



№ **1** 2007



СОДЕРЖАНИЕ

ГОСУДАРСТВЕННАЯ И МУНИЦИПАЛЬНАЯ СЛУЖБА

- Миронов С. М.** Проблемы и перспективы реформирования системы местного самоуправления: взаимодействие органов государственной власти и органов местного самоуправления 5
- Черкасов Н. А.** К совершенствованию подготовки государственных служащих в условиях формирования информационной экономики и развития интеграционного процесса 13
- Иванова В. И.** Модернизация ценностного сознания государственных служащих в условиях административной реформы 22

ПОЛИТИКА И ПРАВОВОЕ ГОСУДАРСТВО

- Филиппов Г. Г.** Неиспробованный еще вариант общественного развития 34
- Кашина М. А.** Россия в поисках своего пути общественного развития: централизация власти плюс вдохновляющая идеология 41

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.** — доктор 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); **Тургаев А. С.** — доктор исторических наук, профессор (Санкт-Петербург); **Филиппов Г. Г.** — доктор философских наук, профессор (Санкт-Петербург); **Чубинский-Надеждин В. В.** — заслуженный работник культуры РСФСР, доктор исторических наук, профессор (Санкт-Петербург); **Шевченко В. Я.** — доктор химических наук, академик РАН (Санкт-Петербург).

управленческое

Овчинников В. А., Демидов Д. Г. Принципы права: принципы легальности и легитимности в избирательном законодательстве Российской Федерации	63
Сергиенко А. М. Вопросы местного значения	75
Ястребова Е. Ю. Правовая компетенция органов местного самоуправления по размещению наружной рекламы	97
Циско Ш., Грегова Е. Финансирование общественного управления на уровне городов и сел в Словацкой республике	106
Ашуров М. К. Поиск мирного разрешения междоусобицы в деятельности политических институтов и общественных объединений	113

ВЛАСТЬ И ЭКОНОМИКА

Ходачек В. М. Финансовая политика в системе государственного и муниципального управления	117
Алексеев А. А., Курзенов В. А. Метод оценки финансового состояния предприятий на основе МСА (на примере Калужской области)	127
Голянич В. М. Чувство неполноценности и психологические комплексы в генезе конфликтов у сотрудников организации	137

РЕДКОЛЛЕГИЯ:

Востряков Л. Е. — доктор политических наук (Санкт-Петербург) — *главный редактор журнала*; **Волков В. А.** — доктор политических наук, профессор (Санкт-Петербург); **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); **Старовойтов А. А.** — доктор юридических наук, профессор (Санкт-Петербург); **Ходачек В. М.** — доктор экономических наук, профессор (Санкт-Петербург); **Чигарева И. В.** — кандидат исторических наук (Санкт-Петербург); **Чимаров С. Ю.** — доктор исторических наук, профессор (Санкт-Петербург); **Яновский В. В.** — кандидат физико-математических наук (Санкт-Петербург)

консультирование

Музалевская И. М. Традиция и инновация в социокультурных практиках	149
--	-----

ОБЩЕСТВО И РЕФОРМЫ

Черныш М. Ф. Социальная мобильность среднего класса	157
Чимаров С. Ю. Нейролингвистическое программирование: история и инструментарий	170
Степанов А. И. Оптимизация массовых представлений о социальных классах в современной России	179

ИСТОРИЯ И КУЛЬТУРА

Гуркина Н. К., Чистиков А. Н. Партийно-советская бюрократия 1920-х гг.: кадровая политика (на примере Северо-Западного региона Советской России)	190
Александров В. Б. Психологические основы провинциализма	199

ОТКЛИКИ НА КНИГИ

Стребков А. И. Конфликты и интеграционные процессы в Содружестве Независимых Государств	207
---	-----

НАУЧНАЯ ЖИЗНЬ СЗАГС

Волков В. А. Некоторые результаты научно-издательской деятельности академии в 2006 г.	211
Измайлов А. Ф. Система заработной платы как инструмент управления	233
Янченко Л. Конференция студентов и аспирантов	237

ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ
РЕФОРМИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ
МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ:
ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ОРГАНОВ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ
И ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Миронов С. М.

Уже более пяти лет в России проводятся масштабные преобразования. Одно из центральных мест среди них занимает реформа местного самоуправления.

Почему возникла необходимость реформы? Напомню, что такая необходимость была выявлена после анализа полномочий, которые были закреплены за тремя уровнями власти: федеральной, региональной и местной. Именно этой проблемой занималась комиссия, созданная в 2001 г. Президентом Российской Федерации. Органы местного самоуправления де-факто исполняли полномочия, которые присущи уровню государственной власти. Эти полномочия не были подкреплены материальными и финансовыми ресурсами. Отсюда — задержки заработной платы учителям, врачам; невыплата детских пособий; отсутствие горячей воды и отопления в домах, а также многое другое. Одной из основных причин создавшегося положения являлось отсутствие четкого разграничения полномочий между уровнями власти. Организация порядка в разграничении полномочий началась с принятия базовых Федеральных законов в 2003 г. Для местного самоуправления был установлен сокращенный перечень вопросов местного значения. В час-

Миронов Сергей Михайлович — Председатель Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, председатель политической партии «Справедливая Россия: Родина / Пенсионеры / Жизнь»

управленческое
консультирование

5

1/2007

тности, решение таких важных вопросов, как обеспечение финансирования образования и социальной сферы было передано на уровень государственной власти субъектов Федерации. За местным уровнем были закреплены вопросы жилищно-коммунального хозяйства, медицинской помощи, материальное обеспечение школ, освещение и ремонт местных дорог и улиц, обеспечение первичных мер пожарной безопасности, организация благоустройства и озеленения территории и др. Бесспорно, что в этом перечне присутствуют вопросы, которыми должна была заниматься региональная и местная власть, которые могут быть решены в рамках одного или нескольких населенных пунктов, а некоторые не только целесообразно, но и эффективно можно решить на уровне района или города. К последним, например, относятся — оказание медицинской помощи, материальное обеспечение школ. Эти законы были внесены Президентом Российской Федерации в Государственную Думу и приняты в 2003 г.

Разграничение вопросов местного значения и послужило основой для создания двух уровней местной власти во всех субъектах Российской Федерации: муниципальных районов, городских и сельских поселений. До реформы только девятнадцать субъектов Российской Федерации осуществляли свою деятельность по такой модели. В большинстве же субъектов Российской Федерации все полномочия местной власти были сконцентрированы на районном уровне, а в сельских округах, небольших

городах и поселках власть осуществляли назначаемые главой района местные чиновники — главы территориальных администраций.

Можно привести несколько общих данных по реформе местного самоуправления в целом по России. В Российской Федерации действует 24 208 муниципальных образований. Вновь образовано 12 251 муниципалитетов. Наибольшее число из них — это сельские поселения. Их вновь образовано 10 700. Общее число сельских поселений достигло 19 892. Если сравнивать численность вновь образованных муниципальных образований на каждом из уровней местного самоуправления, то в процентном отношении больше всего вновь образовано городских поселений. Их число увеличилось почти в 3 раза. Статусом городского округа наделено 522 муниципальных образований, а общее число районов в России составило 1802.

Возникшие сложности при проведении реформы местного самоуправления потребовали внести некоторые коррективы в сроки ее реализации. Различная степень готовности субъектов Российской Федерации привела к необходимости продления переходного периода реформы местного самоуправления до 1 января 2009 г. В переходный период субъекты Российской Федерации были наделены дополнительными полномочиями по правовому регулированию вопросов местного самоуправления. Хочется отметить, что несмотря на все сложности, реформа местного самоуправления в наименьшей степени по сравнению с другими муни-

ципальными образованиями коснулась больших городов.

Федеральным законодательством предусмотрено, что, как и ранее, в городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге местное самоуправление осуществляется на внутригородских территориях в соответствии с уставами этих субъектов Российской Федерации. Это исключение связано со «сложным» статусом Москвы и Санкт-Петербурга, которые являются субъектами Российской Федерации и одновременно решают вопросы местного значения. Именно городские муниципалитеты «автоматически» наделялись статусом городского округа в соответствии с новой редакцией Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ. Получение статуса городского округа оказалось настолько притягательным, что в некоторых субъектах Российской Федерации в нарушение закона начали наделять районы таким статусом. В результате теряла смысл основная идея реформы — приближение власти к гражданам, поскольку в таком «районе — городском округе» не мог быть по закону образован поселенческий уровень муниципалитетов.

По прошествии уже семнадцати лет понятие «местное самоуправление» в нашей юридической науке, и тем более в политической практике, трактуется неоднозначно, а именно говорится о местном самоуправлении как о самоорганизации населения, отождествляя институты местной власти с общественными органи-

зациями; либо под местным самоуправлением подразумевают местную государственную власть, как в былые однопартийные времена; либо говорится о местном самоуправлении не столько как о самостоятельном, сколько как о независимом уровне власти, отделенном от государства. Следует отметить, что ни в конституционной доктрине, ни тем более в практической деятельности не может идти речи о независимости местного самоуправления от государственной власти. Что же касается самостоятельности, то здесь мы четко должны определить пределы этой самостоятельности.

О самостоятельности, а не о независимости, говорится в ст. 12 Конституции Российской Федерации: «В Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление. Местное самоуправление в Российской Федерации в пределах полномочий самостоятельно». В пределах каких полномочий самостоятельно местное самоуправление? Конституция Российской Федерации дает ясный ответ на этот вопрос: «В пределах полномочий, установленных законом». Каким законом? У нас есть два вида законов, подчиненных иерархии, заданной Конституцией Российской Федерации: Федеральные законы и законы субъектов Российской Федерации. Таким образом, местное самоуправление есть подзаконная власть, действующая на основании ст. 3 Конституции Российской Федерации. А она гласит, что в Российской Федерации народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы госу-

дарственной власти и органы местного самоуправления. Так что органы местного самоуправления есть полноправные органы публичной власти, которые наряду с органами государственной власти реализуют по поручению народа, как единственного источника властных полномочий, его властные prerogatives.

Такое понимание конституционных положений в полной мере согласуется с международными документами, которые Российская Федерация ратифицировала без оговорок. В частности, всем известная Европейская хартия местного самоуправления. Как известно, Федеральный закон «О ратификации Европейской хартии местного самоуправления» вступил в действие 11 апреля 1998 г. Для Российской Федерации Европейская хартия вступила в силу 1 сентября 1998 г.

В Европейской хартии дается следующее определение: под местным самоуправлением понимается право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения.

Определение местного самоуправления, используемое в российском законодательстве, существенно не отличается от этого определения. Но в Конституции Российской Федерации и в Федеральном законе в отличие от Европейской хартии местного самоуправления делается акцент на решение вопросов местного значения непосредственно населением

наряду с органами местного самоуправления.

Таким образом, можно выделить несколько принципов, на основе которых должна строиться система местного самоуправления.

Во-первых, это принцип выделения из общей сферы публичных дел в государстве вопросов местного значения, решение которых является исключительной prerogative органов местного самоуправления. Причем следует отметить, что в соответствии с Европейской хартией местные дела (вопросы местного значения) должны быть по объему значительными в сопоставлении с общими вопросами, решение которых находится в компетенции всех уровней власти. Поэтому это положение в высшей степени актуально для практики реформирования местного самоуправления в тех субъектах Федерации, в которых вводится второй уровень местного самоуправления: городские и сельские поселения. Эта проблема значима и для городов федерального значения — Москвы и Санкт-Петербурга. В этих городах до сих пор не найдено рационального баланса между вопросами местного значения, решаемыми на общегородском уровне и на уровне муниципалитетов — муниципальных округов. Ст. 10 закона Санкт-Петербурга «Об организации местного самоуправления в Санкт-Петербурге» свидетельствует об этом. Перечень вопросов местного значения, установленный в этой статье, сводится к участию, содействию, согласованию органами местного самоуправления решения вопросов на общегородском уровне.

Только в Санкт-Петербурге и Москве сформированы внутригородские органы местного самоуправления, в других же городах России с населением свыше 1 млн жителей (11 крупнейших городов) вообще не предусмотрено внутригородских муниципальных образований. Для справки: у нас в стране 62 крупных города с населением более 250 тыс. жителей. В них тоже нет внутригородских муниципалитетов.

Перед законодателями и органами государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации стоит задача обеспечения реальной финансовой и имущественной самостоятельности органов местного самоуправления для создания условий эффективного решения ими вопросов местного значения. Необходимо разрешить, прежде всего на федеральном уровне, создание хотя бы минимально необходимой налоговой базы для самостоятельного решения вопросов местного значения органами местного самоуправления.

Одной из целей реформ, инициированных Президентом Российской Федерации В. В. Путиным, являлось достижение такого положения, когда за каждым уровнем власти будут закреплены расходные обязательства и соответствующие бюджетные и налоговые полномочия. В определенной мере этого удалось достичь в результате принятия комплекса Федеральных законов в 2003–2004 гг. Однако в конце 2005 г. поправки в вышеназванные базовые Федеральные законы предоставили право и органам государственной власти субъектов

Российской Федерации, и органам местного самоуправления осуществлять расходы на финансирование полномочий других органов государственной власти за счет собственных бюджетов, а также устанавливать дополнительные меры социальной поддержки и помощи для отдельных категорий граждан. Эти нововведения могут вновь возратить нас к той ситуации, когда социальные обязательства государства перед гражданами не будут финансово обеспечены ни на одном из уровней бюджетной системы. Поэтому расширение сферы полномочий субъектов Российской Федерации и муниципальных образований должно сопровождаться адекватным увеличением доходных источников.

Известно, что значительная часть вопросов местного значения, исполняемых ранее муниципальными образованиями, была передана в 2003 г. на уровень субъектов Российской Федерации (обеспечение учебного процесса, социальная сфера и др.). Исходя из этого, Минфин России прогнозировал, что источников доходов муниципалитетов будет достаточно для исполнения расходных полномочий. Однако в Совете Федерации еще на этапе рассмотрения проекта Федерального закона выражали сомнения в таких прогнозах.

В результате сегодня, по данным Счетной палаты Российской Федерации, расходы большинства муниципальных образований превышают доходную часть местных бюджетов. Осознание необходимости решения этой проблемы происходит и в Министерстве финансов. Предстоит изыс-

управленческое
консультирование

9

1/2007

кивать дополнительные доходные источники. Какие это будут источники? Мы выступаем за то, чтобы это были налоговые доходы, закрепленные за местными бюджетами Федеральным законом.

Конечно же, я далек от мысли идеализировать местную власть. Есть разные условия, разные местные политики, разная квалификация, опыт работы и много других факторов, которые делают необходимым введение строгих процедур контроля со стороны государства за деятельностью местной власти. Но и введение прямого назначения глав исполнительных органов местного самоуправления главами исполнительной власти регионов не может решить проблемы местного самоуправления.

Сейчас несколько утихли дискуссии о необходимости назначения глав исполнительных органов местного самоуправления в столицах и административных центрах субъектов Российской Федерации. Все помнят, что законопроект, внесенный в Государственную Думу нашими оппонентами, был подвергнут жесткой критике как у нас в стране, так и за рубежом. Но не надо забывать, что многие главы местного самоуправления, мэры городов, руководители ассоциаций муниципальных образований поддержали это предложение. Думаю, что их позиция предельно ясна. Быть назначенным — значит отвечать только перед вышестоящим начальником, а это намного проще, чем — перед гражданами, тебя избравшими. Груз ответственности, доверие избирателей — эти факторы, как бы мы ни говорили,

являются решающими при выборной системе формирования местной власти. Местная власть — это власть самая близкая к населению. Предназначение органов местной власти и должностных лиц местного самоуправления — решать местные вопросы не по указанию (а во многих случаях и по прихоти вышестоящего начальника), а в интересах избравшего их населения.

Принцип выборности — главный принцип формирования органов местного самоуправления. И вновь я обращаюсь к Европейской хартии местного самоуправления, в соответствии с которой право местного самоуправления реализуется советами или собраниями, состоящими из членов, избранных путем свободного, тайного, равного, прямого и всеобщего голосования. Другого формирования органов местной власти Хартия не предполагает. Советы или собрания могут иметь подотчетные им исполнительные органы.

Выборы депутатов и глав имеют и еще один важнейший аспект — формирование и устойчивое закрепление традиций ответственного поведения граждан. Это один из главных механизмов формирования гражданского общества. Каждый из нас, когда приходит на избирательный участок, должен осознавать, что именно от его голоса зависит формирование местной власти. Ведь решение многих будничных жизненных вопросов зависит от того, кто будет избран нами в органы местной власти. Идея назначения местных глав выглядит, на первый взгляд, самым простым решением, которое, как говорят многие ее сто-

ронники, приведет к большей «управляемости» и к устранению разногласий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъектов Федерации. На самом деле большинство простых решений в жизни оказывается не самыми удачными. А что касается ответственности и глав, и представительных органов за неэффективное осуществление полномочий или откровенное нарушение закона, то в Федеральном законодательстве содержится достаточно рычагов воздействия органов государственной власти на них. В том числе не исключается возможность роспуска представительного органа местного самоуправления и отстранения главы местной администрации и главы муниципального образования от должности.

А теперь, обобщая сказанное, выделим общие проблемы, которые касаются всех муниципалитетов, и возможные пути их решения. Их можно назвать «вечными» проблемами деятельности местной власти: полномочия, финансовые ресурсы и собственность.

Как вы знаете, Федеральным законом допускается перераспределение вопросов местного значения между двумя типами муниципальных образований — городскими и сельскими поселениями и муниципальным районом на основе соглашения. В некоторых субъектах Российской Федерации в результате заключения таких соглашений городские и сельские поселения остались практически без полномочий. Поэтому, чтобы обеспечить гарантии исключения такого поворота событий, целесооб-

разно рассмотреть вариант, когда в Федеральном законе будет указан хотя бы минимальный перечень вопросов местного значения, которые не могут быть переданы на уровень муниципального района. Если применять такой же подход к определению компетенции внутри городских муниципальных образований городов федерального значения, то в Федеральном законе необходимо выделить для них такой же перечень. А в более широком плане стоит проработать вопрос о целесообразности принятия Федерального закона, регулирующего особенности организации местного самоуправления в городах федерального значения.

Сложной проблемой остается вопрос о перераспределении собственности между уровнями власти. В Совете Федерации считают, что нормативная правовая база для регулирования процессов перераспределения собственности между уровнями публичной власти и наделяния муниципалитетов собственностью недостаточна.

Учитывая практику перераспределения собственности и наделяния собственностью муниципальных образований, необходимо отказаться от закрытого перечня муниципального имущества или внести ограничения его применения в зависимости от конкретных местных условий (типа муниципальных образований, наличия конкурентной среды, экономических условий и др.).

Мы рассмотрели те проблемы, решение которых во многом предопределяется органами государственной власти федерального и регио-

нального уровня. Но есть проблемы, решение которых в большей степени зависит от местной власти. Одна из них, можно сказать, ключевая — вовлечение жителей в деятельность муниципальных институтов. Как Вы знаете, в Федеральном законе более подробно урегулировано осуществление форм непосредственной демократии: голосование по отзыву; проведение местного референдума по вопросу установления структуры органов местного самоуправления; проведение сходов, конференций, собраний граждан и др. Установлен обязательный перечень вопросов, по которым проводятся публичные слушания.

Создание нормативной правовой основы для реализации гражданами этих форм непосредственной демократии — одна из важнейших задач местной власти. Правовые акты, принимаемые по этим вопросам, не должны содержать многочисленные сложные процедуры. Главный прин-

цип — граждане должны с минимальными организационными затратами реализовать свое право на участие в осуществлении местного самоуправления. Немаловажное значение имеют и гарантии предоставления гражданам достоверной информации о деятельности органов местного самоуправления. В январе 2007 г. в Государственную Думу Правительством Российской Федерации внесен проект Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления». Предстоит его тщательная проработка. Думаю, что положения этого закона заложат надежную правовую основу для получения гражданами информации о деятельности органов власти и, что самое главное, установят ответственность за нарушение порядка доступа к информации о деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления.

К СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ПОДГОТОВКИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ В УСЛОВИЯХ ФОРМИРОВАНИЯ ИНФОРМАЦИОННОЙ ЭКОНОМИКИ И РАЗВИТИЯ ИНТЕГРАЦИОННОГО ПРОЦЕССА

ЧЕРКАСОВ Н. А.

Особый статус государственных служащих, от которых в значительной мере зависит успешное продвижение к новой экономике — экономике XXI в., — предполагает осуществление во всех странах СНГ подготовки специалистов для органов управления, формирование нового поколения кадров, осознающих все значение проблем и задач международной интеграции, проводимой в том числе в рамках в Евразийского экономического сообщества (ЕврАзЭС).

Создание сообщества, объединяющего шесть стран СНГ, имеет своей целью организацию на территории бывшего СССР экономического союза — некоего аналога ЕС, что предполагает разработку и реализацию согласованной стратегии интеграции на основе определенной доктрины и концепции.

В этой связи остановимся на соотношении некоторых понятий, связанных с развитием ЕврАзЭС.

Доктрина — политический документ, устанавливающий цель и главные задачи сотрудничества в сфере политических, экономических и иных межгосударственных отношений. *Концепция* — научный документ, предусматривающий комплексное научное обоснование таких задач и возможностей их выполнения. *Программа сотрудничества* — рабочий доку-

Черкасов Николай Александрович — доктор экономических наук, профессор, действительный член Международной академии информатизации, главный специалист Секретариата Межпарламентской Ассамблеи государств — членов Евразийского экономического сообщества

управленческое
консультирование

13

1/2007

мент, определяющий этапы решения задач и ресурсное обеспечение соответствующих мероприятий.

Доктрины реального межгосударственного взаимодействия в условиях экономической глобализации пока ни в рамках СНГ, ни в ЕврАзЭС не создано. В существующих в Содружестве и Сообществе договорах и соглашениях проблемам информационной экономики, глобализации, взаимоотношений с другими интеграционными группировками, созданными в Европе, Азии, Америке, должного внимания, по существу, не уделяется. Объясняется это, в конечном счете, тем, что у стран, входящих в СНГ и в ЕврАзЭС, нет научной концепции развития евразийской интеграции.

В данной статье предпринята попытка сформировать основные подходы к разработке доктрины и концепции развития ЕврАзЭС в период до 2030 г.

Кризис индустриального общества, выразившийся в резком обострении экономических и социальных противоречий между развитыми индустриальными и развивающимися странами, в катастрофических изменениях экосистем, предопределил возникновение общемировой тенденции создания информационной экономики. Этому способствовали имеющие стратегическое значение достижения в области научных исследований, разработок и внедрения информационных и коммуникационных технологий. В связи с этим во многих странах появились крупные многоотраслевые информационные производственные комплексы.

Интенсивно развивается программная индустрия, создающая возможность подключения к открытым информационным системам в экономике всех стран мира.

Переход к использованию информационных и коммуникационных технологий ускоряет глобализационные процессы. Развивается производство глобальных продуктов (программного обеспечения, ЭВМ, компьютерной, экологической и иной техники), что делает неизбежным принципиальные изменения в системах международного разделения труда, международной производственной и научно-технической кооперации, подготовки специалистов.

В целом, глобализация хозяйственной жизни означает:

- поэтапное расширение ареала международного производства с присущими ему международными пропорциями и программами;
- создание международных комплексов в сферах энергетики, транспорта и связи;
- совместное решение общемировых экологических проблем;
- дальнейшее развитие и совершенствование международных информационных систем;
- расширение масштабов международной миграции специалистов и рабочих, обусловленное увеличением объемов производства глобальных продуктов и услуг, деятельностью транснациональных корпораций;
- развитие международной стандартизации и сертификации продукции и услуг.

В первую очередь это относится к использованию стандартов ISO, которыми определяется всемирный эталон качества техники, перерабатываемых материалов, программного обеспечения, услуг, устанавливаются международно признанные требования к товарам, безопасности производства, организации и условиям труда, системам управления качеством.

Вместе с тем, в странах, экономика которых основывается, главным образом, на морально устаревших производственных технологиях, в том числе во всех странах — членах ЕврАзЭС, возможности участия в формировании глобального информационного производства существенно ограничены. Использование устаревших технологий, морально и физически изношенной техники увеличивает опасность возникновения техногенных и экологических катастроф. Техничко-экономическое отставание от развитых стран обостряет противоречия между ними и развивающимися государствами, делает последние недостаточно конкурентоспособными, затрудняет развитие информационного производства в мировом хозяйстве, создает новые угрозы для национальной безопасности.

Отставание в области техники и технологии приводит к отставанию в производительности труда, ресурсосбережении, конкурентоспособности бизнес-структур, темпах роста программной индустрии, в конечном счете, — по всем важнейшим качественным параметрам экономики и качеству жизни.

Для преодоления общей экономической отсталости, а также для ускорения технологической модернизации производства странам ЕврАзЭС одних рыночных реформ и разрозненных национальных усилий недостаточно. Для этого им не хватает и собственных финансовых средств. Соответственно, объективно необходимы принципиальные изменения в подходах к развитию их экономических отношений — расширение и совершенствование экономического и научно-технического сотрудничества и отношений цивилизованной конкуренции, интенсивное развитие регионального информационного производства на основе научно-технической интеграции.

При этом приходится последовательно преодолевать подход к региональной интеграции, при котором основное внимание сосредотачивается на проблемах не технико-технологической модернизации производства, а внешней торговли. *Свобода торгового обмена и даже создание общих рынков сами по себе не обеспечивают преодоления отставания в области техники и технологии, повышения конкурентоспособности экономики стран ЕврАзЭС.*

Доктрина развития ЕврАзЭС должна фиксировать данный вывод.

Цель формирования концепции — обосновать вывод о том, что международная экономическая интеграция представляет собой проявление процессов глобализации экономики в отдельных регионах мирового хозяйства, одновременно являясь одним из важнейших средств разрешения противоречий глобали-

зационного процесса и ускорения формирования информационного производства. Благодаря объединению национальных ресурсов ряда стран и реализации согласованной стратегии их социально-экономического развития, концепция позволяет, во-первых, существенно ускорить технологическую модернизацию национальной экономики, во-вторых, усилить позиции объединяющихся стран в международной конкуренции, в-третьих, создать наиболее благоприятные условия для их участия в деятельности международных экономических организаций, в частности, ВТО, в-четвертых, более успешно противодействовать имперским амбициям, агрессивному национализму и международному терроризму.

В 2000 г. в Заявлении об учреждении Евразийского экономического сообщества главы государств, подписавшие его, подчеркнули, что создание ЕврАзЭС — шаг, предпринятый в целях создания условий, позволяющих более решительно «идти по пути многопланового сотрудничества с перспективой выхода на реальную интеграцию».

Отличие ЕврАзЭС от СНГ состоит в том, что в рамках Сообщества координация экономического развития государств дополняется созданием таких международных органов управления, главной функцией которых становится принятие обязательных для исполнения межгосударственных (межправительственных) решений и законодательных актов, направленных, в конечном счете, на объединение производственных и научно-технических потенциалов государств на

основе развития эффективной международной специализации и кооперации, совместной разработки и использования информационных и других новейших технологий. В рамках СНГ в силу того, что оно представляет собой только координирующую организацию, такая из поставленных им целей, как осуществление «межгосударственной кооперации» (ст. 2 Устава СНГ), не была и не могла быть достигнута. Не был создан и общий рынок продукции и услуг.

Концептуальным критерием поэтапного развития Евразийского экономического сообщества являются качественные изменения в отношениях государственной суверенности и в развитии международных кооперационных отношений. Прогресс в области интеграции обуславливают определенные изъятия из государственного суверенитета и создание совместных производств, исследовательских и образовательных центров. Эти факторы обеспечивают максимальное сближение национальных экономических интересов и последовательную реализацию глобализационных тенденций.

В связи с этим в интеграционном процессе (как свидетельствует теоретический анализ и уже имеющийся мировой опыт) неизбежны два этапа:

- 1) становление «общего экономического пространства»;
- 2) формирование единых международных хозяйственных комплексов — «единого пространства» в сфере экономики.

На первом этапе центральной проблемой оказывается всесторонний учет суверенных прав госу-

дарств, вступающих на путь интеграции, обеспечение государственного суверенитета при организации интеграционного сотрудничества. Реальными при этом, соответственно, становятся только решения по организации общего, а не единого, экономического пространства, предполагающие создание, прежде всего, общих рынков. На втором этапе основной проблемой становятся постепенные изъятия из государственного суверенитета, необходимые для формирования межгосударственных и надгосударственных органов управления экономикой и организации международного производства, основанного, в частности, и на совместной собственности. Организация интеграционного взаимодействия в первом случае может быть представлена только структурой, подобной «сообществу», во втором — экономическим союзом.

Однако для развития интеграции как непрерывного процесса чрезвычайно важно, чтобы мероприятия по осуществлению международной производственной и научно-технической кооперации входили в число стратегических приоритетов и на этапе создания общего экономического пространства.

Принимая во внимание значительный прогресс в создании информационного производства в ряде развитых стран и прогрессирующее отставание стран ЕврАзЭС в этой области, ухудшающее их конкурентные позиции в мировом хозяйстве, правительства и парламенты в Сообществе обязаны постоянно исходить из альтернативной аксиомы, в соответ-

ствии с которой главной задачей интеграции является расширение и совершенствование международной производственной и научно-технической кооперации, особенно актуальной при создании и использовании новейших технологий. Отсюда очевидна необходимость согласования инновационной деятельности участников интеграции и подготовка уже в период до 2010 г. ряда международных программ.

К числу важнейших стратегических мероприятий, прежде всего, следует отнести разработку и реализацию *международной программы электронизации хозяйственной, в том числе таможенной, деятельности стран ЕврАзЭС*, дополняющей соответствующие национальные программы и учитывающей международный опыт, в частности, опыт ЕС, членами которого принята программа «Электронная Европа».

Подготовка и выполнение такой программы, а также международных программ специализации и кооперации в новых и новейших отраслях промышленности и в сфере услуг — центральное направление развития современной региональной международной интеграции. Достижение необходимого прогресса в решении этих задач предусматривает: организацию международных коллективов разработчиков программ; соответствие государственных программ структурной перестройке экономики разных стран с учетом формирующейся новой глобальной системы международного разделения труда; мобильную переориентацию национального производства в государ-

ствах Сообщества и в ряде других стран СНГ на международные стандарты качества продукции и услуг, а также правила ВТО.

При согласованном вступлении во Всемирную торговую организацию приходится учитывать и то обстоятельство, что правила данной организации, договоренности ее участников в условиях экономической глобализации (в которых уже в 2002 г. 10% мировой торговли осуществлялось на электронной основе) изменяются. Поэтому, чтобы не оказаться на обочине переговорного процесса в ВТО и процесса становления информационной электронной экономики, необходимо вступить во Всемирную торговую организацию с согласованными стратегическими решениями в отношении развития информационного производства, позволяющими влиять на переговоры об изменении в ее рамках правил и норм международных торговых и кооперационных отношений.

Второй этап в развитии экономической интеграции в Сообществе — организация «единого экономического пространства», органически включенного в систему глобального информационного производства, — требует разработки программ, которые учитывали бы возможности и перспективы взаимодействия ЕврАзЭС с другими интеграционными группировками в мировом хозяйстве, в том числе и с созданными в регионах СНГ.

Решающее значение для эффективной интеграции при этом имеет программируемая гармонизация хозяйственного законодательства объ-

единяющихся государств, предусматривающая разработку и использование в национальной законодательной деятельности согласованных «основ законодательства» и типовых проектов законов как актов прямого действия, которые учитывали бы и правовые нормы международных экономических организаций.

В ЕврАзЭС среди мер по гармонизации хозяйственного законодательства, предусматривающую сближение и унификацию правовых подходов к интеграции национальных хозяйств, важнейшим моментом стало принятие Межгосударственным Советом Сообщества в 2005 г. Соглашения об основах гармонизации технических регламентов в ЕврАзЭС. Это соглашение исходит из необходимости сближения и унификации национальных норм технического регулирования экономических отношений с учетом норм ВТО, стандартов ISO, общепризнанных в мировой практике процедур соответствия международным нормам и стандартам, перспектив сближения и унификации национальных систем сертификации продукции и услуг.

Развитие производственной и научно-технической интеграции стран ЕврАзЭС — основное условие достижения и их социальных целей. Однако социальный прогресс в Сообществе предполагает развитие социальной интеграции наших стран на основе соответствующих программ и концепций.

Стратегические императивы социальной интеграции государств — членов ЕврАзЭС, в основном, уже определяет разрабатываемая ими Кон-

цепция согласованной социальной политики. Она исходит, в частности, из признания того факта, что ограниченные возможности использования рабочей силы в отдельных странах и отсутствие согласованных мер в этой области приводят к масштабной неконтролируемой трудовой миграции, ухудшающей условия труда в странах Сообщества. Продвижение по пути борьбы с бедностью и повышения качества жизни также затрудняется из-за несогласованности решений в области социальной политики отдельных стран. Глубокая социальная интеграция, предусматривающая формирование в перспективе единого социального пространства ЕврАзЭС, становится одной из важнейших программных стратегических задач. Для реализации этой задачи необходимым условием должна стать разработка Социальной хартии Сообщества, согласованных социальных индикаторов и программ адресной социальной помощи; организация межгосударственного мониторинга в социальной сфере; кооперация при использовании национальных ресурсов; гармонизация социального законодательства.

На начальном этапе интеграционного процесса в ЕврАзЭС особое значение для развития социальной интеграции имеют программы мероприятий по практической реализации Заявления глав государств «О десяти простых шагах навстречу простым людям» и программы Межпарламентской Ассамблеи и Интеграционного Комитета ЕврАзЭС по согласованию социальной политики и ее правовых основ.

К таким программным мероприятиям относятся:

- 1) реализация Социальной хартии, договора о согласовании социальной политики и минимальных социальных стандартов, межгосударственных соглашений о временной трудовой деятельности граждан государств ЕврАзЭС на территории Сообщества, о взаимных безвизовых поездках и упрощенном порядке приобретения гражданства, взаимном предоставлении гражданам государств ЕврАзЭС равных прав в получении образования, скорой и неотложной медицинской помощи, о реабилитации инвалидов;
- 2) создание условий для распространения национальных программ телевидения и радиовещания;
- 3) подготовка Основ пенсионного законодательства и типового проекта об обязательном социальном страховании в Сообществе;
- 4) разработка Основ законодательства ЕврАзЭС о здравоохранении;
- 5) имплементация норм совместной правовой деятельности в социальной сфере в национальные законодательные акты.

Как свидетельствует опыт интеграции стран Западной Европы, становление единого регионального экономического пространства — длительный и сложный процесс, в ходе которого, в зависимости от степени совпадения и согласования интересов отдельных государств, возможно появление и дезинтеграционных тен-

денций. Для эффективного разрешения противоречий между интересами объединяющихся государств необходимы поэтому *своевременные изменения в системе управления интеграцией, отражающие особенности каждого из ее этапов*, исключающие *поспешные решения* по ограничению суверенитета при переходе от общего к единому экономическому пространству (в том числе от общего к единому рынку), *от сообщества государств к их экономическому и политическому союзу*.

Необходимо также учитывать, что создание региональных интеграционных формирований в мировой экономике вступает в определенное противоречие с решением общемировых экологических проблем, проблем освоения космического пространства, глобальной борьбы с бедностью, с международным терроризмом, проблем развития здравоохранения, образования, мировой культуры, требующих объединенных усилий всех государств мира, планетарных акций.

Прогресс процесса интеграции в ЕврАзЭС может быть обеспечен только тогда, когда программы международной кооперации и специализации в Сообществе будут дополняться и корректироваться программами развития многостороннего сотрудничества с другими региональными интеграционными формированиями и двустороннего сотрудничества с отдельными «третьими» странами. Совместные решения должны быть ориентированы на программы ООН, развития деятельности МВФ, Мирового банка, ВТО, ИСО, отраслевых, эко-

гических, образовательных и других международных организаций.

При этом в стратегии развития ЕврАзЭС должен быть существенно усилен азиатский акцент. Необходимо принимать во внимание смещение центра мирового хозяйства в Азиатско-Тихоокеанский регион, прежде всего, в связи с высокими темпами развития и модернизации экономики Китая и Индии, а также в связи с проблемой подъема экономики Сибири и Дальнего Востока России — самого перспективного для увеличения потенциала и конкурентных преимуществ ЕврАзЭС российского региона.

По существу, уже на первом этапе интеграции в Сообществе — ориентировочно до 2015 г. — процесс формирования общего экономического пространства ЕврАзЭС должен корректироваться решениями, предусматривающими развитие самых широких экономических отношений со странами Азии и Азиатско-Тихоокеанского региона, в том числе создание общего рынка ШОС и АТР. На этапе же формирования единого экономического пространства ЕврАзЭС (ориентировочно в период 2015–2030 гг. и, в целом, в первой половине XXI в.) развитие этих отношений должно стать одной из главных доминант стратегии Евразийского экономического сообщества.

В условиях глобализации экономики стратегические решения по формированию трансевразийских транспортных и энергетических систем, по использованию потенциальных возможностей АТЭС (Азиатско-Тихоокеанского экономического со-

трудничества) и ШОС (Шанхайской организации сотрудничества) приобретают особый смысл.

В частности, сотрудничество стран ЕвразЭС с Китаем в рамках ШОС имеет для них огромное значение при решении как транспортных, энергетических, так и демографических, научно-технологических, экологических проблем, для развития в этом регионе эффективной международной специализации и кооперации производства, в том числе в космической и оборонной промышленности. Но это требует разработки международных программ, предусматривающих активное использование всего потенциала Шанхайской организации сотрудничества, участницей которой в ближайшее время может стать Индия.

После выполнения первоочередных программ, характерных для начального этапа интеграции, основными целями евразийского интеграционного процесса становятся:

- разработка и осуществление единой политики в тех областях экономического и социального развития и борьбы с внешними угрозами, в которых интересы участников интеграции полностью совпадают;
- соответствующее расширение полномочий Межгосударственного Совета, Интеграционного Комитета, Межпарламентской Ассамблеи, Суда Сообщества, Межгосударственного банка и вновь создаваемых международных структур в сфере управления интеграцией;
- разработка и реализация Ком-

плексной программы ускорения научно-технического прогресса в рамках СНГ;

- формирование единого информационного пространства и единой информационной инфраструктуры ЕвразЭС с участием других заинтересованных государств;
- организация единого рынка труда Сообщества;
- развитие широкой международной кооперации в сфере образования и науки, предусматривающей организацию и международных университетов и исследовательских центров;
- создание международных хозяйственных комплексов в программной индустрии, энергетике, в том числе атомной, в энергетическом, транспортном, сельскохозяйственном машиностроении, производстве экологической техники, аэрокосмической промышленности и некоторых других отраслях производства продукции и услуг;
- освоение, в том числе на основе программируемого взаимодействия с Китаем, международных транспортных коридоров;
- программирование и развитие интенсивного взаимодействия в разных областях экономики, исследований и технологических разработок между ЕвразЭС, ЕС, АТЭС, в том числе путем организации свободных экономических зон и совместных технополисов и технопарков.

МОДЕРНИЗАЦИЯ ЦЕННОСТНОГО СОЗНАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ В УСЛОВИЯХ АДМИНИСТРАТИВНОЙ РЕФОРМЫ

ИВАНОВА В. И.

Характерной чертой в общественном развитии многих стран в последние десятилетия являются административные реформы, вызванные волной демократизации общественных отношений после Второй мировой войны. С начала 1980-х гг. практически во всех развитых демократиях — Великобритании, США, Франции, Японии, Скандинавских странах — началась эпоха административных реформ.

Главной причиной реформ был рост государственного долга и бюджетного дефицита, что непосредственно отражалось на бюджете всех государственных учреждений. Финансовые трудности были выражением глубокого кризиса, охватившего социальное государство, классическое индустриальное общество, что требовало адекватной им административной системы управления.

В основе новых подходов к государственному управлению лежит сближение методов государственного администрирования и частного менеджмента, расширение участия граждан в принятии решений, упрощение административных процедур. Предполагается, что реформированный государственный сектор должен стать более открытым и более ориентированным на рынок.

Идеологи административных реформ, доказывая необходимость преобразований,

Иванова Вера Ивановна —
кандидат политических наук, ст.
преподаватель кафедры управ-
ления персоналом Северо-За-
падной академии государствен-
ной службы

сравнивали уровень сервиса государственных и частных структур, естественно, не в пользу первых. Особенно это было заметно в таких сферах, как медицинское обслуживание, образование, жилищное строительство, обустройство городских территорий. Со временем частный сектор составил серьезную конкуренцию государственным учреждениям.

Главным фактором изменений была так называемая «революция менеджеров», согласно которой новый класс наемных работников-управляющих вытесняет капиталистов-собственников и начинает играть решающую роль в развитии современного общества, и которая поставила под вопрос традиционные процедуры, технологии и стили управления. Накануне XXI в. стало очевидным, что высокоцентрализованные, жестко структурированные государственные учреждения, связанные многочисленными путями и ограничениями, которые возникли в период становления массового конвейерного производства, насаждения единого образа и патерналистской культуры управления, не имели будущего.

В новых условиях требовались гибкость, персональная ответственность, возможность реализации индивидуального выбора. Традиционные методы государственного управления стали рассматриваться как безнадежно устаревшие.

Необходимо выделить еще два фактора, под влиянием которых начался процесс административного

реформирования, — это развитие современных информационных технологий и демократизация современных обществ. От государственных структур потребовалась большая открытость деятельности и участие в ней широкого круга граждан.

Административная реформа во всех странах, независимо от национальной специфики, своей целью ставила трансформацию философии и культуры управления, в основе которой был «переход от культуры власти к культуре сервиса».

Видный теоретик административной реформации М. Берзлей выделил основные признаки, характерные для постбюрократического управления. К ним он относит: ориентацию на потребителя, работу в команде, оценку деятельности бюрократического учреждения не на «входе» (затраты), а на «выходе» (ценности), вместо жесткой регламентации деятельности гибкий алгоритм действий, установление двухсторонней коммуникации с потребителями, стимулирование деятельности работников «первой линии» для улучшения работы с клиентами¹.

Швеция была, например, одной из первых европейских стран, вставшая на путь административных реформ. Политики этой страны одними из первых осознали, что большой бюджетный дефицит и удушающая налоговая система несовместимы с необходимостью интеграции национальной экономики в общеевропейскую и увеличением капиталовложе-

¹ См.: Морозова Е. Г. Политический рынок и политический маркетинг: концепции, модели, технологии. — М., 1999. С. 220.

ний в промышленность для обеспечения конкурентоспособности национальных товаров. Большой объем набора услуг, оказываемых государством обществу, привел к потере общественного контроля за деятельностью госучреждений. В условиях полной занятости и свободной возможности найти работу в частном секторе значительно ослабла внутренняя мотивация государственных служащих, что повлекло за собой проблему сохранения привлекательности государственной службы для опытных и талантливых менеджеров.

Анализ административных преобразований стран — мировых лидеров показывает, что эффективность преобразований была разной. Несмотря на то, что пионерами административных реформ выступили Великобритания и США, эффективность их административных реформ (в ее широком понимании) была значительно ниже, чем, например, в Швеции или в Японии. Административные реформы в Швеции и Японии оказались более результативными, прежде всего, за счет выверенных стратегий и более четкой последовательности действий.

Особого внимания заслуживает тот факт, что шведские реформаторы не пошли по пути Великобритании и США, сокращавших в те годы размеры госсектора и ослаблявших роль государства, — шведы не стали разрушать ставшую для них традиционной парадигму развития. Они избрали тактику не разрыва с прошлым, а только лишь изменений при сохране-

нии преемственности. Политические круги Японии учли специфические национальные особенности и достигли взаимопонимания между элитой и обществом. В результате, достигнутый в обществе консенсус позволил изменить стратегию, методы и даже философию государственного управления².

Особого внимания заслуживает тот факт, что, несмотря на то, что магистральным направлением административных преобразований стала ориентация на законы и философию рынка, одним из важнейших факторов всех административных реформ 1970-80 гг. была демократизация государственного управления, которая сопровождалась расширением участия граждан в принятии решений, особенно на низших уровнях управления.

Реформированный государственный сектор стал гораздо более открытым и внимательным к своим пользователям. В нем упрощены многие административные процедуры. Реформы предоставили гражданам возможность более широкого доступа к их собственным документам и правительственной информации.

По мнению И. А. Василенко, на современном этапе можно выделить два решающих фактора, которые оказывают основное влияние на динамику государственного администрирования во всех развитых странах мира: научно-техническое развитие и политический процесс. Эти факторы сегодня имеют тенденцию к усилению влияния на административно-государственные институты.

² Морозова Е. Г. Указ. соч. С. 225.

Если профессиональная деятельность бюрократии в начале XX в. была направлена на процедурные способы деятельности, подотчетность, подконтрольность, политическую нейтральность, то в конце столетия административно-государственное управление нацелено на программные и проблемные методы с применением новейшей вычислительной техники и использованием плюралистической полосы обеспечения (парламент, партии, группы давления)³.

Анализ особенностей административных реформ Запада позволяет сделать вывод о направленности их на защиту, прежде всего, гражданских ценностей. Это выражается в децентрализации управления и расширении самостоятельности местных администраций, широком взаимодействии государственных и общественных структур, укреплении институтов гражданского общества, усилении политического контроля за деятельностью чиновников.

Модернизация западных обществ кардинальным образом изменила характер деятельности государственных служащих. Сегодня государственные чиновники на высоких политических постах вынуждены прислушиваться к настроениям общественности и считаться с мнениями в парламенте.

В то же время расширяющаяся масштабность и техническая комп-

лексность государственного управления предполагают, что чиновники сами решают многие задачи, имеющие политическое значение.

В этой связи проблема ценностного сознания государственных служащих приобретает особенное значение. Она актуальна с точки зрения властных возможностей бюрократии, ведь государственная служба в силу специфики деятельности «введена» в сферу политических отношений и часто обладает большим властным потенциалом.

