологий. — М.: ООО «Альпина Бизнес Букс», 2004; *Уэйл П., Росс Дж. У.* Управление ИТ: опыт компаний-лидеров. — М.: ООО «Альпина Бизнес Букс», 2005.

<sup>19</sup> *Тисс Д. Дж.* Получение экономической выгоды от знаний как активов // *Российский журнал менеджмента.* 2004. № 1. Т. 2.

<sup>20</sup> *Нонака И., Такеучи Х.* Компания — создатель знания. — М.: Олимп-Бизнес, 2003.



Рис. 4. Знания, обучение и ключевая компетенция организации

неджмент знаний, управление знаниями), так и о сути концепции. Не вступая в дискуссию об особенностях перевода английского Knowledge Management, будем в дальнейшем придерживаться термина «управление знаниями» (УЗ).

Развитие информационных технологий находится в удивительной гармонии с другими составляющими общественной жизни. К концу XX в., когда общество начало вступать в эпоху знаний, оказалось, что информационные технологии готовы предложить для этой эпохи необходимый инструментарий.

Анализируя специфику волнообразного развития ИТ<sup>21</sup>, несложно обна-

ружить очевидную тенденцию. Вначале преобладали собственно вычислительные задачи, но постепенно все большее значение стала приобретать работа с данными и коммуникациями. Со временем этот процесс естественным образом приводит к технологиям, поддерживающим УЗ.

Для организации работы со знаниями необходимо провести их дифференциацию и установить взаимосвязи. Будем представлять взаимосвязь знаний, обучения и ключевых компетенций организации в соответствии со схемой<sup>22</sup>, представленной на рис. 4.

<sup>21</sup> Об этом подробнее см.: Цикритзис Д. Как удержаться на гребне технологических волн, нами же созданных // JetInfo. 1997. № 16(47).

<sup>22</sup> Мильнер Б. З. Концепция управления знаниями в современных организациях // Российский журнал менеджмента. 2003. № 1. Т. 1. С. 62.

Существует две наиболее распространенные точки зрения по вопросу задач и методов реализации УЗ, которые сводятся к следующему.

1. Управленческий подход.

Основная задача управления знаниями — выявление, сохранение и эффективное использование знаний сотрудников, установление своеобразной корпоративной информационной культуры.

2. Информационный или технологический подход.

В основе технологического подхода — акцент на компьютерных технологиях, обеспечивающих создание системы хранения и обработку данных, знаний и документов в рамках единого информационного пространства.

В целом можно сказать, что УЗ — это область, находящаяся на пересечении трех дисциплин<sup>23</sup> (рис. 5):

1. Управление бизнесом, область, с точки зрения управления знаниями отвечающая на вопросы «Как создавать добавленную стоимость и обеспечивать конкурентное преимущество на основе знаний?». Главным объектом управления в данной области является **компания** как открытая социально-экономическая система.
2. Науки об информации, которые с точки зрения управления знаниями отвечают на вопрос «Как эффективно работать с информацией?». Соответственно названию наук, главным объектом

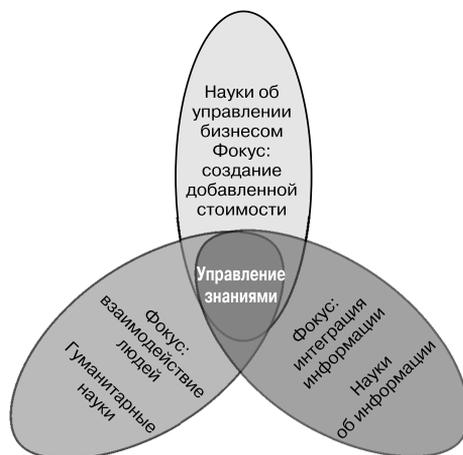


Рис. 5. Междисциплинарность управления знаниями

изучения и управления в данной области является **информация**.

3. Гуманитарные науки, которые с точки зрения управления знаниями отвечают на вопрос «Как обеспечить необходимое поведение людей?». Главным объектом изучения в данной области является **человек**.

На наш взгляд, справедлива точка зрения тех авторов, которые считают, чтобы понять истинную значимость УЗ в современном бизнесе, его следует рассмотреть в контексте эволюции базовых концепций менеджмента, которые последовательно сменяли друг друга на протяжении последних десятилетий, а также общей системы менеджмента на предприятии. Прежде всего, отметим, что

<sup>23</sup> Гаврилова Т. А., Кудрявцев Д. В., Тулугурова Е. В. Система управления знаниями // &Стратегии. 2004. № 11. (электр. версия: <http://www.big.spb.ru>).

каждая новая концепция не отменяла другую, а дополняла предыдущие, позиционируясь относительно них в соответствии с новой ситуацией в бизнес-среде. При этом новые концепции

как бы вели поиск «корней» успеха на все большей глубине (таб. 1). В настоящее время наиболее «фундаментальную» позицию заняла концепция «менеджмента знаний».

Таблица 1. Смена базовых концепций в управлении<sup>24</sup>

Парадигма менеджмента	Комментарий
Финансово-ориентированный менеджмент	Мировой стандарт на протяжении двух столетий развития капитализма. Стал актуален для российских предприятий в период перехода к рыночной экономике, когда он пришел на смену чисто «производственным» задачам
Маркетинг — менеджмент	Пришел на смену предыдущей парадигме при переходе от «рынка производителя» к «рынку покупателя». Управление на основе «маркетинга», как определяющей идеологии, а не управление маркетингом или, тем более, отделом маркетинга
Менеджмент качества (процессно-ориентированный менеджмент)	Как концепция менеджмента, не сводится к функциональной задаче «управления качеством», а предполагает выстраивание бизнеса на основе идеологии качества организации и совершенствования процессов деятельности, ориентированной на удовлетворение правильно идентифицированных требований клиентов
Менеджмент знаний	Тесно связан с концепцией «нематериальной экономики», «экономики знаний», которые лежат в основе оптимальной организации процессов компании

Кроме того, представленная в таб. 1 смена парадигм нашла свое непосредственное отражение в такой технологии управления компанией, как система сбалансированных показателей (ССП) или Balanced Scorecard, которая базируется на причинно-следственных связях между различными аспектами управления (рис. 6)<sup>25</sup>:

Под системой управления знаниями (СУЗ) будем понимать «совокуп-

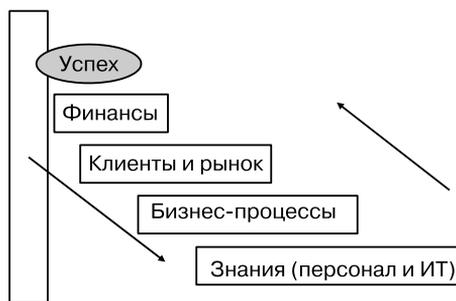


Рис. 6. Причинно-следственные связи в концепции сбалансированных показателей

<sup>24</sup> Кудрявцев Д. Knowledge Management — функциональная задача или новая парадигма управления? // [http://www.big.spb.ru/consulting/consulting\\_projects/km/pic/table\\_1\\_shem\\_base\\_concept\\_mang.shtml](http://www.big.spb.ru/consulting/consulting_projects/km/pic/table_1_shem_base_concept_mang.shtml).

<sup>25</sup> Гаврилова Т. А. Указ. соч.

ность организационных процедур, организационных подразделений (служб УЗ) и компьютерных технологий, которые обеспечивают интеграцию разнородных источников знаний и их коллективное использование в деловых процессах»<sup>26</sup>.

СУЗ в организации должна обеспечивать организацию коллективного использования информации всеми элементами предприятия, партнерами, клиентами и сотрудниками. В ней все процессы сводятся к одной задаче — предоставление информации пользователям в соответствии с их запросами и используемыми ими программными средствами. Предпосылкой эффективной организации является доступность информации, используемой для анализа и принятия решений. СУЗ обеспечивает возможность создания и управления знаниями, благодаря использованию современных технологий и инструментов групповой работы, документооборота и обработки данных. Для того

чтобы взаимодействие систем управления предприятия (ERP, CRM, SCM-системы) было наиболее эффективным, все они должны быть «пронизаны единым стержнем» — системой управления знаниями, которая обеспечивает своевременную доставку информации, а также средства для ее обработки, анализа и принятия решений, с использованием Business Intelligence (BI) — интеллектуальных систем анализа данных. Кроме внутренних связей интеграция приложений обеспечивается и благодаря повсеместному использованию средств электронной коммерции и Internet-технологий.

Внедрение СУЗ требует проведения изменений корпоративной культуры и создания новой организационной структуры обучающейся организации. Таким образом, непрерывный инжиниринг бизнес-процессов и создание системы управления знаниями являются взаимообусловленными процессами.

<sup>26</sup> Тельнов Ю. Ф. Реинжиниринг бизнес-процессов. Компонентная методология. — М.: Финансы и статистика, 2004.

# Общеобразовательная школа как субъект и объект социальной политики

*Лачашвили Р. А.,  
Орлова Е. В.,  
Румянцева Т. Д.*

**Ренальд Александрович Лачашвили** — кандидат технических наук, научный руководитель проекта «Школа нового поколения».

**Елена Владиславовна Орлова** — кандидат педагогических наук, директор средней общеобразовательной школы № 26 Юго-Западного управления Департамента образования г. Москвы.

**Тамара Дмитриевна Румянцева** — генеральный директор регионального благотворительного общественного фонда «Вольное Дело» (г. Москва).

Константиновой Л. Д. в недавней публикации в журнале «Управленческое консультирование»<sup>1</sup> полно и подробно рассмотрены различные подходы к концептуализации понятия «социальная политика», приведена классификация оппозиций, вокруг которых ведется научная дискуссия в рамках различных парадигм — экономической, политической, правовой, управленческой и социологической. Автор отмечает, что, несмотря на концептуальную неопределенность и многозначность, практическая социальная политика осуществляется в различной степени различными субъектами, относящимися к государственным, муниципальным и негосударственным сегментам.

В этих условиях концептуальная неопределенность может приводить к ошибкам и перекосам в планировании, осуществлении и оценке результатов социальной политики. Один из примеров таких ошибок Константинова прямо приводит: в бюджете страны разведены понятия «образование» и «социальная политика», следствием чего является сужение объектной области последней до сферы *социальной помощи*, которая, несмотря на свою важность, далеко не исчерпы-

<sup>1</sup> См.: Константинова Л. Д. К понятию «социальная политика» в современной общественной теории // Управленческое консультирование. 2005. № 2. С. 108–124.

вает содержания социальной политики и во многом лишает ее перспективы.

Все это делает актуальным рассмотрение одного из важнейших и самых массовых институтов, через которые возможна эффективная реализация социальной политики, — общеобразовательной школы. И, прежде всего, в качестве субъекта, а затем — и объекта социальной политики.

Действительно, если обратиться к разносторонним определениям социальной политики<sup>2</sup>, то можно выделить несколько положений, которые можно считать общими для большинства из них:

- наличие *разных* социальных групп, каждая из которых имеет свои собственные интересы и потребность использовать ресурсы, общие для всех групп;
- необходимость вовлечения этих групп во взаимодействие и/или диалог — с целью *согласования интересов* и/или выявления общих интересов, осознания необходимости *сотрудничества* для достижения долговременных целей общества в интересах человека;
- необходимость иметь *инструменты воздействия* на социальную реальность (идеологические, организационные, кадровые, технологические и др.).

Российское общество находится в той стадии социального расслоения, когда социальные группы уже дифференцировались и начали осознавать свои интересы, в то время как система образования еще не вполне адап-

тировалась к этому расслоению, и общеобразовательная школа, как правило, продолжает оставаться общей для большинства социальных групп.

Это состояние, с одной стороны, делает школу одним из наиболее эффективных инструментов воздействия на социальную реальность (через учащих и, в меньшей степени, через родителей). При этом — своеобразным плавильным тиглем, где может произойти выявление интересов, общих для различных социальных групп, и может завязаться конструктивный диалог между их представителями в значимом для всех контексте воспитания детей.

Прежде всего в школе должен происходить важнейший процесс совместной социализации детей, представляющих различные социальные группы. Этот процесс включает практику усвоения и использования общего языка и установление норм общения, что позволяет надеяться на продолжение конструктивного диалога между представителями различных социальных групп, как в ходе обучения в школе, так и после ее окончания.

С другой стороны, это ставит перед школой сложные проблемы, и в первую очередь, определение собственной идеологии. После десятилетий директивной и единой идеологии школы оказались в ситуации идеологического вакуума, и некоторое время даже упоминание об идеологии в школе считалось неприличным. В это же время многие школы с удовольствием сняли с себя ответственность за воспитание детей, «сосредоточившись» на обучении. Сейчас всем ясно, к чему это

<sup>2</sup> Константинова Л. Д. Указ. соч.

привело, и воспитание сегодня относится к первоочередным требованиям, предъявляемым обществом к школе.

Следует отметить, что проблемы, стоящие перед общеобразовательной школой, носят глобальный характер и являются одним из следствий процесса глобализации, сделавшего рынок труда открытым и интернациональным, что привело к существенному изменению взглядов на предназначение образования.

В XIX–XX вв. считалось, что главное — это *качество образования*, и соответственно строилась пирамида конкурсного или социального отбора: на ее вершине находилось элитное образование для наиболее состоятельных или наиболее способных детей. Так создавались условия для воспроизводства национальных элит.

В наступившем XXI в. появился новый взгляд на образование как на ключевой фактор выживания нации в конкурентной борьбе на мировом рынке. Постиндустриальное общество требует творческого подхода к своей деятельности от каждого работника.

И здесь на первый план выходит функция массового образования *прививать учащимся навыки самообразования, умение аналитически и нестандартно мыслить, решать задачи проблемного характера, комплекс умений, позволяющих эффективно работать с информацией и представлять свои результаты*, а также некоторые стратегические навыки и привычки, например, *желание и способность учиться на протяжении всей жизни*.

Большинство развитых стран, осознавая происходящие изменения, предпринимают меры по модернизации национальных систем образования. В России общественное мнение колеблется между двумя крайними позициями — стремлением разрушить существующую систему образования «до основания, а затем...» и эйфорией по поводу «нашего образования — лучшего в мире». А в это время результаты международных исследований (например, PISA-2003) показывают, что кризис российской школы продолжает углубляться, все более увеличивая разрыв между потребностями общества и направленностью существующей системы государственного среднего образования<sup>3</sup>.

Ситуация осложняется тем, что общество, в своем большинстве, не осознает этих потребностей и не экстраполирует их на ближайшее будущее. Все сильнее раздаются тревожные голоса, предупреждающие об угрозе национальной культуре и о необходимости ее срочно спасать. Спасать библиотеки, музеи, наконец, самих деятелей культуры. Между тем школа и ее работники не попадают в перечень объектов и субъектов культуры, подлежащих спасению, поскольку школа пока не воспринимается обществом как важнейший инструмент воспроизводства национальной культуры.

Известно, что содержание культуры определяется *идеологией*, однако в России общество до сих пор не создало новую идеологию взамен старой, отвергнутой. Маятник социальных изме-

<sup>3</sup> См.: Новый взгляд на грамотность. По результатам международного исследования PISA-2000. — М.: Логос, 2004.

нений, двигаясь под воздействием всеобщего недовольства тоталитарной системой, прошел положение равновесия и качнулся далеко в сторону либерализма. Конкретные проявления этого либерализма ужаснули даже такого убежденного борца с тоталитаризмом, как Дж. Сорос, который назвал это состо-

яние общества «рыночным фундаментализмом»<sup>4</sup> и обозначил именно его (а не открытое общество) антиподом закрытого или тоталитарного общества. Сравнение характерных черт различных состояний социальной системы приведено в табл. 1.

Таблица 1

Тоталитаризм	Гражданское общество	Рыночный фундаментализм
Гетерономия (закон, заданный извне)	Автономия (закон, заданный изнутри)	Аномия (отсутствие закона, распад социальных институтов)
Ксенофобия	Патриотизм	Космополитизм
Патернализм	Ответственность	Борьба каждого против всех
Социальная пассивность	Самоуправление	Анархическая разобщенность, неформальные группировки

Российское общественное мнение, как и большинство российских политиков, в основном симпатизирует идее **гражданского общества** (которое соответствует состоянию равновесия), однако в последнее время под влиянием усталости от проявлений рыночного фундаментализма в обществе все сильнее проявляется тенденция «качнуть маятник в обратную сторону».

Скорее всего, это происходит из-за того, что гражданское общество ассоциируется у большинства населения с азартной борьбой за права человека, которую ведут с властями всех уровней люди и организации, выступающие от имени гражданского общества.

Вместе с тем такая цель и форма существования гражданского общества не является единственной. Институты гражданского общества могут ставить себе, в первую очередь, позитивные цели и отвлекаться на борьбу лишь в случае необходимости. Их важнейшей общей социальной целью является развитие у людей «способности коллективной жизни в целом и навыков общения и совместной работы в частности, воспитание цивилизованного образа жизни и манеры поведения в демократическом государстве»<sup>5</sup>.

Убедительные аргументы в пользу такого понимания гражданского общества приводит в своих работах амери-

<sup>4</sup> Сорос Дж. Кризис мирового капитализма. Открытое общество в опасности. Пер. с англ. — М.: ИНФРА-М, 1999. С. 64–85.

<sup>5</sup> См.: Фоули М. У., Эдвардс Б. Парадокс гражданского общества // <http://old.russ.ru/journal/predely/97-11-25/fouli.htm>.