Несмотря на то, что «миф о разделенности политики и управления» всё еще достаточно распространен в исследованиях по проблемам функционирования государственного аппарата и в нормативных актах, в современной науке доминирует общий подход к бюрократии как к политическому феномену. Е. Г. Морозова права, когда пишет, что «сегодня приоритетным сюжетом научной литературы уже не является дискуссия о том, существует ли такой вид власти, как административная, — все согласны с тем, что она существует. В большей степени внимание современной политологии привлекают источники бюрократической власти»⁴.

Таковыми источниками являются, прежде всего, стратегическое позиционирование управленцев в политико-административном процессе, их официальный статус, присущие им функции исполнения и интерпрета-

³ Василенко И. А. Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия. — М., 2000. С. 171.

⁴ Морозова Е. Г. Государственная служба как предмет политической науки // Ежегодник 97: Государственная служба России. — М., 1998. С. 68.

ции законов, самостоятельного нормотворчества, информационно-аналитического и экспертно-консультационного обеспечения процесса принятия политических решений.

Таким образом, в процессе подготовки административной элиты необходимо учитывать тот факт, что в современном государстве ее роль повышается, оказывая всё возрастающее влияние на процесс выработки, принятия и реализации политических решений.

Немецкие политологи Г. Шмидт и Х. Трайбер разработали идеальный тип современной «политической бюрократии». Они сопоставили основные характеристики административно-государственной деятельности в конце XX столетия с деятельностью бюрократии «классического типа».

Современный западный бюрократ готов идти на риск в необходимых ситуациях, инновационен, концентрируется на результатах деятельности и на появляющихся возможностях, стремится к изменениям и повышению своей квалификации. Очевидно, что эти черты не соотносятся с идеальным типом классического бюрократа, представленного в свое время Максом Вебером.

Комментируя схему немецких политологов, следует подчеркнуть, что тезисы об ориентации бюрократии на различные политические группы и партии и даже об определенной политической самостоятельности высшего чиновничества в принятии решений сегодня практически не оспариваются западными политологами.

Однако следует помнить о том, что в условиях правового демократи-

ческого государства его роль значительно сужается, зато расширяется роль общественного самоуправления. В любой общественной системе есть сферы общественной жизни, где вмешательство административных структур не требуется вовсе или возможно только мягкое косвенное воздействие. Стимулирование процессов саморегулирования является эффективной формой социализации личности, что необходимо культивировать в процессе подготовки государственных служащих.

Следовательно, можно констатировать, что в современных условиях важной целью процесса подготовки государственных служащих является формирование когорты управленцев с новым сознанием, способных эффективно предоставлять общественные услуги за счет своей высокой квалификации и профессионализма. В этом отношении представляет интерес опыт подготовки государственных служащих в США. Обучение ведется, как правило, в специализированных правительственных колледжах при известных университетах или по заказу местных (территориальных) органов власти с компенсацией затрат на обучение в различных вариациях.

Подготовка карьерных чиновников в США осуществляется по программам серии MPA и MPP и, в целом, соответствует статусу магистерской программы.

MPA (Master of Public Administration) — это программы, ориентированные на подготовку управленцев. Цель этой программы состоит в «научении» управлению ради обще-

ственной пользы. В отличие от программ MBA (Master of Business Administration), где цель обучения — извлечение прибыли.

Обучаемые по программе МРА получают знания сразу по трем смежным областям — экономике, юриспруденции и менеджменту. Дополнительно к этим знаниям предусматривается хорошая подготовка по психологии, социологии и политологии, языковая подготовка и совершенное владение компьютерной техникой.

Важной частью обучения по МРА-программам является изучение практики политических и правовых институтов, общественных процессов; экономических и социальных систем и их движущих сил.

Цель МРА-программ состоит, главным образом, в том, чтобы обеспечить фундаментальность понимания ситуативного контекста и динамики развития общественного сектора, а также развить универсальные организаторские и аналитические навыки, необходимые для эффективной профессиональной деятельности.

Особенностью МРА-программ является то, что они относятся к postgraduate-программам, поэтому не требуют вступительных экзаменов при поступлении. Однако идет тщательный отбор кандидатов.

Программа MPP (Мастер в области общественной политики) — реализуется как двухгодичный курс с получением степени магистра. По этой программе обучаются студенты, готовые стать политическими аналитиками и общественными лидерами. Содержание программы включает следующие учебные дисциплины:

правосудие, окружающая среда, управление и бизнес, жилищные вопросы и развитие общества, общественные службы, международная безопасность, международная торговля и финансы, некоммерческое управление, транспорт, экономическое развитие городов, пресса и политика.

Поступление на обучение по этим двум программам возможно после бакалавриата и двух-, трехлетнего стажа работы в сфере общественного управления.

Анализ подходов к подготовке будущих государственных служащих в США свидетельствует об общественной направленности учебных программ на базе методов информационно-аналитического управления, серьезной практической подготовки, строгой системы отбора кандидатов, что позволяет говорить об эффективном механизме формирования необходимой системы ценностей, а значит и управленческой культуры востребованных в государственных структурах США.

Цели административной реформы России во многом совпадают с направленностью западных административных реформ. Однако исторические условия, в которых реализуется реформа, ее стратегия и механизм реализации не позволяют получить необходимый результат.

По мнению западных политологов, материальное благополучие в западных обществах послевоенного времени привело к сдвигу ценностных ориентаций больших масс населения. Материалистические ценности, направленные на поддержание порядка в государстве, борьбу с инф-

ляцией, обеспечение высокого уровня экономического роста и экономической стабильности, борьбу с преступностью, постепенно отходят на второй план.

На первые позиции выдвигаются ценности постмодерна, решающие задачи уже другого порядка: возможность большего участия граждан в решениях правительства, защита свободы слова, особое внимание к отдельной личности, духовность общества⁵.

Сдвиг от ценностей модерна к ценностям постмодерна ведет к постепенной трансформации ключевых институтов индустриального общества и изменяет характер их деятельности. Однако эту тенденцию нельзя применять в отношении модернизационных процессов в России. Следует признать, что для россиян сегодня важно почти одновременно культивировать как ценности материалистические, т. е. ценности модерна, так и ценности постмодерна.

Современный российский государственный аппарат лишь условно можно рассматривать в отрыве от его прямых предшественников — аппарата Российской империи и Советского Союза. Отличительной чертой российских чиновников всех времен является то, что как нынешнее чиновничество, так и его предшественники не соответствуют понятию «бюрократия» в веберовском ее понимании.

Российским чиновникам часто не хватает компетентности, профессио-

нализма и законопослушности. Их должностное продвижение основывалось не столько на профессиональных достоинствах, сколько на «политических качествах» и протекции. Поэтому А. В. Оболонский, изучая отечественную бюрократическую элиту, определяет ее «как квази- или псевдобюрократию»⁶.

По мнению одного из известных специалистов М. Н. Афанасьева, российский патронат адаптировался к современному институциональному дизайну и адаптировал его «под себя». Характер отношений и уровень сознания в среде отечественных управленцев явно отличаются их от рациональной бюрократии и заставляют вспомнить о веберовском определении «патримониальной бюрократии». Патримониальные бюрократии отличаются личностный, а не формально-правовой характер отношений между главой государства и чиновниками.

Вывод очевиден — главная задача отечественной государственной службы на данном этапе — освобождение от традиций патримониальной бюрократии и модернизация для выхода на современный уровень функционирования государственной службы.

Административная реформа, предпринятая на современном этапе развития российского общества, воспринимается многими политиками, в том числе и либеральными, всего

⁵ Инглхарт Р. Постмодерн: меняющиеся ценности и изменяющиеся общества // Полис. 1997. № 4. С. 6.

⁶ Государственная служба: (Комплексный подход) / Отв. ред. А. В. Оболонский. — М., 1999. С. 100.

лишь как одна из многих реформ, по сравнению с другими (военной или, скажем, земельной) отнюдь не приоритетная. Между тем, речь идет об изменении самого типа российской государственности и ее взаимоотношений с обществом.

Очевидно, что система ценностей государственных служащих России, построенная на традициях авторитарного прошлого, препятствует превращению государственной службы России в эффективный общественный институт. В условиях политической демократизации и рыночных реформ требуется пересмотр старых и освоение новых социально-политических практик, норм, ценностей.

В сегодняшней российской действительности патриархальные ценности и ценности советского периода уже не выполняют эффективно свою интегративную роль как в самом российском обществе, так и в его общественных институтах. Именно поэтому представляется актуальной проблема совершенствования общественных процессов, в том числе процесса реформирования государственной службы и формирования адекватных исторической ситуации механизмов, которые бы позволяли институциональным образованиям динамично двигаться вперед.

Конечной целью функционирования этих механизмов должна быть политическая культура, вобравшая в себя как многие традиционные ценности россиян, так и ценности, ориентированные на успешное существование в условиях рыночных отношений и гражданского общества.

Анализ востребованных в системе государственной службы политических ценностей, характерных еще для советского общества, таких как свобода, индивидуализм, частная собственность, права человека, стабильность, безопасность, подводит к пониманию необходимости их демократической модернизации. В настоящее время в современной государственной службе представляется актуальным формирование новых, по своей сути профессиональных, востребованных ценностей, таких как толерантность, предприимчивость и рациональность.

Ценности демократического образа жизни, заложенные в основу создаваемого в условиях переходного общества института государственной службы, позволят государственным служащим защищать свои собственные интересы и действовать в интересах общественной пользы. Это повысит имидж государственной службы в глазах общества и позволит более эффективно решать кадровые проблемы.

Повышение эффективности института государственной службы автор во многом связывает с социальной защитой государственных служащих, формированием в связи с этим новых социальных норм, ценностей и, соответственно, стандартов поведения, в большей интеграции государственной службы с новыми общественными институтами, ориентации не только на интересы государства, но и отдельной личности.

Важным этапом процесса трансформации политической культуры государственных служащих должен

стать период их профессиональной подготовки. В условиях реформирования государственной службы обучение государственных служащих не должно замыкаться в узких рамках техники управления и собственно администрирования. Не меньшее значение должно быть уделено нормативно-ценностной стороне деятельности государственных служащих.

Симптомов, свидетельствующих об актуальности пристального внимания к проблемам политической социализации слушателей и студентов в процессе их подготовки, много. В результате социологического опроса старшекурсников РАГС в 2004 г. и студентов очной формы обучения СЗАГС, проведенного автором в 2005 г., выявлено, что большая их часть не намерена связывать свое будущее с государственной службой.

Цель проведенного социального исследования в рамках СЗАГС заключалась в определении динамики изменения ценностной мотивации студентов, обучающихся по специальности «Государственное и муниципальное управление».

Проведенный анализ показал, что большинство поступивших на первый курс специальности «Государственное и муниципальное управление», то есть 35 %, главным для себя мотивом признали возможность сделать карьеру в системе государственной службы. 27 % опрошенных были ориентированы на деятельность, способствующую преуспеванию государства и общества, 20 % признали будущую специальность как стартовую позицию в других сферах деятельности и 11 % выбрали данную

профессию как гарантию относительного материального обеспечения.

Анализ данных опроса среди студентов второго курса выявил наметившуюся тенденцию изменения мотивов стремления к обучению. Второкурсники на первом месте (39 %) оставили свою выбранную профессию как стартовую позицию для деятельности в других сферах, на втором месте (31 %) — карьерные устремления в системе государственной службы, третья позиция (24 %) — это деятельность, направленная на преуспевание государства, 4 % опрошенных высказались за иные соображения и 2 % за профессию как гарантию относительного материального обеспечения.

Исследование результатов опроса студентов четвертого курса подтвердило динамику роста численности тех, кто рассматривает обучение по специальности «Государственное и муниципальное управление» как стартовую позицию для деятельности в иных сферах. Их число составило уже 46 % от опрошенных четверокурсников. На втором месте (20 %) оказались карьерные устремления в системе государственной службы. Следует отметить достаточно резко увеличившееся (по сравнению со вторым курсом) число тех, кто выбирает будущую профессию как гарантию материального обеспечения (16 %). В то же время четко видна тенденция того, что преуспевание государства и общества — как мотив будущей деятельности — теряет свои позиции от 27 % на первом курсе до 16 % на четвертом.

Динамика изменения ценностной мотивации в процессе социализации

зации студентов за четыре года обучения в СЗАГС свидетельствует о необходимости серьезного осмысления существующих тенденций и поиска путей их изменения.

Причина этого явления видится в тех общеизвестных проблемах современной государственной службы, которые не способствуют формированию ее положительного имиджа в российском обществе. Эта тенденция в сочетании с проблемой смены поколений государственных служащих крайне обостряет ситуацию обеспечения государственных структур квалифицированными, способными действовать в динамичных условиях внешней среды кадрами.

Процесс проектирования эффективной подготовки государственных служащих, как важной компоненты системы государственной службы страны, отвечающей за главный, стратегически важный в современных условиях человеческий ресурс, осложняется отсутствием четко выверенной, поэтапной и динамичной стратегии реформы государственной службы.

Оптимизация административной реформы за счет пристального внимания к подготовке государственных служащих, их переподготовке и повышению квалификации возможна только при условии создания субъекта, обладающего возможностями эффективно направлять эту деятельность.

Необходимо признать, что процесс реформирования государствен-

ного управления приобрел вялотекущий характер в силу целого ряда объективных причин. По мнению А. И. Турчинова, одна из главных причин — отсутствие субъекта управления государственной службой РФ. Для эффективности реформ необходимо создать постоянно действующий механизм в государственном управлении, который на законодательной основе позволял бы осуществлять замысел реформ.

Философия сегодняшних реформ, считает А. И. Турчинов, «является компромиссом участников общественных комиссий и групп экспертов. Причем природа этого компромисса весьма различна — от прямого заказа по лоббированию положений законопроектов до открытого непонимания сути проблемы»⁷.

Специалисты РАГС отмечают со стороны идеологов отечественной административной реформы недооценку важности использования системного подхода на этапе становления новой системы государственной службы РФ. В концепции реформирования системы государственной службы РФ, утвержденной президентом России В. В. Путиным 15 августа 2001 г., впервые говорится об управлении госслужбой как системой; подтверждается три уровня управления: федеральный, региональный и местный уровень.

В Федеральной программе «Реформирование государственной службы РФ 2003–2005 гг.», утвержденной Указом Президента РФ от

⁷ Турчинов А. И. Субъект управления государственной службой России. Проблемы формирования // Государственная служба. 2004. № 1. С. 32.

19 ноября 2002 г., отдельной строкой выделено формирование системы управления госслужбой РФ, а в отдельном разделе определены цели и задачи этой системы⁸.

Непоследовательность в соблюдении принципа системности, например, видна в отступлении законодателя от заявленных позиций. Если в упомянутой выше концепции в числе основных задач системы управления госслужбой названы «совершенствование кадровой политики», «развитие законодательства РФ о государственной службе», то в Федеральной программе этих ключевых позиций уже нет. Наличие этих позиций в Федеральной программе важно с точки зрения формирования стратегических целей эффективной системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих.

По мнению А. И. Турчинова, в России нет общепризнанной и верифицированной модели государственной службы, в которую должно войти не только то, что адекватно конституционным основам Российской Федерации, но и ее социально-политическим, административным, историческим, духовным, культурным, этническим и иным особенностям. Так как нет механизмов верификации проектов реформ, то резко снижается потенциал развития общественных отношений, который заложен в проекте закона⁹.

К проблемным зонам стратегии административных реформ в России следует отнести отсутствие эффективного механизма, где были бы увязаны между собой процессы профессионального развития и мотивации государственных служащих. В свою очередь целевая подготовка, переподготовка и повышение квалификации должны быть сопряжены с системой государственной аттестации и продвижения по иерархическим ступеням государственной и муниципальной службы, что будет способствовать убежденности государственных служащих в стабильности своего профессионального положения.

Таким образом, можно говорить, что в ходе административных реформ многие важные ценностные ориентиры оказались на втором плане, что естественным образом не может не сказаться на эффективности кадровых процессов в системе государственной службы.

Представляется, что цели системы подготовки государственных служащих в условиях административной реформы в определенной степени ясны, но механизмы ее реализации должны носить более конструктивный характер и исключать формальный подход.

Учитывая богатый зарубежный опыт, можно предположить, что подготовка государственных служащих должна вестись на базе широкого

⁸ См.: Черепанов В. Система управления государственной службой: проблемы и пути повышения ее качества в условиях реформирования // Государственная служба. 2004. № 1. С. 45.

⁹ Турчинов А. И. Указ. соч. С. 34.

спектра профессиональных образовательных программ с учетом базового образования, опыта работы и результатов входного тестирования.

В процессе подготовки должны быть охвачены государственные служащие различных уровней управления и сфер деятельности. Дифференцированный подход актуален, например, в ходе профессиональной управленческой переподготовки представителей исполнительной и законодательной власти.

Для российской практики управления актуально создание программ для подготовки специалистов в области стратегического управления на широкой теоретической базе в сочетании с курсами по изучению методов и техники анализа общественной политики, разработки и принятия важных для общества стратегических решений.

Как известно, ключевую роль в формировании гражданского мировоззрения государственных служащих в процессе их подготовки играют гуманитарные дисциплины. Именно

поэтому представляется важным в процессе подготовки государственных служащих более широко использовать политологический подход.

Данный подход позволяет выйти на понимание взаимозависимости государственной службы и политической власти как целеопределяющей системы и легитимной опоры оперативного управления, связывающей общественные и государственные потребности, ценности и организационные процессы в единую целевую подконтрольную организационную систему.

Исследование возможных путей воздействия на политическую культуру государственных служащих с целью формирования такого политического сознания, которое бы соответствовало потребностям реформируемого российского общества, подводит к пониманию необходимости применения системного подхода при решении этих задач как на общенациональном и институциональном уровнях, так и на организационном и личностном.

НЕИСПРОБОВАННЫЙ ЕЩЕ ВАРИАНТ ОБЩЕСТВЕННОГО РАЗВИТИЯ¹

Филиппов Г. Г.

Из состояния глубокой дезорганизации общества, порожденного проигранной войной (горячей или холодной), революцией (победившей или разгромленной) или распадом изжившего себя политического режима, существуют два выхода. Первый — привнесение извне нового организационного начала, т. е. колонизация в прямой, насильственной форме или в опосредованной, более или менее цивилизованной форме через торговую или производственную экспансию других стран на территорию дезорганизованного социума. В таком случае общество повторяет в том или ином виде существенные черты своего спасителя-захватчика.

Этот путь выхода из социального хаоса для нашего времени маловероятен в связи с прагматическими соображениями, сформировавшимися у потенциального захватчика. Это связано с тем, что бремя колонизатора, взявшего на себя обеспечивать воссоздание и функционирование наукоемкого и технологически сложного производства, оказывается чрезмерно тяжелым. Требуются огромные первоначальные вложения, а получение прибыли представляется проблематичным. Кроме того, для захватчика появляется опасность в связи с воссозданием экономики своей колонии своими руками

Филиппов Герман Григорьевич — доктор философских наук, профессор, заведующий кафедрой философии Северо-Западной академии государственной службы

¹ Впервые настоящие идеи автора были высказаны в статье «О природе манипулятивного управления и его месте в обычной управленческой деятельности», опубликованной в 1992 г. в 3-ем томе журнала «Региональная политика».

создать сильного и опасного конкурента.

Превращение дезорганизованной территории в сырьевой придаток или во вспомогательное экологически грязное производство с устаревшими технологиями закладывает основы опасного социального конфликта. Глобальное недовольство населения неизбежно перерастет в массовую ненависть, оппозиция наберет силу и организует непримиримое антиколониальное движение, бесперспективное для благодетеля-колонизатора.

Второй выход — реорганизация социальных отношений собственными силами на основе централизации вновь образуемой политической власти. В результате получается общественная структура с иным политическим режимом. При этом экономическая основа может сильно измениться, но может быть просто реставрирована. Равнозначность экономического варианта выхода из социального кризиса вполне объяснима: для преодоления хаоса и анархии нужно создать условия для удовлетворения первой человеческой потребности — права на жизнь, на существование. На начальном этапе это можно осуществить созданием любого экономического порядка, лишь бы этот порядок был достаточно прочен и стабилен.

Такой путь выхода из социального тупика характерен для всех эпох человеческой истории, что вполне закономерно. Только концентрация экономических ресурсов и производственных возможностей позволяет вырваться из нищеты и беспорядка.

Чтобы обеспечить процесс накопления сил, нужна реальная, неуклонно действующая государственная власть. Она должна быть всеохватывающей и всепроникающей, наказания за неисполнение ее решений и приказов должны быть намного ощутимее возможных выгод от их неисполнения. У государственной власти не должно быть серьезных оппонентов и противников, а на этапе становления — даже критиков.

Конкретные формы общественного самовосстановления разнообразны и отчасти случайны. Их характер определяется уровнем материального и духовного развития данного общества, а также его историческими, национальными и региональными особенностями.

Еще в XX столетии появились новые варианты самоорганизации и выхода из социального хаоса, хотя суть их осталась прежней — через формирование дееспособной, предельно централизованной политической власти, осуществляемое через деспотизм (или как его стали называть в XX в. — тоталитаризм). Поскольку такие кризисные состояния общества по-прежнему имеют место, постольку неизбежно появление новых вариаций деспотизма.

Главными факторами, порождающими в наше время специфику новых общественных форм, выступают:

- сложность социума как фундаментальная характеристика общества начала XXI в.;
- ведущая роль науки в общественном прогрессе;
- качественно иной, более высокий уровень образованности и

культуры населения по сравнению, например, с историческим периодом появления первоначальных форм фашизма;

- потребность в идеологической новизне массовой мотивации в поддержку и защиту тоталитаризма, поскольку прежние идеологические системы (национализм, расизм, корпоративизм, коммунизм, маоизм и пр.) достаточно сильно дискредитированы в массовом сознании.

С учетом названных обстоятельств, можно предположить появление в современных условиях новой модели тоталитаризма на территориях дезорганизованного экономического и политического пространства (бывшие СФРЮ, СССР). Общие предпосылки для ее практической реализации сходны с предпосылками появления прежних моделей. Прежде всего, это неуклонное падение жизненного уровня народа ниже черты бедности и распространение массовой нищеты, прямое голодание подавляющего большинства населения. В этих условиях рост преступности прямо пропорционален распространению нищеты, неисполнение существующих законов становится нормой. Авторитет государства неуклонно падает. Поддержку официальной власти, ее лидерам выражает только меньшинство населения. Традиционные ценности культуры теряют значимость не только для широких слоев населения, но и в среде носителей и создателей. Для общественного сознания характерно состояние моральной дезориентированности, людям присуща слепая

надежда на чудесное избавление от социальных бед.

В целом, возникает реальная угроза важнейшему из прав человека — праву на существование.

Отсюда возникает массовая потребность (если угодно, тотальная потребность) в установлении дееспособной власти. От нее ждут наведения порядка в продовольственном снабжении, в системах элементарного жизнеобеспечения, в хозяйственной деятельности, а также введения пусть ограниченных и небольших, но твердо гарантированных прав и свобод личности.

Для удовлетворения этих минимальных потребностей населения требуется сильная и активная политическая организация. Обычно она находится, а дальше события развиваются по апробированным алгоритмам.

Во-первых, в советской обществоведческой литературе существовала устойчивая традиция объяснять установление фашистских режимов заговором реакционной верхушки имущего класса вопреки истинным интересам и подлинной воле народных масс. Только для трактовки истоков отечественного тоталитаризма давалось противоположное толкование — как порыв и живое творчество масс.

Однако для завоевания и удержания публичной власти необходим воспроизводящийся устойчивый уровень мотивации массового действия в поддержку нового режима, т. е. определенная идеология. Вот по этому признаку и различаются виды тоталитарных режимов: какой идеологией

одержимы обнищавшие, доведенные до крайности народные массы, такой вид деспотизма и устанавливается.

Какой же может быть идеологическая оснащенность нового варианта тоталитаризма? Во-первых, она не сможет использовать идеологические схемы и парадигмы уже отработанных вариантов. Так, расистская доктрина немецкого фашизма остается неколебимым символом социального зла и несчастья народов, несмотря на широкую известность причин имевшей место всенародной поддержки гитлеровского режима. Фашистская идея национализма (строго говоря, идея безусловного превосходства интересов нации в целом над интересами каждого отдельного индивида, входящего в нее) воплотилась в ряде политических режимов, которые и сегодня сохраняют свой отрицательный имидж (Италия — Муссолини, Испания — Франко).

Во-вторых, сложность современного общества органически несовместима с примитивной идеологией деспотизма (например, с маоизмом). Последняя порождает власть, основывающуюся на прямом физическом принуждении и провозглашающую спасительную плодотворность репрессий для членов общества, подвергающихся им. Такая идеология эффективна только для военизированного общества с низко развитой техникой, она не в состоянии создать сколько-нибудь удовлетворительную массовую мотивацию к труду и социальному сотрудничеству в условиях наукоемкого производства и достаточно высоких технологий.

В-третьих, уровень общей культуры и образованности населения, соответствующий в большей или меньшей степени нынешним достижениям естественных и гуманитарных наук, порождает повышенные требования к политической идеологии. Чтобы стать популярной и действенной, идеология не может уже сводиться к лозунгам, демагогическим обещаниям, харизматическим заклинаниям и призывам к энтузиазму и долготерпению. В современных условиях анализ политических платформ становится доступен не только специалистам, не только ограниченному кругу профессионалов, как в прежние времена, а многим людям, получившим образование и знакомым по собственной практике со сложностью регулирования социальных систем и отношений.

В-четвертых, современная идеологическая доктрина должна иметь сильно выраженный оптимистический характер, поскольку степень разочарования и отчаяния обнищавших и униженных людей прямо пропорциональна тем материальным и духовным стандартам жизни, которые они утратили или не достигли, хотя объективно могли бы на них претендовать.

Благодаря средствам массовой информации, особенно телевидению, стандарты жизни цивилизованного общества сейчас общеизвестны. Трудовые усилия и уровень квалификации для их достижения может расчитать каждый специалист. Отсюда становится очевидной неспособность политической системы и государственных деятелей реализовать культурный и научно-технический потен-

циал населения, и как следствие — разочарование людей в ближайших перспективах.

Противостоять не оправдавшим себя доктринам может только та идеология, которая будет иметь новые идеи, политическую незапятнанность и отчетливый конструктивный характер.

Такой идеологией может стать доктрина технической и научной рациональности всех социальных решений и действий по выводу общества из критического состояния. В целом, ее суть можно определить следующим образом: техническая и научная рациональность — смысл и цель ответственного общественного действия.

Критериями рациональности являются:

- 1) соответствие наличным истинам научных теорий,
- 2) техническая осуществимость,
- 3) технологическая целесообразность,
- 4) практическая эффективность.

Рациональность измеряется в каждом конкретном случае нормами и нормативами, которые либо установлены научным исследованием, либо выработаны эмпирически технико-технологической практикой. Так осуществляется распределение продовольствия (по научно обоснованным нормам питания), нормирование труда (по научно обоснованным или среднестатистическим нормативам), удовлетворение потребности в жилье (по испытанным санитарным нормам), удовлетворение культурных потребностей (исходя из параметров здорового образа жизни и норм общественной нравственности) и т. п.

Научная и техническая рациональность отвечает интересам подавляющего большинства членов общества. Она объединяет народ на прочной объективной основе, возвышает его над политическими распрями, социальными конфликтами и национальными предрассудками.

Политическим оценкам и социально-классовым позициям не может быть места при решении ответственных общественных задач. Все заменяет профессиональный подход, деловые качества, деловая компетентность. Социальное проектирование должно играть в обществе такую же роль, как инженерное конструирование в технике и технологии.

Разработчиком и активным носителем такой доктрины может стать военная научно-техническая интеллигенция и высококвалифицированная гражданская научно-техническая интеллигенция.

Практическое осуществление этой доктрины означает установление специфического тоталитарного режима. Его характерные черты, по видимому, таковы. Централизация государственной власти велика, но не абсолютна (ибо чрезмерно централизованное управление неэффективно в сложных социальных системах). Пределы централизации задаются и корректируются моделями оптимального управления. Устанавливается реальное разделение властей, однако вместе с этим вводится официальная дискреция посредством контроля со стороны экспертных советов, предлагающих обязательные для исполнения рекомендации по всем принимаемым решениям. Стоящие

иерархически выше уровни власти регулярно оценивают деятельность нижестоящих по критериям научной и технической рациональности.

Подбор и смена кадров руководителей, управленцев, чиновников осуществляется посредством ступенчатого отбора на основе решений экспертов-специалистов в области управления и психологии. Первостепенным критерием отбора служит профессионализм и деловые качества претендента на должность.

Политическая деятельность не допускается, политические партии и политизированные организации запрещены. Социальная активность граждан реализуется через множество организаций — предпринимательских, профессиональных, спортивных, духовных, просветительских, неформальных.

Вводится равноправие всех видов собственности, но их удельные веса и динамика соотношения определяются центральной властью совместно с экспертами-специалистами.

Средства массовой информации, система образования, сфера художественной культуры подконтрольны государственным властям. Их содержание регулируется по принципу соответствия: естественным потребностям человека, общественной целесообразности, безопасности для общества, общечеловеческой морали.

Разумеется, формирование такого политического устройства не предполагает возможности опереться на общественный договор и даже на широкое общественное призна-

ние. Оно неприемлемо для тех групп и слоев, которые нашли для себя удобный и выгодный способ существования в период социального беспорядка. Это мафиозные группы и организации, криминальные элементы, деклассированные слои, высшее чиновничество предшествующего режима. В оппозиции должна, по логике вещей, оказаться часть творческой интеллигенции, студенты-гуманитарии, многие служащие низкой квалификации. Поэтому установление нового режима предполагает изрядную степень репрессивности к оппозиционерам. На начальном этапе, вероятно, потребуются законы военного времени, позже — чрезвычайное положение. Со стабилизацией режима отпадет регулярная необходимость в прямом физическом насилии и жестких санкциях. Научно-техническая рациональность обусловит переход к косвенным средствам репрессивного воздействия.

Это может быть:

- разгон массовых демонстраций посредством распыления химикатов, вызывающих неудержимое расстройство желудка, с последующим информированием через СМИ о проявившихся последствиях;
- насильственное введение психотропных средств потенциальным противникам режима без их ведома;
- направленное использование двадцать пятого кадра при демонстрации кинофильмов и видеоклипов;
- массовое нагнетание тревожности и страха с помощью гене-

раторов низкочастотных колебаний и т. д.

Новый режим, однако, уже с первых шагов сможет получить массовую поддержку, если в короткие сроки обеспечит наглядное улучшение качества жизни людей. Такой результат, например, получится от немедленного введения нормированного распределения продовольствия, гарантируемого законами военного времени. Тот же эффект может обеспечить политика тотального вооруженного преследования преступных элементов и организаций как военного противника. Существенным моментом может оказаться практическая и научно-техническая помощь со стороны армии и военно-промышленного комплекса по созданию или восстановлению хозяйственной инфраструктуры, прежде всего строительство хранилищ для нового урожая и прокладка дорог к ним.

Конечно, такой политический режим далек от признанных идеалов демократического государства, он сильно уязвим с моральной и правовой точек зрения и не способен обеспечить весь спектр декларируемых прав и свобод человека. Этот режим, если придерживаться принятых признаков и критериев политической классификации, следует расценивать как технофашизм, как технототалитаризм.

Тем не менее, для осуществления описанной условной модели име-

ются серьезные объективные предпосылки. Во-первых, она открывает спасительный выход из катастрофического состояния сложному, достаточно технологически развитому обществу. Во-вторых, для ее реализации существует избыточное количество военных организаций. Перед ними не устоят никакие самодеятельные защитные отряды демократии. В-третьих, будучи осуществленной, эта модель содержит в себе объективную тенденцию эволюции к демократическому строю, поскольку опирается не на догматическую, социально-пристрастную доктрину, а на науку и технику, которые обладают общечеловеческим и творческим потенциалом. Наконец, не следует забывать эмпирическую максиму политической науки: не существует демократических способов выхода из чрезвычайных социальных ситуаций.

Словом, такая модель не противоестественна технологически развитому обществу в определенные пиковые периоды его эволюции. Организация ее воплощения в жизнь не столь уж трудна, во всяком случае, не сложнее, чем создание грандиозного коммунистического государства иезуитов в Парагвае в XVII–XVIII вв.

Вероятность реализации модели технофашизма не безусловна, возможны и другие, как параллельные, так и альтернативные модели. Но она достаточно серьезна, чтобы с ней не считаться.

РОССИЯ В ПОИСКАХ СВОЕГО ПУТИ ОБЩЕСТВЕННОГО РАЗВИТИЯ: ЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ ВЛАСТИ ПЛЮС ВОДОХНОВАЮЩАЯ ИДЕОЛОГИЯ

Кашина М. А

Идеи, которые Г. Г. Филиппов излагает в статье «Неиспробованный еще вариант общественного развития», впервые были обнародованы автором пятнадцать лет назад. Они представляют описание одного из возможных путей выхода России из «состояния глубокой дезорганизации общества, порожденного распадом изжившего себя политического режима»¹.

Эту публикацию нельзя назвать прогнозом в чистом виде, поскольку в нем нет указания ни на период основания (период в прошлом, когда формировались изучаемые тенденции настоящего и будущего), ни на период упреждения прогноза (период в будущем, на который делается прогноз). Нет в нем и описания методов прогнозирования. Статью, скорее, можно отнести к жанру научной публицистики, получившему наибольшее развитие в начале XX в. Жанру, нашедшему свое выражение в размышлениях о будущем ученых или писателей². Роднит с «размышлениями о будущем» эту статью убежденность автора о возможностях науки, которые должны быть использованы для общественного блага.

Кашина Марина Александровна — кандидат философских наук, доцент кафедры социологии и социальной работы Северо-Западной академии государственной службы

¹ Здесь и далее в кавычках приводятся цитаты из статьи Г. Г. Филиппова «Неиспробованный еще вариант общественного развития» // Управленческое консультирование. 2007. № 1. С. 34–40.

² См.: Основы социального прогнозирования / Под ред. А. В. Ключева. — СПб.: Изд-во СЗАГС, 2002. С. 40.

Прошло уже 15 лет, и у нас достаточно информации, чтобы сказать, какие тенденции, из описываемых в статье, уже проявились и существует вероятность, что именно они сохранятся в ближайшем будущем, а какие тенденции своего развития не получили.

Сначала конспективно изложим основные тезисы статьи Г. Г. Филиппова, а затем сопоставим их с материалами статистики и научной периодики.

1. Возможны два варианта выхода страны из общественного кризиса. Первый — с помощью внешней колонизации, через торговую промышленную или финансовую экспансию «спасителя». Второй — реорганизация собственными силами на основе централизации вновь образуемой политической власти. При этом государственная власть должна стать абсолютной, всепроникающей, у нее не должно быть серьезных оппонентов.
2. Основная причина установления «сильной» (дееспособной) власти — угроза жизненному существованию широких слоев населения, которая выражается в массовом обнищании, структурном голоде, росте преступности, утрате традиционных ценностей.
3. Способом централизации власти выступает сильная политическая организация, объединяющая и вдохновляющая идеология, которая имеет новизну, политическую незапятнанность и конструктивный характер.

4. Для России такой объединяющей и вдохновляющей идеологией может стать доктрина научно-технической рациональности действий, предпринимаемых властями по выводу страны из кризиса.

5. Характерными чертами подобного «технототалитаризма» являются:

- наличие экспертных советов при органах власти с правом решающего голоса;
 - подбор кадров руководителей и чиновников по критериям профессионализма;
 - запрет политической деятельности и развитие структур гражданского общества (коммерческих и некоммерческих);
 - контроль деятельности средств массовой информации со стороны государства;
 - определение центральной властью удельного веса и соотношения разных видов собственности;
 - при необходимости, применение репрессивных методов воздействия по отношению к оппозиционерам (как прямых, так и косвенных);
 - война с преступностью;
 - восстановление хозяйственной инфраструктуры, в том числе с помощью армии.
6. Объективные основания реализации политики такого типа состоят в следующем:
- подобная политика может обеспечить выход из кризиса сложному и экономически развитому российскому обществу;

- в стране существует избыточное число военных организаций;
- эта политика содержит в себе объективную тенденцию эволюции к демократии, поскольку опирается на науку и технику, которые обладают общечеловеческим и творческим потенциалом.

Общий вывод автора состоит в том, что вероятность реализации модели политической централизации с элементами сциентизма и социально-технологического проектирования — технофашизма / технототализма — достаточно серьезна, чтобы с ней не считаться.

События, происходившие в России на протяжении последних 15 лет, этот вывод ученого полностью подтвердили, хотя, конечно, были и свои нюансы.

Начнем с рассмотрения тезиса о возможных путях выхода страны из глубокого общественного кризиса. «Первый способ выхода общества из социального кризиса заключается в привнесении извне нового организационного начала в форме прямой или скрытой колонизации. В таком случае общество повторяет существенные черты своего спасителя-захватчика»³.

В мировой истории яркий пример реализации подобного пути — возрождение Японии после Второй мировой войны, когда при участии американских специалистов была написана Конституция страны и проведены демократические выборы. В но-

вейшей истории примером подобной внешней реанимации может служить политика стран Балтии, стремившихся после распада СССР к вступлению в ЕС и сделавших все, чтобы его стандартам соответствовать. Они достигли заданных параметров и были приняты в Европейский Союз.

Г. Г. Филиппов считает, что путь внешнего вывода из кризиса для России маловероятен, потому что она имеет богатые природные ресурсы (которых не было ни у Японии, ни у Балтийских стран) и может, при определенных условиях, действительно стать сильным и опасным конкурентом для тех, кто возьмет на себя труд ее реанимировать.

Подтвердилось и предположение автора о том, что Запад не захочет (или не сможет) превратить Россию просто в сырьевой придаток.

Не в последнюю очередь этому помешали наши собственные экологические проблемы. В середине 1990-х гг. достаточно громко заявило о себе отечественное экологическое движение. Российская экологическая партия «Зеленые» в 2002 г. уже по новому Федеральному закону «О политических партиях» № 95 от 11 июля 2001 г. зарегистрирована в качестве общероссийской политической партии. До мест в Государственной Думе дело, может быть, пока и не дойдет, но на региональном уровне шансы войти в представительные органы власти у кандидатов от этой партии есть.

Ни для кого не секрет, что Россия уже стала площадкой для строитель-

³ Филиппов Г. Г. Указ. соч. С. 34.

ства западными компаниями экологически грязных производств, прежде всего химических, но размещение совместных предприятий осуществляется на территории нашей страны, в первую очередь, по экономическим соображениям, в том числе и для создания рабочих мест с хорошей заработной платой в депрессивных регионах. На нашу политическую ситуацию это напрямую не влияет. Понятно, что лоббирование интересов западных компаний в органах власти существует, но оно вполне соизмеримо с лоббистской деятельностью отечественных промышленных кругов, в том числе и занимающихся экологически вредными производствами. Не будем забывать о журналистах и активистах экологического движения, которые проблемы загрязнения окружающей среды без внимания не оставят. В силу всего вышеизложенного, в России вряд ли возможно «превращение (ее) территории в сырьевой придаток или во вспомогательное экологически грязное производство с устаревшими технологиями»⁴.

Теперь о втором пути выхода из социального кризиса. По мнению Г. Г. Филиппова, «второй выход — реорганизация социальных отношений собственными силами на основе централизации вновь образуемой политической власти». Тот факт, что Запад поддержал путь решения российских проблем собственными силами, подтверждается заявлениями западных политиков о невмешательстве во внутренние дела России, которые регулярно звучат уже с начала

1990-х гг. Даже чеченская тема сегодня поднимается все реже, и чаще мы упрекаем западные страны за поддержку лидеров непризнанной Ичкерии.

Наши экономические реформы, особенно после того, как мы начали отдавать долги, причем не только свои, но и Советского Союза, сделали бюджет профицитным, пусть и за счет нефтедолларов, создали стабилизационный фонд, получают все большее одобрение в мировых экономических кругах. Не совсем понятна ситуация с вступлением России во Всемирную торговую организацию (ВТО), но и здесь мы имеем собственное мнение. И, как заявляют наши официальные лица, задача проводящихся переговоров с ВТО — отстоять российские интересы и сохранить определенный протекционизм при свободной торговле.

В высказываниях западных специалистов даже проскальзывает некоторое сожаление о нежелании России следовать мировым глобализационным тенденциям и отказе воспроизводить черты европейских демократий. Так, известный французский эксперт-международник, профессор парижской школы политических наук Доминик Муази в интервью журналу «Свободная мысль» сказал: «Европейский Союз является выразителем надежды. Его влияние распространяется через те страны, которые хотят войти в его состав. Но Россия не стремится вступить в Европейский Союз, поэтому у нас так мало возможностей влиять на нее. Напротив, в

⁴ Филиппов Г. Г. Указ. соч. С. 44.

России присутствует уверенность, что она сама может активно воздействовать на нас с помощью „энергетического“ оружия»⁵.

Тем самым события последних пятнадцати лет убедительно показывают, что нам никто не мешает опираться на собственные силы. Вопрос в том, каким образом? Г. Г. Филиппов полагает — путем централизации политической власти.

Кризис политической системы России наиболее ярко проявился в августовском (1991 г.) путче и последовавшем за этим запретом КПСС. Сильные политические партии быстро не создаются. Они должны провести большую работу по выработке идеологии, подготовке функционеров, формированию собственного электората. Даже сегодня, в начале 2007 г., нельзя сказать, что партийная система России сложилась.

Процесс формирования российских партий затрудняется тем, что советские социальные группы (рабочие, колхозное крестьянство, интеллигенция) в обществе в значительной степени уже разрушены, а новые постсоветские группы (высший, низший, средний класс) еще не успели сложиться.

В Государственной Думе четвертого созыва создано только четыре партийных фракции, тогда как в выборах участвовали 23 политических партии и избирательных блока. При этом 4,7 % избирателей, пришедших на выборы (2851,6 тыс. человек) проголосовали против всех⁶.

В декабре 2007 г. пройдут очередные выборы в нижнюю палату парламента. На начало 2007 г. в стране была зарегистрирована 21 политическая партия. Число партийных фракций в парламенте вряд ли возрастет, учитывая семипроцентный барьер для прохождения в Думу.

В СССР, как известно, существовала однопартийная система, и массовым политическим партиям после его распада сразу просто неоткуда было взяться, поэтому в начале 1990-х гг. оставались только «осколки» КПСС в разных вариантах. В подобной ситуации вместо централизации на политической основе была избрана централизация административная. Разница между ними состоит в лозунгах. Если при политической централизации основой выступают политические ценности, то при административной — общенациональные (государственные) интересы, стоящие выше политических.

В 1992 г. угроза территориальной целостности России была совершенно очевидна после того, как чисто политически и без видимых усилий 8 декабря 1991 г. в Беловежской Пуще лидерами всего трех республик из пятнадцати был упразднен Советский Союз.

Как отмечает Стивен Козн, профессор русистики и русской истории Нью-Йоркского университета, «никакой народной санкции или одобрения — в виде революции, референдума или общенародных выборов — на

⁵ Муази Д. Эмоциональное измерение глобализации // Свободная мысль. 2007. № 4. С. 68–69.

⁶ Официальный сайт Центральной избирательной комиссии Российской Федерации: www.cikrf.ru

разрушение Союза не было... Более важные последствия имела экономическая мотивация, лежавшая в основе поведения элит, поддержавших в 1991 г. Б. Ельцина... Почти все происходившее в России после 1991 г. в значительной мере определялось делом собственности бывшего СССР»⁷.

Видя, как Россия приватизирует союзную собственность, лидеры национальных республик подобным образом хотели приватизировать российскую собственность, находящуюся на территории их республик, в свою пользу. Достаточно вспомнить конфликт Федерального центра с республикой Саха (Якутия) по поводу экспорта алмазов. Представители номенклатуры на рубеже 1980–1990-х гг. «превращали власть в собственность, а значит, потенциально, в еще большую власть. Следовательно, они были вовсе не заинтересованы в защите государства, чьи активы сами растаскивали»⁸.

Анализ политических конфликтов в России 1990-х гг. выходит за рамки данной статьи, поэтому ограничимся только констатацией того факта, что до принятия в 1993 г. Конституции Российской Федерации территориальная целостность нашей страны была под угрозой, и двусторонние договоры, заключающиеся Москвой с национальными республиками, проблеме не решали, а скорее обостряли, потому что ущемляли в правах территориально-административные единицы страны — области и края.

Централизация власти в России осуществлялась, в первую очередь, административными методами через укрепление института президентства, поскольку партийная система в стране только начала складываться. Самым ярким примером этой централизации и укрепления властной вертикали следует считать создание федеральных округов и назначение в них полномочных представителей Президента.

13 мая 2000 г. Президент России В. В. Путин подписал Указ № 849 о создании института Полномочных Представителей Президента в федеральных округах. Всего было создано семь округов. Их создавали по политическим причинам, поскольку было необходимо приведение регионального законодательства в соответствие федеральному и усиление контроля федерального центра над самостоятельностью регионов.

По данным ученых, если в 1998 г. было зафиксировано две тысячи несоответствий регионального законодательства федеральному, то к 2000 г. их насчитывалось уже шесть тысяч⁹. Именно поэтому уже в своем первом послании Федеральному собранию В. В. Путин поставил задачу правового вмешательства федеральных властей в региональное законодательство. В обязанность полномочным представителям были также вменены: контроль за исполнением решений федеральных органов власти, сбор информации о ситуации в реги-

⁷ Коэн С. Почему распался Советский Союз? // Свободная мысль. 2006. № 9–10. С. 188.

⁸ Там же. С. 184.

⁹ Административно-территориальное устройство России. История и современность. — М.: ОЛМА-ПРЕСС, 2003. С. 268

оне и др. Президент подчеркнул, что федеральные округа образованы не с целью укрупнения субъектов федерации, а для укрепления президентских структур¹⁰ и повышения уровня управляемости.

Сохранение федерации как формы государственного устройства страны, по мнению специалистов, неизбежно потребует укрупнения субъектов федерации, но делаться это будет постепенно и в рамках соответствующего законодательства и, вероятно, не в границах федеральных округов.

Таким образом, центробежные тенденции регионализации и автономизации были прерваны сначала принятием Конституции Российской Федерации в 1993 г., а затем усилением федеральных структур. Сохранение территориальной целостности Рос-

сии, выстраивание отношений между Центром и регионами — было, пожалуй, одной из самых важных политических задач, которые пришлось решать России во внутренней политике на протяжении последних пятнадцати лет.

Теперь остановимся на еще одной характерной черте второго пути выхода из кризиса — всеохватности государственной власти и отсутствии у нее серьезных оппонентов.

Как мы уже говорили, единственной серьезной политической партией в 1990-х гг. была КПРФ, выступившая преемницей КПСС, но ее лидер Г. Зюганов представлял серьезную угрозу правящим кругам только один раз — во время президентских выборов в 1996 г. В таблице 1 представлены сравнительные итоги выборов Президента России в 1991 и 1996 гг.

Таблица 1

Сравнительные итоги выборов Президента России в 1991 и 1996 гг.

Кандидаты	Результаты выборов		
	1991 г.	1996 г. (1-й тур)	1996 г. (2-й тур)
Ельцин Б. Н.	45 552 041 (57,30 %)	26 665 495 (35,69 %)	40 208 384 (53,82 %)
Зюганов Г. А.	не баллотировался	24 211 686 (32,41 %)	30 113 306 (40,30 %)

Я. Пляйс отмечает, что «сомнения насчет победы Б. Ельцина доминировали в течение всей предвыборной кампании и особенно в феврале—апреле 1996 г., когда рейтинг Президента был в несколько раз ниже рейтин-

га его основного соперника Г. Зюганова... Можно с уверенностью утверждать и то, что если бы не сверхинтенсивная и довольно грамотная работа его избирательного штаба во главе с А. Чубайсом, если бы не дея-

¹⁰ Там же. С. 261.

тельность правительства и сверхактивность самого Б. Ельцина в последний месяц перед выборами, ... то он не одержал бы победу 3 июля»¹¹.

Любопытно, что, по данным фонда «Общественное мнение», узнав о победе Б. Ельцина на выборах, 39 % россиян остались к этому равнодушны, не испытав ни радости, ни огорчения, 34 % — обрадовались, 27 % — расстроились. Интересно, что среди тех, кто во втором туре голосовал за Б. Ельцина, обрадовались победе своего кандидата далеко не все, а только 67 %, остальные восприняли результаты выборов совершенно безразлично. Более того, 1 % респондентов этой группы даже выразил огорчение в связи с успехом Б. Ельцина¹².

Как известно, победа Б. Ельцина над коммунистами не привела к желаемому результату, не за горами был дефолт 1998 г. и падение рейтинга Президента до критического уровня, все это и вынудило его добровольно уйти в отставку. На смену пришел молодой энергичный преемник, с новой силой взявшийся за борьбу с бедностью, терроризмом, преступностью, коррупцией, притеснением русских за границей и т. д.

Приход к власти В. В. Путина для правящих кругов проблему конкуренции со стороны коммунистов снял совсем. Сегодня, по данным фонда «Общественное мнение», несмотря на то, что Президент РФ неоднократно

но публично заявлял, что на третий срок избираться не будет, 55 % опрошенных готовы были бы за него проголосовать. Никто из действующих политиков В. Путину составить конкуренцию пока не может. В. Жириновского, Г. Зюганова, С. Иванова и Д. Медведева поддерживают только по 4 % опрошенных¹³.

В такой ситуации президентские выборы в марте 2008 г. могут оказаться непредсказуемыми. Вместе с тем, было бы странно, если бы «партия власти» свою власть отдала добровольно, поэтому, хотя кто именно станет президентом пока неизвестно, партийная принадлежность победителя очевидна.

Политической оппозиции нет сегодня и в Государственной Думе.

Данные таблицы 2 наглядно показывают, как постепенно сокращается число фракций, как оппозиционные партии теряют свои позиции. Число депутатских мандатов у КПРФ в четвертом созыве, по сравнению со вторым, упало почти в три раза. Да и в целом, состав Государственной Думы четвертого созыва как-то совсем не похож на многопартийный. Проведение очередных думских выборов в декабре 2007 г. по пропорциональной системе (т. е. по партийным спискам) с учетом семипроцентного барьера для прохождения партии в Государственную Думу, видимо, доведут дело до логического конца. Тем самым бу-

¹¹ Пляйс Я. Россия ищет «новую силу». К итогам президентских, парламентских и региональных выборов. http://www.nasledie.ru/oboz/#5-6_97/5-6_03.htm

¹² Эмоциональная реакция россиян на итоги президентских выборов http://bd.fom.ru/report/map/projects/finfo/finfo1996/753_1668/of19963201

¹³ Индикаторы. 1. Политики // http://bd.fom.ru/report/map/projects/dominant/dom0727/domt0727_1/d072701

Таблица 2

Фракции в Государственной Думе

Первый созыв 1993–1995		Второй созыв 1995–1999		Третий созыв 1999–2003		Четвертый созыв 2003–2007	
Название	Числ. (чел.)	Название	Числ. (чел.)	Название	Числ. (чел.)	Название	Числ. (чел./ %)
«Выбор России»	59	КПРФ	149	КПРФ	88	«Единая Россия»	306 (68%)
ЛДПР	55	НДР	65	«Единство»	83	КПРФ	2 (11,56%)
АПР	73	ЛДПР	51	ОВР	47	ЛДПР	36 (8%)
КПРФ	45	«Яблоко»	46	СПС	32	«Родина»	38 (8,44%)
ПРЕСС	30			«Яблоко»	21		
«Яблоко»	28			ЛДПР	16		
«Женщины России»	23						
ДПР	15						

дет окончательно создана «неуклонно действующая, всеохватывающая и всепроникающая государственная власть», у которой нет «серьезных оппонентов и противников»¹⁴.

На самом деле, ни одна из политических партий собственно партийной работой с населением не занимается, у большинства из партий нет местных отделений и партийных ячеек, многие обходятся без партийных взносов членов партии. Партийная собственность приобретается на деньги спонсоров, которые реализуют следующую модель отношений с партийными лидерами: «Я тебе финансирую предвыборную кампанию, ты мне гарантируешь прохождение в законодательном органе нужных законов». Поэтому сегодня борьба идет не столько за электорат, сколько за богатого спонсора.

Теперь обсудим тезис Г. Г. Филиппова о том, что поддержка населением централизованной и всепроникающей власти вызвана угрозами его жизненному существованию.

Автор так описывает ситуацию разваливающегося общества: «неуклонное падение жизненного уровня народа ниже черты бедности и распространение массовой нищеты, прямое голодание подавляющего большинства населения. В этих условиях рост преступности прямо пропорционален распространению нищеты, неисполнение существующих законов становится нормой. Авторитет государства неуклонно падает... Отсюда возникает массовая потребность в установлении дееспособной власти. От нее ждут наведения порядка в продовольственном снабжении, в системах элементарного жизнеобес-

¹⁴ Филиппов Г. Г. Указ. соч. С. 35.

Таблица 3

**Динамика численности населения с денежными доходами ниже
величины прожиточного минимума (млн чел.)¹⁶**

Годы	1992	1995	2000	2001	2002	2003	2004
Числен. населения	49,7	36,5	42,3	40,0	35,6	29,3	25,2

печения, в хозяйственной деятельности, а также введения пусть ограниченных и небольших, но твердо гарантированных прав и свобод личности»¹⁵.

Сразу вспоминается «шоковая терапия» начала 1990-х гг. и отпуски цен, приведшие к обесцениванию денег, гиперинфляции и тотальному дефициту, закончившемуся талонной системой распределения продуктов, сигарет и водки. Вместо денег появился бартер, а потом началась массовая невыплата заработной платы или ее выдача продукцией, которую было не реализовать. Люди перестали платить за коммунальные услуги, а в ряде городов даже отменили плату за общественный транспорт, потому что у населения не было наличных денег. Обратимся к статистике, характеризующей указанные процессы.

Уровень бедности в социальной статистике обычно характеризуют численностью населения с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума. В таблице 3 представлена динамика данного показателя за интересующий нас период.

Не будем обсуждать вопрос о том, насколько точно статистика определяет реальные доходы населения и насколько состав и расчет прожиточного минимума научно обоснован. Нам пока достаточно того факта, что доля совсем бедных в стране постепенно снижается. Тем самым нищету начала 1990-х гг. существующий режим все-таки сократил, хотя это не могло быть осуществлено без помощи удачной конъюнктуры на рынке энергоносителей.

С наведением порядка в стране и снижением уровня преступности дело обстоит несколько хуже. В таблице 4 представлена динамика числа зарегистрированных в 1990–2005 гг. преступлений.

Данные таблицы убедительно свидетельствуют о росте преступности. Добавим к этому снижение общей численности населения страны за эти 15 лет, и станет понятно, что криминогенность населения России отнюдь не падает.

В правовой статистике, так же как и в статистических данных об уровне жизни населения, все далеко не про-

¹⁵ Филиппов Г. Г. Указ. соч. С. 36.

¹⁶ <http://www/gks.ru> За 2005 г. величина прожиточного минимума Правительством Российской Федерации не устанавливалась, поэтому данных за 2005–2006 гг. нет.

Таблица 4

Динамика числа зарегистрированных преступлений (тыс.)¹⁷

	1990 г.	1992 г.	1995 г.	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.
Число преступл.	1839,5	2761	2755,7	2952,4	2968,3	2526,3	2756,4	2993,8	3554,7
Из них: преступления, связанные с незаконным оборотом наркотиков	16,3	29,8	79,9	243,6	241,6	189,6	181,7	150,1	175,2

сто. Во-первых, нельзя забывать, что за эти годы был принят новый Уголовный Кодекс, часть преступлений была декриминализована, но появились и новые статьи УК РФ. Наметился заметный рост преступлений, связанных с незаконным оборотом наркотиков, часть из которых преступлениями раньше не считались. В силу этого напрямую сравнивать данные 1992 и 2005 гг. трудно. Возможно, рост числа зарегистрированных преступлений — это как раз свидетельство более эффективной работы правоохранительных органов, а не роста криминальной активности населения. Кроме того, правовая статистика является ведомственной и Российским агентством по статистике не собирается, а только публикуется, поэтому контроль качества сбора данных Росстату осуществлять трудно.

Во-вторых, никто реально не знает размер латентной преступности в стране (т. е. число преступлений, ко-

торые совершены, но о них не было заявлено или их не выявили). Особый разговор в этой связи о коррупции и теневой экономике. Экспертная оценка масштабов теневой экономики сильно расходится с официальной, превышая ее на порядок. Никто не рискнет утверждать и то, что государству за последние годы удалось сократить масштабы коррупции, скорее формы ее проявления стали более разнообразными.

Одной из черт современной российской жизни стала так называемая «призонизация» (от англ. prison — тюрьма) повседневного быта, культуры, языка. В России в местах лишения свободы находится свыше 800 тыс. населения, а бывали годы, когда численность заключенных превышала и 1 млн человек. Освобождаясь, эти люди возвращаются в большой мир и несут в него уголовную субкультуру. Рецидив преступности не падает ниже 33 %. Растет число осужденных

¹⁷ Российский статистический ежегодник. 2000: Стат. сб. — М.: Госкомстат, 2001. С. 243; Россия в цифрах. 2005. — М.: Росстат., 2005. С. 142.

Таблица 5

**Некоторые показатели социально-экономического развития
Российской Федерации в 2002–2006 гг.¹⁹**

Показатель	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.	2006 г.
Объем произведенного ВВП на душу населения, тыс. руб.	74,360	91,355	118,251	150,690	187,602
Среднемесячная начисленная заработная плата, руб.	4360,3	5498,5	6739,5	8554,9	10728
Внешнеторговый оборот (по данным таможенной статистики), млн руб.	19100 2	257232	340181	439243	152885
Иностранные инвестиции в экономику России, млн долл. США	150,8	152,0	185,7	214,5	258,4

женщин, в 1992 г. они составляли только 7,2 % от всех осужденных, в 2003 г. — уже 14 %.

Таким образом, в отличие от числа нищих, число преступлений и преступников в стране не сокращается, а по особо тяжким преступлениям за последние годы оно даже выросло, хотя доля таких правонарушений в общем количестве преступлений сравнительно невелика (порядка 3,5 %).

Напомним, что с начала 2000-х гг. началось наведение порядка в выплате заработной платы и пенсий, ликвидация огромных задолженностей по выплатам в бюджетной сфере, в той или иной мере стала контролироваться сфера торговли, в том числе алкоголя. Резкий рост смертности насе-

ления в 1994 г., когда показатель смертности достиг 15,4 % (для сравнения — в 1970г. он был всего 8,7 %¹⁸), демографы совершенно обоснованно связывают в том числе и с либерализацией торговли спиртными напитками, распространением дешевых суррогатов, повлекшим за собой рост смертности (особенно мужской) от отравлений алкоголем.

Инфляция приняла более или менее обозримые очертания, начался рост средней заработной платы по стране и общий рост экономики (табл. 5). Хотя, конечно, стоимостная оценка уровня жизни отличается от реального уровня потребления домохозяйств. К тому же, средняя заработная плата не показывает межотраслевую дифференциацию, которая весь-

¹⁸ Российский статистический ежегодник: Стат. сб. — М.: Госкомстат РФ, 2003. С. 76.

¹⁹ См.: www.gks.ru — официальный сайт Федеральной службы государственной статистики.

ма существенна. В 2007 г. в текстильном и швейном производстве начисленная среднемесячная заработная плата составляла 47 % к общероссийскому уровню средней зарплаты, а в финансовой деятельности она превышала этот уровень в 2,8 раза.

Тем не менее, в начале XXI в. власть все-таки удовлетворила самые насущные потребности российского населения: заработную плату стали платить почти всем, в том числе бюджетникам, хотя просроченную задолженность по заработной плате до конца ликвидировать не удалось. Пенсии время от времени индексируются и в большинстве регионов выплачиваются по графику. Безработица отступила и стала в основном структурной. В магазинах достаточно продуктов, и широким слоям населения угроза голодной смерти больше не грозит.

Американский политолог Саймур Липсет отмечает, что стабильность любого государственного строя в значительной степени зависит от его законности и эффективности. «Законность связана со способностью системы формировать и поддерживать убеждение в том, что существующие политические институты лучше всего подходят для данного общества; эффективность же означает фактическую деятельность, ту степень удовлетворительности, с которой система выполняет основные функции государственного управле-

ния, как их понимает большинство населения и его важнейшие влиятельные группы, например, армия и круги, контролирующие основные экономические институты»²⁰.

Опросы общественного мнения показывают, что режиму В. В. Путина удалось достичь в этом смысле эффективности, и лично Президент пользуется высоким уровнем доверия населения, чего не скажешь о властных структурах. Действия В. В. Путина, встреченные населением в начале его президентства с некоторой опаской, в дальнейшем получают все большую поддержку.

Так, по данным опросов фонда «Общественное мнение», в 2000 г. работу В. В. Путина на посту Президента России оценивали на «отлично» и «хорошо» 41 % опрошенных, в 2005 г. — 38 %, а с начала 2007 г. доля таких оценок стабильно держится на уровне 60 %. Уровень доверия к Президенту таких колебаний не испытывал и ниже 46 % не опускался²¹. По данным последних опросов он составляет 66 %.

Таким образом, энергичные действия Президента по наведению порядка, укреплению властной вертикали свой эффект возымели, власть и страна были спасены на некоторое время от разрушения, а государственному строю обеспечена определенная стабильность. Хотя говорить о том, что общественный кризис позади, безусловно, рано, потому что

²⁰ Липсет С. политическая социология // Американская социология: перспективы, проблемы методы. — М.: Прогресс, 1972. С. 205.

²¹ См.: Индикаторы. 1. Политики // http://bd.fom.ru/report/map/projects/dominant/dom0727/domt0727_1/d 072701

слишком многое в этой стабильности достигнуто за счет благоприятной экономической конъюнктуры на рынке энергоносителей, а она в любую минуту может измениться.

Теперь перейдем к тезису Г. Г. Филиппова о создании сильной и активной политической организации как способе централизации власти: «для удовлетворения минимальных потребностей населения требуется сильная и активная политическая организация. Обычно она находится, а дальше события развиваются по апробированным алгоритмам»²².

Такая политическая организация нашлась. Не сразу, но достаточно быстро, учитывая несформированность партийной системы и низкую политическую культуру избирателей. Была создана партия, получившая официальный титул «партия власти», это «Единая Россия». В политическом спектре она стремится занять середину и позиционируется как партия всего населения России, не выделяя какие-либо отдельные социальные группы в качестве своего электората.

Каждый уважающий себя чиновник считает своим долгом вступить в ее ряды, потому что это партия Президента, хотя формально он ее членом не является. Этот процесс усиливается в связи с переходом от мажоритарной избирательной системы к пропорциональной, когда избиратель голосует не за конкретного кандидата, а за партийный список. Теперь действующему депутату для того,

чтобы остаться на своем месте при следующих выборах нужно обязательно принадлежать к какой-либо партии. Понятно, что надежнее всего принадлежать к партии власти. Независимые депутаты становятся членами партии власти и тем самым укрепляют ее дальше. Таким образом, политическую организацию, необходимую для осуществления дальнейшей централизации власти и усиления административного ресурса, мы теперь тоже имеем. Вместе с тем, как уже говорилось, до настоящей партийной работы в массах ей еще далеко.

Теперь мы переходим к самому сложному вопросу нашей темы — об объединяющей идеологии, имеющей «новые идеи, политическую незапятнанность и отчетливый конструктивный характер». Автор видит в качестве такой идеологии сциентизм, научную и техническую рациональность, способную, по его мнению, поднять людей выше политических распри, социальных конфликтов и национальных предрассудков²³.

Здесь жизнь явно повернула в другую сторону. Науку в России если и финансируют, то главным образом за счет нефтедолларов, и пока в государственном бюджете расходы на фундаментальную науку явно уступают расходам на оборону и обеспечение безопасности.

Президент Российской академии наук Ю. Осипов упрекает сенаторов за тяжелое положение российской науки, отмечая, что Россия вкладывает в фундаментальную науку в

²² Филиппов Г. Г. Указ. соч. С. 36.

²³ Там же. С. 38.

40 раз меньше, чем Китай²⁴. При этом п. 1 ст. 15 Федерального закона «О науке и государственной научно-технической политике» от 23 августа 1996 г. № 127, в котором говорится о том, что «средства на финансирование научных исследований и экспериментальных разработок гражданского назначения выделяются из федерального бюджета в размере не менее 4 % расходной части федерального бюджета»,²⁵ никогда не выполнялся. После поправок, внесенных федеральным законом от 22 августа 2004 г. № 122, этот пункт стал звучать более обтекаемо: «Финансовое обеспечение научной и (или) научно-технической деятельности основывается на его целевой ориентации и множественности источников финансирования»²⁶. Так что о государственной поддержке развития гражданской науки говорить рано.

Есть еще одна грань проблемы. В списке «Приоритетных направлений развития науки, технологий и техники Российской Федерации», утвержденных Президентом 21 мая 2006 г.²⁷ совершенно отсутствуют направления, связанные с развитием гуманитарного знания, за исключением «Безопасности и противодействия терроризму» (если это, конечно, можно назвать гуманитарной областью). То же относится и к «Перечню критических технологий РФ». Другими словами, государство пока не собирается финансировать из госбюджета какие-

либо работы в области социальных технологий и социального проектирования, но готово развивать военно-промышленный комплекс и оборонные технологии.

Г. Г. Филиппов не затрагивает вопросы будущего территориально-административного устройства страны и проблему реализации права наций на самоопределение. По контексту можно предположить, что политическая централизация в России приведет к подчинению национальных образований федеральному Центру, как это было в Советском Союзе, поэтому особых проблем здесь возникнуть не должно. С другой стороны, это могло быть связано с тем, что автор в принципе отвергает возможность конструктивного использования идей национализма, считая их слишком примитивными для современных обществ.

К сожалению, в оценках национальных предрассудков автор оказался неправ. Национализм, воплощенный в сепаратистских тенденциях (вплоть до отделения) сначала союзными республиками, а потом российскими, показал, что «фашистская идея национализма (строго говоря, идея безусловного превосходства интересов нации в целом над интересами каждого отдельного индивида, входящего в нее)»²⁸ имеет не такой уж отвращающий от себя имидж. Откровенно националистические организации, вроде правора-

²⁴ Владимир Д. Устав без вариантов // Российская газета. 2007. № 145 (4408) С. 3.

²⁵ См.: СЗ РФ. 1996. № 35. ст. 4137.

²⁶ См.: СЗ РФ. 2004. № 35. ст. 3607.

²⁷ http://www.extech.ru/s_e/min_s/prior/razv_sci/php

²⁸ Филиппов Г. Г. Указ. соч. С. 37.

дикального «Русского национального единства», руководимого А. Баркашовым, по новому закону о политических партиях вряд ли смогут пройти перерегистрацию как общероссийские партии, но это не мешает им отстаивать интересы «настоящих» русских любими, в том числе противоправными средствами. Вновь заговорили о возрождении «Конгресса русских общин». Достаточно большие опасения вызывают у специалистов и молодежные организации националистической направленности, например, скинхеды. Другими словами, национальный фактор еще играет свою роль (вопрос — какую?) в общественном развитии России, и игнорировать его при обсуждении идеологии выхода страны из кризиса было бы, по меньшей мере, недальновидно.

«Современная идеологическая доктрина, должна иметь сильно выраженный оптимистический характер, поскольку степень разочарования и отчаяния обнищавших и униженных людей прямо пропорциональна тем материальным и духовным стандартам жизни, которые они утратили или не достигли, хотя объективно могли бы на них претендовать»²⁹. И дальше: «Политическим оценкам и социально-классовым позициям не может быть места при решении ответственных общественных задач. Все заменяет профессиональный подход, деловые качества, деловая компетентность.

Социальное проектирование должно играть в обществе такую же роль, как инженерное конструирование в технике и технологии»³⁰.

Согласившись с первой частью этих рассуждений о том, что населению нужна оптимистическая идеологическая доктрина, чтобы преодолеть унижение нищетой, нельзя согласиться с тем, что ею может стать доктрина технической и научной рациональности. Здесь автора можно упрекнуть в сциентизме, некоторой идеализации возможностей научно-технического прогресса, а в отношении идеи о введении профессионального подхода к принятию решений в России, — в своего рода утопизме.

Г. Г. Филиппов перечисляет в своей статье характерные черты этого научно-рационального управления обществом. В отношении большинства из них нам придется добавить приставку «не».

Экспертные советы сегодня созданы в большом количестве. При Президенте России, например, существует девять советов, начиная от Совета по реализации приоритетных национальных проектов и демографической политике до Совета по физической культуре и спорту и Геральдического совета³¹. 22 января 2006 г. состоялось первое пленарное заседание Общественной Палаты РФ. В нее избрано 126 человек, представляющих различные всероссийские и региональные общественные объе-

²⁹ Филиппов Г. Г. Указ. соч. С. 37.

³⁰ Там же. С. 38.

³¹ Подробнее см. <http://www.president.kremlin.ru> — официальное интернет-представительство Президента РФ.

динения. Она призвана доносить до Президента «глас народа» и обеспечивать взаимодействие властных структур и гражданского общества³². Аналогичные палаты созданы на региональном уровне при губернаторах. Но все эти советы при первых лицах имеют только совещательный голос, последнее слово остается за государством.

О подборе кадров для органов власти на основе оценки профессиональных качеств кандидата, а не только исходя из факта его знакомства с первыми лицами, заговорили только в ходе административной реформы, начатой В. В. Путиным в 2002 г.³³. Сегодня все органы власти регулярно проводят аттестацию своих служащих, организуют конкурсы для замещения вакантных должностей, чиновники периодически сдают квалификационные экзамены. Сказать, что это сильно подняло профессионализм кадров государственного и муниципального управления пока нельзя, прежде всего потому, что цель поставили, а ресурсов для ее достижения

не выделили. Об этом уже писалось, и писаться будет еще долго³⁴.

Расцвета гражданского общества пока не наблюдается. Эта тема также живо обсуждается в научной литературе. Казалось бы, власти создают необходимые условия для его развития, но, как и в предыдущем случае, одной рукой дают, другой — отбирают. Новый закон о некоммерческих организациях вызвал больше критики, чем одобрения. На уровне рядовых граждан низкий уровень их общественной активности объясняется преобладанием в общественном сознании патерналистских и этатистских ценностей. Несмотря на либеральную экономику, многие рядовые жители России сильно тоскуют по социальным гарантиям и очень хотят, чтобы ответственность за их благополучие лежала не на них самих, а на государстве.

Центральные власти пока административно не определяют соотношение различных форм собственности в экономике страны, хотя на практике предпочтение отдается крупно-

³² С деятельностью и персональным составом Общественной Палаты РФ можно ознакомиться на сайте <http://www.oprf.ru>

³³ Тема профессионализма государственных служащих нашла отражение в массе документов, см. напр., О государственной гражданской службе Российской Федерации: Федеральный закон // СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3215.; О Федеральной целевой программе «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003-2005 гг.)»: Указ Президента РФ от 19 ноября 2002 г. № 1336 // СЗ РФ. 2002. № 47. Ст. 4664.; О мерах по проведению административной реформы в 2003–2004 годах: Указ Президента РФ от 23 июля 2003 г. № 824. // СЗ РФ. 2003. № 30. Ст. 3046.; О проведении аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации: Указ Президента РФ от 1 февраля 2005 г. № 110 // СЗ РФ 2005. № 6. Ст. 437 и др.

³⁴ См., напр.: Древаль И. В., Кашина М. А. Аттестация государственных служащих как инструмент оценки и развития кадрового потенциала государственного органа // Государственная служба. Вестник Координационного Совета по кадровым вопросам, государственным наградам и государственной службе при полномочном представителе Президента РФ в СЗФО. 2007. № 1. С. 53–71.

му бизнесу. Это, кстати, еще одна причина слабости гражданского общества в России, потому что отсутствие малого бизнеса ведет к сужению базы среднего класса, а именно он — «становой хребет» развитого гражданского общества. Понятно, что в конкурентной борьбе позиции крупного бизнеса всегда будут сильнее, но, если государство не будет поддерживать малый и средний бизнес в качестве противовеса крупному, то это рано или поздно обернется монополизацией, сверхприбылями и падением уровня жизни населения.

Запрета политических партий тоже нет. В 2001 г. был принят Федеральный закон «О политических партиях», по официальной версии, не с целью их ликвидации, а для того, чтобы «отсечь» от предвыборной борьбы партии, не пользующиеся поддержкой населения. Как на практике реализуется многопартийность, мы уже обсуждали, говоря о фракциях в Государственной Думе.

Контроля СМИ со стороны государства сегодня не наблюдается, хотя о цензуре, особенно в отношении государственных СМИ, говорят регулярно. Более эффективной оказывается косвенная цензура, применяющая экономические и административные меры воздействия к юридическим лицам, а также самоцензура деятелей СМИ как физических лиц. Каждый разумный журналист прекрасно понимает, что именно от него ждут и в какой форме, и тот, кто хочет сохранить свое рабочее место в газете или на телеканале, говорит именно то, что нужно и ничего лишнего.

Война с преступностью ведется, но как уже говорилось, пока без особого успеха. К обычным преступникам добавились террористы, с которыми бороться вообще трудно. Хотя это дало повод добавить бюджетных средств на обеспечение безопасности.

Особых репрессий в отношении населения тоже не замечается; в основном, милиция борется с футбольными фанатами и несанкционированными митингами и демонстрациями.

Хозяйственная инфраструктура восстанавливается, но не с помощью армии, которую сейчас тоже активно реабилитируют, а с помощью привлечения нефтедолларов и нелегальных мигрантов.

Впечатление такое, что централизация власти произошла, а авторитарный режим не установился. В стране создано правовое поле для деятельности демократических институтов, и де-юре мы действительно имеем правовое государство, а далеко не технототалитарное.

Но это только на первый взгляд. Пятнадцать лет назад трудно было предвидеть, каковы будут конкретные проявления централизации власти, сегодня мы уже можем об этом сказать. Одно из них — милитаризация власти. Известный российский социолог О. В. Крыштановская так характеризует последствия милитаризации власти, начавшейся с приходом В. В. Путина: «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 социальном пространстве»³⁵. Эти черты военных хорошо известны: исполнительность, беспрекословное подчинение приказам, авторитарный стиль управления. Численность военных в различных элитных группах, как отмечает Крыштановская, доходит до 15–70 %. Количество, как известно, переходит в качество, а потому присущий военным структурам авторитарный стиль управления может быть перенесен на все общество³⁶.

Неавторитаризм путинской милитократии опасен, прежде всего, для демократических институтов, когда формально все демократические права и свободы сохраняются, но на деле демократия становится управляемой, а исход выборов — предрешенным.

С других позиций, но к тем же выводам приходит американский ученый С. Козн. Он считает, что главными противниками демократии в России стали сомнительным образом обогатившиеся представители номенклатуры, которые «стремились создать что-то вроде преторианской политической системы, служащей гарантом сохранения их богатства и ими же коррумпированной, — в лучшем случае нынешнюю «управляемую» демократию»³⁷.

Другими словами, цена, которую платит Россия за свой выход из кризиса, может оказаться очень высока.

Централизация власти оборачивается угрозой утраты демократических завоеваний.

В этой связи интересны рассуждения Г. Г. Филиппова о том, что может противостоять авторитарным тенденциям, которые в России проявляются сегодня в концентрации власти в федеральном Центре, усилении властной вертикали в виде назначения полномочных представителей Президента в федеральных округах, назначении губернаторов, отмены порога явки избирателей на выборах представительных органов власти всех уровней, переходе от смешанной избирательной системы к пропорциональной, создании партии власти в лице «Единой России» и т. д.

В качестве гарантий, препятствующих скатыванию российских властей к тоталитаризму времен И. В. Сталина, Г. Г. Филиппов называет три черты современного российского общества:

- сложность социума;
- ведущая роль в общественном развитии науки, техники, образования;
- высокий уровень культуры населения.

По сравнению с советским обществом 1930–50-х гг. российское общество начала XXI в. действительно стало гораздо более сложным и дифференцированным. Плюрализация форм собственности вызвала не только социальное расслоение, но и

³⁵ Крыштановская О. В. Милитократия и демократия в России XXI века // Управленческое консультирование. 2006. № 2. С. 39.

³⁶ Там же. С. 40.

³⁷ Козн С. Указ. соч. С. 188.

породила множество новых социальных групп, а технический прогресс в большей степени углубил разделение труда и усложнил социально-профессиональную структуру общества, усилив тем самым органическую, по Э. Дюркгейму, солидарность, взаимозависимость людей друг от друга. Этой ситуации авторитаризма противостоит экономика, потому что, чем более сложным является производство, тем более образованным должен быть персонал, а чем более образован персонал, тем менее он будет мириться с ограничением своих прав и свобод.

Успехи научно-технического прогресса в нашей стране также вполне очевидны, причем на всех уровнях: от создания бытовой техники до нанотехнологий. Одна из последних идей российских властей — создание технопарков, в которых можно сконцентрировать ресурсы для обеспечения прорыва на различных научных направлениях. Совет Федерации в 2007 г. одобрил закон о создании Российской корпорации нанотехнологий (РКН) и выделил ей бюджет в 300 млрд руб.³⁸

С уровнем образованности и культуры населения России несколько сложнее. Сегодняшние дети хуже знают классическую русскую литературу, математику и физику, но у них все в порядке с компьютерной грамотностью и навыками обращения с техникой. Развитие системы платного образования делает более доступ-

ным высшее образование, уравнивает в шансах способных и не очень, ориентируясь больше на платежеспособность абитуриента, чем на его способность к обучению. Это ведет к снижению ценности вузовского диплома, нивелированию уровней образования. Добавим к этому вхождение России в Болонский процесс, которое также воспринимается очень по-разному³⁹.

Другими словами, дать однозначную оценку процессам, происходящим в российском образовании невозможно, но разрушение института образования (начального, среднего, высшего, специального, постдипломного, дополнительного) как такового в стране пока не наблюдается, и всеобщая неграмотность нам в ближайшем будущем не грозит.

Тем самым, основным препятствием для развития авторитарных тенденций в обществе и государственном управлении выступает образованный, квалифицированный специалист, рассчитывающий в этой жизни, в первую очередь, на себя. По терминологии М. Вебера, это — новый средний класс, получающий доходы не в силу унаследованной собственности, а благодаря своим способностям и квалификации. Вывод, прямо скажем, не новый, но для России как никогда актуальный.

Есть одно обстоятельство, которое нельзя не учитывать, оценивая перспективы развития среднего класса в России, — это глобализация.

³⁸ Владимир Д. Указ соч.

³⁹ См. напр., Добренькова Е. В. Проблемы вхождения России в Болонский процесс // Социологические исследования. 2007. № 6. С. 102–106.

Одной из демократических свобод человека является свобода передвижения. Пунктом 2 ст. 27 Конституции РФ закреплено право граждан нашей страны свободно выезжать за пределы Российской Федерации. Поэтому одним из самых важных сегодня для России моментов является, пожалуй, вопрос «утечки мозгов». В борьбе с ней необходимо сделать ставку на чувство патриотизма, потому что по уровню оплаты труда высококвалифицированных специалистов Россия, конечно, не сможет сравниться с развитыми странами.

Патриотическая идеология сегодня активно внедряется отечественными СМИ, взяты, к примеру, недавно появившийся слоган «Россия — страна возможностей». Патриотизм формируют и путем повышения престижа России на международной арене, самый недавний пример — наша борьба за проведение Зимней олимпиады 2014 г. в г. Сочи.

Соглашаясь с Г. Г. Филипповым в том, что именно централизация власти может вывести страну из кризиса, хочется возразить, что наука (научная и техническая рациональность) сама по себе не может противостоять авторитаризму, она может быть поставлена ему на службу. Авторитаризму могут противостоять только люди.

Наверно, оптимистическая идеология, которая не блещет новизной, но может действительно помочь преодолеть «разочарование, безверие и отчаяние» людям, утратившим многое из того, что достигли или могли достигнуть, — это идеология ценности каждой личности и каждой человеческой жизни, повышение самоува-

жения и самооценности российских граждан через проявление уважения к ним государства. Российский гражданин должен перестать быть для государства «винтиком», «пушечным мясом», «электоратом», «просителем и получателем пособий» и т. д. Он должен стать личностью, способной вступать со своим государством в той или иной степени паритетные отношения.

На самом деле, неважно, какая идеология используется государством — сциентизм, как предполагает Г. Г. Филиппов, или патриотизм с военно-техническим уклоном, как мы наблюдаем сегодня, важно, что любая из них может быть использована для оправдания усиления власти, для наведения порядка «железной рукой».

Единственным реальным противовесом авторитаризму может и должно служить гражданское общество, но не в виде конъюнктурных СМИ и бизнеса, сросшегося с властью, а в проявлении общественной активности граждан, в реальном самоуправлении, в развитии предпринимательства и малого бизнеса.

Психология наемного работника и хозяина — две принципиально разные вещи. Второй никогда не согласится быть «винтиком». Можно вспомнить в этой связи работы известного экономиста времен перестройки Г. Х. Попова, который критиковал Административную систему, и именно в частной собственности, в формировании у людей чувства хозяина видел лекарство от застоя в общественном развитии.

Сегодня ситуация в России практически не изменилась, поскольку

сильного среднего класса у нас по-прежнему нет. Тенденциям централизации и концентрации власти и капитала должны быть противопоставлены тенденции децентрализации власти и развития среднего и малого бизнеса. Именно малого бизнеса, потому что это сфера самозанятости миллионов людей, позволяющая им вести более или менее приличное существование и самостоятельно при-

нимать решения. Только тогда централизация власти действительно окажется лишь временной мерой на пути России к демократии, а народа — к благополучию и процветанию. В противном случае (вспомним диалектический закон отрицания отрицания) мы опять вернемся к тоталитарному советскому прошлому, но уже, разумеется, на новом витке своего исторического развития.

ПРИНЦИПЫ ПРАВА: ПРИНЦИПЫ ЛЕГАЛЬНОСТИ И ЛЕГИТИМНОСТИ В ИЗБИРАТЕЛЬНОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Овчинников В. А.,
Демидов Д. Г.

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

Демидов Дмитрий Геннадьевич — аспирант Северо-Западной академии государственной службы

Избирательное законодательство Российской Федерации за последние пять лет существенно изменилось. Среди принципиальных изменений, внесенных в федеральное избирательное законодательство, можно отметить такие как: отмена порога явки избирателей и графы «Против всех», запрет избирательных блоков, запрет критики в агитационных материалах, увеличенный до 7 % порог прохождения политической партии в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации. Таким образом, ближайшие выборы в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации, выборы в законодательные (представительные) органы субъектов Российской Федерации, выборы Президента Российской Федерации пройдут по совершенно новым избирательным правилам. При этом основополагающие идеи (принципы) избирательного права остались прежними. На наш взгляд, многие из внесенных изменений непосредственно затронут и затруднят реализацию некоторых принципов, заложенных Конституцией РФ и Федеральным Законом № 67-ФЗ РФ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме

управленческое
консультирование

63

1/2007

граждан РФ» от 12 июня 2002 г.¹ В условиях формирования современного правового государства в Российской Федерации следование принципам права является одной из важных факторов стабильности в обществе, реализации конституционных прав граждан, влияния гражданского общества на природу государственной власти.

Особое внимание следует уделить именно принципам легальности и легитимности в современном избирательном законодательстве. В частности, бывший председатель Центральной избирательной комиссии Российской Федерации А. А. Вешняков выражал некоторые сомнения относительно отмены порога явки избирателей².

Проблематика принципов права сегодня актуальна в любой отрасли права. В избирательном праве, как отмечает Л. Ю. Грудцына, наметилась тенденция расширительного понимания принципов, включения в их систему не только условий участия граждан в выборах, но и фундаментальных начал избирательного процесса, которые отражают демократическую природу выборов как политического института народовластия и обеспечива-

ют свободное и открытое участие граждан в формировании представительных основ публичной власти³.

Понятие «принцип» является не только основным, исходным положением какой-либо теории, учения, но и руководящей идеей или ведущим правилом деятельности, основой устройства или действия различных механизмов, в том числе и социальных⁴. Одной из распространенных классификаций принципов права выделяются общие, межотраслевые и отраслевые принципы права⁵. Ни один из этих принципов не существует автономно, они связаны между собой и не противоречат друг другу. Хотя отраслевые принципы и регулируют конкретную сферу в той или иной отрасли, они все равно не могут противоречить общим принципам права, отражающим суть современного демократического государства.

Важнейшие принципы, на которых основывается российское избирательное законодательство, закреплены в Конституции РФ и международных правовых актах. Так, например, в п. 3 ст. 3 Конституции РФ указывается, что высшим и непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные

¹ Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: Федеральный закон от 12 июня 2002 г. // Собрание законодательства РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.

² Дульман П. Интервью с председателем Центральной избирательной комиссии А. А. Вешняковым // Российская газета. 2006. 30 ноября.

³ Головистикова А. Н., Грудцына Л. Ю. Конституционное право в схемах и таблицах: учебное пособие. — М.: Эксмо, 2005. С. 145.

⁴ Пылин В. В. Избирательное и референдумное право РФ. — СПб.: «Юридический центр Пресс», 2003. С. 77.

⁵ Избирательное право. / Под ред. К. К. Гасанова, В. Н. Белоновского. — М.: Юнити-дана, 2007. С. 44.

выборы, а в п. 2 ст. 32 закрепляется право граждан избирать и быть избранными⁶. При этом многие правоведы отмечают, что Конституция не дает полного описания избирательной системы, а именно закрепляет ее базовые принципы⁷. Что касается международных норм и принципов, то в избирательном законодательстве РФ закрепляются принципы, изложенные в п. 3 ст. 21 Всеобщей декларации прав человека: «Воля народа должна быть основой власти правительства; эта воля должна находить себе выражение в периодических и нефальсифицированных выборах, которые должны проводиться при всеобщем и равном избирательном праве, путем тайного голосования или же посредством других равнозначных форм, обеспечивающих свободу голосования»⁸; а также в других международных правовых актах ООН, Совета Европы⁹. Все вышеперечисленные принципы конкретизируются и воплощаются в федеральном, региональном законодательстве, в актах муниципальных органов власти.

На наш взгляд, большое внимание уделяется именно отраслевым принципам избирательного права¹⁰, в то же время недостаточно освещен вопрос, касающийся таких общих принципов права в избирательном законодательстве, как принцип легальности и легитимности. Данная проблема сегодня достаточно актуальна, так как реализация гражданами своих избирательных прав непосредственно затрагивает формирование высших государственных органов власти. Особенно остро встает вопрос о легитимности избираемой власти, например, отменен порог явки новыми поправками в ФЗ «Об основных избирательных правах и права на участие в референдуме граждан РФ» (пп. «а», п. 2, ст. 70 утратил силу)¹¹, следовательно, не совсем понятно — будет ли вновь избранная власть пользоваться достаточной поддержкой населения и насколько ей будет доверять народ?

Обратимся непосредственно к понятиям «легальность» и «легитимность». Как отмечает профессор

⁶ См. подробнее, напр.: *Бондарь Н. С., Джагарян А. А.* Конституционная ценность избирательных прав граждан России. — М.: «Формула права». 2005. С. 24.

⁷ См. *Зорькин В. Д.* Право на свободные выборы в решениях Конституционного Суда Российской Федерации // Сравнительное конституционное обозрение. 2005. № 1. С. 69; *Бондарь Н. С., Джагарян А. А.* Указ. соч. С. 24–25.

⁸ Международные акты о правах человека. Сборник документов. / Сост. В. А. Карташкин, Е. А. Лукашева. — М.: Норма, 2000. С. 39–44.

⁹ См. Подробнее, напр.: *Вешняков А. А.* ООН и международные избирательные стандарты: некоторые аспекты становления и развития // Московский журнал международного права. 2005. № 4. С. 82–100; *Мионов Н.* Российские выборы и международные стандарты // Правозащитник. 2005. № 2. С. 66–77.

¹⁰ Здесь стоит отметить, что вопрос о применении термина «избирательное право» является дискуссионным. См., напр.: *Избирательное право ...* С. 41–42.

¹¹ О внесении изменений в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 5 декабря 2006 г. № 225-ФЗ.

И. Ю. Козлихин, взаимосвязь политической системы со средой выражается в понятии легитимности как свойства системы в целом, составляющих ее институтов и процедур, позволяющих получать признание и оправдание в глазах общества, отдельных социальных групп и индивидов. Легитимность позволяет политической власти воздействовать на поведение людей, не прибегая к физическому принуждению, выступая в качестве главного способа достижения повиновения граждан, в то же время оправдывает это принуждение в тех случаях, когда оно применяется. Таким образом, легитимная власть становится авторитетной, опираясь на невыраженное согласие индивидов. Легитимность не следует путать с легальностью (юридическим узаконением политических институтов и процедур). Легальность — лишь один из способов легитимации власти¹².

Можно выделить следующие определения легальности: легальность (лат. *legalis* — законный) — понятие, выражающее формально-юридическую законность, объектом которой может быть власть, политические институты, политическая деятельность. Легальность устанавливается и гарантируется властью¹³. Легальность — соответствие каких-либо состояний, процессов, поведения в государственно-правовой сфере действующему

закону в стране законодательству (материальному и процессуальному), а тем самым и признание (разрешение, одобрение) их данным законодательством¹⁴.

Представляется, что, с одной стороны, законодатель, внося поправки, руководствуется изначально принципами, заложенными в Конституции Российской Федерации и международными стандартами в области избирательного права, при этом вполне логично предположить, что они направлены на предотвращение злоупотреблений избирательными институтами, нарушений в области свободного волеизъявления в формировании органов государственной власти, нарушений в области проведения референдумов. С другой стороны, возникают некоторые вопросы, связанные с целесообразностью жесткости некоторых новых поправок в избирательное законодательство Российской Федерации.

Так, например, принятый Федеральный Конституционный Закон «О референдуме Российской Федерации»¹⁵ от 28 июня 2004 г. № 5-ФКЗ устанавливает достаточно жесткие требования к формированию и деятельности инициативной группы по проведению референдума (ст. 15 ФКЗ), как отмечает Л. А. Нудненко, трудно выполнима норма по требованию о численности инициативной группы в 100 граждан. В качестве ар-

¹² Козлихин И. Ю. Современная политическая наука. — СПб., 1994. С. 49.

¹³ Политология: словарь-справочник / Сост. М. А. Васирик, М. С. Вершинин и др. — М.: Гардарики, 2001. С. 131.

¹⁴ Иванников И. А. Толковый словарь по теории права. — Ростов-н/Д.: «Феникс», 2005. С. 42.

¹⁵ О референдуме Российской Федерации: Федеральный Конституционный Закон от 28 июня 2004 г. № 5-ФКЗ // Собрание законодательства РФ. 2004. № 27. Ст. 2710.

гумента автор приводит неоднородность численности населения субъектов РФ¹⁶. «Беспрецедентным в истории правовой регламентации институтов непосредственной демократии в России является требование п. 5 ст. 15 ФКЗ от 28 июня 2004 г. о необходимости нотариального удостоверения подписей указанных участников референдума в протоколе их регистрации на собрании региональной подгруппы»¹⁷.

Из Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» № 67-ФЗ была убрана графа «Против всех»; это изменение в законодательстве вызвало оживленную дискуссию в обществе. Председатель Центральной избирательной комиссии Российской Федерации А. А. Вешняков высказался одобрительно за изъятие данной графы¹⁸. В то же время по данному вопросу ранее в своих статьях и монографиях Н. С. Бондарь и А. А. Джагарян выступили с иной точкой зрения, приводя достаточно серьезные аргументы в защиту данной графы¹⁹.