канский социолог Роберт Д. Путнэм, который в качестве примера исключительной эффективности работы региональных органов власти и управления приводит ситуацию в современной Италии, где получила развитие густая «сеть гражданской активности», образуемая всевозможными «гражданскими объединениями». «Чем более густые сети подобного рода имеются в обществе, тем больше оснований рассчитывать, что члены этого общества смогут вместе работать для всеобщего блага, — пишет Путнэм, — социальный капитал, воплощенный в горизонтальных сетях гражданской активности, скорее укрепляет государство и экономику, а не наоборот: сильное общество — сильная экономика; сильное общество — сильное государство»<sup>6</sup>.

Он видит «главное достоинство гражданских ассоциаций в их способности формировать у участников *нормы коллективного взаимодействия и доверие*, которые представляют важнейшие компоненты *социального капитала*, необходимого для эффективного сотрудничества»<sup>7</sup>. При этом он подчеркивает, что «если мы хотим подлинного духа *более широкого сотрудничества*, такие ассоциации не должны быть «*поляризованными*» или «*политизированными*». Они должны наводить мосты через социальные и политические размежевания и, вероятно, в силу этого сохранять независимость от политических сил».

По определению А. М. Пятигорского, «*гражданское общество* — это более или менее устойчивый образ общественной жизни людей, включающий в себя не только их отношение к власти и государству, но и весь комплекс гораздо более тонкого отношения людей к себе самим как гражданам и к другим людям и группам людей тоже как гражданам вне зависимости от всех возможных различий между ними самими и этими другими людьми. Иначе говоря, в центре понятия гражданского общества лежит идея единства людей именно как граждан и осознание людьми этого единства. При том, разумеется, что такое осознание тоже может быть весьма разным в пределах одного общества, не говоря уже об одном государстве»<sup>8</sup>.

При таком подходе школа может и должна принять активное участие в формировании «позитивного» гражданского общества, поставив перед собой задачу формирования у учащихся видения, понимания, компетентностей и, в конечном счете, культуры коллективного взаимодействия и доверия. Тогда и сама школа может стать центром социального притяжения и социальной активности, активным участником «сети гражданской активности».

Что можно посоветовать школе в этих условиях? Прежде всего — определиться с **идеологией**, за основу которой можно взять такие идеалы гражданского общества, как, например,

<sup>6</sup> Путнэм Р. Д. Игра в гольф в одиночку: размывание общественного капитала Америки // <http://old.russ.ru/journal/peresmot/97-09-17/putnam.htm>.

<sup>7</sup> Пятигорский А. М. Пределы гражданского общества и государственных институтов в регулировании этнокультурных отношений // <http://prometa.ru/archive/csi/5/2>.

<sup>8</sup> Там же.

патриотизм, развитие, самоуправление, ответственность. При всей противоречивости политической палитры российского общества трудно найти возражения против такого «морально-го кодекса» со стороны любого политика, в особенности такого, у которого есть дети или внуки.

Без идеологии построение образовательной системы невозможно, и если идеология не определена на национальном уровне, то школа должна серьезно озаботиться ее определением, по крайней мере, для себя и для своего ученическо-родительского контингента. И эту проблему нужно рассматривать в контексте местного образовательного пространства (рис. 1), где влияние оказывают (и должны разделять ответственность) все показанные на рисунке участники воспитательного процесса.

В педагогике давно известно, что наиболее эффективным является *непрямое*, недирективное, опосредованное воздействие, которое не ощущается ребенком как воспитывающее, а воспринимается как самостоятельное пополнение своего жизненного опыта. В этом заключается основное преимущество СМИ, сети Интернет, неформальных группировок сверстников и других составляющих окружения перед школой, если она предпочитает *прямые*, директивные воспитательные воздействия.

Следовательно, школа должна стремиться к тому, чтобы наиболее важные и значимые ситуации именно *про-*

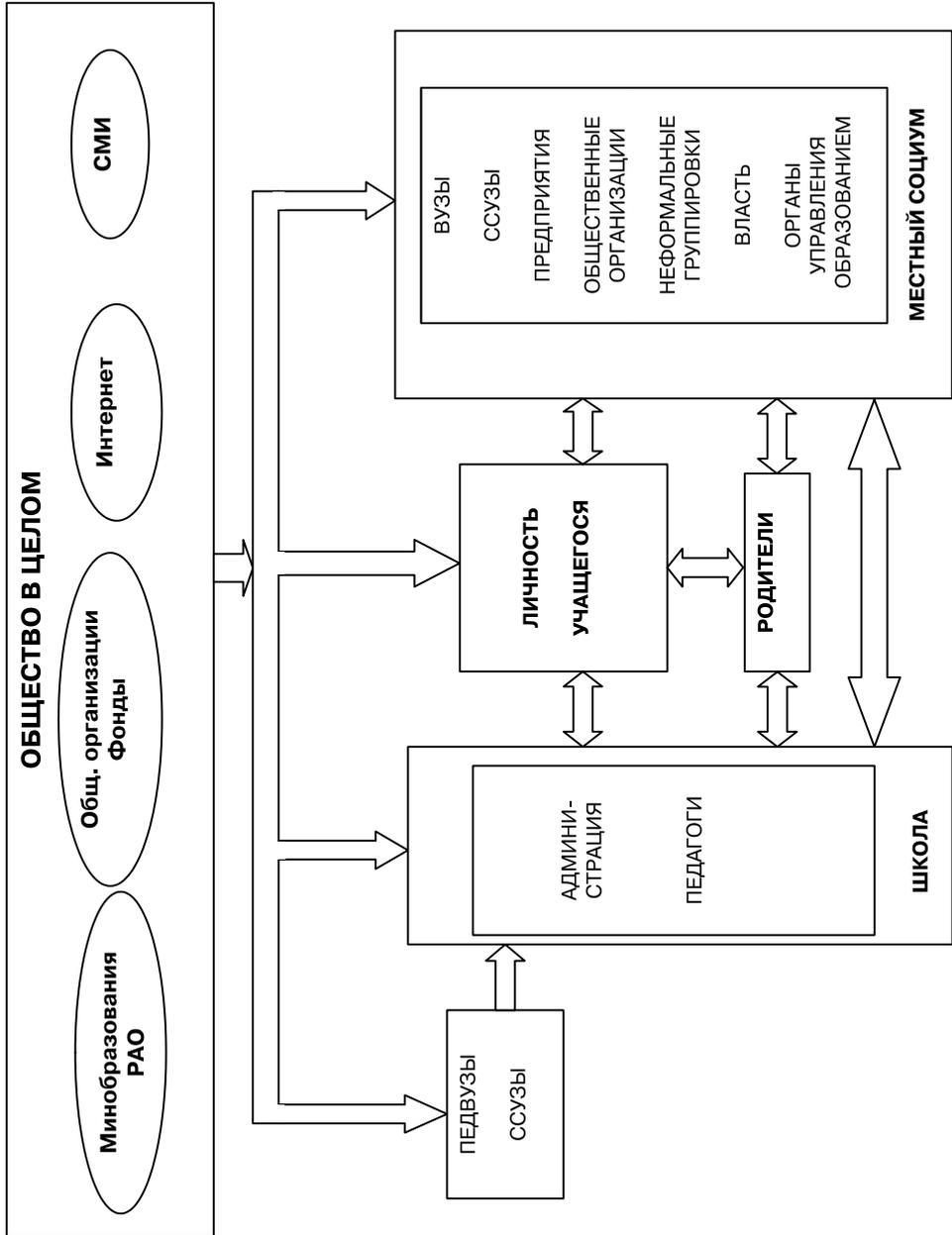
*живались* ребенком, чтобы знания о возможных вариантах поведения и их последствиях открывались им *самостоятельно*, а не сообщались ему педагогом в ходе воспитательной беседы или внушения. Это, естественно, приводит к педагогической парадигме, которую мы назвали *культуривационной*<sup>9</sup> (в отличие от *культурологической*, *преимущества которой являются предметом дискуссий в педагогической литературе*).

Эта парадигма основана на понимании трансляции культуры как *предназначения* школы и на базовом предположении о том, что **обучение** есть часть процесса *воспитания*, продолжающегося все время бодрствования ребенка.

Участники этого процесса — семья, школа и ребенок — рассматриваются как части развивающейся системы, предназначением которой является наиболее благоприятная (дающая *наилучший* результат при заданных исходных данных и ограничениях) *социализация* ребенка в современное ему общество. Исходными данными здесь служат культура родительской семьи, генетически обусловленные и приобретенные особенности ребенка и организационная культура школы, а основными ограничениями — психофизические, временные, материальные и другие ресурсы участников процесса воспитания.

Ход процесса может быть задан его *сценарием*, состоящим из *эпизодов*, составляющих повседневную жизнь

<sup>9</sup> Подробнее см.: Лачашвили Р. А., Орлова Е. В. Культуривационная педагогическая парадигма // Психология образования: проблемы и перспективы: Материалы Первой международной научно-практической конференции «Психология образования: проблемы и перспективы». — М., 2004. С. 39–40.



ребенка: подъем, гигиенические процедуры, прием пищи, дорога в школу и обратно, переодевание, уроки, перемены, внеклассные занятия, выполнение домашних заданий, отдых, отход ко сну.

Некоторые из этих эпизодов носят *ритуальный* характер, и к ним применимо **приучение**: определение *норм* как *границ* дозволенного и *критериев* оценки поведения, а затем — применение положительного или отрицательного подкрепления в зависимости от актуального поведения ребенка.

Целью приучения является выработка *привычки* в воспроизведении желаемого образца поведения и наличие субъективного ощущения *свободы*, возникающего при этом у ребенка — а «делаю так потому, что не могу иначе». Здесь уместно вспомнить расхожий афоризм, определяющий образование как «то, что остается, когда мы забываем то, чему нас научили».

Другие эпизоды имеют *когнитивное* или *креативное* содержание, и здесь учащиеся могут использовать свою психофизическую энергию, которую они сэкономили благодаря «автоматическому проживанию» обеспечивающих и общих составляющих учебно-воспитательного процесса, а также стереотипных ситуаций. Такую же экономию отмечают и учителя, которым не нужно отвлекаться на решение технических и дисциплинарных вопросов.

Важнейшим положением этой парадигмы является то, что культура (включая национальную культуру, организационную культуру школы и учебных групп) не столько изучается, сколько служит окружением, в котором привыкают действовать учащиеся.

Используя такую педагогическую парадигму, общеобразовательная школа приобретает возможность успешно решать важнейшие задачи социальной политики:

1. Обеспечить усвоение большинством молодых людей значительной части норм и ценностей (*идеологии*), принятых обществом на данный момент времени.
2. Осуществлять на практике согласование интересов различных социальных групп в сфере образования нового поколения, сообщая учащимся общий культурный и коммуникативный базис, а также практические навыки общения в процессе совместной деятельности, что позволит им в дальнейшем конструктивно взаимодействовать в жизни.
3. Дать каждому из учащихся практический персональный опыт социализации и повседневного взаимодействия с государственным учреждением и его организационной культурой, дать учащимся настрой и практические навыки построения институтов гражданского общества и активной деятельности в их рамках.
4. Оказывать влияние на общественную мотивацию и общественную производительность труда через научение нового поколения планированию жизненного пути и основным умениям (компетентностям), необходимым для реализации этих планов.
5. Участвовать в регулировании рынка труда, обеспечивая занятость людям одной из самых массовых профессий, оттягивая момент по-

ступления на рынок молодой рабочей силы и обеспечивая усвоение основ ее будущей квалификации.

В то же время школа получает возможность осознать и выработать методы разрешения типовых культурных противоречий, с которыми ей в той или иной степени приходится иметь дело:

- общенациональная миссия — против культурной автономизации региона и требований местного социума;
- требования гражданственности — против отсутствия единой идеологии;
- ориентация на индивидуальное — против требований социализации;
- национальное — против общечеловеческого<sup>10</sup>;
- единая культура школы — против субкультур (учебных групп, профессиональных учительских сообществ, молодежных неформальных группировок и т. п.).

Необходимо рассмотреть школу и как **объект** социальной политики.

С. В. Шишкин рассматривает образование как одну из социальных отраслей, для которых актуальны такие проблемы, как:

- замещение государственного финансирования частным при формальном сохранении прежних гарантий бесплатного предоставления соответствующих социальных услуг;
- значительное неравенство в доступности социальных услуг для населения;

- низкая эффективность отраслевых систем и отсутствие у их субъектов стимулов к росту эффективного использования ресурсов<sup>11</sup>.

Что касается государственных общеобразовательных школ, то для большинства этих учреждений неравенство в доступности проявляется в гораздо меньшей степени, чем, например, для вузов. Наоборот, относительная доступность школьного образования для различных социальных групп, которые могут проживать в одном микрорайоне, и следующее из этого неравенство возможностей родителей учащихся, находящихся в постоянном контакте в одном коллективе, представляет одну из труднейших педагогических проблем для школы.

С. В. Шишкин считает «избыточные ограничения деятельности учреждений социальных отраслей» одной из причин их низкой эффективности, а переходя к заявленной стратегии реформ, выделяет следующие ее направления:

- разграничение ответственности государства, населения и бизнеса за обеспечение социальными услугами и введение соответствующих экономических механизмов;
- введение механизмов государственного финансирования, стимулирующих рост эффективности;
- предоставление учреждениям возможности самостоятельно хозяйствоваться;

<sup>10</sup> См.: Сорос Дж. Указ. соч.

<sup>11</sup> Шишкин С. В. Здоровоохранение и образование в России: логика и направления реформ // Управленческое консультирование. 2005. № 2. С. 162–177.

- проведение реструктуризации систем предоставления услуг;
- выравнивание финансовых условий реализации государственных гарантий в регионах<sup>12</sup>.

Несмотря на общие тенденции к уменьшению роли государства в здравоохранении и образовании, для школы госбюджет остается почти исключительным источником финансирования. Доля так называемых «поборов» в расходах на содержание школ в действительности — мизерна: на одного учащегося приходится в год около 27 тыс. рублей бюджетных средств и обычно не более 1–2 тыс. рублей, собранных с каждого родителя.

Много говорится о самостоятельности и самодеятельности школ, но все это практически душится на корню правовыми актами государства как учредителя и его представителей — органов управления образованием: средства от аренды на 100% (!) передаются органам управления государственным имуществом, организация при школах фондов одними документами рекомендуется, другими — запрещается, оказание платных услуг облагается налогами на общих основаниях, и поскольку школа, оставаясь в законном поле и находясь под жестким финансовым контролем казначейства, может вести только «белый» бизнес, то он почти всегда балансирует на грани убыточности.

Ограничения на оплату труда менеджмента школ, и в первую очередь — директоров школ, понуждают последних к сползанию в сторону философии «кормлений», порожденной еще во времена Ивана III.

Вместе с тем очевидна тенденция к «монетизации» управления образованием в целом: предлагаемые реформы в направлении превращения общеобразовательных школ в *автономные учреждения*, передача многих функций управления школой так называемым *управляющим советам* — все это говорит о стремлении государства как учредителя снять с себя ответственность за образование в целом и за деятельность отдельных учебных заведений — в частности.

Но главной проблемой школы является то, что ни от государства как учредителя, ни от общества в целом она за последние 15 лет так и не смогла получить внятного определения своего **предназначения**, что делает всю систему школьного образования принципиально неустойчивой и рыхлой.

В отрасли идет оживленная дискуссия, которая констатирует отсутствие даже перечня критериев внешней оценки качества работы школы, не говоря уже о количественных методах их измерения. По существу, для оценки деятельности школ в настоящее время используются лишь результаты ЕГЭ, хотя по своей сути они вовсе не предназначены для этой цели.

Нужно отметить, что общество в целом пока не готово сформулировать даже простейшую базовую систему этических норм, определяющих границы того, «что такое хорошо, и что такое плохо». Это делает актуальным участие в стратегическом планировании деятельности школ общественных организаций, в которых интересы общества в целом, местного социума и родителей

<sup>12</sup> Шишкин С. В. Указ. соч.

(см. рис. 1) были бы представлены с достаточной степенью общности — в отличие от попечительских советов, которые могут в современной нам культуре превратиться в органы лоббирования отдельными родителями интересов своих собственных детей. Такое лоббирование приводит к реальным потерям в результатах воспитания не только для «обойденных» учащихся, но и, в конечном счете, для тех детей, интересы которых якобы защищались.

Одной из форм «обобществленного» взаимодействия может быть *совместная работа* государственных школ с благотворительными фондами. В качестве примера можно привести результаты поиска таких форм взаимодействия региональным благотворительным общественным фондом «Вольное Дело».

Фонд ведет обширную программу помощи образованию, направленную на поддержку и развитие талантов одаренных детей, проживающих в различных регионах России, на оказание сильной материальной помощи государственным общеобразовательным учреждениям (средним общеобразовательным школам, учреждениям начального и среднего профобразования, вузам), поддержку инновационных проектов во всех сферах образовательной деятельности.

Одним из принципов, проверенных практикой, стал принцип **независимости** предоставления помощи от оказания школой конкретных услуг: помощь школе оказывается без привязки к тому, чтобы отдельные родители могли оказывать прямое влияние на отношение школы к их детям.

Второй принцип — **долгосрочное** программно-целевое финансирование образовательных программ и проектов, представляемых школой вместо грантового финансирования отдельных мероприятий по признаку их внешне видимого эффекта.

Еще один важнейший принцип — **системность** помощи, которую фонд оказывает государственной общеобразовательной школе на разных уровнях управления образованием:

- *федеральный и региональный* уровень — помощь в организации конкурсов, олимпиад и других мероприятий для учащихся и учителей;
- муниципальные органы управления образованием — участие в координированной помощи школам (например, комплексная помощь Усть-Лабинскому РУО Краснодарского края);
- школы и другие учреждения образования и культуры (включая библиотеки) — с 2003 г. в 50 школах 35 регионов РФ идет работа по проекту «Школа Нового Поколения», финансируемая фондом; первая очередь проекта рассчитана на четыре года, что позволяет осуществлять самостоятельную научно-исследовательскую и экспериментальную деятельность в начальной школе, позволяя наблюдать прямые и отдаленные результаты экспериментов;
- отдельные учителя — выделение грантов, помощь участникам конкурса «Учитель года»;
- отдельные дети — выделение грантов; реализация программ

«Одаренные дети» (помощь в получении элитного образования) и «Достойный старт» (помощь в получении репетиторской поддержки детям из детских домов и малообеспеченных семей);

- другие объекты — например, проект «ИНВА-академия» (помощь детям-инвалидам в получении эффективной арт-терапии и профессионального художественного образования).