Перечисленные изменения в избирательном законодательстве относительно недавно начали действо-

вать, хотя уже сейчас, как видно из вышеперечисленных примеров, началась дискуссия о целесообразности некоторых законодательных изменений. Не случайно в судебной практике Конституционного Суда Российской Федерации проблематика, связанная с выборами и избирательным законодательством в целом, занимает значительное место. Конституционный Суд Российской Федерации эффективно воздействует на развитие избирательной системы, рассматривая и разрешая дела, связанные с распределением полномочий по правовому регулированию избирательно-правовых отношений между различными уровнями власти, с рассмотрением федерального и регионального законодательства на предмет соответствия его положений Конституции Российской Федерации, с защитой избирательных и иных прав граждан на выборах, с проверкой конституционности избирательных процедур²⁰.

Избирательное законодательство показывает, насколько выбираемая власть является легитимной. Существование современного правового государства в качестве политической организации общества связано с выражением его как особой организа-

¹⁶ Нудненко Л. А. Конституционное право гражданина Российской Федерации на референдум и международные стандарты // Конституционное и муниципальное право. 2005. № 1.

¹⁷ См. там же.

¹⁸ Дульман П. Указ. соч.

¹⁹ Бондарь Н. С., Джагарян А. А. Указ. соч. С. 165–191; Бондарь Н. С., Джагарян А. А. Голосование «против всех» как российский социально-политический феномен и его конституционные оценки // Сравнительное конституционное обозрение. 2005. № 2. С. 128–137.

²⁰ Зорькин В. Д. Указ. соч. С. 69–70.

ции политической власти. Политическая власть обладает определенной концентрированной силой, которая реализуется через различные институты государства, организационно оформляющие власть и придающие ей постоянно функционирующий и общеобязательный характер²¹. А важнейшей характеристикой политической власти является легитимность, в частности, легитимность ее государственных органов.

М. Вебер выделял несколько способов легитимности: традиционный, харизматический, легальный. Сегодня в классификации легитимности выделяют и такие способы легитимности как религиозный, революционный, идеологический, демократический. В политической практике для операционализации перехода от индивидуального к коллективному используется простой арифметический механизм — мажоритарный принцип (принцип большинства). Его применение в демократических режимах универсально — как для выбора представителей народа, так и для принятия решений относительно законов²². Легальный способ легитимности тот, при котором институционализация власти основывается на признании установленных юридически, регулирующих отношений управления и подчинения²³.

Легитимность включает в себе несколько уровней: 1) легитимность конкретного политического, государ-

ственного деятеля или должностного лица, т. е. персональная легитимность; 2) легитимность определенных политических институтов; 3) легитимность всей политической системы — системная легитимность; 4) легитимность государства как такового. Все уровни легитимности тесно связаны между собой: отрицание более высокого уровня автоматически приводит к отрицанию и низших уровней легитимности. Отрицание первого уровня легитимности происходит путем отстранения от должности различными способами — перевыборы, импичмент, покушение, переворот и т. п.; второго, третьего и четвертого — революционным или реформистским путем²⁴.

Как отмечает В. С. Нерсисянц, «подобно тому, как публично-политической властью в государственно-организованном обществе могут и должны быть наделены лишь государственные органы (различные ветви и звенья системы суверенной государственной власти), так и общеобязательный характер (посредством государственного признания и защиты) может и должно иметь лишь право (правовой закон). Все общеобязательные акты (конституция, закон, подзаконные акты и т. д.) должны быть правовыми как по содержанию, так и по порядку и процедуре своего принятия и действия. На пути к правовой государственности необходимо не только легализовать (посредством

²¹ Венгеров А. Б. Теория государства и права: учебник. — М.: Юриспруденция, 2000. С. 74–75.

²² Политология: словарь-справочник... С. 131.

²³ Акмалова А. А., Капицын В. М. Политология. — М.: Юриспруденция, 2004. С. 66.

²⁴ Козлихин И. Ю. Указ. соч. С. 49–50.

правовых законов) все правовое, но также делегализовать (лишить легальности) и антилегализовать (запретить законом) все противоправное»²⁵. В связи с этим, представляется, что любое изменение в избирательном законодательстве должно не только подвергаться тщательному правовому анализу, но и учитывать современные тенденции и реалии в обществе.

Содержание, характер, цели и результаты правоустановительной деятельности должны определяться большим и сложным комплексом объективных и субъективных факторов. Среди таких факторов, В. С. Нерсисянц выделяет следующие: достигнутая ступень социально-исторического и общеправового развития соответствующего народа, общества и государства; сложившиеся тип и форма государства и права; опыт и традиции государственно-правовой жизни данного народа; уровень политической и правовой культуры населения; социально-политическое и духовное состояние общества (соотношение социально-политических сил, место и роль независимого общественного мнения в общественной и политической жизни, мера социально-политического, идейно-мировоззренческого и правового согласия в обществе в качестве основы для надлежащего выражения в законе общей воли и общих интересов, социальной легитимации устанавлива-

емых норм и т. д.); степень развитости юридической доктрины (состояние юридико-научных основ правоустановительной деятельности, связь теории и практики в этой сфере, уровень юридической культуры субъектов правоустановительной деятельности и т. д.); цели, содержание и характер правоустановительной и в целом правовой политики общества и государства и т. д.²⁶.

М. Н. Марченко, в качестве критериев правотворчества, выделяет необходимость учитывать соотношение различных социальных и политических сил, степень политической активности политических партий и движений, место и роль государства в окружающей его международно-правовой среде²⁷.

Так, в числе основных принципов правоустановительной деятельности В. С. Нерсисянц отмечает принцип правовой легитимности, в основе которого лежит строгое соответствие правовых форм и процедур требованиям права, и принцип общесоциальной легитимности, согласно которому правоустановительная деятельность государства должна опираться на активное участие членов общества и различных общественных объединений в обсуждении, подготовке и принятии таких решений, на либерально-демократические формы и процедуры опроса, выявления и учета общественного мнения по вопросам права, на открытый, общедоступный, пуб-

²⁵ Нерсисянц В. С. *Философия права*. — М.: Норма, 2006. С. 138.

²⁶ Нерсисянц В. С. *Общая теория государства и права*. — М.: Норма, 2004. С. 419.

²⁷ Марченко М. Н. *Проблемы теории государства и права*. — М.: Проспект, 2006. С. 662.

личный характер всего правоустановительного процесса²⁸.

Таким образом, становится очевидным, что некоторые поправки, принятые Государственной Думой РФ за последнее время, не совсем отвечают этим принципам. Ряд ученых уже сейчас выделяет некоторые новые правовые нормы в избирательном законодательстве, которые требуют тщательного анализа²⁹.

Требуют осмысления положения Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» от 18 мая 2005 г., предусматривающие отказ от формирования представительных органов на федеральном уровне по мажоритарной избирательной системе и переход к выборам только по федеральному избирательному округу пропорционально числу голосов избирателей, поданных за федеральные списки кандидатов, внесение корректив в финансирование мероприятий по подготовке и проведению выборов, увеличение избирательного порога до 7%, переход к новой методике распределения депутатских мандатов внутри федерального списка кандидатов между региональными группами кандидатов и другие нововведения законодателя. Ранее были введе-

ны новые принципы формирования губернаторского корпуса³⁰.

После внесения изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» от 6 октября 1999 г. №183-ФЗ, были отменены прямые всенародные выборы глав исполнительной власти субъектов Российской Федерации³¹.

Большинство граждан, согласно опросам Аналитического центра Ю. Левады, не одобрило подобные изменения в законодательстве. Согласно данным опроса, проведенного в октябре 2004 г., 52% российских граждан высказалось за выборы глав регионов и лишь 28% — за назначение³². Между тем, Постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 18 января 1996 г. № 2-П по делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного закона) Алтайского края³³, определено, что высшее должностное лицо, формирующее орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации, получает свой мандат непосредственно от народа и несет перед ним ответственность. Решение законодательного собрания об избрании главы администрации подменяет прямое

²⁸ Нерсисянц В. С. Общая теория государства и права ... С. 420.

²⁹ Воробьев Н. И. Конституционность реформы избирательной системы // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 3. С. 25–29; Избирательное право ... С. 45.

³⁰ Избирательное право ... С. 4–5.

³¹ Собрание законодательства РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

³² Воробьев Н. И. Конституционность реформы избирательной системы ... С. 25.

³³ Собрание законодательства РФ. 1996. № 4. Ст. 409.

волеизъявление избирателей. Поэтому Конституционный Суд констатировал, что такой порядок избрания не соответствует Конституции Российской Федерации и действующему законодательству. Избранный в таком порядке глава администрации не может считаться легитимным независимым представителем исполнительной власти, поскольку ни законодательная, ни исполнительная власть не вправе определять одна для другой ее представителя, в том числе в федеральных органах³⁴. Отметим, что новым Постановлением от 21 декабря 2005 г. № 13-П Конституционный Суд Российской Федерации признал непротиворечащими Конституции РФ отдельные положения Федерального закона № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» от 6 октября 1999 г., связанные с назначением высших должностных лиц субъектов Российской Федерации.

Как уже отмечалось нами, посредством выборов волеизъявление граждан трансформируется в государственную власть, и выборы выступают связующим звеном между обществом и государством. Необходимо, чтобы законодатель в первую очередь исходил именно из учета основных принципов правотворчества.

Требования господства законов и законности, при всей их важности, все же недостаточны для концепции

правового государства, предусматривающей необходимость господства именно правовых законов и правовой законности. Надо, чтобы не только по названию, но и по своему содержанию законы и соответствующая законность выражали идеи господства права, не нарушали правовые начала и требования. Правовое государство и правовой закон — необходимые всеобщие формы выражения, организации, упорядочения и защиты свободы в общественных отношениях людей³⁵.

Профессор одного из немецких университетов Ханс Майер отмечает, что выборы — это растянутый во времени процесс, и собственно сам избирательный акт занимает лишь незначительную его часть. Как юридический институт выборы предполагают такие этапы, как подготовка выборов (от предложения кандидатур до выдвижения кандидатов), предвыборная агитация, то есть собственно предвыборная борьба, возможное государственное финансирование избирательных кампаний, определение условий успешного проведения выборов; непосредственно процедура голосования, подведение итогов выборов и, наконец, одобрение результатов выборов теми, кого, собственно, избрали. Применительно к каждому из этих этапов могут быть приняты законодательные решения, выгодные или невыгодные для отдельных партий и их сторонников. Однако определяющую роль в правовой регламентации этих процедур иг-

³⁴ Воробьев Н.И. Конституционность реформы избирательной системы ... С. 25–26.

³⁵ Нерсесянц В.С. Философия права ... С. 138–139.

рают опять-таки политические партии, представленные в парламенте, так как соответствующие решения, как правило, облачаются в форму закона. Таким образом, они косвенно определяют свои собственные шансы и шансы своих конкурентов на выборах³⁶.

Действительно, принимая поправки в избирательное законодательство, доминирующая политическая партия в Государственной Думе старается принять, как правило, те поправки, которые наиболее выгодны ей. И здесь есть опасность, что в борьбе за власть политическое большинство в парламенте постоянно будет корректировать избирательное законодательство в своих интересах, пренебрегая общественными, а основополагающие принципы нормотворчества станут некоторой фикцией. Обратим внимание, на заявление бывшего председателя ЦИК Российской Федерации А. А. Вешнякова о том, что принятые два года назад поправки в федеральный закон о выборах должны были поставить точку в реформировании избирательного законодательства, тогда поправки касались пропорциональной системы на выборах депутатов в Государственную Думу, единого дня голосования, увеличения финансирования политических партий по итогам парламентских выборов. Однако депутаты ближе к выборам выдвинули различного

рода инициативы, и часть из них была принята, хотя острой необходимости в некоторых из них, по мнению председателя ЦИК Российской Федерации, не было³⁷.

Безусловно, определенные изменения в избирательное законодательство вносить необходимо, но представляется, что эти изменения должны быть концептуальными, ступенчатыми. Они не должны носить характер поправок, принимаемых насильем, без учета общественного мнения, при этом целесообразным было бы ограничить возможность изменения избирательного законодательства, например, вступлением таких поправок только через один депутатский созыв.

Вполне очевидно, что любое конституционное обязательство законодателя без учреждения юрисдикции Конституционного Суда не имеет под собой прочной основы ввиду вышеуказанной дилеммы и господства собственного интереса законодателя. При наличии конституционного правосудия остается шанс, что Конституция Российской Федерации сможет одержать верх в столкновении с волевым устремлением политического класса к обслуживанию самого себя³⁸. Конституционный Суд Российской Федерации сможет предотвратить пренебрежение принципами права, пресечь попытки политических партий выйти за

³⁶ Майер Х. Избирательное право как инструмент распределения власти или избирательное право и политика // Сравнительное конституционное право. 2005. №1. С. 64.

³⁷ Дульман П. Указ. соч.

³⁸ Майер Х. Указ. соч. С. 64.

рамки Конституции и международно-го права.

Для правового государства, конечно, необходимо, но далеко не достаточно, чтобы все, в том числе и само государство, соблюдали законы. Необходимо, чтобы эти законы были правовыми, чтобы они соответствовали требованиям права как всеобщей, необходимой формы и равной меры (нормы) свободы индивидов. Для этого необходимо, чтобы государство исходило из принципов права при формулировании своих законов, проведении их в жизнь, а также в процессе осуществления всех иных своих функций. Но все это возможно лишь в том случае, если вся система политической власти построена на правовых началах и соответствует требованиям права. Таким образом, правовое государство предполагает взаимообуславливающее и взаимодополняющее единство господства права и правовой формы организации политической власти, в условиях которого признаются и защищаются права и свободы человека и гражданина³⁹.

Здесь важно отметить, что Конституционный Суд РФ в своей деятельности по осуществлению конституционного контроля, руководствуясь основополагающими принципами, указывал в своих постановлениях на недопустимость спекуляций в области избирательного законодательства.

Так, в Конституционный Суд не раз поступали обращения, в которых оспаривалась конституционность ус-

тановленного законодательством порядка формирования палат Федерального Собрания. В частности, применительно к порядку избрания Государственной Думы оспаривалась возможность применения смешанной мажоритарно-пропорциональной избирательной системы. Конституционный Суд Российской Федерации, опираясь на Конституцию Российской Федерации и на мировой опыт, сформулировал правовые позиции, согласно которым определение избирательных систем — вопрос политической целесообразности и отнесен в России к исключительному ведению законодателя. При этом принцип равенства лишь требует, чтобы установленные избирательные процедуры на равных основаниях применялись ко всем избирателям⁴⁰. Тем не менее, политический вектор изменился, и, из политической целесообразности, избирательная система была заменена на пропорциональную.

Подводя итог, следует отметить следующее: избирательное законодательство в Российской Федерации чрезвычайно подвижно. Существующие принципы права, закрепленные Конституцией Российской Федерации и международными договорами, должны оставаться в основе правотворческой деятельности законодателя во всех отраслях права, в том числе избирательной. Важно отметить и необходимость регулирования законодательного процесса, связанного с внесением изменений в избирательное законодательство, во из-

³⁹ Нерсисянц В.С. Философия права ... С. 141.

⁴⁰ Зорькин В. Д. Указ. соч. С. 69–70.

бежание нарушений принципов легальности и легитимности. Некоторые из новых поправок принятых в ФЗ от 12 июня 1999 г. «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 12 июня 1999 г., касающиеся порога явки избирателей (пп. «а», п. 2, п. 3 ст. 70 ФЗ утратили силу). Отмена графы «Против всех», ужесточение регистрации кандидатов в депутаты Государственной Думы Российской Федерации (изменения в ст. 33–35, ст. 38 ФЗ), ужесточение требований к материалам предвыборной агитации (ст. 56 ФЗ) и некоторые иные являются спорными и вызывают серьезную дискуссию в обществе, также не-

сколько настораживает принятие некоторых из этих поправок в столь короткие сроки.

Избирательное право определяет конкурентные условия борьбы различных политических сил за власть. В период становления избирательного законодательства необходимо учитывать общественные интересы, важно реализовывать заложенные в нем отраслевые принципы. При этом законодательной ветви (впрочем, как и остальным ветвям власти) важно придерживаться общих принципов права. Наиболее значимыми из них являются принципы легальности и легитимности, без которых не может существовать современное правовое демократическое государство.

ВОПРОСЫ МЕСТНОГО ЗНАЧЕНИЯ

СЕРГИЕНКО А. М.

В государственном строительстве и муниципальном праве термин «вопросы местного значения» неразрывно связан с организацией местного самоуправления как одной из конституционно определенных форм выражения народом своей власти. Согласно ст. 3 Конституции РФ многонациональный народ Российской Федерации как носитель суверенитета и единственный источник власти осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления (далее также — МСУ).

Глава 8 Конституции Российской Федерации полностью посвящена местному самоуправлению — она определяет предназначение и способы реализации гражданами России местного самоуправления, его место в системе публичной власти, территориальные основы, гарантии судебной защиты.

В соответствии со ст. 130 Конституции РФ местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное *решение населением вопросов местного значения*, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью и осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления.

Занимая все более заметное место в общем механизме народовластия в нашей стране, оно представляет собой самостоятельное решение населением вопросов местного зна-

Анна Матвеевна Сергиенко — главный специалист-юрисконсульт комитета по законодательству Законодательного Собрания Санкт-Петербурга, советник государственной гражданской службы РФ 1-го класса

управленческое
консультирование

75

1/2007

чения¹, По мнению С. В. Шилова, «институт местного самоуправления изначально направлен на решение именно вопросов местного значения, каждодневных, насущных проблем самим населением с учетом местных особенностей»²,

Так, профессор Е. В. Гриценко определяет вопросы местного значения как «основное ядро всех предметов ведения и полномочий местного самоуправления»³, Подтверждая эту точку зрения, Е. В. Падерин, кроме того, характеризует вопросы местного значения как основной элемент, «определяющий возможность граждан Российской Федерации самостоятельно участвовать в решении проблем, возникающих в муниципальном образовании, возможность самостоятельно осуществлять принадлежащую им власть»⁴, В. С. Мокрый определяет вопросы местного значения как выделенную компетенцию⁵, которой должно обладать МСУ для выполнения конституционных задач.

Именно для решения вопросов местного значения:

- образуются муниципальные образования;
- создаются и наделяются соответствующими полномочиями органы и должностные лица МСУ;
- органы МСУ принимают муниципальные правовые акты;
- предназначается муниципальное имущество;
- формируется и исполняется местный бюджет⁶.

Таким образом, вопросы местного значения являются «точкой отсчета» в деятельности населения и органов местного самоуправления каждого муниципального образования.

Краткий экскурс в законодательную историю позволяет сделать вывод, что термин «вопросы местного значения» пришел в современное законодательство, в том числе и в действующую Конституцию РФ, из советского периода, но юридическое толкование в качестве одного из основных терминов в сфере правового регулирования МСУ получил несколько позже.

¹ См.: Тихомиров Ю. А., Котелевская И. В. Правовые акты: учебно-практическое и справочное пособие. — М., 1999. С. 242.

² Шилов С. В. Дискуссии о понятии «местное население» в конституционно-правовой науке. Правовые проблемы укрепления российской государственности: Сб. статей. Часть 17 / Под ред. В. Ф. Воловича. — Томск: Изд-во Том. ун-та, 2004. С. 301.

³ Гриценко Е. В. Местное самоуправление в системе публичного управления федеративного государства: Значение опыта ФРГ для России. — Иркутск: Изд-во ИГЭА, 2001. С. 295.

⁴ Падерин Е. В. Конституционные основы решения вопросов местного значения в муниципальном законодательстве // Правовые проблемы укрепления российской государственности: Сб. статей. Часть 23 / Под ред. В. Ф. Воловича. — Томск: Изд-во Том. ун-та, 2005. С. 254–255.

⁵ Мокрый В. С. Местное самоуправление в России. — М.: «Ось-89», 2003. С. 38.

⁶ Ошурков А. Т., Сергиенко А. М. Экономические и правовые аспекты производства общественных благ на муниципальном уровне // Национальная экономика в условиях глобализации: государство и бизнес. — СПб.: Изд-во РГПУ им. А. И. Герцена, 2004. С. 382.

Так, в соответствии со ст. 138 Конституции РСФСР (1978 г.) местные Советы народных депутатов решали все вопросы местного значения, «исходя из общегосударственных интересов и интересов граждан, проживающих на территории Совета».

Необходимо отметить, что ни появившийся позже закон СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» от 9 апреля 1990 г. № 1417-1⁷, ни последовавший за ним закон РСФСР «О местном самоуправлении в Российской Федерации» от 6 июля 1991 г. № 1551-1 перечней вопросов местного значения не содержали. Гл. 5 («Компетенция местных советов и местной администрации») закона № 1551-1 отдельными статьями определяла полномочия местных советов и местной администрации всех уровней (поселковых, сельских, районных, районных в городе, городских) в различных областях обеспечения жизнедеятельности населения.

Термин «вопросы местного значения» предметом научных дискуссий в своем нынешнем виде становится уже после закрепления его сначала в Конституции РФ 1993 г., а затем в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ (далее – ФЗ-154)⁸.

Полезно вспомнить, что ст. 6 ФЗ-154 определила подробный перечень вопросов местного значения. Эти вопросы можно было разбить на две большие группы: вопросы, связанные с исполнением властных, регулирующих и контролирующих функций и вопросы хозяйственного плана, связанные с жизнеобеспечением поселений и оказанием муниципальных услуг населению⁹.

Приведенный в ст. 6 ФЗ-154 перечень вопросов местного значения не являлся исчерпывающим. Или, иначе говоря, с точки зрения законотворческой техники, он был открытым. Согласно этому перечню органы МСУ были вправе принимать к своему рассмотрению и иные вопросы, отнесенные к вопросам местного значения законами субъектов РФ, а также вопросы, не исключенные из их ведения и не отнесенные к ведению других органов. Эта норма давала органам местного самоуправления право решать вопросы жизнеобеспечения населения в случаях, не отрегулированных законодательством.

Вопросы местного значения в ФЗ-154 рассматривались как составная часть предметов ведения муниципальных образований, наравне с отдельными государственными полномочиями и вопросами, как говорилось выше, не вошедшими в компетенцию Федерации и ее субъектов.

⁷ «Именно с этого закона, хотя он был далеко не совершенен, началась новая история местного самоуправления в России», — отмечал В. И. Васильев. См.: *Васильев В. И. Местное самоуправление: закон четвертый* // Журнал российского права. 2004. № 1.

⁸ См.: *Сергиенко А. М. Понимание правовой природы вопросов местного значения как первый шаг на пути их решения* // КОДЕКС-info. 2005. Июль—август. С. 8.

⁹ *Бабун Р. В. Организация местного самоуправления*. — СПб.: Питер, 2005. С. 58.

Однако установленный в ФЗ-154 перечень вопросов местного значения имел ряд существенных недостатков.¹⁰

Во-первых, предметы ведения не были отделены от полномочий, и в ряде пунктов было не ясно, где определена сфера деятельности, а где — полномочие. Например, принятие и изменение устава муниципального образования — это не вид деятельности, а право, полномочие, которым наделены органы местного самоуправления.

Во-вторых, многие перечисленные в законе вопросы местного значения не могли быть исключены из сферы государственного регулирования. Это относится к таким областям деятельности, как образование, здравоохранение, социальная поддержка населения, охрана общественного порядка, обеспечение санитарно-эпидемиологического благополучия населения, противопожарная безопасность и др. закон не определял, в какой мере за эти сферы деятельности отвечает государство, а в какой — местное самоуправление, т. е. полномочия не были разграничены по предметам ведения.

В-третьих, данный перечень был установлен одинаковым для всех муниципальных образований: от крупного города до сельского населенного пункта, тогда как их возможности по самостоятельному решению перечисленных в законе вопросов несопоставимы.

Неопределенность в разграничении предметов ведения и полномочий между государством и органами местного самоуправления привела к нарушению механизмов финансирования, ослаблению ответственности. На устранение этих недостатков и были нацелены нормы Федерального закона 2003 г. Не смотря на то, что в этом законе термин «предметы ведения местного самоуправления» не применяется, фактически, вопрос местного значения в ФЗ-131 «так же трактуется, как предмет ведения, т. е. сфера общественных отношений, подлежащая регулированию на том или ином территориальном уровне»¹¹.

В Федеральном законе «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (далее — ФЗ-131) предметы ведения и полномочий местного самоуправления установлены на основании следующих отправных положений:

1. Вопросы местного значения, являющиеся предметами ведения МСУ, разделены на вопросы местного значения поселения, муниципального района и городского округа, в зависимости от типа муниципального образования. Общими для всех типов муниципальных образований являются такие сферы деятельности, как формирование, утверждение и исполнение соответствующих бюджетов, контроль за их исполнением, установление, измене-

¹⁰ Бабун Р. В. Указ.соч. С. 60.

¹¹ Кудилинский М. Н., Шевелева Н. А. Муниципальное право России. — СПб.: Изд. СПбГУ, 2005. С. 68.

ние и отмена закрепленных за муниципальным образованием местных налогов и сборов, владение, пользование и распоряжение муниципальным имуществом. Остальные вопросы местного значения четко разграничены между поселениями и муниципальными районами, а за городскими округами закреплена вся сумма вопросов местного значения поселений и муниципальных районов.

2. К ведению поселений отнесен круг вопросов, связанных, в основном, с повседневным жизнеобеспечением населения. Это обеспечение малоимущих граждан жилыми помещениями в соответствии с жилищным законодательством, организация строительства и содержания муниципального жилищного фонда, создание условий для жилищного строительства, организация в границах поселения тепло- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжение населения топливом и др.
3. Значительный круг вопросов местного значения отнесен к ведению и поселения, и муниципального района. Но в границах поселения за их решение отвечает поселение, а за межпоселенческие вопросы — муниципальный район. Например, к вопросам местного значения поселения отнесена организация транспортного обслуживания населения в границах поселения, а к вопросам муниципального района — организация транспортного об-

служивания населения между поселениями в границах муниципального района. К уровню поселения отнесена организация сбора и вывоза бытовых отходов и мусора, к уровню муниципального района — организация их утилизации и переработки. К уровню поселения отнесена организация библиотечного обслуживания населения, к уровню муниципального района — организация библиотечного обслуживания поселений (библиотечный коллектор). К уровню поселения отнесена организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения, к уровню муниципального района — содержание межпоселенческих мест захоронения и организация ритуальных услуг и т. д.

4. На уровень муниципального района вынесены вопросы, решение которых требует наличия развитой инфраструктуры и крупных затрат на ее поддержание. Важнейшими из них являются: организация охраны общественного порядка, предоставление начального и среднего общего образования, дошкольного образования, отдыха детей в каникулярное время, основных видов медицинской помощи, экологического контроля территории и другие. При этом в сфере образования полномочия по финансовому обеспечению образовательного процесса возложены на органы государственной власти субъектов РФ (заработная плата педагогического персонала,

- учебные пособия, средства технического обеспечения учебного процесса и т. д.), которые обязаны выделять местным бюджетам субвенции на эти цели в размере, необходимом для реализации основных образовательных программ в соответствии с нормативами, установленными законами субъектов РФ. Эта мера призвана гарантировать финансирование образовательных услуг во всех муниципальных образованиях России независимо от состояния их доходной базы.
5. Учитывая различные возможности отдельных поселений (например, сельское поселение из нескольких населенных пунктов с общей численностью жителей 1–2 тыс. и городское поселение с населением 30–50 тыс. жителей), закон устанавливает, что органы МСУ поселения и муниципально-го района вправе заключать между собой соглашения о передаче друг другу части своих полномочий.
 6. В отличие от ФЗ-154, в ФЗ-131 установлено, что органы местного самоуправления вправе решать иные вопросы, не отнесенные к их компетенции и компетенции других уровней публичной власти только при наличии собственных материальных и финансовых ресурсов.
- Федеральный закон определяет вопросы местного значения как вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, решение которых в соответствии с Конституцией Российской Федерации и ФЗ-131 осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления самостоятельно. К вопросам, решение которых в соответствии с настоящим Федеральным законом и муниципальными правовыми актами осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления муниципального района самостоятельно, относятся вопросы местного значения межпоселенческого характера. Простое

Таблица 1

**Сравнение законодательного определения понятия
«вопросы местного значения»**

ФЗ-154, ст. 1	ФЗ-131, ст. 2
Вопросы местного значения — вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, отнесенные к такому уставом муниципального образования в соответствии с Конституцией РФ, настоящим Федеральным законом, законами субъектов РФ	Вопросы местного значения — вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, решение которых в соответствии с Конституцией РФ и настоящим Федеральным законом осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления самостоятельно

сравнение данного определения с определением термина «вопросы местного значения» предыдущего ФЗ-154 показывает, что содержание он не изменился.

В отличие от ФЗ-154, который определял перечень вопросов местного значения одинаковым для всех муниципальных образований, за исключением двух субъектов — городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга, в ФЗ-131 произошла дифференциация полномочий по предметам ведения для разных типов муниципальных образований. Кроме того, новый Федеральный закон отдельно выделяет полномочия по решению вопросов местного значения, чего раньше не предусматривалось.

Федеральный закон определяет четыре типа муниципальных образований: поселение (городское или сельское), муниципальный район, городской округ и внутригородская территория города федерального значения. При этом для внутригородской территории города федерального значения предусмотрено особое правовое регулирование.

Перечни вопросов местного значения для трех типов муниципальных образований определены в ст. 14, 15 и 16 главы 3 ФЗ-131.

К вопросам местного значения поселения ФЗ-131 (ч. 1, ст. 14) относятся:

- формирование, утверждение, исполнение бюджета поселения и контроль за исполнением данного бюджета;

- установление, изменение и отмена местных налогов и сборов поселения;
- владение, пользование и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности поселения;
- организация в границах поселения электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом;
- содержание и строительство автомобильных дорог общего пользования, мостов и иных транспортных инженерных сооружений в границах населенных пунктов поселения, за исключением автомобильных дорог общего пользования, мостов и иных транспортных инженерных сооружений федерального и регионального значения;
- обеспечение малоимущих граждан, проживающих в поселении и нуждающихся в улучшении жилищных условий, жилыми помещениями в соответствии с жилищным законодательством, организация строительства и содержания муниципального жилищного фонда, создание условий для жилищного строительства;
- создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения в границах поселения;
- участие в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций в границах поселения;

- обеспечение первичных мер пожарной безопасности в границах населенных пунктов поселения;
- создание условий для обеспечения жителей поселения услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания;
- организация библиотечного обслуживания населения, комплектование библиотечных фондов библиотек поселения;
- создание условий для организации досуга и обеспечения жителей поселения услугами организаций культуры;
- сохранение, использование и популяризация объектов культурного наследия (памятников истории и культуры), находящихся в собственности поселения, охрана объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) местного (муниципального) значения, расположенных на территории поселения;
- создание условий для развития местного традиционного народного художественного творчества, участие в сохранении, возрождении и развитии народных художественных промыслов в поселении;
- обеспечение условий для развития на территории поселения физической культуры и массового спорта, организация проведения официальных физкультурно-оздоровительных и спортивных мероприятий поселения;
- создание условий для массового отдыха жителей поселения и организация обустройства мест массового отдыха населения;
- оказание содействия в установлении в соответствии с федеральным законом опеки и попечительства над нуждающимися в этом жителями поселения;
- формирование архивных фондов поселения;
- организация сбора и вывоза бытовых отходов и мусора;
- организация благоустройства и озеленения территории поселения, использования и охраны городских лесов, расположенных в границах населенных пунктов поселения;
- утверждение генеральных планов поселения, правил землепользования и застройки, утверждение подготовленной на основе генеральных планов поселения документации по планировке территории, выдача разрешений на строительство, разрешений на ввод объектов в эксплуатацию, утверждение местных нормативов градостроительного проектирования поселений, резервирование и изъятие, в том числе путем выкупа, земельных участков в границах поселения для муниципальных нужд, осуществление земельного контроля за использованием земель поселения;
- организация освещения улиц и установки указателей с названиями улиц и номерами домов;
- организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения;
- организация и осуществление мероприятий по гражданской

- обороне, защите населения и территории поселения от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;
- создание, содержание и организация деятельности аварийно-спасательных служб и (или) аварийно-спасательных формирований на территории поселения;
 - организация и осуществление мероприятий по мобилизационной подготовке муниципальных предприятий и учреждений, находящихся на территории поселения;
 - осуществление мероприятий по обеспечению безопасности людей на водных объектах, охране их жизни и здоровья;
 - создание, развитие и обеспечение охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов местного значения на территории поселения;
 - содействие в развитии сельскохозяйственного производства, создание условий для развития малого предпринимательства;
 - расчет субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг и организация предоставления субсидий гражданам, имеющим право на их получение в соответствии с жилищным законодательством;
 - организация и осуществление мероприятий по работе с детьми и молодежью в поселении;
 - осуществление в пределах, установленных водным законодательством Российской Федерации, полномочий собственника водных объектов, информирова-
- ние населения об ограничениях их использования.
- Органы местного самоуправления поселения имеют право на создание музеев поселения.
- Ст. 15 (ч. 1) ФЗ-131 содержит перечень вопросов местного значения для *муниципального района*. К вопросам местного значения муниципального района относятся:
- формирование, утверждение, исполнение бюджета муниципального района, контроль за исполнением данного бюджета;
 - установление, изменение и отмена местных налогов и сборов муниципального района;
 - владение, пользование и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности муниципального района;
 - организация в границах муниципального района электро- и газоснабжения поселений;
 - содержание и строительство автомобильных дорог общего пользования между населенными пунктами, мостов и иных транспортных инженерных сооружений вне границ населенных пунктов на территории муниципального района, за исключением автомобильных дорог общего пользования, мостов и иных транспортных инженерных сооружений федерального и регионального значения;
 - создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населе-

- ния между поселениями в границах муниципального района;
- участие в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций на территории муниципального района;
 - организация охраны общественного порядка на территории муниципального района муниципальной милицией;
 - организация мероприятий межпоселенческого характера по охране окружающей среды;
 - организация предоставления общедоступного и бесплатного начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования по основным общеобразовательным программам (за исключением полномочий по финансовому обеспечению образовательного процесса, отнесенных к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации); организация предоставления дополнительного образования и общедоступного бесплатного дошкольного образования на территории муниципального района, а также организация отдыха детей в каникулярное время;
 - организация оказания на территории муниципального района скорой медицинской помощи (за исключением санитарно-авиационной), первичной медико-санитарной помощи в амбулаторно-поликлинических, стационарно-поликлинических и больничных учреждениях, медицинской помощи женщинам в период беременности, во время и после родов;
 - опека и попечительство;
 - организация утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов;
 - утверждение схем территориального планирования муниципального района, правил землепользования и застройки межселенных территорий, подготовленной на основе схемы территориального планирования муниципального района документации по планировке территории; ведение информационной системы обеспечения градостроительной деятельности, осуществляемой на территории муниципального района; резервирование и изъятие, в том числе путем выкупа, земельных участков в границах муниципального района для муниципальных нужд; утверждение местных нормативов градостроительного проектирования межселенных территорий, осуществление земельного контроля за использованием земель межселенных территорий;
 - выдача разрешений на установку рекламных конструкций на территории муниципального района, аннулирование таких разрешений, выдача предписаний о демонтаже самовольно установленных рекламных конструкций на территории муниципального района, осуществляемые в соответствии с Федеральным законом «О рекламе» от 13 марта 2006 г. № 38-ФЗ (далее — Федеральный закон «О рекламе»);

- формирование и содержание муниципального архива, включая хранение архивных фондов поселений;
- содержание на территории муниципального района межпоселенческих мест захоронения, организация ритуальных услуг;
- создание условий для обеспечения поселений, входящих в состав муниципального района, услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания;
- организация библиотечного обслуживания населения межпоселенческими библиотеками, комплектование их фондов;
- создание условий для обеспечения поселений, входящих в состав муниципального района, услугами по организации досуга предоставляемыми учреждениями культуры;
- создание условий для развития местного традиционного народного художественного творчества в поселениях, входящих в состав муниципального района;
- выравнивание уровня бюджетной обеспеченности поселений, входящих в состав муниципального района, за счет средств бюджета муниципального района;
- организация и осуществление мероприятий по гражданской обороне, защите населения и территории муниципального района от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;
- создание, развитие и обеспечение охраны лечебно-оздорови-

- тельных местностей и курортов местного значения на территории муниципального района;
 - организация и осуществление мероприятий по мобилизационной подготовке муниципальных предприятий и учреждений, находящихся на межселенных территориях;
 - осуществление мероприятий по обеспечению безопасности людей на водных объектах, охране их жизни и здоровья;
 - создание условий для развития сельскохозяйственного производства в поселениях, расширения рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия;
 - обеспечение условий для развития на территории муниципального района физической культуры и массового спорта, организация проведения официальных физкультурно-оздоровительных и спортивных мероприятий муниципального района;
 - организация и осуществление мероприятий межпоселенческого характера по работе с детьми и молодежью;
 - осуществление в пределах, установленных водным законодательством Российской Федерации, полномочий собственника водных объектов, установление правил использования водных объектов общего пользования для личных и бытовых нужд.
- Органы местного самоуправления муниципального района имеют право на создание музеев муниципального района.

В рамках двухуровневой системы местного самоуправления, предусмотренной Федеральным законом, в положениях ст. 15 ФЗ-131 нашли отражение взаимоотношения муниципального района (как более высокого уровня местной власти) с поселениями. Так, согласно ч. 2 указанной статьи органы МСУ муниципального района обладают всеми полномочиями органов МСУ поселения на межселенных территориях и в сельских населенных пунктах, не являющихся муниципальными образованияами, в соответствии с п. 9, ч. 1, ст. 11 ФЗ-131, в том числе полномочиями органов МСУ поселения по установлению, изменению и отмене местных налогов и сборов в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах.

Кроме того, органы МСУ отдельных поселений, входящих в состав муниципального района, вправе заключать соглашения с органами МСУ муниципального района о передаче и осуществлению ими части своих полномочий за счет субвенций, предоставляемых из бюджетов этих поселений в бюджет муниципального района.

С другой стороны, органы МСУ муниципального района вправе заключать соглашения с органами местного самоуправления отдельных поселений, входящих в состав муниципального района, о передаче и осуществлению части своих полномочий за счет субвенций, предоставляемых из бюджета муниципального района в бюджеты соответствующих поселений. Такие соглашения должны:

- 1) заключаться на определенный срок;
- 2) содержать положения, устанавливающие:
 - основания и порядок прекращения их действия, в том числе досрочного;
 - порядок определения ежегодного объема субвенций, необходимых для осуществления передаваемых полномочий;
- 3) предусматривать финансовые санкции за неисполнение соглашений.

Перечень вопросов местного значения *городского округа* закреплен в ч. 1, ст. 16 Федерального закона. К вопросам местного значения городского округа относятся:

- формирование, утверждение, исполнение бюджета городского округа и контроль за исполнением данного бюджета;
- установление, изменение и отмена местных налогов и сборов городского округа;
- владение, пользование и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности городского округа;
- организация в границах городского округа электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом;
- содержание и строительство автомобильных дорог общего пользования, мостов и иных транспортных инженерных сооружений в границах городского округа, за исключением автомобильных дорог общего пользова-

- ния, мостов и иных транспортных инженерных сооружений федерального и регионального значения;
- обеспечение малоимущих граждан, проживающих в городском округе и нуждающихся в улучшении жилищных условий, жилыми помещениями в соответствии с жилищным законодательством, организация строительства и содержания муниципального жилищного фонда, создание условий для жилищного строительства;
 - создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения в границах городского округа;
 - участие в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций в границах городского округа;
 - организация охраны общественного порядка на территории городского округа муниципальной милицией;
 - обеспечение первичных мер пожарной безопасности в границах городского округа;
 - организация мероприятий по охране окружающей среды в границах городского округа;
 - организация предоставления общедоступного и бесплатного начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования по основным общеобразовательным программам (за исключением полномочий по финансовому обеспечению образовательного процесса, отнесенных к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации); организация предоставления дополнительного образования и общедоступного бесплатного дошкольного образования на территории городского округа, а также организация отдыха детей в каникулярное время;
 - организация оказания на территории городского округа скорой медицинской помощи (за исключением санитарно-авиационной), первичной медико-санитарной помощи в амбулаторно-поликлинических, стационарно-поликлинических и больничных учреждениях, медицинской помощи женщинам в период беременности, во время и после родов;
 - создание условий для обеспечения жителей городского округа услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания;
 - организация библиотечного обслуживания населения, комплектование библиотечных фондов городского округа;
 - создание условий для организации досуга и обеспечения жителей городского округа услугами организаций культуры;
 - создание условий для развития местного традиционного народного художественного творчества, участие в сохранении, возрождении и развитии народных художественных промыслов в городском округе;

- сохранение, использование и популяризация объектов культурного наследия (памятников истории и культуры), находящихся в собственности городского округа, охрана объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) местного (муниципального) значения, расположенных на территории городского округа;
- обеспечение условий для развития на территории городского округа физической культуры и массового спорта, организация проведения официальных физкультурно-оздоровительных и спортивных мероприятий городского округа;
- создание условий для массового отдыха жителей городского округа и организация обустройства мест массового отдыха населения;
- опека и попечительство;
- формирование и содержание муниципального архива;
- организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения;
- организация сбора, вывоза, утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов;
- организация благоустройства и озеленения территории городского округа, использования и охраны городских лесов, расположенных в границах городского округа;
- утверждение генеральных планов городского округа, правил землепользования и застройки, утверждение подготовленной на основе генеральных планов городского округа документации по планировке территории, местных нормативов градостроительного проектирования городского округа, ведение информационной системы обеспечения градостроительной деятельности, осуществляемой на территории городского округа, резервирование и изъятие, в том числе путем выкупа, земельных участков в границах городского округа для муниципальных нужд, осуществление земельного контроля за использованием земель городского округа;
- выдача разрешений на установку рекламных конструкций на территории городского округа, аннулирование таких разрешений, выдача предписаний о демонтаже самовольно установленных рекламных конструкций на территории городского округа в соответствии с Федеральным законом «О рекламе»;
- организация освещения улиц и установки указателей с названиями улиц и номерами домов;
- организация и осуществление мероприятий по гражданской обороне, защите населения и территории городского округа от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, включая поддержку в состоянии постоянной готовности к использованию систем оповещения населения об опасности, объектов гражданской обороны, создание и содержание в целях гражданской обороны запасов материально-технических, продоволь-

- ственных, медицинских и иных средств;
- создание, содержание и организация деятельности аварийно-спасательных служб и (или) аварийно-спасательных формирований на территории городского округа;
- создание, развитие и обеспечение охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов местного значения на территории городского округа;
- организация и осуществление мероприятий по мобилизационной подготовке муниципальных предприятий и учреждений, находящихся на территории городского округа;
- осуществление мероприятий по обеспечению безопасности людей на водных объектах, охране их жизни и здоровья;
- создание условий для расширения рынка сельскохозяйственной продукции сырья и продовольствия, содействие развитию малого предпринимательства;
- организация и осуществление мероприятий по работе с детьми и молодежью в городском округе;
- расчет субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг и организация предоставления субсидий гражданам, имеющим право на их получение в соответствии с жилищным законодательством;
- осуществление в пределах, установленных водным законодательством Российской Федерации, полномочий собственника

водных объектов, установление правил использования водных объектов общего пользования для личных и бытовых нужд и информирование населения об ограничениях использования таких водных объектов.

Органы местного самоуправления городского округа также имеют право на создание музеев.

За счет собственных доходов местных бюджетов (за исключением субвенций и дотаций, предоставляемых из федерального бюджета и бюджета субъекта РФ) органы МСУ поселения, муниципального района и городского округа вправе решать иные вопросы, не отнесенные к компетенции органов местного самоуправления других муниципальных образований, органов государственной власти и не исключенные из их компетенции федеральными законами и законами субъектов РФ.

Для решения вопросов местного значения органы местного самоуправления поселений, муниципальных районов и городских округов наделяются в соответствии со ст. 17 ФЗ-131 следующими полномочиями:

- 1) принятие устава муниципального образования и внесение в него изменений и дополнений, издание муниципальных правовых актов;
- 2) установление официальных символов муниципального образования;
- 3) создание муниципальных предприятий и учреждений, финансирование муниципальных учреждений, формирование и размещение муниципального заказа;

управленческое
консультирование

89

1/2007

- 4) установление тарифов на услуги, предоставляемые муниципальными предприятиями и учреждениями, если иное не предусмотрено федеральными законами;
- 5) регулирование тарифов на товары и услуги организаций коммунального комплекса (за исключением тарифов на товары и услуги организаций-производителей товаров и услуг в сфере электро- и (или) теплоснабжения), тарифов на подключение к системе коммунальной инфраструктуры, тарифов организаций коммунального комплекса на подключение, надбавок к тарифам на товары и услуги организаций коммунального комплекса, надбавок к ценам (тарифам) для потребителей. Полномочия органов местного самоуправления поселений по регулированию тарифов на товары и услуги организаций коммунального комплекса (за исключением тарифов на товары и услуги организаций коммунального комплекса — производителей товаров и услуг в сфере электро- и (или) теплоснабжения), тарифов на подключение к системе коммунальной инфраструктуры, тарифов на подключение, надбавок к тарифам на товары и услуги организаций коммунального комплекса, надбавок к ценам, тарифам для потребителей могут полностью или частично передаваться на основе соглашений между органами местного самоуправления поселений и органами местного самоуправления муниципального района, в состав которого входят указанные поселения;
- 6) организационное и материально-техническое обеспечение подготовки и проведения муниципальных выборов, местного референдума, голосования по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, голосования по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования;
- 7) принятие и организация выполнения планов и программ комплексного социально-экономического развития муниципального образования, а также организация сбора статистических показателей, характеризующих состояние экономики и социальной сферы муниципального образования, предоставление указанных данных органам государственной власти в порядке, установленном Правительством Российской Федерации;
- 8) учреждение печатного средства массовой информации для опубликования муниципальных правовых актов, обсуждения проектов муниципальных правовых актов по вопросам местного значения с целью доведения до сведения жителей муниципального образования официальной информации о социально-экономическом и культурном развитии муниципального образования, о развитии его общественной инфраструктуры, а также для разме-

- щения иной официальной информации;
- 9) осуществление международных и внешнеэкономических связей в соответствии с федеральными законами;
- 10) иными полномочиями в соответствии с настоящим Федеральным законом, уставами муниципальных образований.