В ближайшем будущем фонд планирует развитие программ помощи в новых направлениях:

- содействие независимым научным исследованиям по актуальным проблемам педагогики и организации образования;
- содействие нестандартным программам переподготовки педагогических кадров (включая авторские программы);
- адресная помощь писателям, публицистам, деятелям культуры, работающим в сфере образования;
- помощь в создании учебных пособий и методик (видео-аудио, дистанционные, программированные, тесты и пр.);
- работа со СМИ (региональными, федеральными, профессиональными) по их участию в поднятии престижа профессий, связанных с образованием, в освещении позитивного опыта государственных образовательных учреждений в организации дискуссий с целью уточнения социального заказа образованию и др.;

- содействие в организации сообществ (профессиональных, детско-юношеских, военно-патриотических и др.).

Одна из важнейших проблем эффективного взаимодействия фондов с государственной системой образования — необходимость существенных изменений в самой школе, чтобы она могла эффективно использовать оказываемую ей поддержку:

- в организации управления школой;
- в культуре школы и ее ценности основе;
- в системе подготовки кадров (учителя, воспитатели, менеджеры);
- в отношениях с родителями;
- в отношениях с вузами;
- в отношениях с потенциальными работодателями;
- в отношениях с местным сообществом.

Пока же можно отметить, что некоторые школы, получив материальную помощь (компьютерные классы, подключение к сети Интернет, ремонтные работы и пр.) имеют склонность замкнуться в кругу привычных представлений и методов работы, что заставляет вспомнить об их исторических предшественниках — монастырях и делает актуальной работу в школах внешних консультантов по организационному развитию. Государственная общеобразовательная школа как объект управленческого консультирования представляет собой предмет отдельного рассмотрения и будущей публикации.

# Культура как главный приоритет национальной политики

*Шишкина Л. И.,  
Савинкова Т. В.*

В настоящее время по инициативе Президента исполнительной властью РФ начата реализация важнейших национальных проектов, рассчитанных на повышение уровня жизни граждан и укрепление безопасности государства. Они затрагивают сферы здравоохранения, образования, сельского хозяйства. В то же время такой важный ресурс развития, как культура, не учитывается в качестве самого главного и эффективного приоритета национальной политики. Во многом подобная ситуация объясняется сложившимися за многие годы стереотипными представлениями о культуре как сфере досуга, выполняющей, в первую очередь, компенсаторную функцию. Этим же определяется и так называемый «остаточный принцип», проявляющийся не только в финансировании разного рода культурных институтов и культурных проектов, но и в самом отношении к проблеме.

Подобное отношение было наглядно продемонстрировано при обсуждении на заседании правительства (16 декабря 2004 г. и 15 сентября 2005 г.) доклада министра культуры и массовых коммуникаций А. С. Соколова «Об основных направлениях государственной политики по развитию культуры и массовых коммуникаций в Российской Федерации», когда концептуальное обсуждение было заменено прагматическими требованиями определения первоочередного финансирования или решения судьбы тех или иных телевизионных передач.

**Лидия Ивановна Шишкина** — кандидат культурологии, доцент кафедры связей с общественностью Северо-Западной академии государственной службы.  
**Тамара Викторовна Савинкова** — кандидат культурологии, доцент кафедры связей с общественностью Северо-Западной академии государственной службы.

Между тем, по словам министра, к работе над Программой был привлечен широкий круг специалистов из Российской Академии государственной службы, Научно-исследовательского института искусствознания, Института философии Академии наук, Высшей школы экономики, Института проблем информационного права, Института проблем культурной политики и других научных учреждений.

Положения Программы были рассмотрены профессионалами отрасли на заседаниях Координационного совета по культуре, научно-методического совета и экспертных советов, созданных при Минкультуры России, на съездах деятелей культуры Северо-Западного, Центрального и Южного федеральных округов, а также в отдельных федеральных органах исполнительной власти, замечания и предложения которых были учтены. Проект Программы был положительно оценен экспертами Совета Европы.

В основу Программы, представленной А. С. Соколовым, положен основополагающий тезис о необходимости комплекса действий, «направленных на развитие культуры как ресурса социальной стабильности, духовного здоровья нации и национальной безопасности Российского государства»<sup>1</sup>. Подход к выбору приоритетов развития сферы культуры и массовых коммуникаций основан на таких принципиальных идеях, как сохранение и развитие единого культурного и информационного про-

странства России, сохранение многонационального культурного наследия народов России, совершенствование отечественных систем художественного образования, интеграция в мировой культурный процесс, укрепление положительного образа России и др.

Тот факт, что не все эти идеи были услышаны и поняты по существу, свидетельствует о том, что нынешнее поколение управленческих кадров недостаточно осознает социокультурные аспекты жизни, не готово к пониманию сложной специфики культуры как универсального феномена, именно своей универсальностью отличающегося от иных явлений общественной жизни. В сознании управленцев-практиков прочно укоренились представления о первостепенности экономических параметров развития общества, а ресурсы социально-культурной сферы воспринимаются как производные от них. Поэтому, как отмечает директор Института культурной политики М. Б. Гнедовский, о культуре «говорят с придыханием, но денег — не дают, ибо не видят, какая от нее может быть конкретная социальная и экономическая отдача»<sup>2</sup>. Но приоритеты культурной политики можно грамотно определить при безусловном признании социально-культурного детерминизма и широком понимании культуры, существующей в современной науке.

Культура — это исторически сложившаяся, подчиняющаяся объективным законам, саморазвивающаяся

<sup>1</sup> См.: Текст выступления Министра культуры и массовых коммуникаций Российской Федерации А. С. Соколова на заседании Правительства Российской Федерации // <http://www.culturemap.ru/news/1225>.

<sup>2</sup> Гнедовский М. Культурная политика для какой страны // Известия. 2005. 19 сентября.

ся и саморегулирующаяся система, объектом и субъектом которой является человек. Через вырабатываемые ею ценности, нормы, традиции она становится посредником между человеком и окружающим миром. Все, что окружает человека, — это культура в ее различных измерениях и семантике, и все социокультурные институты представляют собой институциональные формы культуры, выступающие как инструменты связи между культурой и социумом. В основе любого типа культуры лежат своя картина мира, концепция личности, собственная система ценностей. Меняющийся строй ума, различные трактовки смысла жизни и цели бытия, в конечном счете, и разделяют историю на эпохи. Культура является способом формирования национального сознания, формой национальной самоидентичности.

Подобная трактовка позволяет уяснить важность выработки стратегии культурного развития для современной России. Ведь не секрет, что корень сегодняшних российских бед не только в сфере экономической, но в проблеме национальной самоидентификации, в утрате русским человеком ценностных ориентиров. Лишенное мировоззренческого стержня, российское общество не в состоянии опереться на формализованные конструкции. Это усугубляется особой «идеологичностью» русского культурного сознания, которое не может довольствоваться в качестве целей жизни или целей общества решением чисто прагматических задач. А это напрямую определяет мотивацию, в том числе и трудового поведения нации. Совершенно ясно, что «уплата долга»

Всемирному банку или повышение ВВП не способна воодушевить русского человека на трудовые подвиги. Равно как не работают на российской почве и постулаты протестантской этики, во многом определившие благополучие современных западных стран. Без формирования мировоззрения и системы доминирующих ценностей невозможны ни усвоение новых политических и социальных институтов, ни эффективное использование новых технологий, ни подъем уровня жизни. А это и есть задача культуры как способа человеческой жизни и деятельности.

Сложность самого феномена культуры, национальные традиции, противоречивость нынешних исторических процессов делает очевидным тот факт, что разработка стратегических приоритетов культурной политики — это не проблема исключительно министерства культуры. Это проблема всего современного общества, в недрах которого трудно, болезненно, противоречиво вызревают новое мировосприятие, новая шкала ценностей. Процесс этот объективен. И государственная политика, если исходить из данного еще древними греками определения политики как *искусства* управления, должна заключаться, в первую очередь, в том, чтобы при учете общемировых культурных тенденций поддерживать те направления общественного развития, которые соответствуют особенностям национального культурного сознания, обеспечивают полноту человеческого существования. Исходные принципы культурной политики не могут вступать в противоречие с историей, а должны соответствовать основным тенденци-

ям объективных процессов развития общества.

Таким образом, культурная политика сегодня означает определение стратегического курса развития страны, обозначение приоритетов национального развития в самом широком спектре общественной жизни. Это прогноз будущего — не до 2010 г., как того требует от Министерства культуры Правительство, а по меньшей мере — в пределах жизни хотя бы одного поколения. Наконец, во многом это обеспечение национальной безопасности.

К сожалению, большинство представителей государственного управления к решению подобных задач не готово во многом потому, что до сих пор не изжито смещение кардинально различных понятий «культурная политика» и «управление культурой». Привычное стремление к «руководству культурой», заложенное знаменитыми «ленинскими принципами» и закрепленное опытом советской государственности, оказалось одним из самых прочных стереотипов управленческого сознания. Если в условиях тоталитарного государства оно выражалось в подчинении всех явлений и институтов культуры жесткому идеологическому диктату, то в настоящее время — в характерной для представителей технократического сознания абсолютизации «технологий», непоколебимом убеждении, что культура — это товар, потребительская услуга, за которую каждый платит, исходя из своих возможностей. Отраслевое понимание культуры как сферы развлечений, «культурного обслуживания», которой можно манипулировать в соответствии с интересами и уровнем потребностей отдельных групп или лично-

стей, вызывает хорошо знакомый соблазн что-либо запретить или поддержать (прежде всего — материально), не задаваясь вопросом о закономерности того или иного культурного процесса или явления.

Избежать таких заблуждений можно, если понять, что самые современные технологии мертвы без определения *стратегических целей* и задач. И эффективное *тактическое руководство* отраслю, включающей в себя учреждения культуры (театры, музеи, библиотеки, архивы и пр.), невозможно без стратегического программирования общественного развития. Это должно осознать современное поколение управленческих кадров. Не случайно все чаще в разного рода дискуссиях звучит мысль: время «бухгалтеров у власти», подсчитывающих сиюминутную выгоду, прошло. Время настойчиво требует политиков, мыслящих категориями не тактики, а стратегии.

Для того чтобы выработать приоритеты культурной политики как стратегии общественного развития, необходимо понимание современной социокультурной ситуации. Эпоха «слома», «рубежа» веков и тысячелетий обозначила смену культурных парадигм, переоценку ценностей, явившуюся следствием беспрецедентного по масштабу и глубине культурного кризиса. Выдающийся социолог и культуролог П. Сорокин еще в середине XX в. пророчески сказал о конце целого типа культуры — гуманистической культуры, корни которой уходят в эпоху Возрождения. Дав человечеству величайшие научные открытия, высокие образцы философской мысли и искусства, к XX в. она исчерпала свой твор-

ческий потенциал, переродившись в цивилизацию. Именно сменой форм культуры объяснял Сорокин смысл глобального кризиса, проявившегося в области политики, идеологии и искусства, усугубившегося на русской почве сменой национальной идентичности.

В настоящее время традиционные исторические формы культуры заменяются культурой **информационного общества**, формирующей новую картину мира и систему ценностей. Уходит в прошлое мир Нового времени, основанный на определенности национальных культур, устойчивости рациональных форм мироустройства. Современное человечество развивается в условиях **глобализации**, и именно эта универсальная идея станет культурной домини-

нантой нового века, а может быть, и формирующегося типа культуры. Наконец, современные социокультурные процессы породили и новый тип личности — человека **постмодернистского сознания**.

Многогранность проблем, выдвинутых современной социокультурной ситуацией и характеризующихся сложностью, остротой и неоднозначностью, обуславливают специфику современной государственной культурной политики.

Все эти важнейшие вопросы, естественно, привлекают специалистов разных отраслей знаний и могут быть предложены в качестве предмета осмысления и обсуждения.

# Региональная журналистика: особенности взаимодействия с местной властью

*Вертешин А. И.*

С начала 1990-х гг. в России создается новая система — региональная журналистика. Ее отличие от советских времен — наличие большего числа подсистем и связей, которые возникают за счет радикальных политических, экономических и социальных процессов на местах. Сегодня можно утверждать, что региональная журналистика — своего рода отражение трансформации общества, удаленного от политического центра. Подобный тезис позволяет предположить, что в каждом регионе — свои особенности политических процессов, в том числе участия местных журналистов в легитимации или делегитимации власти.

Сила и энергия политических, экономических и социальных процессов, если импульсы исходят от центральной власти, подобны расходящимся волнам от брошенного в воду камешка: их энергия уменьшается в зависимости от расстояния до центра — где-то в провинциальной глуши они затухают вообще<sup>1</sup>. Для того чтобы волны перемещались непрерывно, необходимо все время «бросать камешки». Например, из центра. Однако результаты при этом малоэффективны. «Бросать камешки» может и региональная журналистика. В нача-

**Алексей Иванович Вертешин** — кандидат политических наук, доцент Поморского государственного университета имени М. В. Ломоносова (г. Архангельск).

<sup>1</sup> Бакштановский В. И., Согомонов А. Ю. Конфликт инновации и традиции: дилеммы, ценностные суждения, выбор. — Тюмень, 1990.

ле XXI столетия в ней появились черты, позволяющие судить: это автономная система. Но в ней существуют элементы, аналогичные тем, что имеются у центральной (см. табл. 1).

По данным Федерального агентства по печати и массовым коммуникациям, общий годовой тираж российских газет в 2004 г. составил 8,5 млрд экземпляров, 90% из них приходится на региональные и местные издания. Если говорить об их названиях, то на Москву и Санкт-Петербург приходится не более 10% общего количества наименований газет России.

Газеты все больше рассматриваются как политический ресурс власти. Только в Московском регионе около 130 печатных СМИ финансируются местными органами власти и распространяются на бесплатной основе<sup>2</sup>.

Как любая система, региональная журналистика, особенно та, что участвует в легитимации местной и центральной властей, развивается под влиянием внешней среды. Политико-экономические факторы, прежде всего социально-экономическое развитие региона, — важнейшие для развития журналистики. Под этим понятием следует понимать платежеспособность населения и его возможности выделять средства на удовлетворение собственных культурных потребностей (приобретать печатные СМИ, компьютеры и обеспечивать себя Интернет-услугами).

В регионе должна быть зрелая экономическая элита, создающая социально-политический фон бизнесу.

Она заинтересована в развитии журналистики потому, что для собственной безопасности и развития ей необходим нейтралитет населения по отношению к приватизации, распределению регионального бюджета, земельных участков в пользу частного бизнеса, нарушению трудового законодательства и так далее.

На развитие местных средств массовой информации влияет инфраструктура экономики — наличие учебных заведений, обеспечивающих предприятия и организации квалифицированными кадрами. Наконец, в регионах необходимо создавать политический фон бизнеса. Немаловажную роль в этом играет интеллигенция, в том числе и журналисты, влияющие в целом на поведение электората и зачастую определяющие исход выборных кампаний.

PR и рекламный бизнес в которых задействовано журналистское сообщество, способствуют развитию экономических отношений на местах. Журналисты активизируются в выборных кампаниях и для изменения электорального поведения населения. Журналисты, которые участвуют в PR и рекламных выборах акциях, не только участники политического процесса, они способствуют изменению политического пространства регионов, поскольку благодаря их усилиям появляются новые политические лидеры, изменяется элита. На изменение политического пространства также влияют особенности политической культуры региональных журналистов. Очевидно, что они во многом отражают элементы местной

<sup>2</sup> См.: Доклад Федерального агентства по печати и массовым коммуникациям. 2005 г. Состояние, тенденции и перспективы развития // [www.fapmk.com](http://www.fapmk.com).

**Таблица 1. Параметры системного анализа региональной и центральной журналистики<sup>3</sup>**

<b>Параметры системного анализа</b>	<b>Система региональной журналистики</b>	<b>Система центральной журналистики</b>
Границы воздействия	В рамках региона, города, района, обозначенная подпиской, розничной торговлей, распространением телерадиосигналов	Слабая выраженность границ, поскольку основная информация отражает деятельность Москвы, Санкт-Петербурга
Наличие централизованности, главного элемента	Главные: экономическая подсистема — в региональных центрах, кадровая — на местном уровне	Главная: экономическая подсистема
Связи с внешней средой	Основные функциональные связи с внешней средой региона	Основные функциональные связи с внешней средой Москвы, Санкт-Петербурга
Проявление целостности при связях с политической властью	Наличие признака целостности: изменения во властных структурах региона приводят к изменению системы в целом	Отсутствии признака целостности: изменения в центральной власти не изменяют систему журналистики
Проявление обособленности при связях с политической властью	Изменение в каждом элементе системы зависит от свойств этого элемента	Изменение в каждом элементе системы зависит от свойств этого элемента
Открытость/закрытость системы	Открытость: обмен информацией, создание связей с внешней средой. Это свойство обусловлено приближенностью к населению, властным структурам, аудитории	Частичная закрытость, проявляемая в дозированном обмене информацией с внешней средой, следовательно, в формировании с ней связей
Адаптация системы	Элементы реагируют на изменение окружающей среды	Элементы реагируют на изменение окружающей среды
Обучаемость системы	Обучение происходит за счет получения информации из внешней среды одним или несколькими элементами (кадровый, технологический)	Обучение происходит за счет получения информации из внешней среды одним или несколькими элементами (кадровый, технологический)

<sup>3</sup> В основе анализа: *Шавель С. А.* Системный анализ объекта исследования // Социология: Энциклопедия. — Мн.: Книжный Дом, 2003.; *Плотинский Ю. М.* Модели социальных процессов. — М.: Логос, 2001.

политической культуры и становятся рупорами политических сил.

Благоприятные географические особенности, например, наличие развитой структуры дорог с твердым покрытием, также способствует формированию системы печатных СМИ, поскольку данный фактор резко снижает расходы на доставку, следовательно, на размер подписной цены. Все это благотворно сказывается на увеличении тиражей, доступности изданий широкому кругу читателей. И наоборот, наличие всевозможных препятствий — рек и болот, горных цепей, препятствует транспортировке печатных СМИ до удаленных мест в регионах, резко увеличивает подписные цены, приводит к сокращению тиражей.

Сегодня система региональной журналистики продолжает эволюционировать. Об этом свидетельствуют следующие факторы:

- 1) в конце XX в. процессы легитимации новой российской власти ускорились благодаря динамике политических процессов в регионах, а также влиянию местных печатных и электронных СМИ;
- 2) в целом в регионах увеличились тиражи региональных газет и журналов, появились местные телерадиокомпании;
- 3) наметилось увеличение объемов рекламы, направляемых в регионы;
- 4) эволюция региональной журналистики происходит за счет отрицания сложившихся ранее структур и связей, элементов системы. Эти процессы сопровождаются кризисны-

ми ситуациями и кризисами в самой системе.

Наиболее ярко выраженными являются кризисы, вызванные:

- внутренними противоречиями: например, кризис в творческих подходах в журналистике, изменения в менеджменте и маркетинге, приведшие к потере значительной части аудитории. В качестве примера может служить смена руководства и кадрового состава в редакциях: на смену прежнему составу приходят новые, в основном молодые специалисты, обладающие другими знаниями, не имеющие опыта работы в журналистике советского типа;
- влиянию внешней среды: например, изменение налогового законодательства, рекламной политики, несовершенства образовательной системы: например, кризис создает система регионального журналистского образования, не способная обеспечить в полном объеме подготовку кадров для местных СМИ.

В системе региональной журналистики можно обнаружить неравновесие, вызванное влиянием внешней среды. СМИ изолированные, избегающие кризисов, не способные воспринимать процессы извне, переходят в стадию равновесия и далее не способны к развитию и самоорганизации. Замкнутость, невосприимчивость журналистского сообщества к новой информации, функционирование в рамках определенной заданной схемы оборачивается неспособностью к качественному развитию.

Наличие связей — положительных (обеспечивающих восприимчивость системы к изменениям во внешней среде)<sup>4</sup> и отрицательных (связанных с сохранением сложившихся элементов)<sup>5</sup> — позволяют говорить об эволюционном развитии системы. Абсолютизация каждой из них приводит к разрушительным последствиям — соотношение же положительных и отрицательных связей обеспечивает устойчивость и изменчивость, а в целом — эволюцию в системе.

Эволюция в системе региональной журналистики не проходит равномерно. Как правило, это скачкообразный бифуркационный процесс: система проходит через состояния устойчивости и неустойчивости. При этом она выходит на более высокий уровень развития или низкий — что зависит от наличия и качества ее элементов. Так, внедрение компьютерных технологий, цветная печать в полиграфии в 1990-х гг. изменили творческие подходы в редакциях печатных СМИ. Нынешние модернизации в электронных средствах массовой информации, переход на цифровые технологии, также заставят изменяться журналистское сообщество, занятое в этом секторе.

Региональное политическое пространство создает информационный

алгоритм местным СМИ и журналистике и в определенной степени также направляет эволюцию системы региональной журналистики. Именно в политической среде формируются модели отношений «власть — население», «власть — журналистика», «власть — местная элита», «местная власть — центр» и прочее, влияющие на легитимационные процессы. В рамках регионального политического пространства создается политическая культура населения, определяющая «цвет» региона — красный, розовый, зеленый и так далее — по поддержке российских реформ и центральной власти.

Ряд исследователей высказывают идею, что в каждом регионе за годы реформ сформировался свой политический режим<sup>6</sup>.

Другие исследователи определяют региональные политические режимы по уровню демократии в провинции: делегативная, просто демократия, авторитарная демократия, полуавторитаризм и тоталитаризм. Если следовать предложенному методу, можно говорить о различных типах систем средств массовой информации и развития журналистики в каждом из российских регионов<sup>7</sup>.

Можно говорить об информации и коммуникациях как основополага-

<sup>4</sup> В центральных СМИ (Коммерсантъ, Аргументы и факты, Экономика и жизнь и др.), а также в провинции были созданы структуры, позволяющие развиваться в рыночных условиях — службы доставки, рекламы и т. п.

<sup>5</sup> Районные газеты Архангельской области отказались объединяться в единый холдинг, который мог бы формироваться в рамках современной экономики.

<sup>6</sup> Баганина И. А. Политическое управление в регионе: состояние, тенденции развития. Автореферат дис. к. полит. н. — Тула, 1997.; Богомолова И. Ю. Формирование региональных политических режимов в России. Автореферат дис. к. полит. н. — Ставрополь, 2004.

<sup>7</sup> См.: Вартунян А. А. Региональный политический процесс в России: динамика, тенденции, особенности. Автореферат дис. д. полит. н. — М., 2005.

ющих в региональных отношениях между властью и журналистикой. Налицо признаки коммуникационной власти (согласно терминологии Ю. Хабермаса), которая обеспечивает связи с помощью:

- дозированной информации для манипулирования поведением журналистов. Это осуществляется в ходе проведения пресс-конференций, распространения пресс-релизов;
- формирования коммуникационных технологий, способствующих расширению возможностей региональных элит осуществлять свое господство — за счет создания Интернет-сайтов властных структур, проведения конкурсов на лучшее освещение деятельности органов власти;
- перемещения информации из неофициальных каналов в официальные — это делается для усиления авторитета властных структур, поскольку информация не является секретной или ДСП;
- облегчения доступа журналистов к информации властных структур на определенных этапах развития региональных политических отношений, например, при обсуждении программ развития региона, организационного преобразования системы власти.

На вовлечение в региональные легитимационные процессы журналистики, не связанной с политическими партиями и организациями, влияет наличие в них развитых партий и об-

щественных организаций. Именно они создают определенный политический фон циркулирующим информационным потокам.

Следует признать, что количество партийных СМИ и степень их распространения в регионе не зависят от политической активности партий и общественных движений. Причина простая: у местных организаций ограниченные финансовые ресурсы. То есть следует говорить о наличии доминирования журналистики и средств массовой информации, которые определяют политическое информационное пространство, а также о политической культуре населения, которая способствует восприятию легитимационной информации.

На легитимационные возможности журналистики и средств массовой информации оказывает влияние структура и особенности экономического развития регионов. По наличию в них промышленно-финансовых групп, распространению финансовых потоков и их коммерческой агрессивности можно судить о:

- степени политизированности СМИ;
- профессионализме и политической стратификации журналистов;
- уровне взаимодействия журналистов с экономической властью;
- степени лоббирования журналистикой интересов ПФГ;
- заинтересованности журналистов в обеспечении социальной политики.

Система региональной журналистики, сформировавшаяся на обшир-

ных пространствах России, отличается сложностью и потому неустойчивостью. В ней происходят постоянные изменения эволюционного характера. Следует предположить следующие варианты ее развития.

Региональная журналистика занимает лидирующее место в провинции, «вытесняя» центральную. Для реализации подобной стратегии необходимы ресурсы, прежде всего финансовые. Если представить, что данный вариант реализуется, то журналистское сообщество консолидируется с местной элитой.

Региональная журналистика будет «вытеснена» центральной. В этом случае население провинции станет

аудиторией центральных СМИ, подготавливающих некие выпуски местной информации в своих изданиях, теле-радиоканалах, что сегодня и делается на широком пространстве России.

На наш взгляд, более предпочтительным является вариант развития в провинции региональной и центральной журналистики в рамках алгоритма, задающего тональность, качество информации. Однозначно, что этот союз будет соответствовать векторам реформ в стране. В первом и во втором случаях журналистика обречет себя на застой, следовательно, деградацию.

# Гендерные аспекты теории принятия решений (по материалам обследования педагогов и менеджеров промышленности и сферы услуг)

*Белякова Л. Ю.*

**П**ринципиальные изменения в общественной жизни значительно повысили спрос на смелость и самостоятельность в решении сложных стратегических задач и поиске принципиально новых, неординарных путей развития предпринимательской деятельности.

Предпринимательству, как особому виду хозяйственной деятельности, по мнению академика Л. И. Абалкина, «присуще новаторство, приводящее к нарушению рыночного равновесия». В качестве признаков предпринимательской деятельности им рассматриваются инициатива, риск, комбинация факторов производства и нестандартность решений<sup>1</sup>.

Новизна как черта, присущая новаторству, предполагает социальную смелость, мужество, решительность действий и поступков. Без этого невозможно выйти за пределы привычной, стандартной профессиональной деятельности. Новаторство выступает в виде самостоятельных инициативных, обладающих новизной действий субъ-

**Лариса Юрьевна Белякова** — кандидат педагогических наук, доцент кафедры социологии и социальной работы СЗАГС.

<sup>1</sup> Абалкин Л. И. Российское предпринимательство: связь времен // Экономическое возрождение России. 2004. № 1. С. 76.

екта, направленных на реализацию социально значимой цели. Невозможность предсказать конечный результат приводит к тому, что процесс выработки, подготовки и реализации инициативы всегда сопряжен с ситуацией неопределенности и риска. Вместе с тем многочисленные эксперименты по выработке решений в условиях неопределенности свидетельствуют о том, что люди достаточно часто и упорно отклоняются от ясного, логичного, рационального поведения<sup>2</sup>.

Решение как социальное явление, сопровождающее любой вид деятельности, — требует наличия двух условий — выбора и ответственности. Наряду с объективными условиями при принятии решений немаловажное значение имеют субъективные факторы, которые характеризуют того, кто принимает решение. Особую важность приобретает такое качество, как готовность личности к принятию сложных решений, и особенно в ситуации морального выбора<sup>3</sup>.

Анализ эффективности принятия решений можно провести, используя социальную концепцию пола (или гендерный подход). Петербургский психолог И. Клецина пишет о том, что гендерный подход предлагает новый способ познания действительности, в котором отсутствует поляризация и иерархия «мужского» и «женского», поскольку противопоставление и неравноценность мужских и женских черт личности, образа мыслей, особенностей

поведения закрепляют связь между биологическим полом и достижениями в социальной жизни<sup>4</sup>. Тем самым применение гендерного подхода позволит найти новые пути повышения эффективности процесса принятия решений.

Цель проведенного нами эмпирического социо-психологического исследования состоит в анализе готовности менеджеров-женщин к принятию эффективных решений.

Для достижения цели было необходимо решить следующие задачи:

- изучить распределение менеджеров мужчин и женщин в управленческой иерархии организации,
- обозначить и проанализировать социально-психологические детерминанты гендерной дифференциации принятия решений.

Приступая к исследованию, мы предполагали, что:

1. Гендерные стереотипы мешают эффективной и успешной работе менеджеров-женщин и негативно влияют на процесс принятия решений в организации.
2. У менеджеров-женщин имеется ряд личных качеств, которые определяют их готовность к принятию эффективных решений.

В частности:

- высокая степень информированности в профессиональной области;
- концептуальность мышления;

<sup>2</sup> См.: *Абрамова И. Г., Белякова Л. Ю.* Управленческая компетентность. — СПб.: ИСПиП, 2003. С. 83.

<sup>3</sup> *Тутушкина М. К.* Практическая психология для менеджеров. — СПб., 2002. С. 84.

<sup>4</sup> *Клецина И. С.* Гендерные барьеры на пути личностной самореализации // Психологические проблемы самореализации личности / Под ред. Л. А. Коростылевой, Л. А. Головей. Вып. 3. — СПб., 1999. С. 155.

- конкретность и продуманность планов действий;
- моделирование предстоящей активности;
- особенности рефлексии, самоанализа и самооценки.

3. Мужское доминирование в коллективе влияет на профессиональное поведение женщины в ситуации выбора и принятия решения.

В исследовании приняли участие 297 человек, которые заняты в сферах образования и туризма, а также в деревообрабатывающей промышленности Ленинградской области. Исследование проводилось в сентябре 2005 г. Распределение мужчин и женщин в управленческой иерархии, уровень их профессиональной подготовки, карьерный рост мы исследовали, используя сведения по учету персонала и внутренние приказы предприятий.

Для определения готовности менеджеров-женщин к принятию эффективных решений были проведены анкетный опрос, тестирование, использовался метод включенного наблюдения как в рабочее время, так и в ходе специально организованных деловых дискуссий, в деловых играх и тренингах.

Данные нашего исследования подтверждают мнение Е. Капусткиной о том, что женщины прочно заняли одну нишу и «начинают постепенно осваивать типично мужские сектора бизнеса». В некоторой степени это свидетельствует об успешности процесса адаптации к «мужским играм в бизнес»<sup>5</sup>.

За последние три года по данным статистики<sup>6</sup> на 23% увеличилось число менеджеров-женщин, занятых в сфере туризма, услуг и сервиса. В системе государственных и негосударственных образовательных учреждений для детей дошкольного и школьного возраста среди менеджеров доминируют женщины (93% всех занятых). По данным кадровой службы среди первых руководителей 17 предприятий в сфере промышленного производства лесопромышленного комплекса, участвующих в исследовании, женщин не оказалось, хотя треть предприятий зарегистрировано на «женское имя». Среди финансовых, коммерческих, исполнительных директоров — 68% женщин. В туристических компаниях — 74% менеджеров-женщин и 71% женщин-руководителей. Большинство из опрошенных нами женщин-менеджеров (76%) имеют определенное представление о том, что им нужно для профессионального совершенствования, но у большинства отсутствуют материальные средства для реализации профессиональных планов.

Стремление к карьерному росту наиболее слабо выражено у женщин, работающих на деревообрабатывающих предприятиях. Только 8,1% опрошенных женщин хотели бы возглавить предприятие. Это связано с нестабильностью рынка, со страхом и неумением работать в сложной теневой экономике, отсутствием ясных перспектив в развитии всего лесопромышленного комплекса. Негативное отно-

<sup>5</sup> См.: Капусткина Е. Факторы предпринимательского успеха женщин // Вариации на тему гендера. — СПб.: Алетейя, 2004. С. 63–64.

<sup>6</sup> См.: <http://www.gks.ru>

шение к условиям развития предпринимательства в этой отрасли высказали 94% опрошенных нами менеджеров-женщин, в сравнении с 23% в сфере услуг и 17% в сфере образования. Среди менеджеров-мужчин, занятых в лесопромышленном комплексе, 67% опрошенных в основном устраивает сложившаяся ситуация («не было бы хуже»). Развитие этого вида бизнеса требует больших капиталовложений, постоянной модернизации предприятий, устойчивой сырьевой базы. В настоящее время ни по одному из этих показателей нет «правил игры». В силу этих причин присутствие женщин-менеджеров в этом бизнесе имеет скорее номинальное, чем определяющее значение.

Анализ данных проведенного исследования подтверждает наши основные гипотезы.

*Во-первых*, гендерные стереотипы мешают эффективной и успешной работе менеджеров-женщин и влияют на процесс принятия решений в организации в целом. Был выявлен ряд ограничений, которые продуцируются коллегами (менеджерами-мужчинами) и мешают эффективной и успешной работе менеджеров-женщин. К таковым были отнесены:

- неумение и нежелание менеджерами-мужчинами признать свою некомпетентность по конкретной проблеме даже в ситуации, когда она вызвана объективными обстоятельствами.
- «Жесткие» профессиональные установки и профессиональный опыт менеджеров-мужчин делают перестройку любых управленческих про-

цессов весьма сложными и конфликтными.

- Мягкое, деликатное поведение женщины-менеджера и недостаточная твердость в суждениях воспринимаются менеджерами-мужчинами как необоснованная и несостоятельная позиция при принятии решений.
- Значительные успехи в саморазвитии менеджеров-женщин вызывают раздражение у коллег-мужчин и не способствуют карьерному росту женщин.
- В большинстве менеджеры-женщины достаточно динамичны, однако склонны избегать острых ситуаций, они в интересах личной безопасности уходят от прямых столкновений в процессе принятия решений.
- Недостаток творческого подхода у менеджеров-мужчин к решению управленческих задач выражается в принятии стандартных (стереотипных) решений, что не способствует позитивным изменениям в развитии организации.
- Менеджеры-мужчины более озабочены карьерным ростом, поэтому не вступают в зону риска и не выдвигают новые идеи, а зачастую чужие и особенно женские идеи, высмеивают, как «несерьезные» и «поверхностные».
- Существенным ограничением являются двойные стандарты в оценке результатов деятельности менеджеров-мужчин и менеджеров-женщин.

*Во-вторых*, поведение менеджера-женщины является рациональным в процессе принятия решения в той мере, в какой она свободна от лишних эмоций, приспособлена к социальной среде. На формирование практической готовности менеджера-женщины к принятию эффективных решений оказывают влияние следующие факторы:

- характер целей и степень их определенности;
- конкретность задачи;
- степень зависимости от обстоятельств и условий;
- объем информации и определенность ситуации;
- самостоятельность в выборе альтернатив;
- логичность, последовательность, хладнокровие в реализации принятых решений.

Если профессиональные цели, планы, направленность менеджера-женщины соразмерны с объективными условиями и внутренними возможностями, тогда они реалистичны, рациональны и эффективны.