ФЗ-131 устанавливает право органов МСУ поселений и городских округов в соответствии с уставами этих муниципальных образований привлекать граждан к выполнению на добровольной основе социально значимых для поселения и городского округа работ (в том числе дежурств). При этом, к социально значимым работам Федеральный закон относит только работы, не требующие специальной профессиональной подготовки.

Органы местного самоуправления поселений вправе привлекать граждан для решения следующих вопросов местного значения:

- участие в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций в границах поселения;
- обеспечение первичных мер пожарной безопасности в границах населенных пунктов поселения;
- создание условий для массового отдыха жителей поселения и организация работ по обустройству мест массового отдыха населения;
- организация работ по благоустройству и озеленению территории поселения, использованию и охране городских лесов, распо-

ложенных в границах населенных пунктов поселения.

Органы местного самоуправления городских округов могут привлекать население для:

- участия в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций в границах городского округа;
- организации охраны общественного порядка на территории городского округа муниципальной милицией;
- обеспечения первичных мер пожарной безопасности в границах городского округа;
- организации мероприятий по охране окружающей среды в границах городского округа;
- создания условий для массового отдыха жителей городского округа и организации обустройства мест массового отдыха населения;
- организации благоустройства и озеленения территории городского округа, использования и охраны городских лесов, расположенных в границах городского округа.

К выполнению социально значимых работ могут привлекаться совершеннолетние трудоспособные жители поселений и городских округов в свободное от основной работы или учебы время на безвозмездной основе не более чем один раз в три месяца. При этом продолжительность социально значимых работ не может составлять более четырех часов подряд.

Полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения согласно ст. 17

управленческое
консультирование

91

1/2007

Федерального закона осуществляют- ся органами МСУ поселений, город- ских округов и муниципальных райо- нов самостоятельно. Подчиненность органа местного самоуправления или должностного лица местного самоуп- равления одного муниципального об- разования органу местного самоуп- равления или должностному лицу ме- стного самоуправления другого му- ниципального образования не допускается.

Наряду с рассмотренными поло- жениями ФЗ-131 в отношении вопро- сов местного значения и полномочий различных муниципальных образова- ний (поселения, муниципального района и городского округа) по их решению существуют особенности организации местного самоуправле- ния, получившие правовое закрепле- ние в главе 11 Федерального закона.

Так, два субъекта РФ — города федерального значения Москва и Санкт-Петербург — для внутригород- ских муниципальных образований определяют перечень вопросов мес- тного значения своими законами (за- конами субъекта РФ), исходя из необ- ходимости сохранения единства го- родского хозяйства (ст. 79 ФЗ-131).

Другие особенности организа- ции МСУ касаются закрытых админи- стративно-территориальных образо- ваний (ЗАТО), наукоградов и пригра- ничных территорий.

Согласно Федеральному закону, ЗАТО и наукограды являются город- скими округами. Это означает, что свой статус (городского округа) эти муни- ципальные образования получают на основании ФЗ-131. Перечни вопро- сов местного значения и полномочия

по решению вопросов местного зна- чения в этих муниципальных образо- ваниях определяются на основании ст. 16 и 17 ФЗ-131 с учетом требова- ний действующего федерального за- конодательства.

Особенности осуществления ме- стного самоуправления согласно ст. 80 ФЗ-131 в закрытых административно-территориальных образова- ниях устанавливаются Федеральным законом «О закрытом административно-территориальном образова- нии» от 14 июля 1992 г. № 3297-1. Федеральные законы, законы и иные нормативные правовые акты субъек- тов РФ, а также нормативные право- вые акты органов МСУ действуют в отношении закрытого административно-территориального образова- ния с учетом особенностей данных образований, устанавливаемых ука- занным законом.

Органы местного самоуправле- ния закрытого административно-тер- риториального образования (ЗАТО):

- координируют деятельность предприятий и (или) объектов, подразделений охраны, мили- ции, гражданской обороны и иных служб при угрозе возникно- вения чрезвычайных ситуаций;
- разрабатывают схемы оповеще- ния и эвакуации населения в слу- чаях аварий на предприятиях и (или) объектах, либо в случае уг- розы их возникновения. В случае возникновения опасности жизни и здоровью населения закрытого административно-территори- ального образования в результа- те аварии на предприятии и (или) объекте глава местной админис-

- трации совместно с руководителями предприятия и (или) объекта осуществляет меры по спасению жизни и здоровья людей, защите их прав, сохранению материальных ценностей, а при необходимости (до начала работы соответствующих органов, образуемых Правительством РФ) принимает решение об эвакуации населения;
- участвуют совместно с руководителями предприятий и (или) объектов, по роду деятельности которых созданы закрытые административно-территориальные образования, и органами федеральной службы безопасности в порядке, устанавливаемом Правительством РФ в определении пропускного режима в закрытом административно-территориальном образовании, за исключением режимных территорий предприятий и (или) объектов, находящихся в границах внутренних контролируемых и (или) запретных зон;
 - по согласованию с органами федеральной службы безопасности имеют право давать разрешение на въезд граждан в закрытое административно-территориальное образование и выезд из него, за исключением режимных территорий предприятий и (или) объектов, находящихся в границах внутренних контролируемых и (или) запретных зон;
 - осуществляют контроль за санитарно-эпидемиологическим, радиационным и экологическим состоянием территории закрытого административно-территориального образования, за исключением режимных территорий предприятий и (или) объектов, находящихся в границах внутренних контролируемых и (или) запретных зон, которые подлежат ведению уполномоченных на то государственных контрольных и надзорных органов, информируют о результатах проверок;
 - вносят предложения в соответствующие органы государственного и военного управления о проведении инспекционных проверок по соблюдению особого режима и обеспечению достаточных мер для защиты населения закрытого административно-территориального образования от воздействия радиоактивных и других материалов, представляющих повышенную опасность;
 - выступают заказчиком на строительство и ремонт жилья, объектов социальной инфраструктуры, в том числе на основе долевого участия юридических лиц, расположенных на его территории.
- Особенности осуществления местного самоуправления в наукоградах, согласно ст. 81 ФЗ-131, устанавливаются Федеральным законом «О статусе наукограда Российской Федерации» от 7 апреля 1999 г. № 70-ФЗ.
- Особенности осуществления местного самоуправления на приграничных территориях, согласно ст. 82 ФЗ-131, устанавливаются федеральным законом, определяющим режим приграничной территории. В настоя-

щее время — это закон Российской Федерации «О Государственной границе Российской Федерации» от 1 апреля 1993 г. № 4730-І. В соответствии со ст. 37 названного закона, говорится о том, что органы местного самоуправления муниципальных образований, расположенных на приграничных территориях, в соответствии с полномочиями, устанавливаемыми законодательством Российской Федерации:

- 1) предоставляют в соответствии с законодательством Российской Федерации земельные участки с целью защиты Государственной границы, осуществляют контроль за использованием земли и соблюдением на этих участках законодательства Российской Федерации об охране окружающей природной среды;
- 2) оказывают помощь пограничным органам, войскам противовоздушной обороны, Военно-Морскому Флоту, государственным органам, осуществляющим различные виды контроля на Государственной границе, исполняют их законные предписания, предоставляют необходимую для их деятельности информацию;
- 3) создают условия для участия граждан на добровольных началах в защите Государственной границы в пределах приграничной территории.

Следует иметь в виду, что если ранее, согласно требованиям ФЗ-154, перечень вопросов местного значения сначала закреплялся в законе соответствующего субъекта РФ и только затем — в уставе муниципального об-

разования, то теперь муниципальные образования определяют его своим уставом (на основании ФЗ-131) без участия региональных властей.

По вопросам местного значения населением муниципальных образований и (или) органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления принимаются муниципальные правовые акты (ч. 1, ст. 7 ФЗ-131).

Главным правовым актом муниципального образования является его устав. Перечень вопросов местного значения прежде всего определяется уставом муниципального образования на основании положений ст. 14-16 данного закона. Определение перечня вопросов местного значения в уставе каждого муниципального образования должно базироваться на принципах правового регулирования полномочий местного самоуправления, установленных в ст. 18 ФЗ-131. Так, согласно этим принципам:

- 1) перечень вопросов местного значения не может быть изменен иначе, как путем внесения изменений и дополнений в Федеральный закон;
- 2) финансовые обязательства, возникающие в связи с решением вопросов местного значения, исполняются за счет средств местных бюджетов (за исключением субвенций, предоставляемых местным бюджетам из федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ). Указанные обязательства могут дополнительно финансироваться за счет средств федерального бюджета, федеральных государственных

- внебюджетных фондов и бюджетов субъектов РФ в тех случаях и в том порядке, которые установлены федеральными законами и законами субъектов РФ;
- 3) федеральные законы, законы субъектов РФ не могут содержать положений, определяющих объем расходов за счет средств местных бюджетов.

Решение вопросов местного значения может быть осуществлено непосредственно жителями муниципального образования путем прямого волеизъявления населения муниципального образования, выраженного на местном референдуме или сходе граждан.

Если для реализации такого решения дополнительно требуется принятие (издание) муниципального правового акта, орган местного самоуправления или должностное лицо местного самоуправления, в компетенцию которых входит принятие (издание) указанного акта, обязаны в течение 15 дней со дня вступления в силу данного решения определить срок подготовки и (или) принятия соответствующего муниципального правового акта. Указанный срок не может превышать три месяца.

Нарушение срока издания муниципального правового акта, необходимого для реализации решения, принятого путем прямого волеизъявления населения, является основанием для отзыва выборного должностного лица местного самоуправления, увольнения главы местной администрации или досрочного прекращения полномочий выборного органа местного самоуправления.

В заключение следует сказать, что, несмотря на уже более чем десятилетнюю практику выстраивания системы местного самоуправления в России, сложности с правовым регулированием перечней вопросов местного значения остаются. Это связано, с одной стороны, с постоянно меняющейся правовой базой. Так, в ФЗ-131 с момента его официального опубликования уже более двадцати раз вносились изменения и дополнения, причем многие из них касались непосредственно перечней вопросов местного значения. Только на протяжении 2006 г. перечни вопросов местного значения, поименованные в ст. 14, 15 и 16 Федерального закона, пересматривались и дополнялись четыре раза,¹² притом что положения указанных статей вступили в силу с даты

¹² См.: Федеральный закон «О введении в действие Водного кодекса Российской Федерации» от 3 июня 2006 г. № 73-ФЗ; Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»» от 18 июля 2006 г. № 120-ФЗ; Федеральный закон «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона „О рекламе“» от 16 октября 2006 г. № 160-ФЗ; Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона „О ратификации Конвенции Совета Европы о предупреждении терроризма“ и Федерального закона „О противодействии терроризму“» от 27 июля 2006 г. № 153-ФЗ.

его официального опубликования — с 6 октября 2003 г.¹³

С другой стороны, и в ФЗ-131 не удалось избежать недостатков предыдущего ФЗ-154, где предметы ведения не были отделены от полномочий, и в ряде положений было не ясно, где определена сфера деятельности, а где — полномочие. Так, например, к вопросам местного значе-

ния по-прежнему отнесены формирование, утверждение, исполнение бюджета муниципального района, контроль за исполнением данного бюджета и установление, изменение и отмена местных налогов и сборов муниципального района, хотя, по существу, они относятся к полномочиям по решению вопросов местного значения.

13 См.: СЗ РФ. 2003. 6 октября. № 40; Российская газета. 2003. 8 октября. № 202; Парламентская газета. 2003. 8 октября. № 186.

ПРАВОВАЯ КОМПЕТЕНЦИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ПО РАЗМЕЩЕНИЮ НАРУЖНОЙ РЕКЛАМЫ

Ястребова Е. Ю.

Вступивший в силу с 1 июля 2006 г. Федеральный закон «О рекламе» от 13 марта 2006 г. № 38-ФЗ содержит ряд положений, регулирующих правовые отношения в сфере рекламы, устанавливает новые ограничения и запреты, в значительной степени ужесточающие требования к рекламной деятельности в различных сегментах рекламного рынка.

Закон существенным образом дополняет главу о наружной рекламе и изменяет полномочия органов местного самоуправления в сфере наружной рекламы и установки рекламных конструкций.

«Наружная реклама — это процесс распространения рекламной информации на территории городских и сельских поселений, который объективно возникает в результате размещения рекламной информации на специальных объектах (стендах, электронных табло, рекламных щитах и иных рекламных конструкциях), установленных на земельных участках или прикрепляемых к зданиям или сооружениям (недвижимому имуществу)», — определяет исполнительный секретарь Рекламной ассоциации муниципальных образований В. Л. Нечуй-Ветер¹.

Ястребова Елена Юрьевна — старший преподаватель кафедры теории и истории права и государства Северо-Западной академии государственной службы

¹ Нечуй-Ветер В. Л. Развитие рекламного законодательства и компетенция органов местного самоуправления в сфере наружной рекламы // Современные проблемы теории и практики рекламного законодательства, права и правоотношения. Вып. 2. М.: «Юриспруденция», 2006. С. 39.

Отмечая особенности этого процесса, ряд авторов указывает, что наружная реклама, это «средство возведения, позволяющее настичь человека не дома и не в конторе, а на улице или во время поездок. В современном мобильном обществе с наружной рекламой встречается большая часть населения»². В то же время они признают, что «как правило, основной функцией объектов наружной рекламы является подкрепление и дополнение рекламы, размещаемой в других средствах массовой информации, путем напоминания о марке товара или названии фирмы»³.

Объекты наружной рекламы представляют собой элементы городской архитектуры и влияют на архитектурный облик муниципальных образований. По этой причине размещение рекламных конструкций на объектах муниципальной собственности недопустимо без согласия уполномоченных органов местного самоуправления.

В федеральном законе сформулировано, что под рекламой следует понимать информацию, распространяемую любым способом, в любой форме и с использованием любых средств. Исходя из толкования ч. 1 ст. 19 «Наружная реклама и установка рекламных конструкций» Закона «О рекламе», представляется очевидным, что законодатель к наружной рекламе (рекламным конструкциям) относит щиты, стенды, строи-

тельные сетки, перетяжки, электронные табло, воздушные шары, аэростаты и иные технические средства стабильного территориального размещения, монтируемые и располагаемые на внешних стенах, крышах и иных конструктивных элементах зданий, строений, сооружений или вне их, а также на остановочных пунктах движения общего транспорта.⁴

Утверждая требования к наружной рекламе и установке рекламных конструкций, законодатель приравнял наружную рекламу к рекламной конструкции. При этом следует заметить, что согласно ч. 23 ст. 19 федерального закона к наружной рекламе (рекламным конструкциям) не относятся витрины, киоски, лотки, передвижные пункты торговли и уличные зонтики.

Рекламная конструкция должна использоваться исключительно в целях распространения рекламы. Не допускается размещение рекламы на знаке дорожного движения, его опоре или любом ином приспособлении, предназначенном для регулирования дорожного движения. Наружная реклама не должна иметь сходства с дорожными знаками и указателями, ухудшать их видимость, а также снижать безопасность движения. Порядок размещения наружной рекламы на автомобильных дорогах и территориях городских и сельских поселений, общие технические требования к средствам наружной рекламы регла-

² Серегина Т. К., Титкова Л. М. Реклама в бизнесе. — М.: Маркетинг, 1996. С. 47.

³ Там же.

⁴ Спектор Е. И. Комментарий к Федеральному закону «О рекламе» (постатейный). — М.: Юстицинформ, 2007. С. 122.

ментируются соответствующим постановлением Госстандарта Российской Федерации от 22 апреля 2003 г. № 124-ст.

Правовая компетенция органов местного самоуправления в сфере распространения наружной рекламы была определена ст. 14 «Особенности наружной рекламы» Федерального закона «О рекламе» от 18 июля 1995 г. и включала в себя следующий круг вопросов:

- определение мест расположения наружной рекламы на территории городских и сельских поселений;
- согласование и выдача разрешений на распространение наружной рекламы;
- взимание государственной пошлины за выдачу разрешения на распространение наружной рекламы;
- определение условий и порядка использования муниципальной собственности в целях распространения наружной рекламы;
- контроль за техническим состоянием объектов наружной рекламы;
- принятие правовых актов, связанных с выполнением функций органов местного самоуправления в сфере наружной рекламы.

Выход в 1995 г. закона «О рекламе», в силу несовершенства правового регулирования наружной рекламы,

стал причиной возникновения споров о компетенции органов местного самоуправления в сфере наружной рекламы.

4 марта 1997 г. было принято постановление Конституционного Суда Российской Федерации №4-П «По делу о проверке конституционности статьи № 3 Федерального закона „О рекламе“ от 18 июля 1995 г.». Конституционный Суд подтвердил, что «правовое регулирование вопросов в области рекламы, относящихся к общефедеральному законодательству, иными видами законодательства способно создать препятствия для перемещения товаров, услуг и финансовых средств, ограничить добросовестную конкуренцию, что несовместимо с обязанностью государства гарантировать единство экономического пространства»⁵.

Вместе с тем, Конституционный Суд признал, что рекламная деятельность является объектом комплексного нормативного правового регулирования и, если отдельные вопросы рекламы выходят за рамки гражданско-правовых отношений и не относятся к правовым основам единого рынка, т. е. не являются предметом ведения Российской Федерации, то субъекты Российской Федерации могут осуществлять их законодательное регулирование в рамках, определенных Конституцией Российской Федерации: ст. 72, 73, 76 (ч. 2, 4, 5 и 6).

В соответствии с постановлением Конституционного Суда № 4-П от

⁵ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 4 марта 1997 г. № 4-П «По делу о проверке конституционности статьи № 3 Федерального закона от 18 июля 1995 года „О рекламе“» // Справочная правовая система «ГАРАНТ».

4 марта 1997 г. и согласно ст. 130, 132 и 133 Конституции Российской Федерации органы местного самоуправления вправе самостоятельно решать вопросы местного значения, связанные с распространением наружной рекламы, поскольку они затрагивают полномочия владения, пользования и распоряжения муниципальной собственностью⁶.

Непосредственно вопросами размещения наружной рекламы на территории муниципальных образований субъектов Российской Федерации ведают соответствующие уполномоченные органы местного самоуправления. Например, в Москве таким уполномоченным органом является Комитет рекламы, информации и оформления города Москвы, в Санкт-Петербурге — «Городской центр размещения рекламы» (ГЦРР).

Организационно-правовое и экономическое регулирование вопросов размещения наружной рекламы в Санкт-Петербурге концептуально строится на основе следующих принципов:

- сбалансированности экономических интересов города и рек-

ламных фирм — владельцев сетей рекламоносителей;

- сбалансированности рынка наружной рекламы в городе (в первую очередь, соотношения спроса и предложения);
- высокого качества рекламоносителей, их сервисного обслуживания;
- рациональности и прозрачности организационно-правовой базы;
- наличия предпосылок для дальнейшего оптимального развития рынка наружной рекламы⁷.

Учитывая положения современного российского законодательства «О рекламе», рекламодатели, распространители рекламы и рекламные агентства должны, во-первых, иметь в виду, что разрешения на распространение наружной рекламы* даются городским уполномоченным органом, а не районными органами местного самоуправления.

Во-вторых, необходимо учитывать, что плата взимается только за выдачу таких разрешений, а значит, это могут осуществлять только указанные выше органы местного самоуправления, а не органы, с которыми

⁶ Там же.

⁷ См.: <http://gcorr.ru/>

* Полномочие по выдаче разрешения на распространение наружной рекламы вменено органам самоуправления согласно ч. 2, ст. 14 закона «О рекламе» от 1995 г. В ч. 9, ст. 19 закона «О рекламе» от 2006 г. указанное полномочие сохранилось, однако произошло изменение названия разрешения. Вместо разрешения на распространение наружной рекламы с 1 июля 2006 г. органы местного самоуправления должны выдавать разрешение на установку рекламных конструкций. При отсутствии оснований для отказа в выдаче разрешения на установку рекламной конструкции орган местного самоуправления принимает решение о выдаче разрешения, которое должно быть направлено заявителю в течение 2 месяцев со дня приема от него необходимых документов, о чем прямо указано в ч. 14 ст. 19 закона «О рекламе» 2006 г. Согласно ч. 17, ст. 19 нового закона «О рекламе» разрешение на установку рекламной конструкции выдается сроком на пять лет.

в соответствии с законом «О рекламе» согласовывается выдача таких разрешений. «Между тем, некоторые органы ГАИ, например, именуют согласование с ними разрешений местных органов самоуправления на размещение наружной рекламы „разрешениями“ и взимают с рекламодателей и рекламораспространителей плату за указанное согласование», — замечает Ю. А. Вольдман в комментарии к закону «О рекламе»⁸.

В-третьих, согласование размещения наружной рекламы в соответствующих случаях с органом управления автомобильных дорог, территориальным подразделением ГИБДД, органом управления железными дорогами возлагается не на рекламодателей и рекламораспространителей, а на орган местного самоуправления.

В-четвертых, в случае сомнения рекламодатель и рекламораспространитель вправе потребовать у органа местного самоуправления, выдающего разрешения на распространение наружной рекламы, документального подтверждения того, что земля, на которой будет размещена наружная реклама, является муниципальной собственностью. Основанием для подобного требования является постановление Правительства Российской Федерации «Об утверждении положения о порядке установления границ землепользования в застройке городов и других поселений» от 2 февраля 1995 г. № 105.⁹

Разрешение органом местного самоуправления муниципального района или органом местного самоуправления городского округа о выдаче либо об отказе в выдаче разрешения на установку рекламной конструкции ч. 14 ст. 19 закона «О рекламе» 2006 г. предусмотрено в письменной форме.

Срок, в течение которого разрешение должно быть направлено заявителю, со дня приема от него всех необходимых документов установлен в два месяца. Если заявитель не получил в указанный срок в письменной форме решения о выдаче разрешения или отказ в его выдаче, то он вправе обратиться в суд или арбитражный суд с заявлением о признании бездействия соответствующего органа местного самоуправления незаконным. Основанием для подобного обращения являются положения ч. 14, 16 ст. 19 закона «О рекламе».

Сегодня, реализуя свои права, органы местного самоуправления принимают соответствующие положения, в которых закрепляются специфика расположения наружной рекламы на подведомственной им территории, порядок и размер платы за выдачу разрешений на распространение наружной рекламы.

Рекламные правоотношения относятся к категории волевых правоотношений, и «складываются они по поводу рекламы, под которой необходимо понимать деятельность по распространению рекламных данных, на-

⁸ Вольдман Ю. А. Научно-практический комментарий к закону РФ «О рекламе» // Справочная правовая система ГАРАНТ.

⁹ См.: Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 6м. Ст. 592.

правленную на неопределенный круг ее потребителей и осуществляемую с целью получения прибыли от основной деятельности, которую она обеспечивает»¹⁰.

Волевой характер рекламных правоотношений проявляется при анализе целевой мотивации действий лиц, распространяющих определенные сведения. Следует заметить, что в «ряде случаев, распространяя информацию о юридическом лице», воля участника таких информационных общественных отношений направлена не на возникновение рекламных отношений, а на исполнение обязанностей в сфере иной информации, установленных законодательством для определенных субъектов.¹¹

Примером распространения информации, в основе которой лежит воля, направленная на исполнение требований законодательства, является указание юридическим лицом своего наименования (фирменного наименования) на вывеске в месте нахождения этого лица. В частности, п. 4 ст. 54 Гражданского кодекса Российской Федерации (часть первая) установлено, что юридическое лицо, являющееся коммерческой органи-

зацией, должно иметь фирменное наименование с целью идентификации юридического лица, индивидуализации его в качестве участника гражданского оборота и субъекта публично-правовых отношений¹².

Указание юридическим лицом своего наименования (фирменного наименования) не может рассматриваться как реклама, поскольку сведения, распространение которых по форме и содержанию является для юридического лица обязательным на основании закона или обычая делового оборота, не относятся к рекламной информации независимо от стиля их исполнения на соответствующей вывеске.¹³ Данная трактовка нашла свое отражение в ст. 2 закона «О рекламе» 2006 г. Однако как только воля участника соответствующих отношений выходит за формат исполнения вышеуказанных обязанностей и им начинает преследоваться цель продвижения товара, работ, услуг, то можно констатировать возникновение рекламных правоотношений. При этом правомерным является вывод федерального арбитражного суда Северо-Западного округа о том, что если в информации, распространение которой обязательно в силу зако-

¹⁰ Халфина Р. О. Общее учение о правоотношении. — М., 1974. С. 243.

¹¹ Страунинг Э. Л. Рекламное правоотношение — волевое отношение // Современные проблемы теории и практики рекламного законодательства, права и правоотношения. Вып. 2. — М.: «Юриспруденция», 2006. С. 21.

¹² См.: СЗ РФ. 1994. № 34. Ст. 3301.

¹³ См.: п. 18 Информационного письма Президиума ВАС РФ от 25 декабря 1998 г. №37 «Обзор практики рассмотрения споров, связанных с применением законодательства о рекламе» // Вестник ВАС РФ. 1999. № 2; Постановление ФАС Поволжского округа от 12 декабря 2000 г. № А-49-3124/00-74АК/17 // Справочная правовая система «КонсультантПлюс»; Постановление ФАС Волго-Вятского округа от 7 августа 2002 г. №А79-330(02-СК2-375) // Справочная правовая система «КонсультантПлюс».

на, содержится и иная информация, направленная на формирование и поддержание интереса к товарам, работам, услугам или лицам, то такая дополнительная информация должна рассматриваться как рекламная и, соответственно, рекламные отношения — возникшими¹⁴.

В ч. 2 ст. 19 закона «О рекламе» 2006 г. отдельно оговаривается, что рекламная конструкция должна использоваться исключительно в целях распространения наружной рекламы. Данные положения закона обязательны для исполнения рекламодателями и рекламораспространителями наружной рекламы. В соответствии с законом «О рекламе» 2006 г. нельзя размещать на рекламных конструкциях информацию о днях рождения, агитационные материалы различных политических партий и общественно-политических объединений. Согласно п. 4 ч. 18 ст. 19 закона «О рекламе» 2006 г. определена мера воздействия на рекламораспространителей, нарушающих целевое использование рекламных конструкций. В случае, если рекламная конструкция используется не в целях распространения рекламы, то органы местного самоуправления вправе принять решение об аннулировании разрешения на установку

рекламной конструкции. В соответствии с ч. 21 ст. 19 закона «О рекламе» в случае аннулирования разрешения владелец рекламной конструкции или собственник имущества, к которому она присоединена, обязан осуществить ее демонтаж в течение месяца*.

Кроме того, в соответствии с п. 1-3 ч. 18 ст. 19 закона «О рекламе» органом местного самоуправления муниципального района или органом местного самоуправления городского округа решение об аннулировании разрешения на установку рекламной конструкции принимается:

- в течение месяца со дня направления ему владельцем рекламной конструкции уведомления в письменной форме о своем отказе от дальнейшего использования разрешения;
- в течение месяца с момента направления ему собственником или иным законным владельцем недвижимого имущества, к которому присоединена рекламная конструкция, документа, подтверждающего прекращение договора, заключенного между таким собственником (владельцем недвижимого имущества) и владельцем рекламной конструкции;

¹⁴ См.: Постановление ФАС Северо-Западного округа от 20 мая 2004 г. № А56-22319/02 // Справочная правовая система «КонсультантПлюс».

* Правило о демонтаже предусмотрено ч. 10 ст. 19 закона «О рекламе» 2006 г. и сформулировано изначально для случая установки рекламной конструкции без разрешения, т. е. самовольной установки. Данное правило о демонтаже самовольно установленных рекламных конструкций дает основание органам местного самоуправления выносить собственникам недвижимого имущества или владельцам рекламных конструкций предписания об их демонтаже. Вышеотмеченное положение ч. 10 ст. 19 закона «О рекламе» 2006 г. дополняет положение ст. 222 Гражданского кодекса Российской Федерации о сносе самовольных построек.

- в случае, если в течение года со дня выдачи разрешения рекламная конструкция не установлена¹⁵.
 - Положения ч. 21 и 22 ст. 19 закона «О рекламе» 2006 г. гарантируют возмещение убытков в виде расходов собственников и других законных владельцев недвижимого имущества от неисполнения владельцами рекламных конструкций своих обязанностей по демонтажу рекламных конструкций при аннулировании разрешения на их установку.
 - Анализ положений ст. 19 закона «О рекламе» 2006 г. позволяет определить основные направления правовой компетенции органов местного самоуправления в вопросах размещения наружной рекламы, а именно:
 - рассмотрение заявлений о выдаче разрешений на установку рекламных конструкций (ч. 9 и 11 ст. 19);
 - согласование с уполномоченными органами необходимого для принятия решения о выдаче или отказе в выдаче разрешения на установку рекламной конструкции (ч. 13 ст. 19);
 - принятие решения о выдаче разрешения или отказе в выдаче разрешения на установку рекламной конструкции (ч. 14 ст. 19);
 - принятие решения об аннулировании разрешения на установку рекламной конструкции (ч. 18 ст. 19);
 - осуществление контроля за целевым использованием рекламной конструкции (ч. 2 и п. 4 ч. 18 ст. 19);
 - определение рекламных конструкций, установленных без разрешения (самовольная установка), и выдача предписаний о демонтаже таких конструкций (ч. 10 ст. 19);
 - осуществление работ по демонтажу, а при необходимости и по уничтожению рекламных конструкций, установленных на объектах муниципальной собственности, в случае невыполнения обязанностей их владельцев по демонтажу (ч. 10 и 22 ст. 19);
 - предъявление требований к владельцам рекламных конструкций о возмещении разумных расходов, связанных с демонтажом, хранением и уничтожением рекламных конструкций, установленных на объектах муниципальной собственности (ч. 22 ст. 19);
 - определение условий и порядка заключения договоров на установку и эксплуатацию рекламных конструкций на объектах муниципальной собственности (ч. 5 ст. 19);
 - принятие соответствующих правовых актов по означенным выше вопросам.
- Согласно ч. 24 ст. 19 закона «О рекламе» 2006 г. ее положения, определяющие полномочия органов местного самоуправления, применяются к внутригородским муниципальным образованиям городов федерального значения Москвы и Санкт-

¹⁵ См.: Спектор Е. И. Указ. соч. С. 125.

Петербурга, если законами вышеуказанных субъектов Российской Федерации не установлен порядок, согласно которому указанные полномочия осуществляются органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

По мнению законодателей — авторов нового закона «О рекламе» 2006 г. данный закон по-прежнему отводит рекламе место «двигателя бизнеса», но при этом, двигателя более

«экологически чистого» и работающего более корректно и менее агрессивно. Модификация основных положений законодательства о наружной рекламе и рекламных конструкциях, новое содержание основных полномочий органов местного самоуправления в вопросах их правовой компетенции в рассматриваемой сфере, несомненно, позволит повысить «коэффициент полезного действия» рекламы как «двигателя бизнеса».

ФИНАНСИРОВАНИЕ ОБЩЕСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ НА УРОВНЕ ГОРОДОВ И СЕЛ В СЛОВАЦКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

*Циско Ш.,
ГРЕГОВА Е.*

Первые формы самоуправления в Словакии начали возникать еще в начале XIII столетия. Некоторые населенные пункты, получавшие статус города, на основе королевских указов о привилегиях становились независимыми от королевских наместников. Их жители получали право учреждать и выбирать собственные исполнительные органы власти, которые взяли в свои руки все местное управление. Начиная с XI столетия и вплоть до 1918 г. на территории современной Словакии было осуществлено 5 коренных реформ, развивавших самоуправление административно-территориальных образований. Количество таких административно-территориальных образований в разные периоды составляло от 17 до 21 единицы. Дворянские по составу местные органы власти (т. н. дворянские собрания) постепенно заменили систему королевских наместничеств, которая была по сути централизованной территориальной управленческой организацией. После возникновения в 1918 г. единой Чехословакии территориальное самоуправление регионов сначала было существенно ограничено, а вскоре и вовсе ликвидировано. Местное самоуправление начало опять возрождаться только на рубеже 1980-х — 1990-х гг. Конституция Словацкой республики с момента ее принятия гарантировала определенную автономию местного самоуправления.

Циско Штефан (*Štefan Cisko*) — профессор, заведующий кафедрой экономики факультета PEDaS Жилинского университета (Словакия)

Грегова Елена (*Elena Gregová*) — кандидат экономических наук, кафедра экономики PEDaS, Жилинского университета (Словакия)

При последнем редактировании Конституции в 2001 г. была упрочена автономность второго уровня территориального самоуправления — высших территориальных образований (регионов, областей). Следует особо отметить, что между низшим (местным) и высшими уровнями территориального самоуправления не существует отношений соподчиненности (иначе говоря, нет властной вертикали).

В течение 1990–1991 гг. много было сделано для того, чтобы децентрализовать государственную систему управления. Считалось, что как низшие территориальные образования (населенные пункты: села, города), так и высшие смогут в этом случае оказать и реализовать значительно больше общественных услуг. В 1992 г. проблемы территориального самоуправления регионов отошли на второй план под натиском дискуссий о будущем Чехо-Словацкой федерации. Как известно этот процесс завершился мирным разделением федерации на две независимые республики с 1 января 1993 г.

Обсуждение проблем децентрализации государственного управления в Словацкой Республике возобновилось в 1998 г. Правительство СР утвердило концепцию децентрализа-

ции, на базе которой было осуществлено новое распределение полномочий (компетенций) между государством, населенными пунктами и высшими административными образованиями (ВАО). Разделение полномочий осуществлялось с соблюдением принципов политической и фискальной равноправности территориальных образований, равной финансовой поддержки со стороны государства, эквивалентной компенсации внешних отрицательных эффектов (экстерналий). С 1 января 2004 г. произошло очередное изменение устройства местного государственного управления. Более 400 полномочий были переданы из центрального (республиканского) подчинения населенным пунктам и высшим территориальным образованиям с намерением повысить эффективность и качество госуправления.

Были ликвидированы объединенные областные и районные учреждения власти и расширена сеть ведомств специализированного местного госуправления, подчиняющихся напрямую министерствам. Модель дезинтегрированных ведомств специализированного местного госуправления начала функционировать в Словакии в период с 1990 по 1996 гг.

ОРГАНИЗАЦИЯ И КОМПЕТЕНЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Кроме двух городов — Братиславы и Кошице, в других населенных пунктах Словакии сложилось *одноуровневое* общее (волостное) самоуправление. Города Братислава и Кошице имеют

два уровня самоуправления: Город и городские районы.

Населенные пункты являются юридическими лицами и в качестве таковых владеют имуществом, имеют

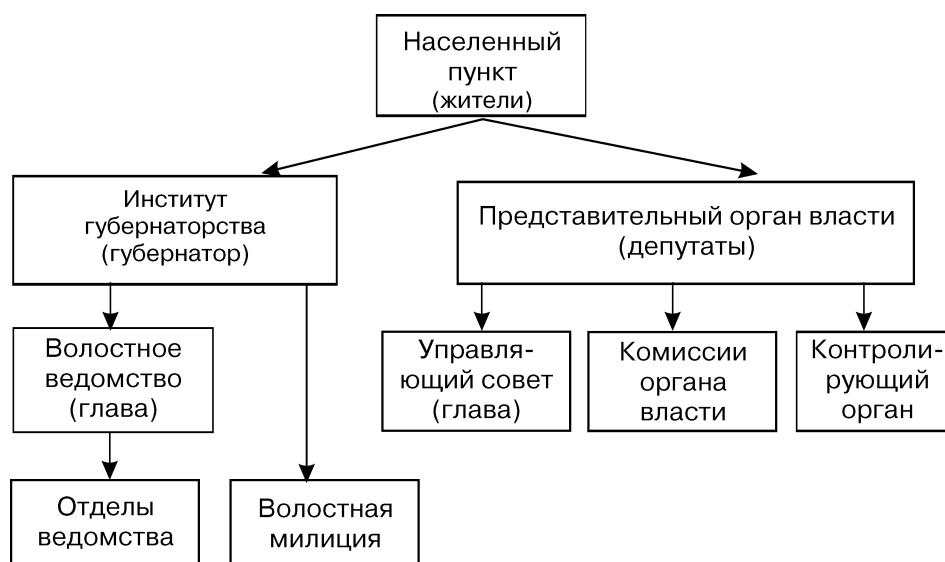


Схема 1. Структура организации местного самоуправления

свой бюджет, взимают местные налоги и сборы, обладают персональной и финансовой независимостью, могут заниматься предпринимательской деятельностью, обеспечивают деятельность органов самоуправления. В их юрисдикции находятся местные системы коммуникаций (газо- и водо-

проводы, электросети и т. п.), пассажирский транспорт, общественные территории, охрана природы, водное хозяйство, территориальное планирование, культура, местная милиция, нотариальная деятельность (регистрация рождений, смертей, браков граждан и т. п.) и т. д.

ФИНАНСИРОВАНИЕ ГОРОДОВ И НАСЕЛЕННЫХ ПУНКТОВ (МУНИЦИПАЛИТЕТОВ)

Необходимой составной частью процесса децентрализации и модернизации общественного управления являются изменения в его финансировании. Децентрализация полномочий требует и децентрализации государственных финансов. Одобренная пра-

вительством модель общественного управления и в этом вопросе требовала принципиального изменения отношений между госбюджетом и бюджетами территориального самоуправления. Причем коррекция коснулась и других областей: системы

сбора налогов и налоговых полномочий, структуры бюджетов и бюджетных правил, критериев перераспределения паевых налогов, принципов дотационной системы и государственных фондов. Была введена новая система выравнивания финансового положения территориальных образований, основанная на принципах солидарности и заинтересованности.

Предполагалось, что изменения в финансировании городов и сел должны принести следующие эффекты¹:

- повысить эффективность функционирования государственного сектора;
- обеспечить большую справедливость в финансировании производства общественных и смешанных благ;
- поднять ответственность органов местного самоуправления и самоуправления высших территориальных единиц в вопросах обеспечения населения общественными благами.

Составной частью изменений должно было стать и усиление финансовой автономии органов территориального самоуправления. Они должны иметь достаточную свободу при установлении размеров налогов и сборов, при установлении цен за оказываемые местные и региональные услуги. Было необходимо усилить и налоговые полномочия органов местного самоуправления, а так-

же обеспечить в надлежащем размере налоговые полномочия органов самоуправления высших территориальных единиц. Усиление независимости органов самоуправления требует и повышения их финансовой ответственности, включая введение контрольных механизмов со стороны государства. Эти механизмы ни в коем случае не должны нарушать автономность органов территориального самоуправления в принятии решений об использовании их собственных финансовых источников. При этом между отдельными уровнями государственного управления ни в коем случае не должны возникать отношения вышестоящего и подчиненного.

Все три уровня государственного управления имеют выборных представителей, свои полномочия и свои программы, за реализацию которых отвечают перед своими избирателями. Любое влияние одного уровня на другой деформирует отношения «избиратель — выборный представитель». С другой стороны, необходимы действенные механизмы контроля за деятельностью всех трех уровней общественного управления, причем как со стороны государства (например, при контроле за использованием грантов и трансферов), так и со стороны независимого контрольного органа (Высшего контрольного учреждения) в рамках хозяйственного использования всех государственных финансов.

¹ Hamerník J. B. Finančování veřejného a neziskového sektoru. — Eurolex Bohemia. — Praha, 2000. S. 214.

По Конституции СР населенные пункты финансируют свои потребности из собственных доходов, а также за счет государственных дотаций. Законом при этом устанавливается, какие налоги и сборы пойдут в доходную часть бюджета населенных пунктов. Населенные пункты составляют бюджет на каждый год. С 2006 г. они перешли к составлению перспективных бюджетов, рассчитанных на три года, причем бюджет будет каждый год корректироваться.

В 1990–2003 гг. населенные пункты финансировались прежде всего трансферами из государственного бюджета (за счет их доли в государственных налогах и целевых дотаций). Процесс децентрализации содержит и изменения в сфере финан-

сирования населенных пунктов. Главной целью является усиление финансовой автономии населенных пунктов, повышение стабильности их доходной базы, усиление давления на них в целях добиться более эффективного использования их собственных доходов, установление взаимосвязи между объемом и качеством услуг, предоставляемых органами территориального самоуправления, и налоговой нагрузкой на население.

С 1 января 2004 г. изменился порядок финансирования государственного управления школами, перемещенного на нижний уровень. Населенные пункты как учредители начальных школ получают финансовые средства по установленным нормативам.

ДОХОДЫ НАСЕЛЕННЫХ ПУНКТОВ В 2004 Г.

Структура доходов в 2004 году (по плану)¹

Вид дохода:	млн крон	млн Euro	% доля
Местные налоги и сборы, в том числе: налог на земельные участки, местные сборы	6 400,0 3 800,0 2 600,0	160	9,8
Доля в государственных налогах	18 639,0	459	28,1
Доходы неналоговые	11 810,0	295	18,1
Доходы от финансовых транзакций	6 650,0	166	10,2
Трансферы из статей госбюджета (перенесенное исполнение госуправления)	21 061,2	527	32,2
Результат хозяйствования	750,0	19	1,6
Итого:	65 310,2	1 626	100,0

¹ Materiály Ministerstva financií Slovenskej republiky (zverejnené na internetovej stránke).

вам в расчете на одного ученика с учетом типа и размера школы, температурных условий.

Из таблицы становится ясно, что самой важной основой бюджетов сел являются налоговые поступления (местные налоги и сборы и доля в государственных налогах), которые образуют 38 % доходов. Далее идут трансферы на перенесенное на нижний уровень исполнение деятельности госуправления (32,2 %) и неналоговые доходы.

К местным налогам относится налог на недвижимость. Большая часть налоговых поступлений в 2004 г. приходилась на долю населенных пунктов в налоге на доходы физических лиц, в налоге на доходы юридических лиц и дорожном налоге. Доля населенных пунктов в госналогах перераспределяется в отдельные бюджеты с учетом численности населения. В случае с налогом на доходы юридических лиц принимается во

внимание также и юридический адрес местонахождения налогоплательщика.

С 1 января 2005 г. в финансировании населенных пунктов произошли дальнейшие изменения, которые являются результатом продолжения комплексной налоговой реформы и введения процентного налога на доходы физических и юридических лиц и НДС (19 %). Это изменение заключается в:

- усилении фискальной автономии сел в отношении налога на недвижимость и местных сборов (становление ставок, переход на рыночную оценку недвижимости и т. д.);
- изменении перераспределения трансферов из госбюджета на основе формулы, учитывающей структуру перенесенных компетенций.

РАСХОДЫ НАСЕЛЕННЫХ ПУНКТОВ В 2004 Г.

С перенесением полномочий из центра на населенные пункты объем расходов последних по сравнению с 2000 г. удвоился и составляет 65,3 млрд словацких крон, то есть приблизительно 21 % расходов госбюджета и 5 % от ВВП Словацкой республики. Приблизительно 40 % расходов населенных пунктов покрывается собственными доходами и 60 % трансферами из госбюджета.

Структура расходов населенных пунктов после децентрализации полномочий также принципиально изменилась. Самую большую статью составляет финансирование школ, затем следуют расходы на управление населенных пунктов, расходы на социальные нужды, ЖКХ и т. д.

В 2002 г. текущие расходы местных бюджетов составляли 64 % общих расходов, а капитальные расходы — приблизительно 30 %.

управленческое
консультирование

111

1/2007

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В процессе изменения системы управления страной важно найти механизмы, которые смогут смягчать результат естественного соперничества между территориальными образованиями. В противном случае, могло бы продолжиться увеличение разрыва между регионами, между населенными пунктами в плане предложений общественных услуг. Это явление, если его не преодолеть, может привести к нестабильности региональной структуры, а также негативно повлиять на ее финансовый баланс.

Расходы на оказание общественных услуг, прежде всего в социальной сфере, на охрану окружающей среды, переработку мусора и т. д., будут и в дальнейшем возрастать. Рост потребления общественных благ невозможно будет обеспечить только рестриктивными мерами. Необходимо, чтобы увеличивалась и доля самих граждан в их финансировании, как на стадии принятия решений об их производстве, так и при возмещении расходов на их создание.

В связи с осуществлением процесса децентрализации полномочий необходимо осознать, что реформирование местного самоуправления и самоуправления высших территориальных единиц призвано усилить их роль в создании ВВП. Города и села являются и будут оставаться работодателями, инвесторами прежде всего в социальную и техническую инфраструктуру. А потому будут способствовать созданию условий повышения жизненного уровня в своих регионах.

Без возможности хозяйствования с имуществом, при условиях определенных в законе, самоуправление бы не смогло обеспечивать рост расходов на общественные услуги иначе, как повышением налогов и сборов за услуги, что будет, при разной диспонибельности доходов (личных и общественных) в семьях, способствовать увеличению различий, давлению на объем финансового баланса и связанному с этим повышению расходов на перераспределение.

ПОИСК МИРНОГО РАЗРЕШЕНИЯ МЕЖТАДЖИКСКОГО КОНФЛИКТА В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОЛИТИЧЕСКИХ ИНСТИТУТОВ И ОБЩЕСТВЕННЫХ ОБЪЕДИНЕНИЙ

Ашуров М. К.

Вопрос достижения мирных способов урегулирования конфликтных ситуаций на международной арене сегодня звучит особенно актуально. Это во многом определяется все более усиливающимися тенденциями взаимозависимости государств, так как нестабильность в одном из них может привести к дестабилизации обстановки в других. В такой ситуации особую значимость приобретает не только выработка теоретических концепций мирного урегулирования конфликтов, но и анализ конкретного опыта отдельного государства на пути поиска мирного разрешения своих внутренних проблем. Это способствует взаимодействию общетеоретических платформ и практических действий в плане мирного урегулирования конфликтов в каждом отдельном государстве.

С этой точки зрения имеет большое значение опыт мирного урегулирования внутреннего междоусобицы. И здесь мы становимся свидетелями явления уникального — таджикское общество смогло избежать следования существующим моделям, что могло бы привести к неожиданным последствиям в будущем, и создать собственную уникальную модель достижения мира. Опираясь на свой культурно-исторический опыт, таджикское общество нашло баланс между современными социально-политическими моделями и факторами социокультурной жизни народа, исходя из его

Ашуров Музаффар Курбан-махмадович — руководитель Аппарата Маджлиси Милли Маджлиси Оли Республики Таджикистан (г. Душанбе)

управленческое
консультирование

113

1/2007

ментальных особенностей и т. д. Это позволило создать предпосылки для плавного перехода к современной глобальной системе социальной, политической, экономической жизни. Конечно, постоянно решать множество проблем, возникающих на этой основе, – задача не простая, так как это сопряжено с возникновением различных конфликтных ситуаций и готовностью идти к их разрешению мирными средствами.

Полагаю, что опыт, приобретенный Таджикистаном в этом направлении, позволит создать предпосылки для преодоления вызовов современного мира. Опыт Таджикистана по привлечению институтов гражданского общества к поиску путей мирного разрешения конфликтов является уникальным.

Большая роль в поиске механизмов предотвращения, регулирования и разрешения конфликтогенных ситуаций в современном мире принадлежит неправительственным организациям. Если раньше ключевое место в решении этих проблем отводилось преимущественно государству, официальным структурам, то теперь постепенно ситуация начинает меняться. Неправительственные организации и структуры, относящиеся к институтам гражданского общества, все чаще принимают на себя миротворческую роль, влияя на процессы достижения мира и стабильности в странах, вовлеченных в конфликты. Это обусловлено тем, что институты, обеспечивающие взаимодействие между гражданами и политической властью, обладают огромным потенциалом, необходимым для поддержа-

ния мира, оказания помощи жертвам конфликтов и т. д. Они способны действовать оперативно и гибко, включая ситуации, когда у официальных акторов и посредников связаны руки. В таких ситуациях общественные организации, как правило, полагаются на свой опыт убеждения людей в необходимости участия в мирных процессах, основанных на диалоге и взаимодействии. Исходя из этого, они способны содействовать созданию безопасного пространства, в котором представители различных вовлеченных в конфликт групп могут собраться и конструктивно работать над поиском мирных путей разрешения и урегулирования конфликтов.

Следует отметить, что такого рода деятельность общественных объединений наиболее отчетливо проявилась в 1990-е гг. в Республике Таджикистан, когда страна была охвачена пламенем гражданской войны. Но прежде чем конкретно рассмотреть примеры проявления активности общественных объединений Таджикистана в этом направлении, следует проанализировать занимаемое ими место в политической системе страны.

С распадом Советского Союза в начале 1990-х гг. изменился весь уклад экономического и социально-политического строя Таджикистана. На этот процесс значительно повлияли политические партии и общественные движения. Ряд общественных движений был вовлечен в политическую жизнь страны, несмотря на то, что их первичные, т. е. уставные цели в большей степени были направлены на социальную и просветительскую деятельность, чем в сфере политики.

Это, конечно, было требованием времени, несмотря на то, что именно политическая деятельность могла выявить главные проблемы общества.

Еще до принятия в конце 1990 г. закона Республики Таджикистан «О политических партиях» в стране существовало несколько политических партий и движений, которые внесли свой вклад в создание политической основы государственного строя Таджикистана. Среди них такие партии и движения, как «Растохез», Демократическая партия Таджикистана, Партия Исламского Возрождения Таджикистана и, конечно же, Коммунистическая партия Таджикистана.

Более совершенный закон «Об общественных объединениях», принятый в 1998 г., впервые определил понятие «общественное объединение» как одну из основных форм гражданских организаций². Этот закон предусматривает нормативные основы формирования и функционирования неправительственных организаций, таких как общественные и гражданские объединения, центры и фонды, ограничивая их деятельность сферами социальной поддержки и услуг гражданского образования и местного самоуправления. Они, согласно закону, четко отличаются своими функциями и компетенциями от других форм проявления организованного волеизъявления населения, таких, как политические партии, профессиональные союзы и т. п. Только политические партии имеют право на участие в политическом процессе с

целью изменения политического курса государства, в том числе посредством государственной власти, законно признанными способами.

Однако Таджикистан после получения независимости в 1991 г. не имел совершенных механизмов поддержки государственной безопасности, при этом многократно усилилось влияние оппозиционных кругов на поведение отдельных представителей власти. В то же время, ряд государственных органов терял реальный контроль над некоторыми субъектами. Оппозиционные партии и общественные движения, в свою очередь, не располагали достаточными ресурсами для того, чтобы вступить в равную и честную борьбу с правительством. Именно такая ситуация и привела к дестабилизации политической обстановки в стране и, в конечном итоге, — к всеобщему недоверию к государственным структурам и оппозиционным группам в деле сохранения безопасности и мира.

Неправительственные институты в Таджикистане стали действовать не сразу после распада СССР. Только в 1994 г. они впервые приняли участие в решении вопросов установления мира и преодоления последствий войны в республике. Были учреждены НПО, которые первые средства для осуществления своих программ получили от международных организаций, работавших в регионе. В связи с этим НПО в значительной мере зависели и от государства, и от международных организаций. Эти гражданские объе-

¹ См.: закон Республики Таджикистан «Об общественных объединениях» // Маджлиси Оли Республики Таджикистан. 1998 г. 23 мая. № 644.

динения поддерживали правительственные программы.

Необходимо отметить, что такой опыт необходим в трудные для государства времена, когда государственные структуры не способны поддерживать общественную безопасность. При этом сами неправительственные организации не могут развиваться как институты гражданского общества, оставаясь зависимыми от правительства, и это противоречит основным принципам гражданского общества, который предполагает, что «кроме государства, есть еще нечто самостоятельное, функционирующее по своим законам и не во всем государству подвластное, а именно: гражданское общество»³.

Опыт миростроительства в Таджикистане свидетельствует о том, что эффективность разрешения конфликтов возрастает, когда активно включаются все субъекты политических процессов. На начальном этапе в движение за достижение мира вклад внесла деятельность таких институтов, как государство и политические партии. Подписание мирного соглашения 27 июня 1997 г. стало возможным именно благодаря воле и стремлению двух противоборствующих сторон – правительственных сил и ПИВТ (Партия исламского возрождения Таджикистана). Хотя мирное соглашение было подписано, многие эксперты, как зарубежные, так и отечественные, довольно скептически оценивали перспективу становления мира в таджикском обществе.

Аналитики считают, что успех мирного процесса во многом обусловлен расширением процессов демократизации общества и плюрализма политической жизни. Но начиная с 2004 г., социальная напряженность и конфликтный потенциал в обществе начинают возрастать. Многие лидеры политических партий открыто выражают свою настороженность относительно ограничения демократических процессов со стороны государства, властвующей элиты.

Конфликты, как известно, постоянно присутствуют в обществе, они складываются и разрешаются в конкретной социальной ситуации в связи с возникновением определенной, требующей решения социальной проблемы.

Динамика социального и политического конфликта имеет некоторые универсальные стадии – скрытое назревание противоречий, напряженность, эскалация и разрешение. Центральное место в процессе противостояния в политике всегда занимает борьба политических партий за власть или же за возможность влияния на принятие политических решений. Кроме того, социальную напряженность вызывает все большее возрастание уровня коррумпированности власти в стране. Ряд исследователей причину лояльного отношения социума к этим явлениям видят в психологическом факторе, в осознании урока межаджикского противостояния.

² Каримов Ш. Дорогу осилит идущий. Демократизация общества — главная задача возрождающегося государства! // Азия-плюс. 2006. 16 февраля.

ФИНАНСОВАЯ ПОЛИТИКА В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

ХОДАЧЕК В. М.

Эффективность государственной власти и местного самоуправления, способность властных структур содействовать решению задач общественного развития во многом определяются их стремлением использовать современные методы управления, в числе которых в условиях рыночной экономики особое место занимает финансовая политика. От того, как строится финансовая политика, каковы ее содержание, применяемые инструменты зависит успех всей социально-экономической политики.

В настоящее время еще нет единого понимания сущности финансовой политики. Трактовка этого понятия в большой степени зависит от того, какое содержание вкладывается в такие термины, как «финансы», «финансовая система». Долгое время категория «финансы» рассматривалась в связи с финансовыми отношениями между обществом и государством, а понятие «финансы» связывалось с государственным бюджетом, государственным страхованием и кредитом, налогами, финансами государственных предприятий. Соответствующим образом рассматривалась и финансовая политика, ее объем, структура, задачи государства в сфере финансов. Однако развитие общественной практики неуклонно вело к распространению термина «финансы» на самые различные сферы экономической и социальной жизни общества. Стали широко использоваться такие понятия, как финансы предприятий, корпораций, террито-

Владислав Михайлович Ходачек — доктор экономических наук, профессор, заведующий кафедрой финансов и государственного регулирования экономики Северо-Западной академии государственной службы

управленческое
консультирование

117

1/2007

риальных сообществ, граждан, домашних хозяйств, общественных организаций. Под финансами сегодня понимается вся система финансовых отношений, складывающихся в обществе, все финансовые ресурсы, на каких бы уровнях и у каких собственников они бы ни формировались. Отсюда вытекает и трактовка понятия «финансовая политика», которая определяет роль и задачи государства во всех сферах финансовой системы общества.

Рассмотрим, что такое финансовая система современного общества. Однозначной трактовки этого понятия сегодня также нет. Ее нередко отождествляют с бюджетной системой, вводя некоторые сопутствующие элементы и подсистемы (налоговая, кредитная, валютная). Однако в реальности финансовая система общества включает всю совокупность финансовых отношений, существующих в обществе и находящихся в тесной взаимосвязи. Поэтому исключение из финансовой системы каких-либо ее составных частей сужает содержание финансовой политики, делает ее менее эффективной.

Можно представить следующие составляющие финансовой системы современного общества. Первый блок — это финансы, формирующиеся на различных уровнях управления, у различных собственников (финансы федеральные, региональные, местные; финансы корпораций, предприятий различных организационно-правовых форм собственности; финансы граждан, общественных организаций). Второй блок — это функциональные финансовые систе-

мы, отражающие, прежде всего, те или иные потребности общества в операциях с финансами. В их числе денежная, налоговая, бюджетная, кредитная, банковская, страховая, валютная системы, система рынка ценных бумаг. Каждая из функциональных систем имеет свое целевое назначение для общества, для каждой из них государство должно определять и проводить свою политику. Третий блок — это системы, обслуживающие всю систему общественных финансов. Сюда можно отнести систему финансового права, бухгалтерского учета, финансового контроля, а также такие специфические элементы, как системы финансовой индустрии, финансовых коммуникаций и финансовой информации, подготовки финансовых кадров, научного обеспечения, безопасности. В финансовой системе общества выделяются и национальные финансовые институты, такие как центральные банки, национальные фондовые биржи, национальные сберегательные и страховые институты. Только комплексный подход к формированию и реализации финансовой политики, учитывающий наличие объективных взаимосвязей и взаимозависимостей между всеми элементами финансовой системы общества, способствует успешному осуществлению финансовой политики.

Как же, в итоге, можно определить суть финансовой политики? Финансовая политика — это определенные цели, главные принципы и основные направления деятельности государства и местных органов в сфере финансов. Они должны исходить из

общей социально-экономической политики и определяться, прежде всего, общегосударственными интересами с учетом интересов всех иных субъектов (предприятий, регионов, различных групп населения и т. п.). Финансовую политику, как и политику вообще, нельзя отождествлять с управленческими действиями, трактовать как систему мероприятий, осуществляемых органами управления в той или иной сфере. Она, скорее, определяет смысл и назначение последующих управленческих действий, мероприятий.

Исходя из расширительной трактовки понятия финансов, можно говорить и о структуре финансовой политики, выделяя целый ряд частных финансовых политик в соответствии со структурным делением финансовой системы, а также об уровнях финансовой политики. Отдавая несомненный приоритет системе общей финансовой политики, нужно отметить ее тесную связь и зависимость от других частных финансовых политик (например, от той политики, которую государство проводит или не проводит на финансовых рынках).

Место финансовой политики в системе государственного и муниципального управления определяется, во-первых, тем, что система бюджетных расходов должна в максимальной степени обеспечивать реализацию соответствующих полномочий исполнительной власти, а во-вторых, той ролью, которую играют финансовые рычаги и инструменты в проведении государственной и местной социально-экономической политики, в регулировании экономики.

Направленность и содержание финансовой политики в существенной мере определяется приверженностью государства к той или иной теоретической платформе, определяющей его роль в обществе. Трудно разобраться в финансовой политике той или иной страны, если не принимать во внимание эту исходную составляющую. Весьма заметны различия в финансовой политике социального государства, стран с монетаристской концепцией политики, кейнсианской ориентацией, государственно-монополистическим типом экономики.

Ведущей целью финансовой политики является обеспечение реализации общей социально-экономической политики государства. Здесь важно подчеркнуть именно обслуживающую функцию финансовой политики, ее подчиненность более общим интересам. Среди целей можно выделить: финансовое обеспечение деятельности государства и местных органов, их полномочий; обеспечение эффективности использования финансовых ресурсов; поддержание финансового равновесия на потребительском и других товарных рынках; стимулирование экономического роста; обеспечение эффективного действия финансовых рычагов и инструментов хозяйствования; содействие реализации задач регионального развития, достижению социальной сбалансированности в обществе.

Основные требования к финансовой политике можно определить как принципы деятельности государства в сфере финансов. Финансовая политика должна быть прогнозируемой,

учитывать принцип федерализма и самостоятельности местного самоуправления. Она должна быть подчинена социально-экономической политике и строиться, исходя из потребностей общества, строго необходимых государственных расходов. Здесь следует оспорить бытующий тезис о том, что надо жить по доходам. Внешне он правильный, но обрекает финансовую политику на ожидание тех доходов, которые может дать экономика. Будут доходы — будут расходы, уменьшатся доходы — нужно сокращать расходы. В этом случае у государства нет серьезных побудительных мотивов работать с экономикой, его роль оказывается достаточно пассивной. Представляется, что более конструктивной является следующая позиция: жить по строго необходимым расходам, изыскивая для этого соответствующие доходы, активно работая в этих целях с экономикой. Среди других принципов следует отметить международную обусловленность принимаемых финансовых мер; учет социально-психологического фактора, эффекта запаздывания проявления результатов финансовых мер (временной лаг может составлять иногда несколько лет).

Хотя цели финансовой политики достаточно разноплановы и выходят за пределы собственно финансовой сферы, их не следует смешивать с целями социально-экономической политики. Такое может происходить на практике, когда финансовая политика получает неоправданный приоритет и начинает диктовать цели экономического, социального развития. В этом случае цели самой финан-

совой политики отодвигаются на второй план, происходит подмена целей по совершенствованию финансов, финансовых инструментов управления и регулирования целями, составляющими предмет не финансовой, а социально-экономической политики. В этом случае задачи самой финансовой политики решаются с меньшей эффективностью. Примером такого явления стала чрезмерная увлеченность финансовых ведомств России различными макроэкономическими вопросами, в то время как не были созданы эффективные механизмы финансирования социальных программ, лекарственного обеспечения, межбюджетных отношений, преодоления затратного подхода к использованию финансовых ресурсов.

Цели финансовой политики должны генерироваться не столько в самом финансовом ведомстве, сколько в органах коллегиального государственного и муниципального управления. Исходные основы финансовой политики государства — это конституция страны и провозглашаемая главой государства на конкретный период социально-экономическая политика. Если говорить о конституционных основах финансовой политики России, то следует охарактеризовать те пределы в обязанностях государства и те безусловные гарантии, которые вытекают из Конституции и, соответственно, определяют обязательность тех или иных бюджетных расходов, а также направления деятельности национальных финансовых институтов. Основопологающее значение здесь имеет гл. 2 Конституции Российской Федерации, где перечис-

лены конкретные обязанности государства перед обществом (значит, и необходимость их финансового обеспечения) в сфере экономической деятельности, отношений собственности, труда и занятости, пенсионного обеспечения, материнства, детства и семьи, социального обеспечения, жилищного строительства, здравоохранения, охраны окружающей среды, образования, судебной защиты, безопасности. Все это и определяет конституционные приоритеты финансовой политики.

Другие приоритеты, сформулированные в посланиях президента России, вытекают из социально-экономической политики. Социально-экономическая политика как категория государственного управления имеет сложную структуру и включает в себя социальную и экономическую политику, которые, в свою очередь, разделяются на целый ряд частных политик (например, политика доходов, занятости, социальной защиты, промышленная, инвестиционная, институциональная и т. п.). Отдельно можно говорить о региональной политике, которая в большой степени имеет собирательный характер и должна присутствовать в каждой из частных политик. Финансовая политика, являясь составной частью социально-экономической политики, призвана обеспечить ее реализацию как в целом, так и по всем составляющим. Результативность финансовой политики может быть определена ответом на вопрос: содействует ли проводимая финансовая политика решению задач инвестиционной политики, политики в сфере занятости населения,

региональной политики и т. д.? Да — значит, оцениваем финансовую политику в этом плане положительно, нет — значит, финансовая политика еще недостаточно позитивна или даже имеет негативный характер.

Для финансовой политики особенно важен вопрос о приоритетах социально-экономического развития общества, ибо приоритеты требуют финансирования. Правильно выбранные экономические приоритеты обеспечивают рост доходов, занятость населения, являются условием реализации социальных приоритетов. Вопрос об экономических приоритетах оказался одним из наиболее дискуссионных в практике государственного управления за последние годы. Причем вопрос состоит не в том, каков перечень конкретных приоритетов, а в том, должно ли государство заниматься этими приоритетами, не является ли это делом самой рыночной экономики, которая и должна расставлять приоритеты экономического развития. Ход дискуссии, в итоге, показал необходимость государственного выбора экономических приоритетов, что и зафиксировано в среднесрочной программе Правительства и в посланиях Президента Российской Федерации.

Какие критерии могут быть положены в основу выбора общественных экономических приоритетов? Первое, это внутреннее потребление, т. е. приоритетными являются те сферы, отрасли, производства, на продукцию которых есть общественный спрос. Второе, это занятость. Экономика нужна не только для производства какого-либо продукта, но и для

того, чтобы дать людям рабочие места. То есть развиваем такую экономику, те производства, которые обеспечивают занятость. Третий критерий — эффективность для внешнего обмена, возможность реализации продукции на экспорт. Четвертый критерий — производительность труда, что определяет необходимость развития высокопроизводительных, современных отраслей и производства. Наконец последний критерий — национальная безопасность. С учетом сказанного, в Российской Федерации вполне отчетливо прорисовываются следующие приоритетные сферы экономики: топливно-энергетический комплекс, агропромышленный комплекс, транспорт, наукоемкая сфера (включая военно-промышленный комплекс, космическую индустрию). Эти экономические приоритеты определяют и приоритеты финансовой политики, в том числе бюджетной, налоговой, денежно-кредитной и др.

Цели и направления финансовой политики должны исходить и из тех проблем, которые существуют в финансовой системе, обеспечивать их решение. При этом следует учитывать, что основные причины существования этих проблем лежат за пределами финансовой сферы, являются предметом рассмотрения социально-экономической политики, ее отдельных составляющих. Финансовая политика должна определить свою роль в их решении. Остановимся на важнейших из этих проблем.

Первое — проблема инфляции. Монетарные причины инфляции, так же как и монетарные методы борьбы

с ней, не являются в России основными. Для России, скорее, характерно не стремление цен за денежным предложением, а наоборот — выпуск денежной массы в целях подтягивания спроса населения к уже выросшим ценам. Главными причинами существования инфляции являются: по-прежнему монопольный характер экономики, отсутствие условий для нормальной конкуренции, не вполне адекватная курсовая и внешнеэкономическая политика, недоверие населения к стабильности бизнеса. Таким образом, инфляция представляет собой многофакторное явление, и меры по ее снижению должны носить комплексный характер, быть взаимоувязанными. Финансовая политика должна рассматриваться как одно из средств, далеко не единственное, в борьбе с инфляцией.

Серьезной проблемой является вопрос установления оптимального курса национальной валюты. Разрыв между рыночным курсом и курсом по паритету покупательной способности достигает почти двукратной величины. Это влечет за собой приток в страну долларов, вывоз по заниженным почти вдвое ценам огромных массивов товарной массы, соответствующее удорожание импорта, провоцирует инфляцию, снижает конкурентоспособность продукции предприятий, не ориентированных на экспорт. Прежняя курсовая политика, направленная на интенсификацию экспорта и создание валютного запаса в стране, уже в значительной мере исчерпала себя. Для нее нужна новая направленность, способствующая развитию внутреннего сектора эконо-

мики, борьбе с инфляцией, дедолларизации страны. Это особенно важно в связи с приближающимся вступлением России во Всемирную торговую организацию.

Существенным моментом является проблема создания резервов валютных ресурсов и стабилизационного фонда и их использования. Инерционный подход к курсовой и внешнеэкономической политике, четко проявляющиеся противоречия между интересами экспортного сектора и общественными интересами привели к тому, что доходы этого сектора резко возросли. Государство вынуждено просто забирать 80–85 % экспортной выручки у экспортеров (прежде всего через вывозную пошлину) и складировать валютные средства. Сумма накопленных средств составляет уже примерно 500 млрд долларов, что, практически, равно объему консолидированного бюджета России. Со всей остротой встал вопрос о сохранении этих средств, что требует новых действий государства на мировых финансовых рынках (ведь именно там размещается основная часть стабилизационного фонда и золотовалютных резервов). Использование этих средств внутри государства, в частности в инвестиционных целях, затруднено в связи с отсутствием адекватных финансовых и организационных механизмов.

Серьезные проблемы обозначились в последние годы в функционировании региональных и местных финансов. С одной стороны, вследствие агломерации производства (экономика и финансы все более концент-

рируются в немногих крупных центрах) в большинстве регионов происходит сокращение доходной базы бюджетов. С другой стороны, централизация налогообложения не создает у региональных администраций стимулов к развитию собственной экономической базы. Положение осложняется сложившимся порядком учета экономических и финансовых показателей деятельности предприятий, входящих в промышленные группы, концерны, холдинги. Эти результаты все в большей степени фиксируются по месту расположения головных предприятий, куда сдвигаются и налоговые платежи.

Особенно острым является положение в муниципальных образованиях, многие из которых оказались практически лишенными собственной экономической базы. Уровень безработицы достигает иногда 70–80 %, таков же и уровень финансовой помощи местным бюджетам. Одним из важнейших источников доходов местных бюджетов является налог на доходы физических лиц, однако уплачивается он по месту работы граждан, т. е. часто остается в областных центрах, других городах, куда выезжают на работу жители из «глубинки». Последующее нормативное распределение данного налога по территориям лишь в очень малой степени компенсирует потери муниципалитетов. Весьма похожая ситуация складывается с единым социальным налогом. В результате появляются регионы с искусственно сформированным отрицательным пенсионным балансом, регионы-псевдодоноры. На местном уровне складывается острая ситуа-

ция, связанная с ведомственным принципом финансирования объектов социальной сферы. В большинстве случаев функционирование малых социальных учреждений с финансовой точки зрения оказывается нерентабельным, и они просто закрываются (малые школы, детские сады, медицинские учреждения, магазины, библиотеки, объекты культуры и т. д.). В результате небольшие, но еще вполне жизнеспособные сельские населенные пункты полностью теряют свой социальный статус, становятся абсолютно неинтересными молодым семьям, мигрантам и даже пенсионерам, желающим приобрести дом в сельской местности. Создать же социальное учреждение комплексного типа, где под одной крышей функционировали бы различные социальные объекты, в условиях ведомственного финансирования невозможно. А это единственный выход для многих сел и деревень.

Если говорить о современной финансовой политике Российской Федерации, то на ее формирование большое влияние оказали те финансовые кризисы, через которые прошла Россия в 1990-е гг. В результате она приобрела ярко выраженный фискальный и антиинфляционный характер, ориентацию на денежно-кредитные инструменты. Обозначился явный приоритет финансовой политики в системе государственного управления. Характерной особенностью финансовой политики России является ее монетаристская направленность, жесткое следование соответствующим принципам. Это находит отражение в тех мерах, которые

проводятся финансовыми органами, правительством в рамках бюджетной, налоговой политики и иных направлений деятельности в сфере финансов.

В бюджетной политике главным направлением стала оптимизация расходных обязательств различных уровней власти. Заметим, однако, что это, скорее, задача, связанная с общими функциями государственного и муниципального управления и социально-экономической политики в целом, и отдавать приоритет в решении данной задачи финансовому ведомству достаточно опасно. Обозначился явный разрыв между распределением полномочий и распределением финансовых ресурсов для их реализации, кроме того, ряд важных полномочий практически выпал из функций органов власти.

Другим направлением бюджетной политики является повышение эффективности бюджетных расходов. Эту задачу пытаются решить, во-первых, административными инструментами (внедрение системы бюджетирования, ориентированного на результат), во-вторых, перераспределением бюджетных потоков. Наиболее показательной здесь является так называемая «монетизация льгот». Одна из ее целей — повышение эффективности бюджетных расходов, преодоление затратного подхода за счет того, что часть средств стала направляться не в социальную сферу, а непосредственно потребителю, который уже вступал в соответствующие отношения с социальными учреждениями. Замысел состоял в том, что теперь потребитель будет эффективно расходовать бюджетные средства,

требуя за каждый затраченный рубль соответствующую услугу. Реализовался этот замысел пока лишь частично. Но нельзя не видеть и другого — «монетизация» произошла и по причине проникновения бизнеса на рынок социальных услуг и устранения государства с этого рынка как конкурента. Не применяются, к сожалению, методы стимулирования экономии бюджетных средств в учреждениях социальной сферы.

Нет пока четкой политики и в такой важной сфере, как государственные заимствования, государственный кредит. Вступая в кредитные отношения, государство может получить немалые плюсы, оказать положительное влияние на экономику и социальную ситуацию в стране. Только в самое последнее время государство стало активно размещать свои денежные активы на мировых финансовых рынках (на свой финансовый рынок оно пока не рискует направлять имеющиеся средства), но опыта здесь пока еще нет. Что же касается роли государства как заемщика, можно говорить о том, что она практически не обозначена, даже на ближайшую перспективу. Решение проблемы внешнего долга поставило вопрос: брать или не брать дальше кредиты за рубежом, размещать ли там государственные ценные бумаги России? В соответствии с Бюджетным кодексом заимствования за рубежом могут осуществляться в размере не большем, чем направляется средств на обслуживание внешнего долга. То есть, если все отдадим, то и взять уже ничего будет нельзя. Между тем большинство стран с развитой

рыночной экономикой активно используют инструменты заимствований, в том числе используют правительственные кредиты для самых различных нужд, несмотря на то, что собственные накопления у них весьма велики. Это помогает более эффективно решать различные государственные задачи, оказывать поддержку собственному производителю. Говоря о политике заимствований, следует упомянуть и о проблеме внутреннего долга государства перед гражданами, которая пока ждет своего принципиального разрешения. Общие размеры обязательств по утраченным сбережениям и страховым накоплениям граждан соизмеримы с валовым внутренним продуктом страны. Предварительная компенсация пока не велика (менее одного процента в год от всей суммы долга), но главное — не выработаны механизмы перевода долговых обязательств в инвестиционные инструменты. Поэтому вырисовывается одно из ключевых направлений в финансовой политике государства — активизация его роли в инвестициях. Для этого необходима выработка стратегии инвестирования, соответствующей общественным приоритетам социально-экономического развития, формирования организационных и институциональных условий освоения инвестиционных ресурсов.

Активизация финансовой политики государства связана с повышением роли финансовых рычагов и инструментов в государственном регулировании экономики. Это одно из слабых мест в деятельности государственных и местных органов, что от-

четливо видно на примере антимонопольного регулирования, когда государство оказалось не способным обеспечить общественно приемлемый уровень цен на услуги естественных монополий. Это снижает динамику экономического роста, вызывает социальную напряженность.

Кроме того, отсутствует эффективная уравнивающая политика государства, направленная на создание условий для экономического развития в депрессивных регионах, сохранение там рабочих мест. В России, с ее сильной территориальной дифференциацией в условиях хозяйственной деятельности, особую значимость приобретает рентный подход в налогово-бюджетной политике. Это позволит уменьшить влияние природно-экономических преимуществ отдельных регионов и хозяйствующих

субъектов на результаты их деятельности, перебросить часть ресурсов в те регионы, которые находятся в неблагоприятных условиях. Недостаточное воздействие государства по регулированию диспропорции в распределении денежных доходов в обществе влечет за собой серьезные последствия экономического, финансового и социального характера.

В последние годы нужно отметить наличие определенных позитивных изменений в финансовой политике государства. Она стала в большей мере ориентироваться на стратегические приоритеты общественного развития, усиливается роль государственных финансовых институтов в сфере инвестиций, кредитования, страхования, а также в банковской системе.

МЕТОД ОЦЕНКИ ФИНАНСОВОГО СОСТОЯНИЯ ПРЕДПРИЯТИЙ НА ОСНОВЕ МСА (НА ПРИМЕРЕ КАЛУЖСКОЙ ОБЛАСТИ)

АЛЕКСЕЕВ А. А.,
КУРЗЕНЕВ В. А.

Алексеев Александр Александрович — начальник финансовой службы ФГУП «Калужский научно-исследовательский институт телемеханических устройств» (г. Калуга)
Курзнев Владимир Анатольевич — доктор наук, профессор, заведующий кафедрой математики Северо-Западной академии государственной службы

Задача анализа финансового состояния предприятия в условиях ограниченного объема информации представляется весьма актуальной. Ее решение зависит от того, какими ресурсами располагает специалист при проведении исследования, за какое время и с какой точностью необходимо получить результаты анализа.

Точное решение такой задачи представляется в достаточной степени сложным и трудоемким. В то же время, для принятия управленческих решений часто достаточно иметь оценку финансового состояния с некоторой степенью точности. Использование для анализа ситуации методов, основанных на разработках Альтмана, Бивера, Тоффлера, может привести к достаточно относительным выводам, поскольку в таких методах обычно используется фиксированный набор показателей с учетом индекса, присущего какому-то конкретному региону, сфере деятельности исследуемой компании или группы компаний.

На практике для оценки финансового состояния также широко используются методы экспертных оценок при формировании набора коэффициентов. Отбор показателей для осуществления анализа при помощи экспертных оценок вносит определенное упрощение при изучении ситуации. Субъективное мнение каж-

управленческое
консультирование

127

1/2007

дого эксперта может противоречить мнению остальных, в то время как использование сложных методов голосования, таких как Дельфийский метод, требуют достаточно больших временных затрат.

В последнее время в управлении предприятиями получают все большее распространение системы DSS (Decision support system). Система поддержки принятия решений DSS — это интерактивная компьютерная система, предназначенная для помощи лицу, принимающему решения, предусматривающая использование связей, данных, документов, знаний и моделей для идентификации и решения проблем принятия решений.

Основным недостатком таких систем является их громоздкость и дороговизна. Системы такого класса не нацелены на решение задач экспресс-анализа, для проведения анализа с использованием DSS-систем необходима длительная подготовка большого исходного массива данных. В то же время на практике довольно часто возникает необходимость проведения именно экспресс-анализа.

Каким образом избежать искажений в оценке финансового состояния предприятий и при этом соблюсти требуемые условия проведения экспресс-анализа, не прибегая к громоздким методам?

Представляется вполне конструктивным для решения такого рода задачи использовать методы многомерного статистического анализа.

В настоящей статье предлагается использовать один из методов многомерного статистического ана-

лиза — метод главных компонент в качестве основы для отбора показателей при оценке финансового состояния предприятий (табл. 1).

Рассматриваются данные средних промышленных предприятий в Калужской области. Исследуются исходные данные годовых бухгалтерских балансов каждого из указанных предприятий с интервалом времени равным трем годам. При этом ставится задача с минимальными временными затратами, но наиболее точно определить уровень финансового состояния предприятий. Будем считать, что для такого рода оценки достаточно рассматривать только показатели финансового анализа. Первым этапом решения этой задачи является выявление тех показателей, которые наиболее полно характеризуют финансовое состояние предприятия. Для этого и используется метод главных компонент.

Исследование проводится с использованием 21 показателя, принятого в финансовом анализе. На основе компонентного анализа необходимо определить те показатели, которые несут наибольшую информационную нагрузку и наиболее полно характеризуют состояние каждого предприятия.

Традиционно при проведении анализа методом главных компонент рассматривают некоторое множество показателей $FR_1, \dots, FR_n$, из которых при дальнейшем анализе будут учитываться лишь отдельные. Множество реализаций каждого финансового показателя FR_j представляет собой m -мерный вектор-столбец $\overline{FR}_j$,

Таблица 1

Матрица нагрузок для первого года исследования

Наименование показателя	Компонента		
	1	2	3
Норма чистой прибыли	,194	,012	-,068
Рентабельность продаж	,375	-,101	-,137
Рентабельность активов	,993	,063	-,090
Рентабельность собственного капитала	-,007	,149	-,006
Коэффициент текущей ликвидности	,142	,132	,216
Собственные оборотные средства	,052	-,007	,308
Собственные средства	,103	-,069	,177
Ликвидные оборотные активы	-,069	,269	,080
Показатель обеспеченности обязательств активами	,228	-,224	,544
Коэффициент автономии	,416	-,367	,573
Коэффициент обеспеченности собственными оборотными средствами	,410	,096	,396
Показатель отношения дебиторской задолженности к совокупным активам	-,028	,992	,119
Доля просроченной кредиторской задолженности в пассивах	-,369	,270	-,836
Соотношение собственных и заемных средств	,111	,017	-,054
Оборачиваемость активов	,333	,236	-,151
Оборачиваемость оборотных активов	,294	-,130	-,116
Продолжительность оборота	-,344	,188	-,059
Ликвидные активы	-,088	,289	,090
Коэффициент абсолютной ликвидности	,180	,112	,194
Среднемесячная выручка	,422	-,016	-,042
Степень платежеспособности по текущим обязательствам	-,043	-,026	-,041

управленческое консультирование

129

1/2007

Таблица 2

Матрица нагрузок для второго года исследования

Наименование показателя	Компонента		
	1	2	3
Норма чистой прибыли	,907	-,140	,097
Рентабельность продаж	,612	-,228	-,748
Рентабельность активов	,874	-,164	,318
Рентабельность собственного капитала	,099	-,091	,016
Коэффициент текущей ликвидности	,405	,128	,011
Собственные оборотные средства	,246	-,174	,087
Собственные средства	,018	-,040	-,009
Ликвидные оборотные активы	,206	,302	-,079
Показатель обеспеченности обязательств активами	,254	-,117	,004
Коэффициент автономии	,451	-,258	,102
Коэффициент обеспеченности собственными оборотными средствами	,439	,133	,148
Показатель отношения дебиторской задолженности к совокупным активам	,294	,954	-,039
Доля просроченной кредиторской задолженности в пассивах	-,368	,409	-,123
Соотношение собственных и заемных средств	-,098	,092	-,018
Оборачиваемость активов	,214	,017	,263
Оборачиваемость оборотных активов	,033	-,200	,052
Продолжительность оборота	-,276	,249	,035
Ликвидные активы	,196	,316	-,076
Коэффициент абсолютной ликвидности	,367	,058	,010
Среднемесячная выручка	,374	-,091	,030
Степень платежеспособности по текущим обязательствам	,046	,092	-,018

управленческое
консультирование

130

1/2007

Таблица 3

Матрица нагрузок для третьего года исследования

Наименование показателя	Компонента	
	1	2
Норма чистой прибыли	-,085	,553
Рентабельность продаж	-,142	,987
Рентабельность активов	,023	,394
Рентабельность собственного капитала	,099	,005
Коэффициент текущей ликвидности	,029	,026
Собственные оборотные средства	-,079	,022
Собственные средства	-,103	,224
Ликвидные оборотные активы	,067	,200
Показатель обеспеченности обязательств активами	-,095	-,016
Коэффициент автономии	-,004	,400
Коэффициент обеспеченности собственными оборотными средствами	,062	,380
Показатель отношения дебиторской задолженности к совокупным активам	,994	,106
Доля просроченной кредиторской задолженности в пассивах	-,001	-,394
Соотношение собственных и заемных средств	,039	-,098
Оборачиваемость активов	,139	-,229
Оборачиваемость оборотных активов	-,065	-,377
Продолжительность оборота	,006	-,457
Ликвидные активы	,077	,206
Коэффициент абсолютной ликвидности	-,016	-,017
Среднемесячная выручка	-,066	,418
Степень платежеспособности по текущим обязательствам	,013	-,033

управленческое
консультирование

131

1/2007

где: m — число наблюдений по всем предприятиям за все исследуемые годы.

Учитываются следующие показатели:

1. Рентабельность продаж
2. Рентабельность активов
3. Рентабельность собственного капитала (ROE)
4. Норма чистой прибыли
5. Коэффициент текущей ликвидности
6. Коэффициент абсолютной ликвидности
7. Собственные оборотные средства
8. Собственные средства
9. Ликвидные оборотные активы
10. Показатель обеспеченности обязательств активами
11. Коэффициент автономии (финансовой независимости)
12. Коэффициент обеспеченности собственными оборотными средствами
13. Показатель отношения дебиторской задолженности к совокупным активам
14. Доля просроченной кредиторской задолженности в пассивах
15. Соотношение собственных и заемных средств
16. Оборачиваемость активов
17. Оборачиваемость оборотных активов
18. Продолжительность оборота
19. Ликвидные активы
20. Среднемесячная выручка
21. Степень платежеспособности по текущим обязательствам

В качестве исходного массива данных будем рассматривать три матрицы размерностью 100×21 , со-

держащие данные бухгалтерской отчетности ста средних производственных предприятий за три отчетных года.

Линейная модель главных компонент для центрированного вектор-столбца $\bar{X} = X - EX$ записывается в виде $\bar{X} = AF$, где $F = (F_1, F_2, \dots, F_k)^T$ — центрированный и нормированный вектор-столбец некоррелированных главных компонент F_j , $j = 1, 2, \dots, k$, $A = \{a_{ij}\}$ — случайная матрица нагрузок случайных величин X_i на компоненты F_j ($i = 1, 2, \dots, k$, $j = 1, 2, \dots, k$); $\Sigma = E(\bar{X}\bar{X}^T)$ — ковариационная матрица вектора $\bar{X}$. Будучи симметричной и неотрицательно определенной она имеет k вещественных неотрицательных собственных значений $\lambda_1, \lambda_2, \dots, \lambda_k$.

Предположим, что $\lambda_1 > \lambda_2 > \dots > \lambda_k$. Обозначим:

$$\Lambda = \begin{pmatrix} \lambda_1 & 0 & \dots & 0 \\ 0 & \lambda_2 & \dots & 0 \\ \vdots & \vdots & \ddots & \vdots \\ 0 & 0 & \dots & \lambda_k \end{pmatrix}$$

$V_j = (v_1, v_2, \dots, v_k)^T$ — нормированные собственные векторы-столбцы матрицы Σ , соответствующие собственным значениям λ_j ($j = 1, 2, \dots, k$).

Для получения вектор-столбца F главных компонент введем матрицу $V = (V_1, V_2, \dots, V_k)$

$$V^T \Sigma V = \begin{pmatrix} \lambda_1 & 0 & \dots & 0 \\ 0 & \lambda_2 & \dots & 0 \\ \vdots & \vdots & \ddots & \vdots \\ 0 & 0 & \dots & \lambda_k \end{pmatrix} = \Lambda$$

Искомый вектор **F** равен

$$F = \Lambda^{-\frac{1}{2}} F = \Lambda^{-\frac{1}{2}} V^T X.$$

Следующим шагом является получение матрицы нагрузок **A**.

Из соотношения $F = V^T X$ получим $VF = VV^T X = VV^{-1} X = X$ и учитывая, что

$$F = \Lambda^{-\frac{1}{2}} F = \Lambda^{-\frac{1}{2}} V^T X, \quad X = VF = V\Lambda^{\frac{1}{2}} F,$$

имеем:

$$A = V\Lambda^{\frac{1}{2}}$$

$$F_j = \frac{\sum_{i=1}^k a_{ij} X_i}{\lambda_j} = \frac{\sum v_{ij} X_i}{\sqrt{\lambda_j}}, \quad j = 1, 2, \dots, k$$

В рассматриваемом примере проведен анализ и выделены главные

компоненты на основе массива данных, полученных за три отчетных года по ста средним производственным предприятиям Калужской области. Результаты расчета компонентов приведены ниже.

На рисунке 1 за первый год отчетливо выделяются три компоненты, которые несут в себе основную долю информации — 48,53 %, 31,74 %, 9,60 %.

По данным за второй год так же можно выделить три компоненты, несущие в себе 44,3 %, 31,83 % и 11,55 % информации.

За третий год наиболее информативными являются лишь две компоненты, имеющие информационную нагрузку 54,84 %, 40,22 %.

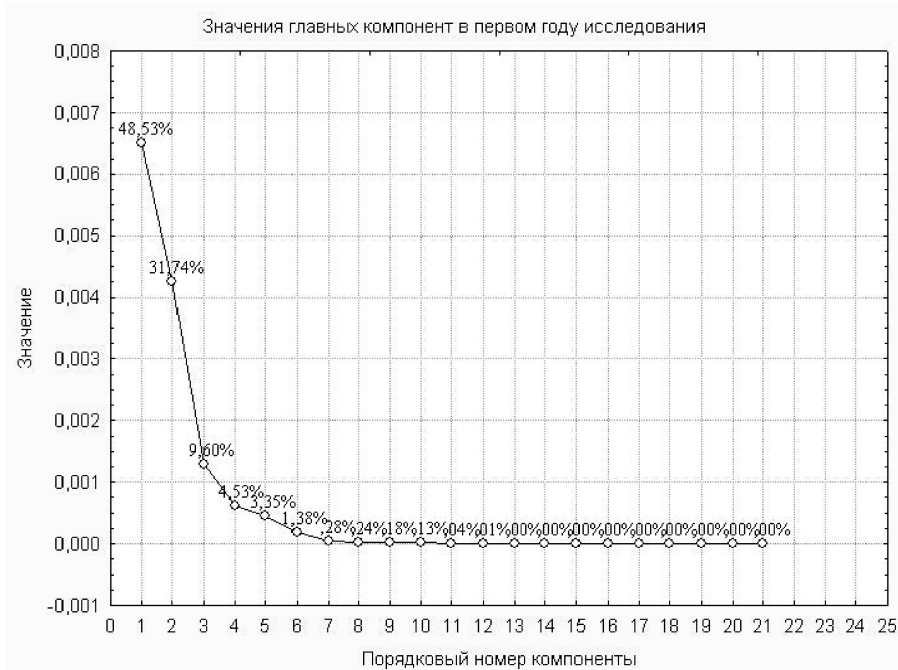


Рис. 1

В результате анализа результатов проведенных расчетов (табл. 1–3) можно выделить три главные компоненты, которые в большей степени связаны со следующими исходными показателями анализа:

- компонента 1 связана с показателем рентабельности активов;
- компонента 2 связана с показателем соотношения дебиторской задолженности и совокупных активов;

- компонента 3 связана с показателями автономии и обеспеченности обязательств активами, что можно интерпретировать как обобщенный показатель финансовой независимости предприятия.

По данным за второй год исследования можно установить следующие взаимосвязи между главными компонентами и исходными значениями:

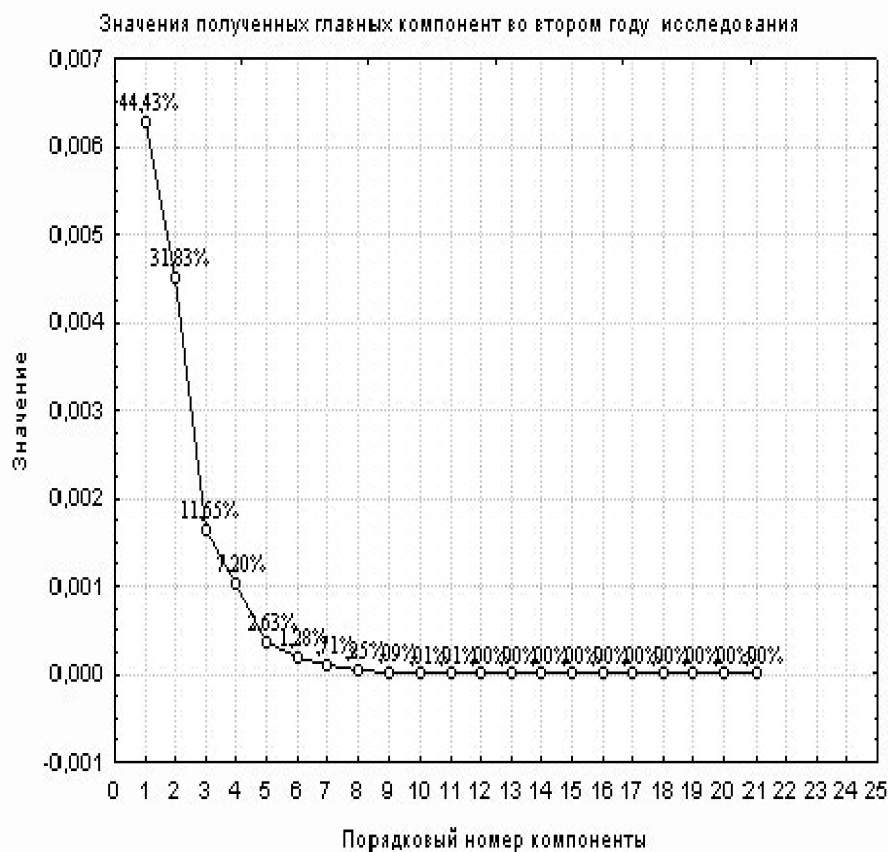


Рис. 2

ями показателей финансового анализа:

- компонента 1 связана, как и в первом году, с показателем рентабельности активов, а также с показателем нормы чистой прибыли;
- компонента 2 связана с показателем соотношения дебиторской задолженности и совокупных активов;
- компонента 3 связана, как и первая компонента, с рентабельностью активов, но ее отношение к рентабельности ак-

тивов гораздо меньше, чем у первой компоненты, поэтому единственным показателем, с которым связана третья компонента, является оборачиваемость активов.