В ходе исследования были получены и непредполагаемые результаты. Установлена взаимосвязь готовности к принятию инновационных решений с профессиональной направленностью менеджера-женщины и ее способностью к рефлексии. Ключевым в профессиональной направленности менеджера-женщины на смелое, творческое, инновационное поведение выступает ее способность задуматься о последствиях принятых решений. Женщины-менеджеры, откладывающие принятие решения, мотивируя это недостаточностью информации или

другими обстоятельствами, обычно не склонны к самоанализу («и так все ясно» — их типичный ответ). В группах, где проводились исследования, проявилась тесная связь между устойчивостью профессиональной направленности женщин-менеджеров и доминантой «на другого человека». Сравнительный анализ результатов показал также тесную связь между склонностью к компромиссу и ориентацией на свое «Я», мнение окружающих, членов коллектива. Чем меньше ориентация на свое «Я» и больше на мнение коллектива, тем ярче стремление к компромиссу при поиске и выборе решения. Инновационная смелость в принятии решений, в первую очередь, связана со способностью к самоанализу, к неконформизму и смелостью в освобождении от психологических барьеров, созданных гендерными стереотипами и затрудняющими профессиональную деятельность.

*В-третьих*, мужское доминирование в коллективе оказывает влияние на профессиональное поведение женщины в ситуации выбора и принятия решения. По-прежнему существует мнение, что женщине не место в бизнесе, женский стиль управления с деликатным обращением с сотрудниками не уместен. В исследовании менеджеров-женщин, занятых в управлении деревообрабатывающими предприятиями ежедневно наблюдалась ситуация, когда менеджер-женщина фактически принимала все управленческие решения в своем подразделении, несла в полной степени ответственность за результаты и при этом играла роль скромного и незаметного сотрудника.

Результаты проведенного исследования вполне согласуются с выводами, сделанными И. Клециной о том, что главными детерминантами гендерных характеристик поведения служат социальные ожидания, роли и конвенциональные требования половой адекватности поведения<sup>7</sup>.

Мужское доминирование в коллективе влияет на профессиональное поведение женщины в ситуации выбора и принятия решения. Изменение позиции, определяющей пол в

качестве первопричины психологических характеристик поведения и социальных ролей личности, позволяет гармонизировать деловые отношения и реконструировать сценарии, навязанные системой полоролевых представлений. А это дает возможность менеджерам-женщинам переоценить и активизировать ресурсы для выбора субъективных стратегий самореализации личности в разных сферах предпринимательской деятельности.

<sup>7</sup> Клецина И. С. Указ. соч. С. 164.

# О связи философии и социологии (к деконструкции одного философского сюжета)

*Кашина М. А.*

Поводом для написания этой статьи стал выход в свет сборника материалов двух конференций философского факультета Санкт-Петербургского государственного университета «Философские пиры Петербурга»<sup>1</sup>.

Сами конференции уже стали достоянием истории: первая «Философия пира» состоялась в 1999 г., вторая «Языки еды» — в 2002 г. Обсуждаемая на них тема вполне философская — застолье, еда (что, как, зачем, сколько, почему так, а не иначе...). Философы вообще вольны в выборе тем, что и делает их философами в отличие от представителей конкретных наук, жестко привязанных к своей предметной области. Тем не менее выбор темы для обсуждения, разумеется, не случаен. 1999 год — время для нашей страны памятное, люди только начинали приходить в себя после августовского дефолта 1998 г. И, надо думать, многим свои праздничные настроения и гастрономические пристрастия пришлось поумерить. 2002 г. менее примечателен, хотя интересно, что философы решили вернуться к обсуждению темы застолий, переведя разговор в более практическое русло, в обсужде-

**Марина Александровна Кашина** — кандидат философских наук, доцент, заведующая отделом аспирантуры Северо-Западной академии государственной службы.

<sup>1</sup> Философские пиры Петербурга: Материалы конференций 1999 и 2002 гг. — СПб.: Изд-во СПбГУ, 2006.

ние вкусов, диеты, а также разного рода напитков. К сожалению, неясно, будет ли у этого проекта продолжение, состоится ли третья конференция.

Теперь следует объяснить, зачем мне, социологу, заниматься деконструкцией философских текстов. Огюст Конт, создавая в XIX в. науку об обществе, резко критиковал метафизику за ее, по его мнению, неспособность помочь общественному управлению и делу реального социального прогресса. Впрочем, сам он не избежал участи философа, положив начало философской школе позитивизма, лишний раз доказав, что настоящая социальная (сейчас говорят, что уже и естественная) наука не существует и не может существовать вне и помимо философского дискурса.

Современная российская социология находится в сложном положении. Отказавшись от марксизма-ленинизма и теории научного коммунизма как формационной социологии, она ринулась осваивать западные теоретические подходы, начав, естественно, с grand-теорий. Пока дело ограничивалось переводами непереуверенных во времена классиков и шло знакомство с чужими достижениями, проблем не было. Но потом встал вопрос об отечественной социологической школе. Мы не подходим под западные (да и под восточные тоже) стандарты, поскольку наше общество является кризисным, транзитивным и т. п. Отечественные социологи постарались заимствовать и усовершенствовать из мирового опыта все, что могло быть

заимствовано, прежде всего методы и технику исследования, а также ряд теорий среднего уровня. Теория социальной стратификации пришла на смену известной классовой модели общества. Исторический материализм сменился теорией «активного рефлектирующего характера поведения человека», утверждающей, что «человеческое поведение не является результатом действия сил, которые индивиды не контролируют и не понимают», субъект действия одновременно и создает правила, и их воспроизводит. В результате социальная система из совокупности стабильных элементов (социальных институтов, слоев, групп) и связей между ними превращается в сумму социальных практик<sup>2</sup>.

Другими словами, нет неумолимого хода истории, а есть объективные законы и структуры, имеющие субъективную природу. Мир таков, каким мы его себе представляем. В философском отношении этот тезис нашел свое отражение в философии постмодерна и теории социального конструирования, для социологии он стал призывом рассматривать не только социальные структуры, но и жизненные миры людей.

Вопрос о том, что приоритетно — социальное действие или структура, мучает мировую социологию, как минимум, последние полвека, после того как был подвергнут сокрушительной критике структурно-функциональный анализ Т. Парсонса. Но нас, в первую очередь, волнует не теоретический анализ, а практический во-

<sup>2</sup> Громов А. И., Мацкевич Ю. А., Семенов В. А. Западная социология: Учебное пособие для вузов. — СПб.: «Изд-во ДНК», 2003. С. 524–525.

прос. А именно, что делать рефлектирующим индивидам или дифференцирующимся системам (для нас, по большому счету, все равно кому из них), чтобы российское общество из состояния перманентного кризиса перешло в состояние устойчивого развития?

Здесь опять возникает философский вопрос — о целях и критериях развития. Вернусь к О. Конту. Конечные вопросы о смысле жизни и бытия, о том «почему?» и «зачем?» он адресовал метафизике, оставив социологии лишь практический вопрос «как?». Но решить «как», не зная «что», невозможно. В отечественной философии есть замечательная дискуссия по поводу целей развития, начавшаяся еще в XIX в. и получившая название «спора западников и славянофилов». Точка в ней до сих пор не поставлена (достаточно вспомнить работы, например, московского философа и политолога А. С. Панарина), и вряд ли в обозримом будущем эту точку поставят. Но если философская традиция в России более или менее не прерывалась, многие отечественные философы работали на Западе, но думали о России, то о социологической традиции этого не скажешь. Из отечественных социологов мировое признание получил лишь П. А. Сорокин, но и он был выслан из страны в 1922 г., и его анализ российской действительности ограничивается дореволюционным и революционным периодами, также и началом 1920-х гг. Одни из самых известных его работ связаны как раз с этим периодом: «Россия после НЭПа» (1923 г.). «Социология революции» (1925 г.).

Социолог, в отличие от философа, всегда работает с фактами окру-

жающей его действительности, его теории появляются как обобщение эмпирических данных. Наши данные никто не собирал и не анализировал, по меньшей мере, с конца 1920-х гг. до начала 1970-х. Я сейчас не говорю о закрытых исследованиях, проводившихся по заказу партийных органов, говорят, что они были, но их результаты все равно никому не известны, поскольку шли под грифом ДСП. Только в 1972 г. начал издаваться первый профессиональный журнал советских социологов «Социологические исследования», в котором публиковались данные конкретных исследований.

Сейчас ситуация качественно иная — данных более чем достаточно, но нет теории, эти данные концептуализирующей. Мы можем пытаться использовать в качестве некой логической основы анализа (фрейма) западную теорию, но если очки подобраны неумело, то видно через них хуже, чем без них, или восприятие искажается настолько сильно, что объект совсем на себя не похож. Другое дело, что надо найти в себе смелость и/или разумность признаться в том, что нужны другие очки.

Вернемся к вопросу о целях. Куда идет западное общество, его теоретики более или менее понимают: от модерна к постмодерну, от унификации и стандартизации к уникальности и неповторимости, от иерархических структур к сетевым и матричным и т. д. Правда, ценой свободы оказываются разорванность и мозаичность личности, появление клипового сознания вместо целостного, виртуализация социальных отношений и т. д.

Все это очень интересно, но не о нас. Ученые до сих пор не решили, куда отнести Россию по шкале «традиционные — современные» общества. Москва, наверное, уже в постмодерне, а с точки зрения информационных технологий кое-кого уже и обошла, а республика Тыва — в полном смысле традиционное, аграрное общество, вдобавок, очень бедное, какой уж там Internet. Как можно ставить перед собой цель создать общество массового потребления, когда треть населения живет за чертой бедности? Когда наши люди станут богаче, и средний класс составит 80%, тогда мы, конечно, порассуждаем об опасностях постмодерна. Но пока средний класс, по самым оптимистическим оценкам, не превышает у нас 15–20%, сейчас-то на какую теорию опереться?

Мне кажется, что более продуктивным для развития нашей социологии может оказаться путь не прямого заимствования западных теоретических конструкций, а путь выращивания отечественной социологической теории из отечественной же философии. Марксизм рефлектировал ситуацию Западной Европы, прежде всего Германии, Франции и Англии, ленинизм был создан как теория развития России. Одна из самых социологических работ Ф. Энгельса «Положение рабочего класса в Англии». «Развитие капитализма в России» В. И. Ленина по праву считается образцом анализа социальной структуры общества, находящегося на этапе перехода от феодализма к капитализму.

Грань между социальной философией и социологией, конечно, существует, но от западной grand-тео-

рии до отечественной социологии куда дальше, чем от отечественных философов до отечественных социологов. Специфика философии — предельный уровень абстракции, обобщение в понятийной и символической форме живой социальной реальности. Не в последнюю очередь это обобщение жизненного опыта автора, который вырос и сформировался как мыслитель в условиях нашей реальности, а не западной. И даже если он строит свою теорию, рефлектируя на базе западных источников, он все равно пишет о своем жизненном мире, сформированном в России. Социолог не может этого сделать в силу специфики предмета изучения, метода своей науки, уровня обобщения, возможного в рамках социологической теории. Именно поэтому философское прочтение социальных отношений может и должно стать отправной точкой социологического (в том числе эмпирического) анализа.

Сказав все это, перейдем к деконструкции (иногда говорят расколдовыванию) текстов петербургских философов, обсуждавших проблему еды и праздников (пиров) в эпоху одного из самых тяжелых периодов в новейшей истории России. Нам нужно будет решить две взаимосвязанные задачи: найти в тексте отражение реалий нашей жизни, с одной стороны, а с другой — обнаружить в нем методологические ориентиры анализа этих самых реалий.

В качестве объекта деконструкции была выбрана одна из центральных статей «Философских пиров Петербурга» текст А. Секацкого «Феномено-

логия и ноуменология вампиризма»<sup>3</sup>. То, что эта статья одна из центральных, свидетельствует как аннотация к сборнику, так и вхождение Александра Куприяновича Секацкого в состав редколлегии. Сразу приношу извинения за обширное цитирование, но без него смысл дальнейших рассуждений может оказаться непонятным.

Итак, первый шаг автора — констатация возрождения интереса к теме вампиров, прежде всего посредством кинематографа. Надо сказать, что в статье рассмотрение темы ограничивается только вампирами кровососущими, хотя сегодня в общественном сознании не менее ярко представлен образ вампира энергетического (достаточно взглянуть на последнюю страницу любой рекламной газеты, где предлагаются самые современные технологии борьбы с ними). Видимо, это связано с темой конференции: кровь можно интерпретировать как еду сразу и напрямую, энергию таким образом рассматривать сложнее.

Вампир — фигура трагическая. Он, конечно, враг всего живого, поскольку стремится живое жизни лишить, выпив из него кровь. С другой стороны, он не виноват в том, что он такой, что он слышит зов крови, который не слышат другие, он орудие Океаноса — «единой стихии, включающей в себя внешний всеобъемлющий круг метаболизма — или собственно мировой океан, первичную среду жизни — и внут-

ренние круги кровообращения, автономизированные, изъятые из единого потока отдельной телесностью. <...> Разобщенность двух кругов циркуляции не отменяет их первоначального родства. Влечение к утраченному единству живого, к пресловутому телу-без-органов, точнее говоря, к зародышевому, общеродовому телу без организмов — таков конечный адресат первичного позыва, перехваченного и явно услышанного вампиром»<sup>4</sup>. Задача состоит в том, чтобы вырваться за поставленные пределы (в том числе наличие отдельных эгоистичных организмов), преодолев разобщенность кровообращений по индивидуальным типам<sup>5</sup>.

Трагичность судьбы вампира не только в том, что он слепое орудие природы (Океаноса), но и в том, что ему никогда этого не понять. «Услышав зов крови, зов Океаноса человек мгновенно становится вампиром, он не мучает себя рефлексией, желаниями и проекциями воли»<sup>6</sup>. И в этом состоит разница между анимацией и одухотворением. Вампиры лишены души <...> вампир не может быть ни душевным, ни великодушным, ни малодушным. Он просто теряет душу и принадлежит Океаносу, совершенно не задаваясь вопросом «почему?».

Есть два основных состояния: суперанимация и «штормящий Океанос», разрушающий дистрибуцию вампириона». Проще говоря, когда энергии (крови) становится слишком много, Океа-

<sup>3</sup> Секацкий А. К. Феноменология и ноуменология вампиризма // *Философские пиры Петербурга: Материалы конференций 1999 и 2002 гг.* — СПб.: Изд-во СПбГУ, 2006. С. 209–249.

<sup>4</sup> Там же. С. 213.

<sup>5</sup> Там же. С. 220–221.

<sup>6</sup> Там же. С. 247.

нос начинает бушевать, выходит из берегов, уничтожая отдельных вампиров. Таким образом, ответ на вопрос, почему вампиры не уничтожили все живое — прост, потому что вампирион (сообщество вампиров) с неизбежностью (если что-то не остановило его раньше) доходит до состояния штормящего Океаноса, а управлять этим состоянием, как любой другой стихией невозможно. Штормящий Океанос, как уже говорилось, разрушает тела вампиров, тем самым лишая себя притока свежей крови, новой энергии, и успокаивается. Но! Вампирион, не дошедший до состояния шторма, может впасть в анабиоз и ждать следующего удобного случая для пробуждения, тела-то вампиров в этом случае не погибли, они вполне пригодны после пробуждения для целей разрушения внутренних индивидуальных кругов кровообращения.

Из всего вышеизложенного возникает ряд практических вопросов. Откуда взялись первые вампиры, какую роль они играют, помимо служения Океаносу, что с ними делать, нужно ли их уничтожать или стремиться к тому, чтобы ими управлять и т. д.

Рассмотрим ответы, которые дает автор на эти вопросы. Вампир — он же суперанамал (сверхживотное) — существо, наделенное нечеловеческой витальностью, такой, которая вообще недостижима в рамках обычных организмов и требует иного способа персонификации жизни, не ограниченно-го уступками самосохранению<sup>7</sup>.

Ослабленность инстинкта самосохранения вызывает ассоциацию с

пассионариями Л. Н. Гумилева. Впрочем, те жертвовали собой, растративая пассионарную энергию на строительство этноса, а не разрушали его, отбирая жизни от сородичей. Хотя жертвы, конечно, были на всех стадиях этногенеза.

Идею суперанималов, способных питаться жизнью, кровью жертвы, а не ее биомассой, трупом, появляющимся после убийства, А. Секацкий заимствует у известных отечественных антропологов Б. Поршнева и Б. Диденко. «Гипотеза видовой неоднородности, — пишут эти авторы, — предполагает, что человечество является не одним видом, а семейством, состоящим из совершенно различных двух хищных и двух нехищных видов. <...> Хищные виды пошли по пути наименьшего сопротивления, уже обкатанному природой: зверскому (жестокость и хитрость). Проявления хищного поведения весьма разнообразны — от морального издевательства до изверских пыток и убийств. Два нехищных вида характеризуются врожденным инстинктом неприятия насилия. <...> Нехищным видам свойственна предрасположенность к самокритическому мышлению, не всегда, впрочем, реализуемая. <...> Человечество представляет собой парадоксальное общежитие существ несовместимо разных, от рождения наделенных диаметрально противоположными психогенетическими комплексами: стадным, точнее общественным (подавляющее большинство) и хищным (несколько процентов)<sup>8</sup>.

<sup>7</sup> Секацкий А. К. Указ. соч. С. 218.

<sup>8</sup> Там же. С. 217–218.

В разделении людей на жертв и хищников особо нового ничего нет. Достаточно вспомнить Раскольникова с его вопросом «Кто я — тварь дрожащая или право имею?». Интересно другое — попытка обосновать врожденность, биологическую, генетическую природу этого различия, что ведет к нивелированию значения и возможности воспитания, культуры, социальных механизмов вообще. Человек просто рождается хищником или нехищником. Второй интересный момент — обоснование этого разделения через отношение к еде. В животном мире животные делятся на хищных и травоядных. В принципе неважно, сам ты убил жертву или она погибла до этого, — мясо есть мясо. Палеоантропы же поделились на тех, кто только убивает и пьет кровь жертвы, мясом не питаюсь (суперанималы), и тех, кто поедает трупы, мясо, где крови как таковой уже нет (нехищные виды, избегающие крови).

«Появление суперанималов, питающихся самой витальной частью жертвы — кровью — привело к формированию эффективного симбиоза. Палеоантропы-утилизаторы падали выделяют из своей среды собственных сверх-убийц и могут теперь не дожидаться милости от крупных хищников»<sup>9</sup>. Остается одна проблема: как бы самому не стать жертвой этого самого «сверх-убийцы». «Антагонизм между вампиром и его глухими к зову крови сородичами остается непри-

миримым, поскольку рождение вампира (или синтез вампириона), каким бы конкретным образом оно не происходило, создает ситуацию, которой меньше всего можно управлять <...> всякий, оказавшийся в поле тепловизора, все живое и теплое, является потенциальным объектом вампирического драйва»<sup>10</sup>.

Вторая проблема — заражение вампиризмом. «Вампирион — мигрирующая и мерцающая структура, разворачивающаяся по типу цепной реакции: сроки ее существования измеряются скоростью выгорания исходных материалов»<sup>11</sup>. Цепная реакция вампириона состоит в передаче качеств вампирности от одного к другому. Нельзя сказать, что вампиры создают общий организм, но у них появляется общая природа — кровь. Другое дело, что когда эта кровь кончается, приходится впадать в состояние анабиоза, потому что возврата к прежнему довампириному состоянию нет.

Движущая сила синтеза вампириона — разделение на «свои-чужие». «Вампирион не фиксирует отдельную телесность, он чувствует только лишь круговую циркуляцию крови, не той, что уже влилась в Океанос (т. е. своих), а той, которая еще пульсирует в замкнутости автономного круга кровообращения (т. е. чужих), задача разорвать индивидуальность кровотока, сделать эту отдельную кровь частью целого»<sup>12</sup>. Тем не менее победителями оказались не вампиры, а те, кто сумел установить

<sup>9</sup> Секацкий А. К. Указ. соч. С. 223.

<sup>10</sup> Там же. С. 226–227.

<sup>11</sup> Там же. С. 226.

<sup>12</sup> Там же. С. 247.

хотя бы частичный контроль над цепной реакцией синтеза вампирионов.

Здесь начинается самое интересное. Как можно остановить существо, лишенное страха смерти, питающееся самой витальной пищей, непрерывно порождающее себе подобных и движимое сверхчеловеческим (природным) зовом Океаноса? Автор отвечает: через ликвидацию витальности, через лишение вампира пищи, в которой эта витальность есть.

«Последовательность операций, удерживающих в своей полярности историю человеческого в человеке, может быть выстроена следующим образом:

- Свежее — протухшее;
- Сырое — вареное;
- Натуральное — консервированное;
- Реальное — символическое.

С самого начала вопрос о глушении зова был вопросом жизни и смерти <...> только блокировка первичного зова или хотя бы замена вампириона куда менее спонтанным (и более управляемым) единением вокруг харизматического лидера, давала шанс перевести мерцающий, импульсивный режим коллективной телесности в стабильный режим социальности»<sup>13</sup>.

Устойчивая социальность, опирающаяся на консерватизм и традицию, появляется только с появлением огня и возможностью приготовления вареной пищи. Цена стабильности — лишение современного общества внутреннего притока витальности.

Итак, цивилизация и социальность состоялись, когда на смену неуправляемому синтезу вампириона пришло управляемое единение вокруг харизматического лидера. Потом появятся лидеры других типов (традиционные и легально-правовые, по классификации М. Вебера), но в первобытном обществе, разумеется, речь шла только о личном примере и личных качествах.

Остановив вампиров, лишив их живой еды (крови), стало ли общество счастливее? И да, и нет. Да, потому что теперь ничто не угрожает отдельному эгоистичному, замкнутому внутреннему кругу кровообращения личности. Нет, потому что «не только цивилизация, но и простое племенное объединение, манкирующее ресурсом сверхвитальности, долго не продержатся. Они будут сметены волнами Ярости, объединенными в вампирион (в братство крови) суперанималами соседних племен»<sup>14</sup>.

Здесь возникает очень насущный для нас сюжет — «чеченская война». Речь идет об эффекте присутствия. «В ходе социогенеза вампиризм — в форме его максимальной кровожадности — был подавлен. Но теневое присутствие и некоторые другие формы инобытия вампира сохранились»<sup>15</sup>.

Даже цивилизации могут быть разделены по степени подавленности в ней вампиризма. Критерий разделения, как и положено, исходя из темы сборника, вкусовые пристраст-

<sup>13</sup> Секацкий А. К. Указ. соч. С. 231.

<sup>14</sup> Там же. С. 236.

<sup>15</sup> Там же. С. 238.

тия, еда, точнее национальная кухня. Те, кто предпочитает жареное и много чеснока (чеснок — известное противовампирное средство) вампиризм в себе подавили, те, чья кухня предполагает сыроядение и минимальную тепловую обработку, несут в себе меньшую блокировку вампиризма. Особый интерес в этом отношении представляет ислам. Автор считает, что в нем гарлический<sup>16</sup> (противовампирный) контроль выражен слабее, чем у других, что позволяет сохранять исламским народам способность слышать зов крови, зов Океаноса. Речь идет не о крови в прямом смысле слова (хотя обычай кровной мести никто не отменял), скорее зов крови — это зов родины, зов соплеменников.

Вот как описывает этот зов современный чеченец. «Ях — понятие неизменное, биологическое — будет жить столько, сколько сами чеченцы, или чеченцы будут жить до тех пор, пока имеют это свойство. Ях — духовно-энергетическое реле, делающее преодолимым, казавшееся невозможным»<sup>17</sup>. Можно, конечно, взглянуть на это иначе, начать рассуждать о родоплеменных пережитках, об отсталости в социально-экономическом развитии, о том, что национальная элита манипулирует рядовыми чеченцами и т. д., и т. п. Но факт остается фактом — мы не можем закрыть чеченскую тему уже много лет, а тут еще Усама бен-Ладан с его войной против Запада.

И, наконец, ключевой, с моей точки зрения, сюжет в этом эссе о вампирах. Жареное и вареное — это только первый шаг к уничтожению витальности, поворотным пунктом стало изобретение консервов (и консервантов). «Консерва — идея хранения продуктов без сохранения их витальности»<sup>18</sup>. Другой, не менее гениальный ход, — изобретение заменителя, симулякра, субститута и антагониста крови — алкоголя. «Будучи медиатором измененных состояний сознания и симулякром спонтанного единения алкоголь, в известном смысле, даже выполняет функцию кровезаменителя, предохраняя социум от вспышек «истинного вампиризма»»<sup>19</sup>. Кстати говоря, наркотики на эту роль не годятся, потому что каждый «ловит кайф» сам по себе, не нуждаясь в коллективе. Алкоголь же, как правило, требует компании с последующим общим весельем и единением (братанием).

Итак, Россия может спать спокойно, вспышка вампиризма ей не грозит, по меньшей мере, по двум причинам:

- натуральные продукты во многом вытеснены консервами (особенно у людей с низкими доходами);
- зов крови для большинства сменился на зов водки / пива.

Но, как уже отмечалось, цивилизации, слишком подавившие своих суперанималов, могут оказаться жертвами

<sup>16</sup> Гарлический от английского «garlic» — чеснок.

<sup>17</sup> Секацкий А. К. Указ. соч. С. 242–243.

<sup>18</sup> Там же. С. 230.

<sup>19</sup> Там же. С. 235.

соседей, которые совладали с симулякрами крови и предпочитают натуральную еду. Россия лишилась притока витальности (за исключением отдельных регионов), что грозит ее распадом. Не хочется быть пессимистом, но спор западников и славянофилов может закончиться сам собой в связи с исчезновением предмета — России как самостоятельной цивилизации.

Здесь снова хочется вспомнить Гумилева. Остались ли в русском этносе пассионарии, стремящиеся к единству и развитию России, или мы имеем лишь субпассионариев, паразитирующих на созданном пассионариями, и, следовательно, время гомеостаза не за горами? Если считать этнос тем Океаносом, который существует вне и помимо отдельных человеческих личностей, то чеченцы готовы сохранить его ценой собственной жизни, они уничтожат в своей среде все, что не хочет стать его частью. Это одна линия деконструкции текста о вампирах.

Можно предложить и другую линию деконструкции, основанную на предположении, что кровь эта метафора, метафора, достаточно давно существующая в культуре. А именно: кровь — это деньги. Не зря эксплуататоров во все времена называли кровососами.

Итак, кровь — это деньги, человек, жаждущий денег — это капиталист, эксплуататор, олигарх, новый русский и т. д. Капитал — самовозрастающая стоимость, смысл в извлечении прибы-

ли и накоплении капитала, а деньги — это мера стоимости и средство накопления. Сравнение капиталиста с вампиром вполне оправдано, хотя бы потому, что тяга к деньгам иррациональна. (Вспомним пушкинского Скупого рыцаря или гоголевского Плюшкина.)

Еще одна цитата из статьи А. Секацкого. «Природа вампира выражает сущность природы вообще, сущность фюзиса, которому позволено не считаться с логосом»<sup>20</sup>. И дальше — «В призыве, пробуждающем вампира, воплощается вся хищная природа Первичного Океаноса достигается нераслышанностью другого зова, позывных Танатоса, что не дает вампиру умереть “естественной смертью”. Требуется некое дополнительное усилие оповещения — осиновый call<sup>21</sup> <...> Только такая принудительная форма подключения к позывным Танатоса как осиновый call и позволяет, наконец, призвать к прекращению завораживающей пульсации трансперсональной стихии»<sup>22</sup>.

Почему именно осиновый кол, чеснок и серебряная вилка являются средствами погубить вампира — предмет отдельного разговора. Важно, что это вещи абсолютно обыденные, но способные в определенной ситуации дать совершенно неожиданный эффект, остановить то, что иначе остановить невозможно.

Возвращаюсь к метафоре вампир-капиталист, жаждущий денег. Хо-

<sup>20</sup> Секацкий А. К. Указ. соч. С. 220–221.

<sup>21</sup> Английское слово «call», равно как и немецкое «Ruf», означает одновременно и «зов», и «телефонный звонок» (вызов). Там же.

<sup>22</sup> Там же. С. 214–215.

чется в этой связи обсудить еще два атрибута вампиризма: биологический характер хищного психогенетического комплекса и процесс создания вампирионов. Нельзя, конечно, утверждать, что человек рождается со способностью накапливать капитал, но есть определенный тип личности более других приспособленный к извлечению прибыли, к управлению (манипулированию) другими людьми, более склонный к риску и т. д. Называется это биолого-генетические основания социальной стратификации.

«Заражение зовом денег» тоже имеет место. Люди, никогда не имевшие в своем распоряжении больших денег, редко стремятся их иметь. Они просто не испытывали чувства «безграничной власти», которую дают большие деньги, ощущения, что все в твоих руках, ты все можешь. (Мы сейчас не обсуждаем вопрос иллюзорности этих возможностей.) Те же, кто такие деньги имел, навсегда сохраняют в себе тоску по этому чувству. Деньги «засасывают». Есть два крылатых выражения на эту тему: «Денег никогда не бывает много», «Чем больше денег, тем больше их надо». Разумеется, в этом смысле во всех нас есть отголосок «зова денег», но есть те, кто смог его проигнорировать, заглушить другими более благородными, нравственными позывами, и те, кто сделали его смыслом жизни, потеряв при этом и социальность, и рациональность.

Воспользуемся «вампиром как оптическим инструментом»<sup>23</sup> и попробуем установить стадию синтеза наше-

го вампириона. Напомню, что стадий две — «сверханизация» и «штормящий Океанос», связанные между собой туннельно этапом «жизнь». Чтобы не дойти до шторма, нужно остановить цепную реакцию синтеза вампириона, иначе будет утрачена стабильная социальность как «непрерывная длительность повседневного бытия», и мир расколется на тех, кто живет и процветает, и тех, кто уже погиб или погибнет в ближайшее время (прежде всего в социальном смысле). То, что витальность нации сегодня становится для большинства населения, утонувшего в алкоголе, симулякром и субститутом, также вполне очевидно.

Вопрос состоит в том, кто остановит синтез вампириона и что станет для него осиновым call'ом. В советское время роль борца за правду и свободу народа выполняла интеллигенция (в том числе диссиденты). Сегодня борцов не осталось. Известный отечественный социолог Р. Рывкина, анализируя судьбы интеллигенции в постсоветской России, пишет: «В результате перемен бывшая советская интеллигенция раскололась на три новых слоя: слой, вошедший в состав нового правящего класса, бизнес-слой и слой, оказавшийся в составе неимущих (интеллигенция превратилась в бюджетников, «новых бедных»). <...> Нынешняя система (социальная, политическая, экономическая) не воспитала своих морально чистых идеологов <...> ей нечего им передать, связь времен порвалась. Реальная жизнь выполняет роль «школы капитализма» и «школы демократии» <...>

<sup>23</sup> Секацкий А. К. Указ. соч. С. 238.

плата за все это массовый прагматизм и «наплеви́зм» в отношении к происходящему. Прагматизм был и остается беспринципным <...> идейная беспринципность возведена в принцип управления: когда маячит власть — идейные соображения отбрасываются в сторону»<sup>24</sup>.

Как мы помним, синтез вампириона — цепная реакция и сроки ее существования измеряются скоростью выгорания исходных материалов. Коэффициент концентрации доходов продолжает расти, хотя и не так быстро как в начале реформ. Представить, что у людей совсем не останется денег, трудно, поэтому вампирион скорее будет остановлен не отсутствием подходящих жертв, а штормом в Океаносе. Первый шторм мы уже пережили в конце 1990-х. Процессы, происходящие в океане денег, в любую секунду могут выйти из-под контроля, новейшая история полна фактами обвала бирж и рынков. И если накопление денег достигнет нужной скорости, то в режиме туннеля сверханамация превратится в штормящий Океанос, правда, потеряв при этом жизнь, в том числе самих вампиров.

Петербургский философ убедительно показал нам, как сражается цивилизация с зовом крови, вопрос теперь в том, как обуздать ей зов денег. В статье Р. Рывкиной есть намек на то, что может выступить «осиновым колом». Ответ — идеология. В нашей стране

были (а может быть, и сейчас есть) две идеологические конструкции, претендующие на обуздание зова денег. Исторически первой было православие — с его провозглашением ценностей духовных, призывом к спасению души через отказ от богатства и материальных благ. Второй стала марксистско-ленинская идеология, которая во главу угла поставила общественное благо, труд как возможность самореализации и служения обществу, а не способ индивидуального обогащения. Обе эти попытки оказались неудачны, мы все равно вернулись в мир «золотого тельца». Будет ли следующая попытка создать осиновый кол, и какая?

Безусловно, в социальной жизни есть вещи универсальные. Капитализм как стадия общественного развития неминуем, утопия пытаться построить сегодня мир без товарно-денежных отношений (хотя есть отдельные попытки, скажем, секта пятидесятников в Сибири). Но капитализм на европейской почве совсем не похож на капитализм американский, наш российский тоже приобретает свои национальные черты. У нас свой «домашний» вампир, и бороться мы с ним должны своими домашними средствами. На вопрос о том, какими будут эти средства, сможет ответить социология, вырастающая из национальной философии, иначе будем бороться чужими средствами и с чужими вампирами.

<sup>24</sup> Рывкина Р. В. Интеллигенция в постсоветской России — исчерпание социальной роли // Социологические исследования. 2006. № 6. С. 144.

# Об административно-правовом регулировании властных отношений в истории России

*Дунаева Н. В.*

Механизм российского государства, рассмотренный в исторической перспективе, формировался в непрерывной череде административных реформ, которые меняли не только систему органов государственного управления, но оказывали влияние и на эволюцию господствовавшего в обществе типа власти. В то же время арсенал средств и способов административных преобразований был в значительной степени обусловлен типологическими особенностями властных отношений, складывавшимися в государстве в тот или иной период истории. Эффективность административных реформ и административно-правового регулирования в целом в значительной степени определяют степень легитимности государственной власти, доверия к ней со стороны общества.

Как бы ни был прост государственный механизм Древней Руси (если о нем вообще можно говорить в современных категориях теории государства), в целом он обеспечивал потребности общества в управлении и легитимное господство определенных субъектов публичной власти на значительной по масштабам территории. В ранних монархиях основными элементами этого механизма выступали великий князь, его совет, феодальные съезды, органы дворцово-вотчинной

**Наталья Викторовна Дунаева** — кандидат юридических наук, доцент кафедры теории и истории права и государства.

системы управления, немногочисленные местные государственные органы и должностные лица, в феодальных республиках — вечевые собрания и выборные должностные лица.

Усложнение государственных задач в эпоху централизации русских земель и Московского царства потребовало выработки нового, более сложного механизма публичного властвования, содержавшего элементы «разделения властей» сословно-представительного характера (царь, земские соборы, приказы, губные и земские избы) и зачатки института государственной (публичной) службы.

Государственный механизм Российской империи (XVIII – нач. XX вв.) уже представлял собой многофункциональный комплекс высших, центральных и местных государственных органов различной компетенции, испытавший несколько волн радикальных преобразований (административные реформы Петра I, Екатерины II и всех последующих императоров). Именно в «имперский» период были заложены основы понимания многих из дошедших до наших дней принципов государственного управления и государственной службы (законности, целесообразности, ответственности, компетентности и проч.).