В третьем году возможно выделить лишь две главных компоненты:

- компонента 1 связана с показателем соотношения дебиторской задолженности и совокупных активов;
- компонента 2 связана с рентабельностью продаж.



Рис. 3

Таким образом, можно говорить о том, что наиболее информативными признаками для исследуемой выборки, по которым можно судить о состоянии предприятия, являются рентабельность активов и показатели финансовой независимости. Эти показатели зачастую используются в качестве основных при оценке состояния предприятия кредитными организациями.

Согласно закону «О несостоятельности (банкротстве)» от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ несостоятельным признается лицо, не имеющее достаточных ресурсов для погашения всех обязательств перед

кредиторами. Это говорит о том, что финансовая независимость субъекта рыночных отношений является одним из основных условий его стабильного существования.

Проведенное исследование дает основание утверждать, что метод главных компонент является довольно удобным инструментом, способным быстро решить задачу оценки финансового состояния и может быть эффективно использован в сочетании с такими методами, как кластерный анализ для дальнейшей классификации предприятий в зависимости от их состояния.

ЧУВСТВО НЕПОЛНОЦЕННОСТИ И ПСИХОЛОГИЧЕСКИЕ КОМПЛЕКСЫ В ГЕНЕЗЕ КОНФЛИКТОВ У СОТРУДНИКОВ ОРГАНИЗАЦИИ

Голянич В. М.

Конфликтогенные особенности личности относятся к субъективным причинам конфликтов. Степень личностной конфликтности, в наиболее общем виде, определяется состоянием психического здоровья, акцентуациями характера и темперамента, комплексами неполноценности, спецификой потребностно-мотивационной сферы человека: мотивами, ценностями, установками, потребностями, ожиданиями, притязаниями и др. Так, настроенность на «борьбу», на «победу» в конфликтном противостоянии может быть следствием индивидуальных особенностей характера, проявляющихся склонностью к доминированию, конкурентным отношениям, соперничеству. В повседневном общении, сталкиваясь иногда с подобными проявлениями, мы называем таких людей конфликтными за их склонность к «борьбе». На поведение человека в конфликте может повлиять и опыт его прежних отношений с противостоящим ему участником конфликтной ситуации. В частности, если этим людям уже неоднократно приходилось оказываться в ситуации разногласий и между ними прежде возникали конфликты, то новая конфликтная ситуация, возможно, вызовет у них более острую эмоциональную реакцию.

Безусловно, наиболее конфликтными являются люди с психопатическими или невротическими изменениями личности, характере-

Голянич Валерий Михайлович — доктор медицинских наук, профессор кафедры управления персоналом Северо-Западной академии государственной службы

управленческое
консультирование

137

1/2007

ризующиеся значительной раздражительностью, легкостью возникновения отрицательных эмоций, деформированным восприятием действительности. Вместе с тем, значительным «потенциалом» конфликтности обладают акцентуированные индивиды.

Ситуации, в которых возникают конфликты, для каждого типа личности различны. Например, конфликтной для гипертимного акцентуанта может стать ситуация монотонной работы или строгих дисциплинарных требований, а для эпилептоидного — ситуация ущемления его властных полномочий. Этот пример показывает, что важным способом профилактики и разрешения конфликтов следует считать психологический анализ личности сотрудника организации, базирующийся на определенных знаниях руководителя (субъекта диагностики) и обеспечивающий выбор метода психологического воздействия.

Комплексом неполноценности называют чувство собственной несостоятельности, обусловленное действительными или мнимыми физическими или психическими недостатками. Комплекс неполноценности был открыт Альфредом Адлером, изучавшим формы компенсации, складывающиеся у детей с дефектами органического развития. Имеющееся у них чувство неполноценности А. Адлер вначале рассматривал как следствие дефекта, затем — как универсальную движущую силу развития личности, а еще позднее — как

следствие неудовлетворения потребности в преодолении неблагоприятных обстоятельств. Неспособность компенсировать дефект или справиться с жизненной ситуацией и тем самым преодолеть чувство собственной несостоятельности влечет за собой перерастание последнего в комплекс неполноценности, свойственный невротической личности. Чувство неполноценности периодически возникает в трудных жизненных ситуациях у каждого психически здорового человека. Однако перерастание его в комплекс неполноценности происходит при неспособности личности добиться успеха (преодолеть трудные обстоятельства) или изменить отношение к проблеме за счет копинг-стратегий поведения. А. Адлер писал: «Чувство неполноценности есть у каждого человека. Оно не является психическим расстройством, но, напротив, стимулирует нормальные стремления и здоровое развитие. Патологическим же это чувство становится только тогда, когда в человеке побеждает чувство неадекватности, и это тормозит его полезную активность, делает его депрессивным и неспособным к развитию. В такой ситуации комплекс превосходства может стать одним из методов избежать своих трудностей. Человек с комплексом неполноценности притворяется лучшим, чем он есть на самом деле, и этот фальшивый успех компенсирует чувство неполноценности, ставшее для него невыносимым. У нормального человека нет ни тени комплекса превосходства. Конечно же, он стремится превосходить других в том смысле,

что всем нам не чужды амбиции и желание добиться успеха, но пока это стремление выражается в работе, оно не ведет к ложным оценкам, лежащим в основе душевных расстройств»¹.

Чувство неполноценности обычно возникает в трудной жизненной ситуации (неприятной, непредсказуемой, неконтролируемой) вследствие влияния на решения, мысли, чувства и, в целом, на поведение, неблагоприятных в данной ситуации, личностных свойств человека. Эти свойства отражают сущность темперамента (импульсивность, эмоциональность, возбудимость, экстравертированность и др.), характера (завистливость, тревожность, любопытство, стыдливость и др.), направленности (ценности, доминирующие мотивы и потребности, ожидания и др.), психических образований (знания, навыки, предубеждения и др.) личности и в конкретной жизненной ситуации могут искажать восприятие действительности, обуславливать возникновение ложных умозаключений, приводить к ошибочным действиям. Осознание ошибочности поведения и столкновение с его неблагоприятными последствиями сопряжено с возникновением чувства неполноценности. Последнее типично для внутреннего конфликта и проявляется в виде потери уверенности в себе, угрызаниями совести, возникновением стыда, вины, обиды, злости, тревоги, страха, зависти, ревности и многих других чувств, ха-

рактерных для различных состояний психического дискомфорта. При этом ухудшение качества жизнедеятельности и эффективности поведения обуславливается ослаблением волевого потенциала личности, самокритичности и объективности оценки жизненной ситуации, снижением психической и физической выносливости. По аналогии с представлениями А. Адлера, индивидуальные особенности темперамента, характера, направленности и психических образований психически здоровой личности, способствующие возникновению конфликтов, состояний психического дискомфорта и ощущений неполноценности, можно назвать «психологическими комплексами».

Актуализация чувства неполноценности (внутреннего конфликта) возникает только тогда, когда затрагиваются, «раздражаются» психологические комплексы. Умелое воздействие на психологические комплексы в процессе общения обеспечивает достижение инициатором нужных ему целей и высокую управляемость объектом влияния. Эти «тонкие струны» человеческой души послушно откликаются всегда, когда возникает ситуация личностно значимого выбора. Когда психологический комплекс «срабатывает» (становится актуальным, приводит к возбуждению чувств и мыслей), человек теряет самокритичность, начинает вести себя, как ребенок, послушный чужой воле. Не случайно говорят, что «истина не в ус-

¹ Адлер А. Наука жить. Пер. с англ. — Киев: Port-Royal, 1997. С. 57–62.

тах говорящего, а в ушах слушающего». Человеческие отношения в организации нередко строятся на умелом использовании партнерами комплексов друг друга. Психологические комплексы — это своего рода мишени, которые манипуляторы стараются поразить. Актуализация психологического комплекса позволяет управлять человеком и добиваться намеченных целей. Вместе с тем, такая актуализация всегда сопряжена с высокой степенью вероятности возникновения выраженных эмоций, импульсивности, асоциальных желаний, ослабления рациональных механизмов регуляции поведения. Все это может провоцировать конфликтную ситуацию.

В таблице 1 представлены психологические особенности (комплексы) личности, способствующие возникновению внутренних (внутриличностных) и внешних (межличностных) конфликтов. Например, личностная тревожность предполагает восприятие распоряжений руководства как угрозу социальному статусу и благополучию сотрудника в организации. В свою очередь, прогрессирование у сотрудника ощущений тревоги и страха на почве выраженной личностной тревожности приводит к снижению эффективности профессиональной деятельности из-за невозможности концентрации внимания, ослабления инициативы, ухудшения памяти и т. п. Это провоцирует в его адрес критику руководства и ужесточение контроля, что только усиливает конфликтность и без того «разбалансированного» сотрудника.

Осмысление приведенных в таблице характеристик психологических комплексов может привести как к мысли о пагубности этих особенностей личности, так и к необходимости быстрее избавления от них. Очевидно, что все указанные свойства приобретают негативную окраску только в определенных жизненных обстоятельствах, а в других, напротив, они способствуют успеху. Избавиться от собственных качеств трудно (иногда вообще невозможно), а вот понять и принять их нужно. Только так мы сможем управлять собой в конфликтных ситуациях, защищаться от манипуляций, лучше адаптироваться в сложных условиях социальной среды, быстрее преодолевать чувство неполноценности в обстоятельствах неуспеха.

Анализ и принятие своих психологических особенностей значительно укрепляет личностный потенциал, повышая устойчивость человека к социально-психологическим (особенно профессиональным и семейным) воздействиям. Понимание собственных комплексов вооружает человека в ситуации манипулирования им. Здесь важным является положение о том, что эмоциональная уравновешенность, спокойствие — залог правильной оценки ситуации.

Для обоснования приемов и способов управления чувством неполноценности целесообразно систематизировать причины, предрасполагающие или прямо способствующие возникновению этого состояния психического дискомфорта:

Таблица 1

Психологические особенности (комплексы) личности, способствующие возникновению конфликтов

Особенность	Характеристика
Тревожность, склонность к страхам	Страх — одна из наиболее сильных эмоций. Десятки разновидностей страха заставляют человека действовать с целью избавления от него. Тревожность — свойство личности, возникающее либо в условиях жесткого, запугивающего воспитания, либо имеющее наследственный генез. Запугивание как крайняя форма принуждения используется людьми для достижения желаемого. Осознаваемая или неосознаваемая возможность (прогноз) утраты значимой ценности (жизни, здоровья, престижа, денег, перспектив развития, должности, семьи, уважения и др.) или ущемления важнейшей потребности (в получении власти, достижении успеха, сохранении любви, получении или сокрытии информации и др.) вызывает возникновение чувства угрозы и заставляет подчиняться принуждению, запугиванию, лишает человека критичного отношения к себе и действительности. Запугивания и угрозы широко используются в педагогике, бизнесе, рекламной деятельности
Обидчивость	Обида — чувство огорчения, оскорбления, возникающее от непонимания тобой другого человека и неприятия его обвинений, а также непонимания другим человеком тебя самого. Причины обиды взаимны. Мы делаем себе больно, и этой болью пытаемся ранить других. И в большинстве случаев достигаем цели. Этот процесс затягивает, мы находим все новые и новые поводы для обид. Обида, с одной стороны, сигнализирует о нарушении социального контакта и стимулирует к его восстановлению, с другой — способствует уходу в себя, в свои переживания, перерастает в обидчивость как черту характера вплоть до патологических ее проявлений. «Ничто так не прибавляет сил противнику, как нанесенная ему обида» — гласит народная мудрость. В условиях организации обида — одно из наиболее деструктивных чувств
Любопытство	Качество личности и поведенческий признак имеют как врожденную, так и социальную природу. Среди лиц с высоким уровнем поисковой активности или экстравертированности любопытные встречаются чаще. Как и любое

управленческое
консультирование

141

1/2007

Особенность

Характеристика

качество личности, оно имеет две «стороны медали». Любознательность можно рассматривать как социально одобряемое проявление любопытства. Популярная поговорка «любопытной Варваре нос оторвали» показывает, что за свою слабость человеку приходится чем-то платить или жертвовать. Любопытство возникает по поводу наиболее важных для личности сфер жизни (работа, семья, близкие друзья, конкуренты, книги, бизнес и т. п.) и проявляется стремлением получить как можно больше информации об интересующем объекте. Негативную оценку любознательность получает тогда, когда стремление к информированности заставляет вторгаться в область личных или финансовых обстоятельств жизни другого человека

Склонность к чувству вины

Вина — негативное чувство к себе после совершения проступка. Возникает в ситуации невыполнения реальных или мнимых обязательств по отношению к другому человеку. Осознание вины часто происходит после обвинений («ты подвел людей», «ты предал своих коллег», «ты плохой сотрудник, друг, руководитель», «ты нас подставил», «ты сам себя загнал в угол») и проявляется принятием ответственности за собственные поступки (а также бездеятельность) или поступки других людей. Тревожность, мнительность, низкая самооценка, щепетильность, неспособность устанавливать причинно-следственные связи, высокие ценностно-моральные стандарты способствуют возникновению вины. Воздействие на эти качества личности используется манипуляторами для управления человеком. Угрызения совести — типичное проявление чувства вины

Жадность

Стремление к экономии материальных и идеальных ресурсов, накопительство свойственны многим людям. Купить подешевле, заработать побольше, не затратить лишних усилий, сохранить деньги в кризисной ситуации — эти желания естественны для человека. Мы можем как угодно относиться к жадности, но она свойственна многим людям. И это палка о двух концах: многие ловятся на собственной жадности. Достаточно предложить им сэкономить деньги тем или иным образом — и они готовы

Продолжение таблицы 1

Особенность	Характеристика
Завистливость	будут исполнить ваши желания. Самый простой пример: участие огромного количества людей в финансовых пирамидах Зависть — чувство досады, вызванное благополучием, успехом другого («тоска по чужому счастью»). Завистливость — склонность к возникновению зависти. Перво-рожденный сын Евы, Каин, убил брата своего и стал пер-вым убийцей на земле. На страшное преступление его толкнула зависть. Каин убил брата только потому, что Всевышний выбрал не его жертву, а жертву брата. С тех библейских времен зависть считается чувством постыд-ным. Зависть, если вовремя не избавиться от нее, может завести человека в такие дебри, из которых очень труд-но выбраться. Она программирует наше поведение в значительно большей степени, чем мы можем предпо-ложить. Отдавшись ее власти, мы становимся агрессив-ными, гневными, мстительными, уподобляясь Каину. Именно на этом могучем чувстве построил Сталин поли-тику раскулачивания крепких хозяев в деревне, натрав-ливая одну часть народа на другую. Зависть заставляет человека находить у других те преимущества, которых нет у него самого, но которые могли бы быть
Стыдливость	Стыд — чувство сильного смущения от осознания пре-досудительности поступка, вины. Возникает после осоз-нания несоответствия собственных помыслов, поступ-ков или внешности не только ожиданиям окружающих, но и собственным представлениям о подобающем пове-дении и внешнем облике. От стыда человек «готов про-валиться сквозь землю». Стыдливость может быть свя-зана либо с комплексом неполноценности, либо с очень жесткими, идеализированными, завышенными этичес-кими и эстетическими принципами (ценностями) чело-века
Ревность	Мучительное сомнение в чьей-либо верности, любви, преданности. Бороться с ревностью трудно: она возни-кает стихийно и способна все смести на своем пути. А вызвать ее легко. Достаточно кому-то посеять в вас зер-на сомнений, и они тут же прорастут чертополохом по-дозрений и обид. Люди способны ревновать жен, мужей,

управленческое
консультирование

143

1/2007

Особенность

Характеристика

**Установка
превосходства**

братьев, сестер, детей, коллег по работе, руководителей. Она возникает из опасения потерять любимого, близкого, значимого человека. Ревность отличается от зависти, возникающей из-за желания обрести какие-то черты, преимущества, свойственные другому

Перфекционизм, превосходство формируются воспитанием и средой. Это чрезмерное стремление индивида к совершенству в действиях, делах, поведении. Искусство делать прямые и скрытые комплименты в таких случаях — самое главное оружие. Можно сделать комплимент самому человеку: выразить восхищение его предприимчивостью, умом, внешностью. Можно словами в превосходной степени обозначить дело, которым он занимается, отметить его успехи на этом поприще. Можно комплиментарно отозваться о его жене, детях, любовнице, собаке, автомобиле или загородном доме. Этого иногда бывает достаточно, чтобы человек стал конформным, податливым. В других ситуациях достаточно намекнуть на слабость, несовершенство человека (например, задавая вопрос: «А докажи, сможешь ли ты это сделать?»), как он готов идти *va bank*

Жалостливость

Жалость — сострадание, соболезнование, печаль. По Н. Бердяеву, «самое бесспорное и абсолютное, наиболее сопротивляющееся власти мира состояние человека». Психологический комплекс жалости часто используют профессиональные аферисты. Чтобы вызвать у нас жалость, многие из них рядятся в немыслимые одежды, а голоса их и речи — сгусток страдания. Часто это всего лишь игра на публику, и подающие милостыню это знают и тем не менее все равно ловятся на жалость и сострадание. Да и как не помочь обездоленному старику или ребенку? Не зря же у нас говорят: «от тюрьмы и от сумы не зарекайся». В организации некоторые сотрудники играют манипулятивную роль «жертвы», вызывая у коллег жалость и желание спасти, помочь

**Мужественность,
женственность**

На психологический комплекс мужественности воздействуют просто, говоря следующее: «Будь мужчиной! Посмотри — все понукают тобой. До каких пор об тебя будут вытирать ноги!» Можно воздействовать и по-другому

Особенность

Характеристика

**Великодушие,
доброта**

му: «За тобой как за каменной стеной, ты такой надежный, с тобой так спокойно». Женщине обычно говорят так: «Ты настоящая женщина — умная, красивая, сексуальная, добрая...» Или: «Ты выделяешься на фоне других женщин. В тебе есть что-то магическое, колдовское, ты не такая, как все». Очень сложно разграничить лесть и похвалу. Для того чтобы провести это разграничение, очень важно четко понимать границы своей ответственности и параметры результата (конкретность в пространстве и времени), к которым стремишься

Качество, проявляющееся отзывчивостью, душевным расположением к людям. Противоположно зависти и злости. Доброта, щедрость души — эти качества ценятся у нас на вес золота, только никого им не осыпают. И все потому, что эти прекрасные качества люди чаще всего используют в неблагоприятных целях. Предприимчивые вымогатели часто пользуются такими оборотами речи, как: «надо быть добрее к людям — и они будут так же относиться к тебе»; «ты — щедрый человек, я это знаю, и только ты можешь мне помочь сейчас»; «ты способен простить то, что другие не могут». Бомбардировка добротой — это главный и любимый принцип психологической обработки людей в самых разных религиозных сектах. В организации подчиненные часто пользуются великодушием руководителя, не выполняя профессиональных обязательств

Справедливость

Качество, проявляющееся стремлением оценивать правильность поступков других людей относительно собственного понимания правды. «Правда всегда одна», — поется в известной песне. Это утверждение может быть применимо к конкретному человеку. А вот к организации, социуму — вряд ли. Правда всегда субъективна и обусловлена традициями, воспитанием, в целом системой ценностей, смысла жизни человека. Желание, чтобы справедливость торжествовала, есть у каждого. Актуализируется оно тогда, когда задеваются наиважнейшие экзистенциальные образования человека — отношение к себе, семье, детям, любимым, работе, народу, Родине, и др. В организации чувство несправедливости воз-

Особенность

Характеристика

Мстительность

никает при распределении физических и психических наград (премии, внимания руководителя и т. п.). Обычно сотрудник соотносит свою награду и вклад в общее дело с наградами и вкладами других сотрудников. Выраженная диспропорция (другой получил больше, а сделал намного меньше) вызывает ощущение несправедливости, обмана

Патриотизм

Как только вы почувствовали жажду справедливости, знайте — вас тут же могут подвигнуть к мести. Подбросить пару поленьев в горящий костер — дело простое, а пожар потом погасить будет трудно. Будьте осторожны, когда вам говорят: «Тебя предали. Тебя недооценивают и в грош не ставят. И ты будешь это терпеть? Эти люди должны быть наказаны!» Практически все боевики построены на идее мести. Месть имеет целью наказать зло и восстановить справедливость. Однако нельзя забывать, что справедливость всегда субъективна, а месть по механизму эскалации конфликта может привести к ответной агрессии

Сексуальность, эротичность

Игра на патриотических чувствах неизменно вызывает отклик в человеческих душах. Человеку говорят: «Это твой дом, твоя страна, твои братья-славяне. Так поднимем же Россию с колен! Достоинство страны — достоинство русских втоптанно в грязь. Россия получила пощечину». Чувство патриотизма можно распалить до такой степени, что человек, не задумываясь, отдаст жизнь за идею. На патриотизме наживаются политики и коммерсанты. Превращение патриотической идеи в националистическую вносит раскол в общество, провоцирует терроризм и этнические конфликты

Эротика, секс — это та самая ловушка, на которую ловятся даже осторожные профессионалы. Когда общаются мужчина и женщина, каждый из них всегда воспринимает собеседника как сексуального партнера. Мало кто из мужчин способен устоять перед роскошной красоткой. Самая распространенная человеческая слабость связана с инстинктом продолжения рода и чаще всего используется в таких сферах деятельности, как разведка, бизнес: для получения секретной информации, для сбора

Особенность	Характеристика	управленческое консультирование
	компромата, с целью оказания давления на интересующего человека и т. п. В организации всегда возникают отношения симпатий или антипатий между мужчинами и женщинами. Нередко эти отношения мешают эффективной работе, однако могут, напротив, выступать мотиваторами продуктивной деятельности	
1. Врожденные особенности темперамента: склонность к импульсивным эмоциональным реакциям; доминирование в эмоциональном спектре личности конфликтных эмоций (склонности к страхам, гневу, печали и др.); выраженная интровертированность или, напротив, бурная экстравертированность; потребность в риске или доминировании. 2. Воспитание: заботившиеся о вас в ранние годы родители и другие люди уменьшили вашу способность постоять за себя, сформировав у вас значимые психологические комплексы. 3. Недостаток практики: вы недостаточно часто на практике выявляете свои ограничения (ошибки, дефицит опыта, незрелость коммуникативных способностей и др.) и не пытаетесь их исправлять. 4. Нечеткость представлений о результате, к которому стремитесь, средствах и способах получения	результата, а также образцах уверенного поведения. 5. Опасение враждебности: вы боитесь проявлений гнева, отрицательных реакций со стороны значимых для вас людей и хотите, чтобы вас считали рассудительным, неконфликтным, конформным. 6. Недооценка себя: вы не чувствуете за собой права занимать твердую позицию и требовать корректного и честного отношения к себе в силу заниженной самооценки и недостаточного уровня притязаний. 7. Плохая самопрезентация: вы не умеете выражать свои мысли четко, убедительно, непротиворечиво и неэмоционально. Перечисленные причины позволяют определить основные способы предупреждения и минимизации чувства неполноценности. В наиболее общем виде их можно объединить в следующие группы: — осознание собственных врожденных особенностей личности	
		147
		1/2007

путем анализа своего поведения, оценки реакций на ваши поступки окружающих, наблюдения за поведением ближайших родственников;

- оценка факторов социальной среды и приемов воспитания, воздействовавших на вас в детстве и отрочестве;
- формирование личностной (психологической) и профессиональной компетентности за счет приобретения знаний, умений и навыков;
- работа над собственным имиджем (внешним видом, речью, манерой поведения) с целью формирования у окружающих представления о вас как о привлекательном человеке;
- изменение уровня притязаний и самооценки путем концентрации внимания на собственных успе-

хах, разработки стратегических и тактических жизненных целей, определения параметров будущего результата и способов его достижения;

- выяснение причин враждебного отношения к вам окружающих и принятие собственных ошибок, от которых никто не застрахован.

Можно заключить, что психологические комплексы, свойственные каждому человеку, имеют как врожденный, так и социально обусловленный генез. Эти свойства приобретают негативную окраску только в определенных жизненных обстоятельствах, а в других, напротив, способствуют успеху. Избавляться от них не всегда нужно, а вот понять и принять — необходимо, поскольку такой подход уменьшит конфликтогенный потенциал личности и станет основой умения управлять собой.

ТРАДИЦИЯ И ИННОВАЦИЯ В СОЦИОКУЛЬТУРНЫХ ПРАКТИКАХ

Музалеvская И. М.

Предполагается, что выявление природы существующих противоречий между традиционными и инновационными схемами менеджмента позволит прийти к пониманию необходимости конструктивных изменений в управлении учреждениями культуры (УК) на современном этапе и предложить адекватные средства осуществления качественных преобразований.

Государственные учреждения культуры (особенно федеральные) отчасти похожи на бизнес-корпорации, крупные акционерные общества. Для обоих видов институций характерны:

- бюрократия как основа управления;
- значительный разрыв, удаленность рядовых сотрудников от топ-менеджмента; ограниченные возможности участия первых в процессах принятия решений, в распределении ресурсов или полная изоляция их от таких процессов.

Основное различие между государственными и бизнес-институциями в социокультурной сфере состоит в следующем. Государственные учреждения распоряжаются бюджетным финансированием, полученным навсегда и безвозмездно, без требования возврата, без необходимости последующей компенсации государственных инвестиций. Отсюда проистекает одна из отрицательных финансовых характеристик любых проектов, оплачиваемых государством: их априори за-

Музалеvская Ирина Михайловна — координатор программы дистанционного образования «Менеджмент в сфере культуры» Московской высшей школы социальных и экономических наук (Российско-Британский поствузовский университет)

управленческое
консультирование

149

1/2007

данная расходность². Главный принцип коммерческих, частных культурных институтов, как и любых бизнес-структур вообще, — доказать, обосновать доходность планируемых проектов с целью последующего направления части полученной от их реализации прибыли на институциональное развитие. Государственные и бизнес-организации, работающие в сфере культуры, имеют принципиально разные цели деятельности. Цель государственных учреждений культуры — распространение, пропаганда культурных ценностей, попытка «всколыхнуть» общественные интересы к культуре, обеспечить широкий социальный резонанс реализованным проектам. Цель культурных индустрий (любых коммерческих культурных институтов) — сокращение расходов на реализацию деятельности и привлечение дополнительного финансирования. Разные цели предполагают разные схемы менеджмента, разные принципы внутриорганизационного управления и кадровых усилий.

Приведем пример, иллюстрирующий то обстоятельство, что государственные УК зачастую при принятии решения о целесообразности реализации конкретного социокультурного проекта действуют стихийно и необоснованно с точки зрения его затратности, выгоды или окупаемости. Предположим, некоторое УК поставило перед собой задачу общественного продвижения своих инициатив через средства информаци-

онных технологий. Возможные варианты технологических решений:

- CD-диски (электронные сувениры);
- Интернет-путеводитель;
- информационные киоски.

При просчете соотношения «затраты / результат» получены следующие коэффициенты убыточности:

- для CD-дисков > 1 (при незначительных первичных вложениях);
- для Интернет-путеводителя < 1 ;
- для информационных киосков > 1 (при значительных первичных вложениях).

В результате проведенного исследования руководством УК выбраны два из трех предложенных технологических решений: Интернет-путеводитель и информационный киоск. Выбор первого очевиден: результат полностью покрывает затраты; ресурс доступен неограниченной аудитории независимо от удаленности. Мотивация выбора второго средства информационных технологий не поддерживает никакой критики: это желание «пристроить» бюджетные деньги, конвертировать их в престижную современную технику, рассматриваемое как показатель финансового благополучия УК. При этом не предусмотрена ни концепция обновления информации, ни интерактивность, ни опросы аудитории с целью получения оценки информации, не говоря уже о том, что эта технология дорога и некупаема (так как за пользование киос-

¹ Разумеется, что при этом проекты могут быть высокодоходными с точки зрения социальных эффектов.

ком не взимается дополнительных денег), что одновременно киоском может пользоваться один человек, и информацию, полученную таким образом (в отличие от размещенной на CD-дисках), посетитель не может унести с собой. Но соображения престижа преобладают над здравым смыслом. А здравый смысл состоит в том, что любое технологическое решение должно опираться на понимание необходимости актуализации заложенного в нем контента. Возможно, что средства, потраченные на закупку киоска, следовало как раз потратить на разработку информационного сопровождения: концепции и структуры информации, схемы сбора и ротации данных, механизма обратной связи и т. д.

УК по непонятной причине до сих пор чувствуют себя очень скованно и терзаются сомнениями, когда речь идет о необходимости демонстрации предметов коллекций в Интернет. Иногда противники размещения информации о фондах УК в компьютерной сети Интернет настроены столь консервативно, что переубедить их бывает возможно единственным способом: напомнить об обязательствах учреждения культуры как исполнителя по договору, согласно которому внебюджетное финансирование наполнения автоматизированной информационной системы и производства на ее основе электронных каталогов (например, по гранту благотворительной организации) осуществляется на условиях последующего публичного представления результатов проекта, то есть показа ограниченной и пред-

варительно оговоренной части коллекции в сети Интернет. На этой почве администрация УК ведет со своими проектными и инновационными сотрудниками настоящие информационные войны за право обнародования или необнародования информации. Руководство УК подчас не замечает существенное негативное воздействие таких промоушн-акций. Некачественность, невыверенность информации, ее непозволительно низкий научный уровень. Такая «культурная информация» является обманом для неискушенной широкой общественности и поводом для справедливой критики и иронии со стороны специалистов. Однако администрацию УК беспокоят иные обстоятельства, в частности:

- страх за сохранность фондов; опасения, что информационная доступность порождает доступность физическую;
- ложная зависимость перед руководящими инстанциями; порождающая уверенность в том, что в первую очередь электронная информация обязана поступить в курируемый министерством культуры Государственный каталог соответствующих фондов РФ (музейного, библиотечного, архивного), и только после соответствующей начальственной оценки и критики — стать достоянием общественности;
- предположение, что в ситуации открытости информации об УК любой его потенциальный неверный, непросчитанный, неудачный шаг породит широкий и продолжительный негативный обще-

ственный резонанс, что отрицательно отразится на имидже и репутации учреждения культуры.

Вообще в УК преобладает отношение к Интернету как к ежедневной листовке, газете, средству распространения новостей, а не как к периодическому журналу, механизму предъявления научных результатов. При этом недостаточно реализуется возможность рассылки информации между учреждениями культуры и СМИ.

Довольно сложной, но абсолютно преодолимой и разрешимой представляется управленческая ситуация с выстраиванием взаимоотношений УК с аудиторией. Эта ситуация характеризуется инертностью, парадоксальной для рыночных отношений и условий усиливающейся конкурентной среды.

Выяснение потребностей и предпочтений аудитории ведется учреждениями культуры на основе анкет, часто абсолютно безграмотных с социологической точки зрения. Управленческая ситуация с их анализом сводится к тому, что сначала УК задают неверные (выгодные для себя) цели интервьюирования, а затем неправильно интерпретируют полученную информацию. Но УК и не стремятся к объективности, потому что их цель — не учитывать потребность аудитории, а соблюсти собственные интересы, обеспечив высокую посещаемость на низкокачественном материале. Помимо анкет иные управленческие механизмы изучения мнения аудитории отсутствуют. Например, не анализируются

форумы администрации, университета, газет, где происходит общение публики по поводу деятельности УК. Не привлекаются материалы местных журналистов, проводящих опросы о качестве культурного продукта у школьников, студенчества, интеллигенции, городских властей, анализируя различные сегменты общества. Не выясняется мнение аудитории о проектах учреждения культуры, об его уровне PR-кампаний и рекламы. Таким образом, не выявляются приоритетные целевые группы недовольные деятельностью УК и не прилагается никаких усилий по изменению культурного предложения и исправлению, нивелированию негативного мнения.

Например, музеи, расположенные в городах, ориентированы на единственную целевую и самую неплатежеспособную аудиторию горожан — детскую. На жизнедеятельность музея влияют приезжие туристы, а не коренное городское сообщество. Противоположная ситуация с библиотеками. Они преимущественно ориентированы на местных пользователей, но пока еще не владеют технологиями удаленного взаимодействия с потребителями. А, как известно, проблема культурного потребления на расстоянии чрезвычайно актуальна для России, как минимум, по двум причинам.

Во-первых, большинство учреждений культуры территориально находятся в сельской местности и им объективно необходима культурно-информационная подпитка извне, ориентация на ведущие столичные культурные институты.

Во-вторых, преобладающая часть населения России проживает в провинциальных городах, которые по своим материальным, технологическим и организационным возможностям ощущают значительный разрыв с потенциалом столиц, и, следовательно, нуждаются в использовании любых бесплатных возможностей, исходящих от федеральных властей культуры, столичных УК и сетевого профессионального сообщества. Речь идет об участии муниципальных и сельских культурных институций в национальных программах информатизации, об их свободном доступе к библиографическим, музейным, правовым базам данных, о получении условно бесплатного программного обеспечения для автоматизации деятельности, о регулярном направлении в эти организации информационных рассылок и актуальных новостей теми технологическими средствами, которые им доступны. Последнее замечание связано со следующим. Информационная изоляция российской провинциальной и сельской культуры вызвана тем, что столичные профессиональные информационные агентства и бюллетени реализованы на базе современных информационных технологий, отсутствующих в провинциальных городах и на селе. Это касается не только самих учреждений культуры, но и органов управления культурой на территориях. Так, по состоянию на 2005 г., в трети субъектов Федерации региональные органы управления в сфере культуры не имели доступа к Интернету, ни даже электронной почты. Следовательно, информацион-

ное обеспечение этих регионов необходимо осуществлять на индустриальном технологическом уровне, то есть по обычной почте и телефону. Каким бы примитивным и архаичным не казалось это управленческое решение, оно, тем не менее, позволяет преодолеть информационное неравенство внутри страны на первом этапе. Последующие действия связаны с усилиями государства и бизнеса по технологизации регионов, по привлечению туда провайдеров, по организации государственных льготных сетей передачи данных для организаций сферы культуры. Подобный опыт на протяжении нескольких лет успешно действует в сфере образования. Речь идет о РЕЛАРН и РОСНИИРОС.

Инертность учреждений культуры находит свое выражение в подражании опыту других УК в части оформления витрин, определения размера оплаты за вход. В основе некоторых моментов о взаимоотношениях с аудиторией (например, проведение тематических праздников) лежат не логически просчитанные управленческие схемы, а интуиция. Стиль работы многих УК объективно устарел. Оформление интерьеров осуществляется на основе ушедшей и неактуальной советской моды, избитого и неоригинального дизайна. Фирменный стиль УК, как правило, отсутствует. В основе немногочисленных попыток его создания лежит непрофессиональный подход. Зачастую оригинальные дизайнерские идеи сотрудников-самородков не находят реального воплощения по причине банальной скупости дирекции. Это

иллюстрация общего управленческого правила, в соответствии с которым, если генератор идеи самостоятельно или опосредованно не обеспечивает ее воплощения, идея теряется, умирает.

Показательно, что отсутствие финансирования зачастую становится стимулом развития творческого потенциала сотрудников УК. Чем меньше федеральный, региональный или местный бюджет участвует в финансовом обеспечении учреждения культуры, тем больше продуктивных идей УК порождает и реализует. Положительных примеров достаточно как среди культурных институций регионального и муниципального подчинения, так и среди федерального.

Роль учреждений культуры в развитии территорий, к сожалению, во многих случаях не велика. УК представляют собой автономные организации, ощущая собственную самостоятельность. Во многих российских городах свободна перспективная и прибыльная ниша, связанная с созданием городских дизайнерских образов: инсталляций, ландшафтов и т. п. Чаще эту нишу занимают негосударственные культурные институции, например, частные художественные галереи. Что касается УК, то они не торопятся завоевывать городское пространство. Следует отметить, что дело здесь не только в пассивности УК, но и в издержках городского управления. В большинстве случаев департаменты культуры еще более инертные и косные, чем учреждения культуры. Зачастую при наличии в вузах художественно-графических факультетов в городе нет профессио-

нальных дизайнеров. Художники, работающие в учреждениях культуры, к сожалению, не обладают достаточной квалификацией для решения масштабных социокультурных задач, связанных с созданием художественных образов на улицах, площадях, в парках города.

Какие же управленческие решения на уровне города объективно по плечу традиционному учреждению культуры? Опыт многих зарубежных, да и российских городов, не имеющих длительной истории и богатого культурного наследия, демонстрирует возможность создания объектов туристического показа буквально на пустом месте. При этом в городах с многочисленными уникальными объектами туристического показа эти объекты используются весьма ограниченно, урезанно, неполноценно. Преобладает их однобокая, банальная, прямолинейная демонстрация, в связи с этим у посетителей не возникает желания находиться в УК целый день, как, например, в Диснейленде или Луна-парке.

К большому сожалению, неучастие или традиционное участие УК в городской культурной жизни в ряде случаев не позволило многим населенным пунктам получить статус города-музея. Так в Суздале, давно и неофициально носящем статус города-музея, призером зрительских симпатий является музей деревянного зодчества и крестьянского быта, новодел, состоящий из неместных объектов, свезенных из соседних деревень и даже областей. Этот феномен объясняется тем, что здесь ничто не давит на посетителя, туристы и

горожане чувствуют себя там комфортно. Этот пример необходим для понимания того, что современная ситуация с отношением аудитории к культурному наследию подвержена существенным изменениям. В эпоху гедонизма и возрастания значимости ресурса свободного времени первичное и вторичное, значимое и малозначимое часто меняются местами. На смену культуре традиционного, символического посещения дворцов и соборов, приобщения к официально признанным шедеврам приходит время индивидуальных, возможно, субъективных, но эмоционально и рационально обусловленных оценок. И уютный дворик музея или интерьер кафе в публичной библиотеке вызывают волну положительных эмоций не меньше, чем соприкосновение с уникальными культурными образцами.

Учреждения культуры занимаются преимущественно восстановлением культурного наследия в его исходной интерпретации, в то время как на повестке дня стоят вопросы современной интерпретации экспозиций, освоения новых технологий (в том числе управленческих и информационных), осуществление исторической реконструкции объектов, пространств и действий на основе имеющихся научных сведений и документов.

Зачастую представление сотрудников-методистов музеев об эффективности работы УК сводится к придумыванию массы туристических маршрутов под новой вывеской, но, увы, со старым содержанием. Например: город монастырский, город ку-

печеский, город дворянский, город революционный, город промышленный и т. д. То есть в основе такого подхода лежат чисто количественные показатели, а не соображения востребованности, прибыльности, качественного обновления контента. Подобная негативная практика связана не столько с непрофессионализмом методистов, сколько с тем обстоятельством, что отделы музея работают разрозненно, автономно, не объединены единым проектным замыслом, единой программой продвижения деятельности УК, единой стратегией развития.

Выставки, проводимые в провинциальных УК, часто не соответствуют должному уровню ни в художественно-эстетическом смысле, ни в части современных подходов. В них нет поиска формы и содержания, эпатажа, нет цели зазвать в музей горожан. Зачастую учреждения культуры вместо востребованных выставок, поднятия злободневных тем занимаются конвейерной организацией простеньких праздников. Но даже и во время праздников не используется благоприятная управленческая ситуация, позволяющая использовать текущее мероприятие для привлечения посетителей на следующую акцию.

Учреждения культуры медленно и неохотно приобретают опыт взаимодействия с бизнесом. Оставим за рамками рассмотрения трудно и небыстро осуществимые модели партнерства с крупными бизнес-корпорациями. Обратимся к варианту сотрудничества с малым бизнесом, непосредственно связанным с

культурой, например, производством сувенирной и полиграфической продукции. К сожалению, во многих случаях (и особенно в крупных городах) этот вариант сотрудничества учреждениями культуры упущен. Бизнес самостоятельно и без государственных посредников успешно находит свою нишу на культурном рынке, статусно оформляясь как культурные или творческие индустрии. Однако для УК «глубинной» России путь сотрудничества с малым бизнесом реален и взаимовыгоден.

Необходимо отметить, что преодоление косности собственного институционального сознания является важнейшим условием дальнейшего развития учреждений культуры и их вступления на путь социокультурной инноватики. Это станет возможно при адекватном восприятию внешнего положительного опыта, при взгляде на ситуацию в УК со стороны за счет внешних экспертиз, либо привлечения в УК молодежи, готовой к творческой экспериментальной практике.

СОЦИАЛЬНАЯ МОБИЛЬНОСТЬ СРЕДНЕГО КЛАССА

ЧЕРНЫШ М. Ф.

История среднего класса тесным образом связана с расширением и ускорением потоков социальной мобильности в современном обществе. Создание мобильного и одновременно стабильного общества стало возможным только тогда, когда средний класс стал весомым элементом социальной структуры. Передвижения между элементами в социальной структуре происходили и прежде, до того как средний класс стал одной из самых многочисленных социальных групп, но это была мобильность отдельных людей, способных преодолевать огромную дистанцию между малообеспеченными слоями общества и богатой, благополучной знатью. Динамичный рост производительных сил в сочетании со становлением эгалитарных политических систем создали условия, при которых восхождение по социальной лестнице обеспечивалось не только элементом случайности, удачным стечением обстоятельств, но и совокупностью личностных качеств человека — волей, интеллектом, стремлением овладевать современным знанием, а сходжение вниз по социальной лестнице — ленью, нежеланием пользоваться теми возможностями, которые предоставляло общество.

Черныш Михаил Федорович — доктор социологических наук, руководитель сектора социальной мобильности Института социологии РАН (Москва)

Некоторые ограничения на мобильность, связанные с социальными различиями, сохранились и в современном обществе: доказательством тому являются судьбы мигрантов или невысокая проницаемость перегородок между так называемым высшим классом и остальным обществом. Существуют и

управленческое
консультирование

157

1/2007

препятствия, обусловленные культурными стереотипами и мировоззренческими установками, которые либо тормозят мобильность, либо дают ей дополнительный импульс. В современном обществе названные препятствия способны повлиять на масштабы мобильности, но не могут лишить гражданина шанса повысить свой социальный статус, войти в более высокий социальный слой.

В рядах социологов нет консенсуса по вопросу о том, существовал ли средний класс в советском обществе; при всех разногласиях нельзя отрицать того факта, что в Советском Союзе можно было выделить большую (до 30 %) группу людей, вполне благополучных по меркам того времени. Как и средний класс в других странах, эта группа имела источником благополучия высокую квалификацию или высокую позицию в системе управления обществом. От среднего класса в западных странах она отличалась тем, что воспроизводила себя в рамках системы, в которой структура рынка труда, по крайней мере со стороны его потребностей, формировалась государством, приоритетными направлениями его развития. Как только советское государство перестало существовать, советский средний класс в большинстве своем потерял прежние социальные позиции. Некоторая его часть сумела вернуться к прежнему или даже более высокому уровню жизни благодаря предприимчивости, способности вопреки обстоятельствам воспользоваться теми возможностями, которые создавал молодой рос-

сийский рынок. Как и другие социальные группы, они пережили шок потери прежних социальных позиций уже в рыночную эпоху; дефолт, резкое обесценение национальной валюты ударили по всем слоям населения, но прежде всего по становящемуся среднему классу. Однако эти факторы дали толчок его трансформации.

Экономический рост, начавшийся после дефолта, создал условия для расширения корпоративного сектора, увеличения числа рабочих мест для специалистов с высшим образованием и, одновременно, придал импульс процессу внутренней дифференциации среднего класса — расслоению его на высший средний класс, имеющий стандарты жизни, сопоставимые со стандартами жизни аналогичной группы в западных странах; средний класс, имеющий уровень жизни, существенно превышающий средний российский; низший средний класс и так называемую периферию.

Это означает, что, изучая средний класс, следует сосредоточить внимание на двух взаимосвязанных аспектах — межгрупповой мобильности и мобильности внутри среднего класса, ставшей результатом его внутренней дифференциации. Пополнение среднего класса — это, за редким исключением, восходящая мобильность — переход к более сложным, интеллектуально насыщенным видам труда, более высокому уровню материального благополучия. Мобильность внутри среднего класса выступает как более сложное явление, включающее в себя как потоки

восходящей мобильности, так и нисходящее движение. Немаловажно проанализировать, как происходит мобильность: в составе группы, получающей более высокие позиции, или индивидуально, в результате собственных усилий, повышения ресурсного потенциала. Если первый вариант в большинстве случаев говорит о серьезных тектонических сдвигах, затрагивающих сами основы существования группы, то второй выступает как результирующая индивидуальных усилий на фоне стабильной системы социальных институтов.

Кроме того, в старом среднем классе — «предпринимательском слое» — карьера, как правило, не рассматривается как элемент жизненных планов. Сверхзадачей предпринимателя, особенно в трудных российских условиях, является не столько карьера, выстраиваемая в согласии с принципами иерархии, сколько сохранение бизнеса, а при благоприятных обстоятельствах — его расширение. При этом не столько должностное продвижение предпринимателя подвержено изменениям, сколько

рыночная позиция его компании, фирмы.

В настоящей статье представлены некоторые материалы исследования средних слоев российского общества, проводившегося исследовательской группой Института социологии РАН в октябре 2006 г. Подобное исследование проводилось авторской группой не впервые¹.

Основу методического инструментария исследования 2006 г. составили вопросы, использовавшиеся в предыдущих исследованиях. Тем самым были методически обеспечены сопоставимость и сравнительный анализ данных всех трех исследований (1999, 2003 и 2006 гг.), что позволило описать не только нынешнее состояние среднего класса, но и выявить динамику изменений его качественно-количественных характеристик, а, в конечном счете, понять, что с ним происходило в течение последних лет.