Механизм советского государства, долгое время не имевший аналогов в мировой истории, формально создавался «с нуля» после тотальной ломки прежних государственных институтов, потому его развитие было обречено на непрерывное административное экспериментирование, доминантой которого стали идеологические догмы марксизма-ленинизма.

Наконец, современная Россия, став новым суверенным государством, с начала 1990-х гг. продолжает искать оптимальную модель государственного управления, совершенствовать теоретическую разработку концепции административной реформы. Потому обращение к отечественному историческому опыту административных преобразований остается актуальным, а среди его многочисленных аспектов особое внимание привлекает проблема административно-правового регулирования властных отношений.

Государственная власть в России, за исключением коротких периодов «смуты», всегда была легитимной и опосредованной правом. Сегодня это проявляется в том, что властные отношения в государстве, отражающие публичные интересы, регулируются многочисленными нормами и институтами конституционного, административного, налогового, финансового и прочих отраслей публичного права. Но какими средствами осуществлялось это регулирование на ранних этапах государственно-правовой истории, когда право государства только формировалось? Если история государственного управления ведет отсчет со времен Киевской Руси, то какими были его правовые формы — далекие предшественники современных средств административно-правового регулирования?

Правовое регулирование государственной власти предполагает ее легитимность как в современном, так и в традиционном обществах. В науке существуют различные подходы к типологии легитимации власти, но большинство авторов вслед за М. Вебером неизменно выделяют ее традиционный,

харизматический и легальный типы. Они не существуют в чистом виде, и в конкретно-исторических условиях каждой страны опорой государственной власти, как правило, служит комбинация различных типологических характеристик при доминировании некоторых особенностей. В истории российского государства долгое время преобладал тип традиционного господства, который с конца XV в. стал активно дополняться харизматическими чертами (концепция «Москва — третий Рим», идея богоизбранности монарха и проч.). Следы того и другого типов можно выявить и в государственности XVIII–XIX вв., когда усиленно развивались легальные основания легитимации власти российских императоров.

Каждый из этих этапов легитимации власти сопровождался соответствующими реформами государственного управления, не только создававшими новые органы власти, но и введшими новые способы оперативной реализации законов, проведения их в жизнь, приемы и методы исполнительской деятельности органов управления и должностных лиц. Долгое время оперативная деятельность центральной и местной администрации преимущественно регулировалась обычаями, традицией, собственным усмотрением должностных лиц и лишь изредка — отдельными нормативно-правовыми актами (судебники, уставные грамоты, грамоты наместнического управления и проч.). В XVI–XVII вв. даже «сами государи свой авторитет ставили ниже стари-

ны и признавали, что по своему усмотрению они не могут творить право»<sup>1</sup>.

С середины XVII в. нормативно-правовое обеспечение государственного управления резко повышается, а в XVIII в. власть осознает и цель правового регулирования: не столько сохранить (законсервировать) общественные отношения, как это было в Московской Руси, а совершенствовать их, меняя посредством законов. Российское государство XVIII в. становится «полицейским» (где «полиция» означает государственное устройство, управление, благоустройство) и, постоянно расширяя нормотворчество, принимает на себя заботы обо всех наиболее важных потребностях подданных российского монарха, особенно в сфере экономики и быта. Опыт «государственного патернализма» накапливался на протяжении нескольких столетий, став предпосылкой появления новой отрасли права — полицейского. С 1860-х гг. в рамках науки полицейского права на соответствующих кафедрах университетов начинается научное осмысление сущности, целей и методов государственного управления.

Однако наука XIX в. могла внести лишь малую толику в фундамент легитимности государственной власти. Его главным основанием вплоть до революции 1917 г. оставалась живучесть многих установок традиционного и харизматического типов легитимного господства. Стремление нормативно-правовыми средствами регламентировать частную жизнь в дореволюционной России в значительной степени оста-

<sup>1</sup> Миронов Б. Н. Социальная история России периода империи (XVIII – нач. XX вв.). В 2 т. — СПб., 1999. Т. 2. С. 123.

валось декларацией правительства и не могло быть реализовано в полном объеме, как по причине слабости государственного аппарата, так и из-за неисполнения населением множества законов и инструкций<sup>2</sup>. Следует при этом особо учитывать правовую изоляцию более половины населения России — крестьянства, многие сферы жизни которого регулировались обычным правом.

Исторический опыт государственного управления в России свидетельствует, что тип властвования способен порождать различные системы государственного управления, веками эволюции которых и служат многочисленными административными реформами. В ходе этих реформ значительно обновляется нормативно-правовой материал, происходит накопление приемов и способов административного управления, соответствующего базовому типу властвования. Например, традиционному типу господства соответствовали не только дворцово-вотчинная (X – конец XV вв.), но и приказная система управления (с конца XV – начала XVI вв.). Если за первой еще очень трудно признать публичный статус в его современном прочтении, поскольку в государственном властвовании широко применялись частно-правовые средства и методы управления, то вторая, опираясь на вотчинный и сословный партикуляризм, уже институционально закрепляла разделение общегосударственной и дворцовой сфер управления<sup>3</sup>.

Введение коллегиальной системы управления государством (XVIII в.) стало первым шагом к утверждению легального типа властвования. Но даже министерская система (XIX в.), эволюционируя в рамках легального типа господства, долгое время сосуществовала с отдельными элементами традиционного властвования. Примерами тому служат почти не ограниченная юридически частная власть помещиков, власть сословных корпораций и общин, санкционированное законом неравноправие по признакам пола, вероисповедания, национальности, социального происхождения и проч.).

Оценка эффективности административных реформ как наиболее динамичных средств эволюции механизма государства должна непременно учитывать особенности легитимации государственной власти в реформируемом обществе. Без этого трудно обеспечить баланс «старого и нового» в содержании реформ, предвидеть «вектор» развития их внутреннего потенциала, способствующего либо позитивному развитию общества, либо ведущего к глубокому кризису («административная чехарда» накануне падения монархии или роспуска СССР). Если реформа только консервирует отмирающие приемы и способы государственного управления (например, как это было в 1880-е гг., когда «великие реформы» сменились методами и формами администрирования, характерными для времен императора Николая I), это может привести к потере легитимнос-

<sup>2</sup> Миронов Б. Н. Указ. соч. С. 138.

<sup>3</sup> См.: Петров К. В. Приказная система управления в России в конце XV–XVII вв. — СПб., 2005. С. 72–86.

ти государственной власти и изменению государственного строя.

В отечественной и зарубежной историографии получил широкое распространение тезис о не правовом характере российской государственно-сти<sup>4</sup>. При этом основанием критических оценок выступает европейская либеральная модель правового государства с презумпцией приоритета прав человека. Доказать обратное, оставаясь в данной системе координат, весьма трудно, поскольку современный институт прав человека придется «примерять» к иным историческим эпохам или регионам мира, то есть прибегать к не вполне корректной экстраполяции. С другой стороны, можно вслед за Г. Кельзенем считать любое государство правовым<sup>5</sup>, имея в виду, что наличие права в государстве отрицать невозможно. Однако и в этом случае без конкретно-исторического контекста констатация правового государства останется «чистым» постулатом нормативизма. Оценивать государство как правовое или не правовое — значит четко понимать «шкалу оценок», которая, разумеется, не может не меняться вместе с обществом. Потому неизбежно встает вопрос о самом праве и его исторических формах, которые развиваются вместе с государственностью, коррелируя с типом власти, доминирующим в обществе.

Традиционное господство не знает административно-правового механизма регулирования современного

типа, отвечающего публично-правовой природе современного демократического государства. Ему соответствует господство частного права в правовом регулировании (партикуляризм), в границах которого получает развитие механизм раннего государства. Внутренний суверенитет (категория публичного права) такого государства еще не развит и вынужденно «расщеплен» между носителем высшей государственной власти и иными («непубличными») субъектами властвования. В силу этого к осуществлению государственных функций управления, фиска, правоохраны и суда широко допускаются частные лица (землевладельцы) и корпорации (общины). Частная власть пронизывает все группы общественных отношений, что находит отражение, например, в специфическом регулировании уголовно-правовых и судебно-процессуальных правоотношений (например, «Русская Правда»).

Господство частной власти над человеком в раннем государстве санкционировалось и социальным правом<sup>6</sup>, и правом государства. Закон обеспечивал правовой иммунитет таких субъектов власти, а обычай или локальный нормативно-правовой акт (например, частные инструкции, мирские приговоры сходов общины) становились источниками права в данном «частноправовом» сегменте социума.

По мере перехода к легальному типу властвования в условиях юридического неравенства членов обще-

<sup>4</sup> Миронов Б. Н. Указ. соч. С. 109.

<sup>5</sup> История политических и правовых учений: Хрестоматия. — М., 1996. С. 208.

<sup>6</sup> О социальном праве см.: Поляков А. В. Общая теория права. — СПб., 2001. С. 338–335.

ства частная власть одного лица над другим постепенно стала отождествляться с произволом, поскольку ее основания коренились не в законе, а в усмотрении. По мере укрепления государства место произвола (частной стихийной воли) занимал закон как выражение воли государства. Но и сам закон долгое время оставался заложником партикуляризма, частной воли. Многовековая легитимация рабства и личной (крепостной) зависимости крестьян и холопов от частных лиц стали в мировой истории наиболее ярким проявлением опосредования правом государства частной власти одного лица над другим.

Разновидность частной власти и ее историческая форма — власть корпоративная. В Западной Европе и России она известна как власть сословий, цехов, общин. Традиционный тип властвования предполагает долговременное сосуществование раннего публичного властвования, сословно-корпоративного управления и частного господства над личностью. Важно отметить, что по мере своего укрепления при переходе к легальному типу властвования (XVIII–XIX вв.) государство не сразу может выработать оптимальные приемы и способы публичного администрирования, а потому «заимствует» их из практики частного (личного и корпоративного) управления. Это тем более очевидно, что переход к легальному типу государственной власти осуществлялся в сословном обществе, где разобщенность людей в вертикально интегрированные группы являлась основополагающим принципом права. В свете сказанного вполне понятно,

почему в этот период не только частные лица (помещики), корпорации (сословия, общины, цехи), но и различные коронные ведомства получают особые административно-хозяйственные полномочия по управлению отдельными социальными группами.

В аграрном обществе, которым была Россия на протяжении всей ее дореволюционной истории, особое значение имело разделение крестьянства (до 90% населения России) на отдельные объекты управления. Усиление «пестроты» юридических статусов российского крестьянства наблюдалось на протяжении всего периода империи, и почти все наиболее значимые для экономики России министерства и ведомства обладали правами по управлению отдельными разрядами русского крестьянства. Так, накануне отмены крепостного права государственные крестьяне находились в ведении министерств государственных имуществ; удельные, дворцовые крестьяне и пахотные солдаты — в ведении министерства императорского двора и уделов, горнозаводские крестьяне и рабочие — министерства финансов и кабинета е. и. в. и т. д. Объектами административно-правового регулирования при этом являлись не только отношения по оперативному управлению отраслями экономики (сельское хозяйство, промышленность, оборона и проч.), но в первую очередь — сами крестьяне, их правовой статус. Общей основой государственного управления крестьянством со стороны и частных лиц (помещиков), сословных корпораций (общин, цехов) и коронных ведомств являлись принципы, получившие развитие в частном помещичьем

хозяйстве, но с «поправками» на свободное (не крепостное) состояние той или иной социальной группы.

После юридического упразднения частной власти помещика над крепостными (1861 г.), а также ликвидации административной власти министерств и ведомств над отдельными группами крестьян (1861–1866 гг.), что стало важным, но весьма осторожным шагом на пути укрепления публичных начал государственного управления, усилилась корпоративная власть общины над подавляющим большинством населения России. Тем самым правовая обособленность российского крестьянства была продлена еще на несколько десятилетий. Главный урок истории заключается именно в том, что большинство населения к 1917 г. оказалось юридически, а не только экономически, ущемленным в противовес меньшинству. Но и это «наследие прошлого» было формально преодолено только в 1950–1970-х гг., когда крестьяне, наконец, достигли юридического (формального) равенства с рабочими и интеллигенцией.

Оценка соотношения публичной, корпоративной и личной власти в государственном механизме советского общества заслуживает отдельного исследования, где должны найти свое место такие правовые феномены как «культ личности», «партноменклатура», социально-классовая структура общества. Что же касается дореволюционной истории, то представляется, что сменявшие друг друга административные реформы последо-

вательно отражают процесс борьбы партикуляризма и публичности в становлении государственной власти как самостоятельного социального явления. Поначалу ростки публичной государственной власти с трудом пробиваются в стихии частной власти и частнопровых отношений, затем постепенно происходит адаптация партикуляризма к задачам государства как особого политического образования, его легализация в государственном управлении, достигается определенный «баланс» партикулярных и публичных начал в осуществлении государственной власти, наконец, начинается юридическое вытеснение партикуляризма из сферы государственной власти на основе конституционного законодательства и принципов естественного права. Однако вряд ли сегодня можно говорить о полном завершении этого процесса, скорее — о его новой фазе, связанной с осмыслением сущности нового этапа административных реформ в России.

В последнее время в российский политический лексикон вошли новые категории — «административная рента», «корпоративное государство», которые отражают процесс «репартикуляризации» публично-правовой сферы общественных отношений. Отличительной чертой формирующейся системы политических отношений «становится возрастающая роль функционального представительства (представительства интересов) и, напротив, прогрессирующее снижение роли представительства партийно-политического»<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> Перегудов С. П. Бизнес и бюрократия: особенности симбиоза. Можно ли считать Россию корпоративным государством? // НГ. 10. 03. 2006.

Это грозит повторением худшего опыта кризисного развития страны, поскольку «высокая, запредельная роль узкокорпоративных, эгоистических интересов, генерируемых описанной выше подсистемой, препятствует выработке основанного на учете коренных национальных интересов целеполагания, подрывает сами основы нормального функционирования социума, порождает в нем застойные явления, чревата непредсказуемыми социальными и политическими последствиями»<sup>8</sup>. Потому важным элементом движения механизма государства в данном направлении становится планомерная реализация национальных проектов и положений Послания Президента России Федеральному Собранию 2006 г.

В свое время утверждение легального типа государственной власти обусловило проведение Петром I кардинальных государственных преобразований. Несмотря на всю радикальность этих «инноваций» и заимствование многих западных образцов, развитие российского общества не было поставлено на грань катастрофы. Глубина и характер изменений механизма государства оставались в пределах целесообразности, а преодолеть критический уровень инноваций, нарушение которого могло бы привести к негативным последствиям, не позволили социальные «амортизаторы», среди которых первое место принадлежало традиционной культуре крестьянской России.

Формирование сословно-корпоративной иерархии общества также «гасило» административную модернизацию, слабо отражавшуюся на низших ступенях социальной пирамиды, где по-прежнему были сильны традиционный тип легитимации власти и корпоративный партикуляризм. Однако те же факторы сыграли противоположную роль в конце XIX – начале XX вв., когда правительству не хватило воли и понимания необходимости предпринять глубокие социально-экономические реформы, стимулирующие последовательное буржуазное развитие аграрной державы, обеспечив их необходимыми административно-правовыми средствами.

В современной науке принято соотносить готовность общества к введению современной либеральной модели государственного управления с определенным уровнем экономического развития общества. В качестве универсального показателя последнего избирались разные критерии. Один из самых известных — объем ВВП/ВВП на душу населения. Его соотношение с возможностями стабильного демократического развития государства было проанализировано С. Хантингтоном применительно к современному миру. Было установлено, что переход к институтам современной демократии в странах, где этот показатель ниже 1–3 тыс. долларов США (в ценах 1975 г.), грозит дестабилизацией общества и политического (государственного) режима<sup>9</sup>.

<sup>8</sup> Перегудов С. П. Указ. соч.

<sup>9</sup> Мау В. А. Экономическая реформа сквозь призму конституции и политики. — М., 1990. С. 26–27.

В 1913 г., когда Россия находилась на пике экономического подъема, ее душевой ВВП в ценах 1975 г. составлял 600 долл., тогда как в США — 2500<sup>10</sup>. Численность «среднего класса» в России колебалась в пределах от 1,2 до 5,5%. Первая мировая война ухудшила эти показатели. Накануне падения монархии капиталистическая эволюция непосредственно затронула лишь небольшую часть населения России. Ее социальная структура оставалась традиционной: только 15% ее населения проживало в городах, тогда как в США и Германии — более 50%, во Франции — около 50%, в Англии — более 70%)<sup>11</sup>.

Насколько аграрное общество было готово к демократическим переменам европейского типа? Имели миллионы неграмотных крестьян, в основной массе — не собственников, твердые материальные стимулы участвовать в управлении государством? Ответ на эти вопросы должен был предопределить и концепцию административной реформы, которая в тех условиях не могла не быть ориентирована на реализацию властью жесткой, антипопулистской политики. Однако самодержавное государство не смогло ни выработать такую концепцию, ни выбрать оптимальные формы, вектор и темпы демократических преобразований в России. «Ценой» ошибки стали глубокий социальный кризис и смена формы правления весной 1917 г.

Административные реформы — акты сознательной воли субъекта государственной власти, за исход которых он должен нести ответственность. Потому по мере перехода от традиционного к легальному типу властвования роль, которую играет в развитии общества публичная администрация, неуклонно возрастает. Вопреки устоявшемуся мнению, которое высказывалось официальными лицами еще в конце XIX в., Россия значительно уступала другим развитым странам по численности чиновников. Так, в середине XIX в. на 1 тыс. человек в России приходилось 2 чиновника, в Британии — 4,1, во Франции — 4,8. В 1910 г. этот показатель численности чиновников, занятых и на государственной, и на общественной службе, составил, соответственно: 6,2; 7,3; 17,6<sup>12</sup>. Качество управления было далеко от совершенства. По выражению видного государственного деятеля эпохи Николая I, князя И. В. Васильчикова, администрация — это «язва» России. «Невозможен никакой прогресс, — писал он в 1840-е гг., — пока администрация находится в нынешнем состоянии... Не железные дороги, не свобода крестьян составят благоденствие страны, начнем с того, чтобы дать нам администрацию, остальное придет»<sup>13</sup>. В пореформенный период стало казаться, что недостатки коронной администрации будут восполнены созданием новых органов местного само-

<sup>10</sup> Миронов Б. Н. Указ. соч. С. 398.

<sup>11</sup> Там же. Указ. соч. С. 381.

<sup>12</sup> Там же. С. 203.

<sup>13</sup> Цит. по: МIRONENKO С. В. Страницы тайной истории самодержавия. Политическая история России первой половины XIX столетия. — М., 1990. С. 112.

управления. Но и земские выборные, и земские участковые начальники обладали прежней культурой администрирования<sup>14</sup>, а главное — действовали в прежней, только едва затронутой «буржуазными реформами» системе административно-правового регулирования.

Современное российское государство, казалось бы, преодолело юридические основания любых проявлений личного и корпоративного партикуляризма в осуществлении государственной власти, конституционно закрепив принцип юридического равенства членов общества. Но рыночные реформы, развитие частной инициативы, предпринимательства, создание многочисленных хозяйственных объединений и корпораций быстрыми темпами происходят в обществе, правовая культура которого пока не утвердила доминанты цивилизованного поведения участников новых правоотношений. Остро встают вопросы о возможностях и пределах частного и корпоративного влияния на государственную власть, о государственной защите прав члена корпорации от произвола с ее стороны, о цивилизованном понимании содержания и назначения публичной власти современного государства, о роли и моральном облике государственных служащих как представителей публичной власти в рыночных процессах и проч.

Особую общественную значимость приобретает проблема повы-

шения правовой культуры государственных служащих, поскольку для российских граждан именно они олицетворяют публичную власть. Являясь субъектами административных полномочий, государственные служащие, которых некоторые авторы идентифицируют не иначе как с подлинной интеллигенцией, умом общества<sup>15</sup>, должны не только предписывать, карать, запрещать, но также защищать, проявлять гуманизм, стимулировать к труду, словом, управлять общественными процессами поновому, с гуманистических позиций, оставаясь при этом в административно-правовом поле, четко очерченном юридически.

Поскольку субъектами публичной власти в цивилизованном обществе выступают не только государственные органы, но и сами граждане, публичная деятельность государственных служащих должна контролироваться общественными институтами, а неизбежные при этом конфликты — находить разрешение в суде (административная юстиция). Создание такого механизма общественного контроля в Российской Федерации — одна из приоритетных задач современного этапа административных реформ, который должен быть ориентирован не только на решение сиюминутных задач, но и на перспективы развития в России правового государства и гражданского общества.

<sup>14</sup> Миронов Б. Н. Указ. соч. С. 210 и след.

<sup>15</sup> Демин А. П. Административное право Российской Федерации: Учеб. пособие. — М., 2002. С. 3.

## «ОСНОВЫ МЕНЕДЖМЕНТА»

Удалов Ф. Е.

В XIX в. в университетах произошла интеграция научных исследований и обучения, XX в. добавил к этим составляющим предпринимательскую деятельность. Сегодня в формировании инновационного климата региона, его конкурентоспособности участвуют три института, три актора — академический, корпоративный и государственный. Принцип совместной деятельности бизнеса, государства и университетов используется сегодня как базовый для формирования конкурентоспособных территорий. Причем центральная роль в этой связке, по-видимому, — у вуза. Ведь для обеспечения такого устойчивого и долговременного конкурентного преимущества, как качество управления, все большее внимание следует уделять вопросам обучения и тренинга как менеджеров компаний, так и служащих администраций разного уровня. Это необходимо, поскольку качество управления органично связано со становлением новой управленческой культуры, в которой основное — глубокие знания в сфере менеджмента, менеджерский подход в современном административном управлении.

В недавно вышедшем в издательстве СЗАГСМ учебном пособии «Основы менеджмента»<sup>1</sup> в доступной форме раскрываются основы теории управления, показано развитие теории менеджмента, его цели и функции, составляющие инфраструктурного обеспечения

**Федор Егорович Удалов** — доктор экономических наук, профессор, заведующий кафедрой экономики и управления производством Нижегородского государственного университета им. Н. И. Лобачевского.

<sup>1</sup> Васецкий А. А., Тарасов Н. А., Яновский В. В. Основы менеджмента: Учебное пособие. — СПб.: изд-во СЗАГС, 2005.

процесса менеджмента. Отдельно рассмотрена общая концепция стратегического менеджмента, место стратегических и тактических планов в системе современного менеджмента, анализ альтернатив при выборе стратегии, уделено достаточное внимание матричным методам анализа и управления реализацией стратегии. Последовательно рассмотрены принципы инновационного менеджмента, основные составляющие инновационного процесса, процесс и методы принятия групповых и коллективных решений.

Большое внимание авторы справедливо уделили описанию природы и составу основных функций менеджмента, методам управления и формам организационных отношений. Весьма практична приведенная авторами концепция организации эдхократического типа — одновременно организаци-

онной структуры и стиля управления. В книге удачно проведено сопоставление основных мотивационных теорий. Интересна также глава, посвященная контролю в современной организации. В частности, практический интерес вызывает материал о специфике контроля и надзора в государственной организации.

В целом книга написана на основе системного подхода к вопросам менеджмента, содержит много актуальных сведений из практики зарождающегося русского бизнеса на Северо-Западе и в Петербурге. Изучение данного пособия пробудит интерес к изучаемому предмету у студентов, позволит работникам органов власти и управления более свободно ориентироваться в зарождающихся рыночных отношениях в стране.

# IV Международный научный форум «Государственная власть и местное самоуправление в России: история и современность» К 100-летию Государственной Думы

*Полях Л. И.*

20 июня 2006 г. в Северо-Западной академии государственной службы состоялся Международный научный форум «Государственная власть и местное самоуправление в России: история и современность», приуроченный к 100-летию Государственной Думы.

Форум, ставший уже традиционным, собрал более 200 человек из России, Белоруссии, Украины, Узбекистана и Финляндии. С приветственным словом к участникам Форума обратились председатель Комитета Государственной Думы Российской Федерации по вопросам местного самоуправления В. С. Мокрый, Федеральный инспектор Аппарата Полномочного представителя Президента РФ в СЗФО М. В. Мурашов, ректор Северо-Западной академии государственной службы А. С. Горшков.

На пленарном заседании прозвучали доклады, посвященные как актуальным проблемам реформирования государственной службы и местного самоуправления в России, так и выступления, освещавшие исторические события, связанные со становлением парламентаризма, государственной и муниципальной службы в России. С докладом «О ходе реализации реформы местного самоуправления в Российской Феде-

**Людмила Ивановна Полях** — ведущий специалист научного отдела Северо-Западной академии государственной службы.

рации» перед участниками конференции выступил председатель Комитета Государственной Думы Российской Федерации по вопросам местного самоуправления В. С. Мокрый. Он отметил, что налицо все предпосылки к успешному завершению бесспорно непростого процесса реформирования. На федеральном уровне последовательно разрабатываются механизмы правового обеспечения реформы, население страны сегодня относится к ней в целом позитивно, выборы в ОМСУ, как правило, проходят при высоком уровне явки избирателей. И, несмотря на то, что сейчас нередко высказывают сомнения относительно необходимости включения в процесс реформирования ОМСУ трехлетнего переходного этапа, начавшегося 1 января 2006 г., однако не все регионы страны в равной степени готовы к преобразованиям, и если бы реформу начали с 1 января 2009 г., то сама ее идея была бы дискредитирована. А так власти регионов получили возможность самостоятельно организовывать поэтапное выполнение Федерального закона № 131 и кое-где уже добились заметных успехов, например, на Вологодчине.

Доктор исторических наук, профессор В. И. Морозов познакомил присутствующих с историей становления парламентаризма. Он обратил внимание участников на то, что само понятие «парламентаризм» понимается далеко не однозначно учеными разных стран и школ. Парламентаризм часто смешивают то с формой государства, то с политическим режимом, то с принципом разделения властей. Некоторые ученые даже утверждают, что парламентаризм присущ любому

государству, в котором создан представительный орган, пусть даже с совещательными функциями, как это имело место в западноевропейских абсолютных монархиях. В. И. Морозов рассказал об основных подходах к развитию парламентаризма, признанных в современном мире и выявил особенности развития парламентаризма в современной России.

Доктор философских наук, профессор В. А. Ключев выступил с докладом «Государственные услуги: проблема гарантий и доступности для граждан». Он особо отметил, что для российского населения этот вопрос был актуален всегда. И не случайно одним из важных направлений административной реформы является достижение доступности и качества государственных услуг, а Концепция административной реформы в РФ предусматривает повышение удовлетворенности граждан качеством услуг к 2010 г. с нынешних 14% до 70%.

Также на пленарном заседании прошла презентация CD-диска «К 100-летию ГД РФ». Данный информационный продукт, который не имеет аналогов — результат сотрудничества Северо-Западной академии и Информационно-правового консорциума «Кодекс». Диск содержит в электронном виде стенограммы заседаний всех четырех Государственных Дум Российской Империи.

Более подробно актуальные проблемы истории и современности, связанные с государственной властью и местным самоуправлением, участники смогли обсудить на секционных заседаниях «Исторические традиции представительной власти в России и со-

временный парламентаризм», «Парламентаризм в современном мире: традиции и реалии», «Взаимодействие органов государственной власти и местного самоуправления с хозяйствующими субъектами: проблемы формирования реального партнерства», «Реформирование государственной власти и местного самоуправления в РФ: проблемы и тенденции развития».

В завершение форума состоялся круглый стол «Гражданское общество и парламентаризм». Его ведущие — заместитель директора Российского Института культурологии по научной работе, главный научный со-

трудник Института философии РАН, главный редактор журнала «Личность. Культура. Общество», профессор Ю. М. Резник и проректор СЗАГС В. А. Волков предложили собравшимся обсудить перспективы развития гражданского общества в современной России. При подведении итогов работы круглого стола ведущими было подчеркнуто, что сложные проблемы становления гражданского общества и его эффективного взаимодействия с парламентскими органами власти требуют дальнейшего изучения, а потому данная тематика должна оставаться в фокусе внимания и на следующем форуме.

# Научно-практическая конференция «Реформирование управления общественными финансами в Ленинградской области»

*Горбатова Н. В.*

**23–27** июня 2006 г. прошла конференция, посвященная реформированию управления общественными финансами Ленинградской области. Организаторами конференции выступили правительство Ленинградской области, Северо-Западная академия государственной службы, Аналитический Центр «Концепт» (Москва).

Конференция явилась заключительным мероприятием почти годовой программы, направленной на совершенствование системы управления финансами Ленинградской области. Главная цель программы — сделать систему бюджетного финансирования наиболее оптимальной, прозрачной и, главное, обеспечивающей конкретный экономический результат для населения области. Таким образом, конференция носила сугубо прикладной характер, и ее главной задачей было познакомить участников конференции — чиновников Администраций муниципальных образований с методикой работы бюджетирования, ориентированного на результат (БОР), а также с результатами и опытом работы специалистов комитетов финансов, которые уже используют в своей деятельности данную методику.

На пленарном заседании выступил вице-губернатор — председатель комитета финан-

**Наталья Валентиновна Горбатова** — кандидат политических наук, доцент кафедры связей с общественностью Северо-Западной академии государственной службы.

сов Ленинградской области А. И. Яковлев с докладом о предпосылках, целях и направлениях реформирования системы финансов. В частности, в качестве основных целей реформирования он обозначил содействие росту человеческого капитала и экономики Ленинградской области, достижение такой стратегической цели как рост уровня и качества жизни населения. Вице-губернатор – председатель комитета экономического развития Ленинградской области Г. В. Двас рассказал об основных направлениях повышения конкурентоспособности Ленинградской области.

Первый заместитель председателя комитета финансов — ответственный исполнительный руководитель Программы реформирования Е. Ф. Гресь обозначила в своем докладе основные этапы программы реформирования системы управления финансами Ленинградской области. В частности, она сказала: «В сентябре 2005 г. в рамках Программы реформирования региональных финансов, проводимой Министерством финансов РФ, были начаты мероприятия по переводу финансирования социальной сферы (здравоохранения, сферы труда и социальной защиты населения, образования) муниципальных образований Ленинградской области на бюджетирование, ориентированное на результат (БОР). В качестве пилотных муниципальных образований были выбраны: Кингисеппский район, г. Волхов, г. Гатчина и Гатчинский район, Приозерский район и Тосненский район. В ходе проекта перечень пилотных муниципальных образований был дополнен Кировским районом (здравоохранение).

Главная проблема, для решения которой был инициирован проект, состоит в растущей неэффективности расходования бюджетных средств Ленинградской области. Главная цель проекта — повышение уровня жизни населения Ленинградской области в сфере здоровья, труда и социальной защиты и образования за счет оптимизации имеющихся ресурсов.

В ходе проекта проведено более 50 интервью и около 20 штабных сессий с руководителями и персоналом социальной сферы пилотных муниципальных образований».

На секционных заседаниях выступали специалисты комитетов администрации Ленинградской области, которые участвовали в подготовке и проработке методики перехода на БОР. Большое внимание в сообщениях выступающих было уделено повышению квалификации государственных и муниципальных служащих, использованию новейших информационных технологий в работе органов власти и управления. Заместитель начальника управления государственной службы и кадров — начальник отдела государственной и муниципальной службы Н. В. Ивченко рассказала об информационном обеспечении системы управления государственной службы и кадрами в новых условиях функционирования; начальник планово-экономического отдела комитета общего и профессионального образования Ленинградской области Т. И. Ведерникова рассказала о порядке формирования бюджетных заявок образовательными учреждениями в условиях эксперимента по БОРу и возникших при этом проблемах. Опыт работы в пилотных проектах пере-

хода системы управления финансами на систему БОР с присутствовавшими поделались специалисты муниципальных образований. В частности, начальник управления образования Тосненского муниципального района В. М. Макаровский осветил проблемы проектно-целевого управления как основы внедрения бюджетирования, ориентированного на результат. В ходе выступлений были в основном затронуты вопросы перехода на БОР двух социально значимых направлений деятельности муниципальных образований — образования и здравоохранения.

На круглых столах «Пути перехода на БОР в сфере социальной защиты», «Методы и инструменты перехода на БОР в системе образования», «Направления дальнейшего развития системы социальной защиты Ленинградской области» состоялись интенсивные дискуссии, которые показали неподдельную заинтересованность специалистов в повышении эффективности работы органов муниципальных образований, с одной стороны, и желание применять инновационные подходы в работе, с другой. В ходе обсуждения системы БОР неоднократно упоминалось, что переход на новую систему управления финансами должен быть постепенным и сбалансированным. Были затронуты многие спорные вопросы, например, как совместить, казалось бы, несовместимые критерии

эффективности управления финансами, например, сокращение расходов на медицину и одновременно необходимость повышения квалификации медперсонала.

Важным моментом конференции стало проведение штабной сессии (деловой игры), в которой участвовали приглашенные эксперты — депутаты Законодательного собрания Ленинградской области А. А. Зайцев, Д. В. Ворновских, Н. А. Киселев, В. П. Красильникова, специалисты Аналитического Центра «Концепт», специалисты комитетов администрации Ленинградской области, специалисты муниципальных образований. Они объединились в группы по направлениям деятельности — здравоохранение, образование, социальная защита. В течение 20–30 минут участникам игры было необходимо подготовить заявку на получение денежных средств из бюджета под реализацию конкретных целей по своему направлению. Главной особенностью заявки по БОР является необходимость не просто обосновать цели и мероприятия, на которые пойдут бюджетные деньги, а главное — показать, по каким критериям можно определить успешность проведенных мероприятий, при этом, не ухудшив ни один из социальных показателей. В качестве приза разыгрывалась реальная денежная сумма, которая должна быть направлена дополнительно на развитие одной из сфер.

---

---

**Научно-практический журнал  
Северо-Западной академии государственной службы  
«УПРАВЛЕНЧЕСКОЕ КОНСУЛЬТИРОВАНИЕ» № 2(22)/2006**

Электронная версия журнала доступна по адресу:  
[www.szags.ru/index.phtml?id\\_page=394](http://www.szags.ru/index.phtml?id_page=394)

**Учредители:** Северо-Западная академия государственной службы,  
Администрация Великого Новгорода, Новгородское муниципальное  
научно-образовательное учреждение «Диалог»

**Редактор** Горбатова Н. В.

**Корректор** Верецун Е. В.

**Дизайн и верстка** Островой Е. И.

**Дизайн обложки** Тимофеев А. В.

Сдано в набор 27.07.2006. Подписано к печати 07.08.2006

Формат 70×100/16. Офсетная печать. Усл. печ. л. 15.

Тираж 1200 экз. Заказ № 257

Издание зарегистрировано Северо-Западным региональным управлением  
Комитета Российской Федерации по печати.

Свидетельство о регистрации СМ 4 № П-2046 от 10.07.96

Объединенный каталог «Пресса России». Индекс 12971

**Комплекс издательских и полиграфических работ выполнен  
ООО «Полиграфуслуги» (Издательский дом «Виктория плюс»)**  
Санкт-Петербург, Сиреневый бульвар, д. 18, к. 1. E-mail: [victory@mailbox.alkor.ru](mailto:victory@mailbox.alkor.ru)

---

---