Исследования 2006 г. репрезентировало городское экономически активное население России по полу, возрасту, типу городских населенных

1 Еще в феврале — марте 1999 г. по заказу Представительства Фонда им. Ф. Эберта в РФ был осуществлен первый социологический опрос, основная цель которого состояла в том, чтобы выяснить, имеется ли в социальной структуре российского общества такая группа людей, которую можно было бы определить как средний класс (всего было обследовано 1 765 чел.). В июле 2003 г. состоялось повторное исследование (тема его была определена так: «Российский средний класс: динамика изменений»), было опрошено 2 106 респондентов от 18 лет и старше, проживавших во всех территориально-экономических районах страны (согласно районированию Росстата). И первое, и второе исследования основывались на сочетании двух подходов — субъективного (по «самоидентификации» — самозачислению индивида в тот или иной класс) и объективного (в рамках которого использовались критерии, независимые от мнения респондента). О результатах сравнительного анализа исследований 1999 и 2003 гг. см.: Россия — новая социальная реальность. Богатые. Бедные. Средний класс / Отв. ред. М. К. Горшков, Н. Е. Тихонова. — М., 2004.

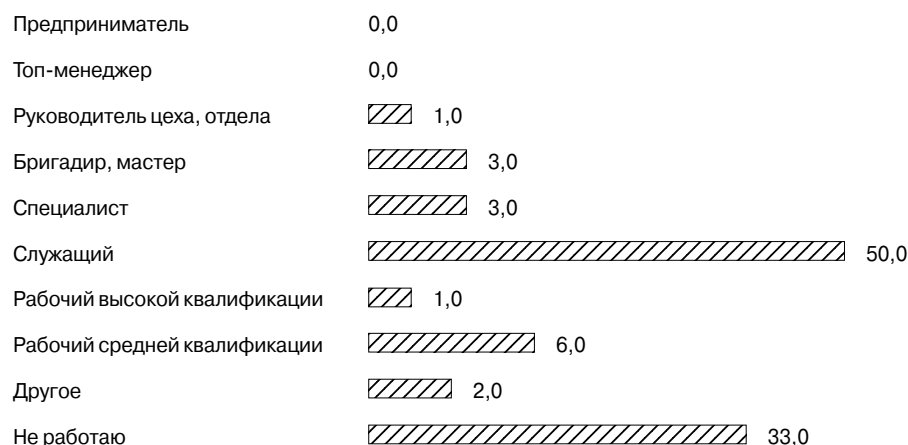


Рис. 1. Должностной (в 2001 г.) статус лиц, входивших в 2006 г. в состав среднего класса как служащие, %

пунктов определенной численности и региону проживания (выборка включала 1 750 чел.)².

Результаты исследования дают возможность увидеть, как изменялся состав среднего класса, как происходило пополнение некоторых из входящих в него подгрупп (см. рис 1).

Существенные изменения произошли, например, в группе служащих. Служащие, входящие в состав среднего класса, — это люди, имеющие хорошее образование, занятые на исполнительских должностях в частном или государственном секторах экономики, получающие зарплаты, достаточные для того, чтобы соответствовать критериям среднего класса.

К этой группе могут принадлежать исполнители в отделах бухгалтерского учета, референты, обслуживающие процесс управления предприятием, и другие конторские работники.

Как видим, за последние пять лет только половина группы служащих сохранилась на прежних социальных позициях. Другая половина имеющих этот статус пришла из других групп и слоев. Треть из них пять лет назад находилась в числе неработающих. Средний возраст тех, кто пять лет назад начал биографию с «чистого листа», равен 26 годам (средний возраст тех, кто остался на прежней позиции служащего — 36 лет). Логично предположить, что в большинстве своем

2 В 2006 г. исследованием были охвачены города Москва и Санкт-Петербург, Архангельская, Псковская, Тульская, Рязанская, Ярославская, Липецкая, Нижегородская, Оренбургская, Саратовская, Ростовская, Свердловская, Кемеровская, Новосибирская, Иркутская области, Краснодарский и Хабаровский края, а также Республика Татарстан.

это — недавние выпускники высших и средних специальных заведений, готовые заниматься рутинным трудом в обмен на устраивающую их заработную плату. Около 7 % служащих — выходцы из рабочих. Доля группы бывших специалистов или руководителей в рядах служащих невелика. Для них вхождение в ряды служащих стало бы равносильно потере статуса, если не материального, то символического. В условиях растущей экономики большинство специалистов находило возможность избежать подобного варианта.

Для служащих, принадлежащих к среднему классу, характерна высокая оценка своей позиции в социальной иерархии. Позицию пятилетней давности, оценивавшуюся по десятибалльной вертикальной шкале, они полагают равной 4,1. Для сравнения — служащие, принадлежащие к другим массовым слоям населения, оценивают ее на 3,36 баллов. Свою нынешнюю позицию служащие, входящие в средний класс, оценивают на 5,47, служащие, относящиеся к прочим массовым слоям, — на 3,62 балла. Служащие, входящие в средний класс, констатируют свою восходящую мобильность, причем согласованность оценок позволяет утверждать, что эта мобильность носит групповой характер. Служащие из прочих массовых слоев также отмечают некоторый рост своего статуса, но его масштабы гораздо скромнее. При этом служащие, находящиеся на позиции среднего класса, демонстрируют высокие социальные амбиции: достойное для себя место по десятибалльной шкале они определяют на

уровне 8,1. Для сравнения — специалисты видят достойную их ступень социальной иерархии не выше восьмой ступени (7,9).

Возникает закономерный вопрос: что, если не изменение позиции, рождает отличия в социальных оценках? Для того чтобы выяснить это, мы вычислили разницу между оценкой социальными группами собственной позиции пять лет назад и оценкой нынешнего положения на ступеньках социальной иерархии. Расчеты показали, что представления о собственной мобильности находятся под влиянием двух базовых переменных — возраста и принадлежности к среднему классу. Молодые представители среднего класса отличаются от других возрастных когорт той же группы более оптимистичной оценкой темпов своего социального продвижения. Для подобной оценки у молодых людей есть все основания: пять лет назад значительная часть молодежной когорты имела статус учащегося с неясными социальными перспективами. Оказавшись в рядах среднего класса, молодые люди имеют основание оценивать пройденный путь как значительный.

Посмотрим теперь на ситуацию со специалистами (рис. 2).

За истекшее пятилетие большинство специалистов, входящих ныне в средний класс, либо удержало, либо укрепило свои позиции. Закрытость от доминирующих потоков мобильности свойственна не только специалистам, входящим в средний класс, но и всем специалистам как самостоятельному элементу социальной структуры. В периферических слоях

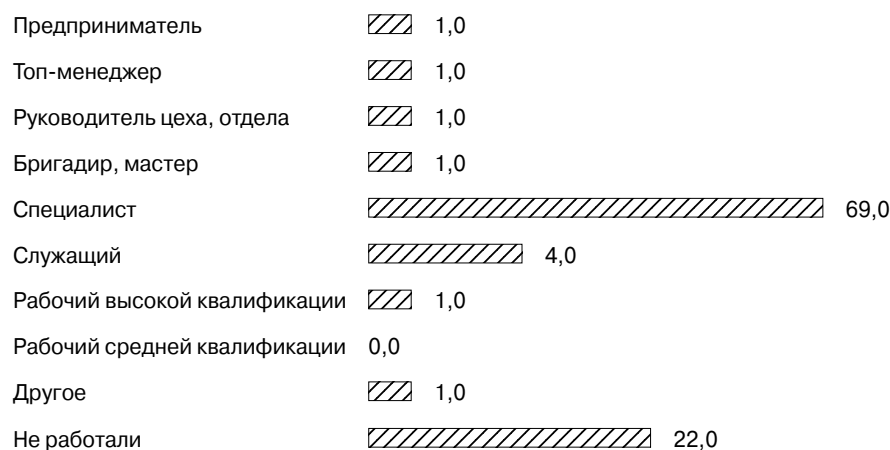


Рис. 2. Должностной (в 2001 г.) статус лиц, входивших в 2006 г. в состав среднего класса как специалисты, %

среднего класса прежние позиции сохранили 69 % специалистов, в других массовых слоях — также 69 %. Как среди представителей периферии, так и в других массовых слоях группа специалистов обновлялась, в основном, благодаря притоку выпускников высших учебных заведений: в первом случае на 19 %, во втором — на 21 %.

Как и служащие, специалисты ставят себя сегодня на более высокую ступень социальной лестницы, чем пять лет назад. Если проанализировать ситуацию в пятилетней ретроспективе, то, по мнению этих представителей среднего класса, позиция специалиста не доходила даже до срединной точки шкалы (4,53 балла). В настоящее время она превысила эту точку и стала равной 5,12 баллов. 68 % специалистов, входящих в средний класс, полагают, что за прошедшие пять лет их социальный статус вырос. У представителей перифе-

рийных слоев населения ощущения от прошедших пяти лет менее позитивные: среди них повышение статуса отметили 54 %. Среди других массовых слоев населения доля отметивших повышение и того меньше — 38 %.

Можно констатировать, что социальное самочувствие группы специалистов имело тенденцию к улучшению и что это улучшение не связано с притоком в группу выходцев из других социальных слоев. Логично предположить, что превалирование позитивных настроений в среде специалистов объясняется изменением статуса группы в целом. Косвенным образом это предположение подтверждается оценками самих специалистов: 46 % отметили повышение стандартов жизни (среди тех, кто отметил повышение социального статуса — 50 %); 15 % отметили улучшение жилищных условий, 25 % получи-

ли повышение по службе, 30 % повысили уровень образования или квалификации (причем в группе отметивших повышение статуса таковых оказалось 40 %, а в группе тех, кто считает, что ничего не выиграл, — 9 %). Повышение уровня квалификации выглядит как один из главных факторов, влияющих на оценку социального статуса.

В периферийных слоях позитивная динамика социального статуса специалистов связана, по мнению представителей данной когорты, с двумя факторами — повышением по службе (42 %) и ростом жизненного уровня (57 %). В прочих массовых слоях повышение самооценки группы связано, прежде всего, с достижениями материального плана, например, улучшением жилищных условий (32 %).

Руководители низшего звена оказались одной из наиболее неста-

бильных групп в составе среднего класса. Только треть в ней — это люди, которые работали на подобных должностях пять лет назад (рис. 3). Ключевой причиной, вызвавшей столь существенные ее изменения, стал экономический кризис 1990-х гг.

Базовый эшелон управления оказался наиболее уязвимой частью наемных работников, занятых на приватизированных предприятиях. В ситуации, когда многие предприятия либо остановились, либо функционировали в неполную силу, многим мастерам, бригадирам пришлось менять специальность, уходить в другие, активно развивающиеся отрасли — торговлю или сферу обслуживания. Как только промышленный сектор вышел из кризиса и вошел в фазу роста, он сразу почувствовал острую нехватку кадров в базовом звене управленческой иерархии. Как видно из результатов исследования, решать

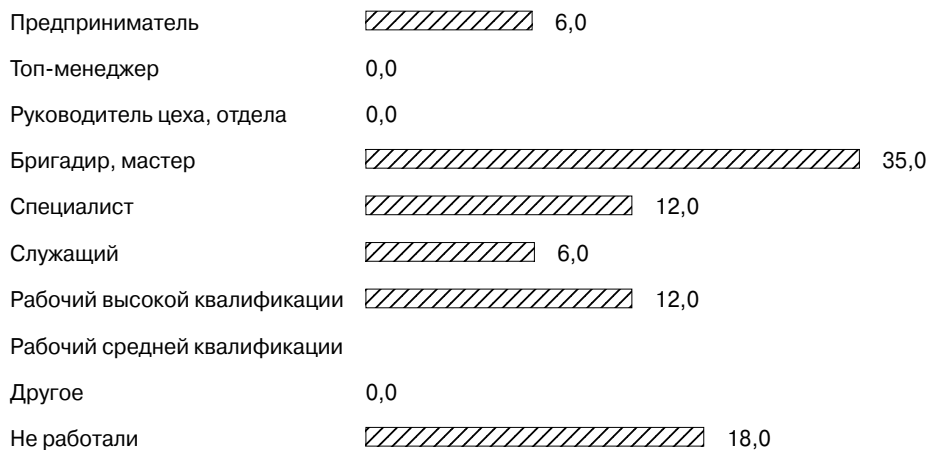


Рис. 3. Должностной (в 2001 г.) статус лиц, входивших в 2006 г. в состав среднего класса как представители низшего звена управления, %.

проблему приходилось тремя способами — повышением заработной платы для тех, кто остался, продвижением на руководящие позиции рабочих высокой и средней квалификации и привлечением на руководящие должности выпускников высших и средних учебных заведений. Незначительную часть вакансий соглашались заполнять специалисты. Около 5 % группы составили те, кто пять лет назад занимался частным предпринимательством.

Для группы управленцев низового уровня — «смотрителей производства», как их еще иногда называют — характерно признание того факта, что за последние пять лет их социальный статус заметно вырос. Свой статус пятилетней давности, определяемый с помощью десятиступенчатой шкалы, они оценили на 3,76 балла, нынешний — на 5,88. «Смотрители», принадлежащие к периферийной группе населения, также констатируют повышение статуса, но (и это примечательный факт) определяют свой прошлый статус более высоко (4,67), а нынешний — более низко (5,29). В прочих массовых слоях оценки статуса также свидетельствуют о социальном продвижении, но масштабы его значительно скромнее: 3,00 — пять лет назад и 3,67 — в настоящее время. Рост статуса «смотрители» связывают со следующими жизненными факторами: повышение стандартов жизни (79 %), улучшение жилищных условий (43 %), повышение по службе (50 %), покупка дорогостоящих вещей (43 %). В периферийной группе изменения статуса увязывались, прежде всего, с улучшением матери-

ального положения (60 %) и повышением по службе (40 %).

Лишь условно можно говорить о мобильности руководителей высшего и среднего звена, входящих в средний класс. Только 53 % тех, кто принадлежал к этой группе пять лет назад, сохранили прежние позиции, 26 % мигрировали в группу специалистов, 8 % ушли в группу руководителей более низкого уровня (рис. 4). При том, что эта группа пережила ощутимые потери, она в настоящее время на 85 % состоит из тех, кто и пять лет назад занимал ту же или аналогичную должность. На первый взгляд, подобный вывод кажется парадоксальным. Подъем экономики должен, казалось бы, создавать все больше вакансий на верхних этажах управления, способствовать увеличению численности квалифицированных руководителей. В реальности же оказывается, что группа живет в режиме сужения социальной базы, почти полностью воспроизводит себя, определяя часть тех, кто ранее к ней принадлежал, в более низкие социальные слои. Масштаб исследования ограничен и не позволяет изучить эту тенденцию более подробно. Можно лишь выдвигать предположения и пытаться находить для них подтверждение в данных государственной статистики.

Уменьшение числа руководителей может рассматриваться как результат укрупнения форм хозяйственной деятельности. Крупных компаний, холдингов, объединений в российской экономике становится больше, предприятий малого и среднего бизнеса — меньше. Многие из предприятий, существовавших в

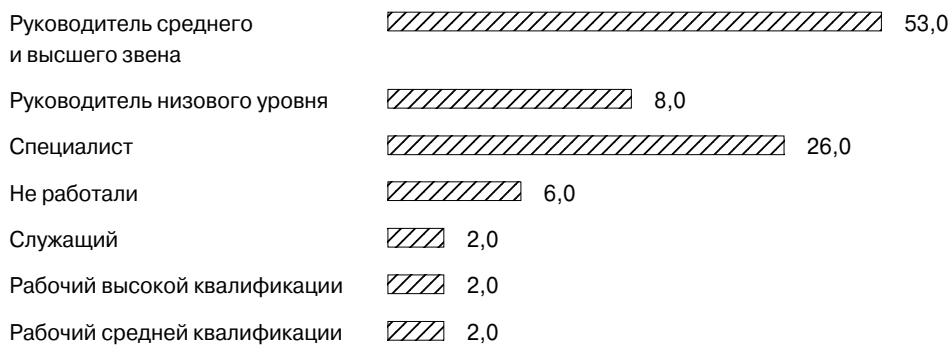


Рис. 4. Должностной (в 2001 г.) статус лиц, входивших в 2006 г. в состав среднего класса как руководители высшего и среднего звена, %

1990-е гг., не выдержали конкуренции с возрождающимися крупными компаниями или зарубежными производителями, наводнившими российский рынок готовой продукцией. Руководители малого и среднего бизнеса не обладали ресурсами, достаточными для оказания сопротивления нарастающему бюрократическому давлению. Часть руководителей малого бизнеса предпочла отказаться от самостоятельности в пользу стабильности, которую давала занятость на менее высоких должностях в больших компаниях.

Руководители, как и другие группы, входящие в состав среднего класса, отметили, что за последние пять лет их социальный статус вырос. В пятилетней ретроспективе менеджеры оценили свой статус как равный 4,32 по десятиступенчатой шкале, сегодня эта оценка выросла до 5,85 баллов. Достойной для себя руководители считают восьмую ступень социальной иерархии.

Среди предпринимателей наблюдается ситуация, имеющая нема-

ло общего с положением в рядах специалистов и руководителей.

Как видно (рис. 5), нынешняя генерация предпринимателей на 70 % состоит из тех, кто находился в данной нише пять лет назад. Самостоятельность, которую предприниматели сумели сохранить в течение последних пяти лет, была для них в прошлом и является сейчас основой для высокой самооценки. Определяя свое место в общественной иерархии пятилетней давности, предприниматели выбрали позицию более высокую, чем любая другая социальная группа, — 4,76. Свой сегодняшний статус они оценивают на 5,86 — выше, чем служащие, специалисты или руководители среднего звена. Подобная оценка обусловлена достижениями последних пяти лет: 71 % из них повысил уровень своего благосостояния, 33 % улучшили жилищные условия, 43 % открыли новые предприятия, позволившие расширить масштабы деятельности. Необходимо отметить, что достижения, которые констатируют предприниматели,

Предприниматели		70,0
Руководитель среднего уровня		5,0
Рабочий высокой квалификации		5,0
Не работали		5,0

Рис. 5. Должностной (в 2001 г.) статус лиц, входивших в 2006 г. в состав среднего класса как предприниматели, %

редко включают в себя повышение уровня квалификации или образования (лишь каждый десятый).

Важные аспекты мобильности среднего класса раскрываются в отраслевой мобильности. Для того, чтобы данные отраслевого распределения не рассыпались на мелкие фрагменты, мы обобщили их в три направления деятельности — сферу материального производства, включающую в себя промышленность и сельское хозяйство; сферу нематериального производства, охватывающую производство услуг и духовное производство (производство информации и культурных образцов, включая науку, образование, средства массовой информации, рекламу), и сферу управления.

В настоящее время структура среднего класса в разрезе упомянутых направлений выглядит следующим образом:

заняты в сфере материального производства	23 %
в сфере духовного производства и производства услуг	61 %
в сфере управления	16 %

Для сравнения отметим, что прочие массовые слои населения на 52 % состоят из тех, кто занят в сфере материального производства, на 42 % — из работников нематериальной сферы и только на 3 % — из занятых в сфере управления. Факт принадлежности большинства к сфере нематериального производства подтверждает тенденцию нарастающей закрытости профессиональных групп.

Необходимо подчеркнуть, что в современном обществе стратегия социального закрытия группы реализуется, как правило, неявным, непрозрачным образом. Вряд ли найдется властный институт, готовый открыто заявить о том, что значительная, если не большая часть населения, лишена возможности присоединиться к благополучному слою населения. Ограничения, если они существуют, чаще всего принимают форму квалификационных требований, предъявляемых к тем, кто стремится преодолеть барьер между группами, форму определенных лингвистических или культурных кодов, с помощью которых претенденты подразделяются на «своих», приемлемых для группы, и «чужих», обреченных остаться вне ее, административных и рыночных препятствий.

Таблица 1

Сферы занятости в 2001 г. тех, кто в 2006 г. входил в сферы занятости среднего класса, %

Сфера занятости в 2001 г.	Сфера занятости в 2006 г.		
	Материальное производство	Нематериальное производство	Управление
Материальное производство	74,0	4,0	7,0
Нематериальное производство	10,0	72,0	7,0
Управление	1,0	2,0	61,0
Не работали	16,0	22,0	25,0

К последним относится, к примеру, необходимость регистрироваться в больших городах, где сконцентрированы предприятия сферы нематериального производства, а также высокая, запретительная стоимость жилья в больших городах РФ, ограничивающая приток в них выходцев из малых городов России.

Большая часть тех, кто сегодня занят в сфере управления, работали в той же отрасли и пять лет назад. Наиболее активно пополняли данную группу те, кто пять лет назад принадлежал к группе неработающих, т. е. выпускники высших учебных заведений. Сфера материального производства оказалась даже более устойчивой, чем сфера управления: семь из десяти человек работали в ней и пять лет назад. В этой сфере также наблюдается приток молодых специалистов, выпускников высших учебных заведений. Если учесть тот факт, что сфера нематериального производства почти в четыре раза больше, чем сфера управления, то становится ясно, что именно в отрасли нематериального производства направлялся

самый значительный приток молодежи. Для сравнения отметим, что в сфере материального производства доля выходцев из группы неработающих меньше, чем в других. Рассматривая эту цифру, следует принять во внимание относительный вес этой сферы в структуре занятости среднего класса, равный четверти от всей совокупности.

Симптоматично, что названные сферы нечасто пересекаются в потоках мобильности. Люди, занятые в сфере материального производства, как правило, продолжают работать в ней, даже несмотря на серьезные подвижки в экономике и обществе. Аналогичным образом сфера нематериального производства, развивающаяся динамичнее всех остальных, редко сообщается на уровне мобильности со сферой материального производства. Несколько более открытой для соседних групп выглядит сфера управления, однако и здесь момент преемственности социальных позиций сильнее, чем момент обновления. Косвенным образом полученные данные подтверждают уже упо-

минавшие тенденции — тенденцию нарастающей закрытости социальных групп и связанную с ней тенденцию профессионализации, ограничивающую доступ к той или иной сфере деятельности жесткими требованиями.

Подводя итоги сказанному, целесообразно остановиться на следующих важных характеристиках, свойственных мобильности среднего класса. Во-первых, необходимо отметить его неоднородность в том, что касается внутренней структуры и, соответственно, источников, из которых он черпает пополнение. Наиболее часто каналы мобильности связывают друг с другом специалистов и руководителей. Обе группы устанавливают правила, блокирующие приток претендентов на вхождение в эти группы в обход существующих институтов — таких, к примеру, как система высшего образования. Следует ожидать, что по мере развития экономики степень закрытости этой части среднего класса будет увеличиваться.

Немалую степень закрытости демонстрирует и группа предпринимателей. Степень ее закрытости нарастает по мере того, как в российской экономике изменяются правила игры, в результате слияний и поглощений на первый план выходят крупные компании, стремящиеся к монопольному положению на рынке. Ни в одной из отраслей этот процесс не заметен так, как в торговле, где малые предприятия, магазины вынуждены закрываться под давлением крупных сетевых структур, обладающих не только мощной инфраструктурой, но и более высоким потенциа-

лом договороспособности в отношениях с властями. Следует обратить внимание на тенденцию восходящей мобильности, формируемую дефицитом рабочей силы в производящих отраслях экономики. Выбитое кризисом 1990-х гг. среднее звено управления восстанавливается за счет обновления кадров путем кооптации. Аналогичная тенденция наблюдается и в отношении рабочих специальностей. Многие российские предприятия испытывают дефицит квалифицированных рабочих кадров и пытаются «заполнить лакуну» за счет высоких заработных плат, социального пакета для наемных работников. Логично предположить, что в обозримой перспективе структура среднего класса будет меняться за счет притока в него высококвалифицированных, высокооплачиваемых рабочих.

Существенные изменения претерпевает и соотношение в рядах среднего класса «старой» и «новой» его компоненты. «Старый» средний класс, несмотря на популярность идеи самостоятельного труда, становится все малочисленнее. Новый, напротив, усиливается и увеличивается. Подобная ситуация налагает значительные ограничения на масштаб и направление потоков мобильности: стандартным для общества и, прежде всего, молодого поколения становится биографический план, ориентированный на упорядоченную мобильность в рамках бюрократических иерархий. Наиболее мощным фактором формирования среднего класса является динамичное развитие сферы нематериального производства и,

прежде всего, сферы услуг. Отчасти это — результат развития рынков, характерного для большинства стран, переходящих на рыночные рельсы, отчасти — симптом слабости производящего потенциала страны, пережившего тяжелый кризис в начале-середине 1990-х гг.

Наконец, результаты исследования свидетельствуют о том, что вхождение в средний класс неизменно приводит к повышению социальной

самооценки. Причины, обусловившие подобный рост, могут быть в разных группах разными: специалисты могут гордиться более высоким уровнем квалификации, руководители низшего звена — улучшением материального положения, руководители более высокого уровня — достижениями карьеры. Общим для всех становится осознание тех возможностей, которые предоставляет экономический рост в рыночной экономике.

НЕЙРОЛИНГВИСТИЧЕСКОЕ ПРОГРАММИРОВАНИЕ: ИСТОРИЯ И ИНСТРУМЕНТАРИЙ

ЧИМАРОВ С. Ю.

Чимаров Сергей Юрьевич — доктор исторических наук, профессор, заведующий кафедрой связей с общественностью Северо-Западной академии государственной службы

Нейролингвистическое программирование (НЛП) как форма прикладной психологии возникла в начале 1970-х гг. Выступая в качестве прикладной комплексной научной дисциплины, образовавшейся на стыке лингвистики, психологии, культурологии и социологии, НЛП обеспечивает PR, рекламу и маркетинговую деятельность специальными теоретическими разработками и практически рекомендациями. Кроме того, НЛП включает в себя знания и приемы, необходимые для успешного межличностного, делового общения, коммуникационного менеджмента. Применение НЛП позволяет внедрять необходимые для нужд организации стереотипы мышления и поведения целевых потребителей и представителей остальных контактных общественных групп, добиваться от них нужных психологических реакций и конкретных действий¹.

Термин «нейролингвистическое программирование» состоит из трех элементов.

Нейро (древнегреч. нейрон — нерв) — исходит из постулата, что все поведение человека есть результат неврологических процессов. Нейрология изучает разум и процессы мышления.

Лингвистическое (лат. лингва — язык) — акцентирует наше внимание на том, что нервные процессы являются репрезентативны-

¹ Общественные связи. Реклама. Маркетинг. Нейролингвистическое программирование. Оперативный словарь-справочник / С. В. Ильинский. — М.: АСТ: Восток-Запад, 2006. С. 204.

ми, упорядоченными и находят свое воплощение в определенных стратегиях нашего повседневного языка и коммуникативных систем. Лингвистика исследует то, как человек использует язык и каково его влияние на формирование личности.

Программирование — указывает на целенаправленность воздействия и наличие определенной программы достижения цели.

«НЛП — это искусство и наука о личном мастерстве. Наука — потому, что существуют определенные закономерности, стратегии того, как быть мастером. И этому мастерству можно научить других людей. Искусство — потому, что каждый человек в эти стратегии будет вкладывать себя, свою личность — т. е. каждый будет мастером по-своему», — замечает известный российский практик НЛП А. Любимов².

Основоположниками НЛП считаются американские исследователи из университета Калифорнии Ричард Бендлер и Джон Гриндер. Р. Бендлер, будучи студентом математического факультета, увлекался компьютерами и проявил завидный интерес к аудио- и видеокассетам записей семинаров известных американских психотерапевтов Фрица Перлза и Вирджинии Сатир.

Ф. Перлз (1893–1970) в 1940-е гг., окончательно отойдя от теории психоанализа, начал генерировать новые идеи, впоследствии получившие свое научное воплощение в ме-

тоде «гештальттерапии». Перлз был одним из первых психотерапевтов, выдвинувших систему идей представления — визуального, звукового и кинестетического (телесного). Кроме того, Перлз являлся сторонником модели частей личности и считал, что одной из конечных целей терапии является гармоничное воссоединение этих частей.

В. Сатир (1916–1988) как психотерапевт начала работать в Чикаго, где занималась проблемами алкоголиков и бездомных. В начале 1960-х гг. она переезжает в Калифорнию и вместе с Джоном Джексоном и Джулиусом Рискиным основывает Институт ментальных исследований в Пало-Альто. В 1972 г. В. Сатир лично знакомится с Р. Бендлером и Дж. Гриндером и начинает с ними активно сотрудничать.

Р. Бендлер (род. 1950) обнаружил, что копируя определенные аспекты поведения Ф. Перлза и В. Сатир, он начинает оказывать на окружающих его людей определенное воздействие. Тогда он решает создать студенческую научную группу гештальттерапии. Способностями Бендлера заинтересовался профессор лингвистики Дж. Гриндер (род. 1940). Вскоре Гриндер, опираясь на поддержку некоторых других ученых, разрабатывает «Новый кодекс» НЛП. В итоге, благодаря совместным усилиям, прежде всего Р. Бендлера и Дж. Гриндера, в оформленном виде

² Любимов А. НЛП: мастерство коммуникации. — СПб.: Питер, 2003. С. 11–12.

появляются первые модели, стандарты и приемы НЛП.

Итак, формирование модели НЛП изначально базировалось на изучении Р. Бендлером и Дж. Гриндером поведения и коммуникационных моделей признанных экспертов и людей с высокими интеллектуальными достижениями в различных областях человеческого знания. В число таких экспертов и людей-интеллектуалов, помимо Ф. Перлза и В. Сатир, входили М. Эриксон, Г. Бейтсон и А. Коржибски.

Милтон Эриксон (1901–1980) в возрасте 18 лет перенес полиомиелит и до конца жизни был прикован к инвалидному креслу. Являясь признанным авторитетом в сфере терапевтического воздействия гипноза, М. Эриксон «подарил» нейролингвистическому программированию свои языковые шаблоны, которые и вошли в НЛП под названием «моделей Милтона».

Грегори Бейтсон (1904–1980) — британо-американский антрополог, исследователь вопросов социализации, лингвистики и кибернетики. Именно его работы в области потенциала множественных перспектив, кибернетической эпистемологии и антропологии легли в основу НЛП, а сам образ мышления Г. Бейтсона ока-

зал огромное влияние на подход Р. Бендлера и Дж. Гринлера к моделированию модели общения.

Альфред Коржибски (1879–1950) в период первой мировой войны служил офицером разведки российской армии. После ранения переехал в Канаду, а затем в США. Являясь основателем общей семантики, А. Коржибски первым в 1933 г. употребил словосочетание «нейролингвистический». Он также утверждал, что «карта — это еще не территория», т. е. карта (язык) не является тем, что на карте отражено (опыт). Слова не являются предметами, которые они обозначают. Слова только формулируют структуру опыта.³

Основатели НЛП пришли к выводу, что каждый человек имеет предпочтительный метод переработки информации, который в целом подходит под одну из трех категорий: визуальную, аудиальную и кинестетическую.

«Так называемые „суперкоммуникаторы“ предпочитали использовать три метода в равной степени, нежели чем сосредоточиваться на одном. Они также были способны переходить от одного метода к другому, чтобы соответствовать или отображать коммуникативный стиль другого человека», — замечает Салли Диммик⁴.

³ О'Коннор Дж. НЛП: Практическое руководство для достижения желаемых результатов. — М.: ФАИР-ПРЕСС, 2005. С. 286.

⁴ Диммик С. Успешная коммуникация через НЛП. Руководство для инструкторов. — М.: КСП+, 2003. С. 14.

Исследуя мастерство терапевтической эффективности, родоначальники НЛП и их последователи разработали целую обойму инструментария нейролингвистического программирования. Тезисное освещение самого инструментария (22 рецепта)⁵ позволит получить некоторое общее представление о направленности нейролингвистического программирования.

1. *Якорь* — любой стимул, провоцирующий реакцию, стимул, изменяющий состояние человека. Якорь может быть связан с любым сенсорным сигналом — зрительным, слуховым, кинестетическим, обонятельным или вкусовым. Якоря запускают ассоциации или воспоминания и приводят человека в ресурсное (подъем) или безресурсное (упадок) состояния.
2. *Ассоциация и диссоциация*. Ассоциативность предполагает присутствие внутреннего опыта и предусматривает различные позиции по отношению к одному и тому же опыту. Диссоциированность предполагает индифферентное задействие чувств человека, «полезно иметь способность отстраниться, взглянув

на себя со стороны, с диссоциированной точки зрения»⁶.

3. *Поведенческая гибкость* предусматривает наличие набора способов реагирования на что-то или возможность выбора определенного образа действия.
4. *Категоризация* подразумевает процесс соединения единиц информации по блокам и по уровню обобщения в конкретном блоке. Категоризация помогает человеку структурировать свое мышление и оперировать большим количеством информации.
5. *Притягательное будущее* есть репрезентация будущего состояния человека или его опыта. В силу своей реалистичности, образного представления и энергии представления возможное будущее неизменно влечет человека. Оно дает человеку ощущение будущего в настоящем и определяет мотивацию его к определенным действиям в целях обязательного наступления желаемого результата.
6. *Контрастный анализ* включает в себе сравнение и противопоставление двух процессов, имеющих некоторые общие элементы, но различные исходы. Например: спокойный ход служебного совещания, которое

⁵ См.: Макдермот Я., Яго В. Введение в НЛП. — М.: Изд-во ЭКСМО, 2003; Бавистер С., Викерс А. Основы НЛП: Успех в профессиональной, общественной и личной жизни. — М.: ФАИР-ПРЕСС, 2005; Гриндер Дж. Шепот по ветру. Новый код в НЛП. — СПб.: Прайм-Еврознак, М.: Олма-ПРЕСС, 2005; Коннира А., Стив А. Сердце разума: реализация внутренней способности к изменению с помощью НЛП. — СПб.: Прайм-Еврознак, М.: Олма-ПРЕСС, 2005; Коннира А., Стив А. Измените свое мышление и воспользуйтесь результатами НЛП. — СПб.: Прайм-Еврознак, М.: Олма-ПРЕСС, 2004.

⁶ См.: Макдермот Я., Яго В. Указ. соч. С. 3.

вчера закончилось конфликтом. Контрастный анализ позволяет выявить «значимое различие» или «различие, создающее различие».

7. *Критерии и критериальные эквиваленты.* Под критерием понимается стандарт, который человек использует для оценки, и обычно формулируемый с помощью значимых слов, выражающих абстрактные понятия, такие как порядочность, уважение, достоинство, счастье, дружба и т. д. Соблюдение критерия определяется конкретными формами поведения, именуемыми в НЛП «критериальными эквивалентами». Нередко поведенческая реакция бывает идиосинкретичной (т. е. уникальной, индивидуальной) и непредсказуемой, т. е. не всегда совпадает с ожидаемой реакцией.
8. *Диснеевская стратегия креативности* предназначена для формирования мечтаний человека и обеспечения для них максимального шанса превращения в реальность. Стратегия названа именем Уолта Диснея (1901–1966), американского кинорежиссера, художника, продюсера, использовавшего при командной разработке идею интегрального сочетания трех ролей: мечтателя, реалиста, критика. Как правило, люди отдают предпочтение одной из вышеназванных ролей: критик — «убийца энтузиазма»; мечтатель — «витают в облаках»; реалист — «знает, как подойти к делу».

9. *Экологический контроль* предполагает целесообразность рассмотрения последствий определенного курса действий еще до того, как человек реально его осуществил. Если экология изучает регулирование влияния организмов друг на друга и на среду, то экологический контроль в НЛП предусматривает необходимость реального исследования предполагаемых действий человека, их влияние на всю палитру взаимоотношений и множество взаимосвязанных систем в его жизни. Человек представляет собой систему, включающую в себя биологическую, интеллектуальную и эмоциональную подсистему.
10. *Ориентация по движению глаз.* Направление неосознаваемых движений глаз людей в момент их размышления в значительной степени зависит от того, какую репрезентативную систему они используют. Наблюдение за неосознанным движением глаз облегчает человеку направленный доступ к конкретной репрезентативной системе: он знает, куда следует смотреть, в самом буквальном смысле. При желании человек может реально научиться стать более визуальным, слуховым или кинестетическим.
11. *Фрейминг.* Любая рамка, устанавливая границы образа, акцентирует внимание на определенных качествах картины. Любая установка нашего мышления аналогично может служить рамкой

или фреймом (англ. фрейм — рамка). Фрейминг выступает для человека в качестве способа определить «место» опыта, т. е. позволяет осмыслить его. Рефрейминг позволяет изменять значение переживания или события, помещая его в другую рамку. В итоге человек начинает видеть вещи в другом ракурсе, а новая интерпретация переживания или события приводит к новым выводам, оценкам и чувствам.

12. *Логические уровни* выступают в качестве способа определения структур и паттернов⁷, помогают человеку понять, какие именно темы для него важны или что происходит. Логические уровни дают человеку понимание и ответ на вопросы:

- с какого рода информацией он имел дело?
- откуда происходит проблема?
- на каком уровне проблема переживается или исходно проявляется?
- что в реальности меняется от решения проблемы?
- на каком уровне целесообразно проводить взаимодействие или вмешательство?

13. *Метамодель* раскрывает для человека три способа осмысления его личного опыта и приходящей к нему информации:

- вычеркивание — устранение информации;
- генерализация — выведение широких или универсальных формулировок на основе лишь ограниченных данных;
- искажение — выделение смысла на основе доли информации и игнорирование ее остальной части.

Взгляд на происходящее с позиции метамодели позволяет восстановить недостающие звенья в общем понимании картины мира, явления и т. п., подвергнуть сомнению неоправданные генерализации и создать новые значения взамен вычеркнутых или искаженных.

14. *Метапрограммы* выступают в качестве паттерн классификации информации, в роли фильтров, т. е. позволяют отфильтровать малозначимое и уделять особое внимание наиболее значимой информации.

15. *Моделирование* является основой НЛП и выступает как результат поиска ответа на вопрос: как они это делают? Моделирование позволяет выяснить, каким именно образом ведут себя люди в конкретной ситуации. Моделирование делает возможной передачу знания и составляет основу обучения.

⁷ Паттерн — систематически повторяющийся, устойчивый элемент (фрагмент) или последовательность элементов (фрагментов) поведения.

⁸ Коучинг — процесс, в котором коучер и его клиент или обучаемый вовлечены в одно и то же дело, процесс совместной работы, направленный на достижение целей обучаемого. Коучинг — слово, означающее нечто близкое к тренерству, но с той разницей, что в коучинге ставятся цели более личного характера.

16. *Ориентация на результат: условия хорошей формы.* Коучинг⁸ НЛП нацелен на то, чтобы помочь человеку достичь своих целей, при этом необходимо, чтобы формулировка цели соответствовала ряду условий. В НЛП эти условия именуются условиями хорошей формы. Ориентация на результат помогает человеку формулировать свои цели так, чтобы у него была максимальная возможность их достижения.
17. *Следование и ведение.* Этимологическое значение термина «следование» заключено в движении за другим, след в след. В НЛП следование и ведение понимается метафорически, т. е. как признание другого. Человек подражает позе, манере, уровню энергии другого человека, употребляет сходные метафоры и язык репрезентативных систем. Следование и ведение дает человеку необходимую основу для успешного взаимодействия с другими.
18. *Принятие различных перцептивных позиций.* Восприятие человеком любых переживаний и любого опыта зависит от его позиции восприятия. НЛП выделяет три позиции восприятия. При *первой позиции* человек воспринимает через собственное «я», смотрит своими глазами, оценивает вещи с собственной точки зрения. *Вторая позиция* означает нахождение в «чужой шкуре»: человек представляет мир глазами
- другого человека. *Третья позиция* подразумевает восприятие события с точки зрения заинтересованного наблюдателя — будучи «мухой на стене», вы имеете доступ к видению и комментариям собственного «внутреннего мудреца»⁹. Возможность принятия различных перцептивных позиций дает возможность видеть картину мира с различных ракурсов и получать информацию разностороннего плана.
19. *Раппорт* — достижение гармонии, согласованности чувств, ощущений, общего мировосприятия в общении. Человек контактирует с другим, находясь внутри его модели мира. Раппорт не означает согласие. Можно не соглашаться с собеседником, но тем не менее находиться с ним в раппорте. Раппорт создает основу для взаимодействия с другими людьми.
20. *Репрезентативные системы.* Мы получаем информацию о мире посредством своих пяти чувств, однако, в целях внутренней репрезентации окружающего мира человек использует гораздо больше пяти чувств. Он способен создавать в своем воображении оригинальные картинки, воспроизводить или отображать речь, воображать физические ощущения, вкусы, запахи и т. д. В НЛП весь механизм сложных внутренних процессов и условия их зарождения именуют репрезентативными системами. В ряде слу-

⁹ Макдермот Я., Яго В. Указ. соч. С. 94.

чаев эти системы называются модальностями, поскольку каждая представляет собой определенный модус или способ внутреннего оперирования данными, получаемыми человеком из внешнего мира.

21. *Сенсорная восприимчивость* связана с уровнем придания человеком значения информации, поступающей к нему от его органов чувств. По мере обострения реакции человека на окружающий мир происходит возрастание сенсорной восприимчивости. Сенсорная восприимчивость дает нам возможность получать больше удовлетворения от жизни, эффективнее учиться и оказывать большее влияние на других.
22. *Субмодальности*. Пять органов чувств в НЛП именуют «модальностями», поскольку каждый орган представляет собой модус или способ переработки информации. Зрение включает визу-

альную переработку. Слух — аудиальную. Ощущение — кинестетическую. Запах — обонятельную. Вкус — вкусовую. Наряду с вышеотмеченными основными категориями существуют так называемые субмодальности, заключающие в себе отдельные способы описания или детализации описания внутри определенной модальности.

Разделяя идеи конструктивизма, нейролингвистическое программирование исходит из того, что человек является не пассивным реципиентом окружающего мира, а выступает в качестве активного созидателя этого мира. Нейролингвистическое программирование признает реальность бытия вне нашего восприятия, и эту реальность человек, в том числе с помощью технологий НЛП, может и должен познать. «НЛП — это голограмма. Вы можете посмотреть на нее под любым углом и построить цельную картину»¹⁰.

¹⁰ О'Коннор Дж. Указ. соч. С. 7.

предыдущих периодов истории это должны быть не политики, которые не компетентны в данном вопросе, а научные эксперты.

В ст. 37 определено понятие «эротические издания». «Под средством массовой информации, специализирующимся на сообщениях и материалах эротического характера, для целей настоящего закона понимаются периодическое издание или программа, которые в целом и систематически эксплуатируют интерес к сексу».

Формулировка «в целом и систематически эксплуатируют интерес к сексу» не поддается разъяснению.

В ст. 47 определены права журналиста, где в п. 9 указано, что «журналист имеет право излагать свои личные суждения и оценки в сообщениях и материалах, предназначенных для

распространения, за его подписью». Поскольку журналист не является специалистом во всех сферах общественной жизни, его «личные суждения и оценки» могут быть ошибочными и способствовать мифологизации общественного сознания. Результатом мифологизации могут стать не прогнозируемые девиантные формы социального действия или социального бездействия.

Средства массовой информации и, в частности, телевидение формируют и управляют общественным сознанием. СМИ могут формировать как социокультурные нормы жизни и нормы социального действия, так и антинормы, модели асоциального действия. Во избежание последнего необходима законодательная база, опирающаяся на научно обоснованные критерии качества.

ОПТИМИЗАЦИЯ МАССОВЫХ ПРЕДСТАВЛЕНИЙ О СОЦИАЛЬНЫХ КЛАССАХ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

СТЕПАНОВ А. И.

Александр Игоревич Степанов — кандидат технических наук, сотрудник кафедры философии культуры и культурологии Санкт-Петербургского государственного университета

К факторам, определяющим социальную ситуацию, относят как объективные (к примеру, характер и состояние экономики, реальную социальную стратификацию), так и субъективные, включая идеологические. Предметом настоящей работы является одна из групп идеологических факторов, а именно — массовые представления о классовой структуре, точнее, их «формульное» выражение в т. н. классовых идеологемах.

Сегодня стал трюизмом тот факт, что реальная социальная структура и общественные представления о ней, как правило, не совпадают. Выяснение первой — одна из задач социологии, вторые — формируются в современную эпоху под влиянием идеологий. Более сорока лет назад Клиффорд Гирц подверг критике распространенное в научных кругах пренебрежительное отношение к идеологии и призвал к беспристрастному анализу этой сферы коллективных шаблонов и символов¹. В научных моделях социальной стратификации задействован целый ряд факторов и критериев (деление по размеру собственности и дохода, роду занятий и уровню образованности, этнической и конфессиональной принадлежности, политическим склонностям, гендерному и возрастному признакам, проживанию в различных географических зонах и др.), учитывается дина-

¹ Гирц К. Идеология как культурная система // Новое литературное обозрение. 1998. № 29. С. 7–38.

мичность процессов; сами модели варьируются от одной школы или автора к другим. Массовым представлениям о социальных классах, напротив, свойственна упрощенность, а также неизменность на достаточно длительных хронологических отрезках. Стереотипность представлений обусловлена тем, что они формируются не столько благодаря сознательному анализу, сколько привычке рассматривать их с определенной точки зрения, в связи с чем говорят об их «догматичности». При этом уверенность масс в существовании конкретного социального членения обладает реальной формообразующей силой.

В патриархальных обществах такая догматичность находила выражение в том, что существовавшее тогда кастовое или сословное деление возводилось к божественным основаниям, а в обществах модернистских религиозное основание замещено идеологическим. Идеологические формы сознания также не чужды догматичности, но заметно рациональнее и инструментальнее прежних.

Несмотря на то, что природа символической сферы многозначна, в коллективных представлениях о классах могут быть выделены ключевые структуры — классовые идеологемы или шаблоны. К таковым относятся бывшее официальное деление «*рабочие—крестьяне—интеллигенция*» (вариант: *служащие*)» и ныне бытующая структура «*богатый—средний—бедный классы*». Первая схема — продукт

коммунистической доктрины о рабоче-крестьянском государстве и ее эволюции (в условиях НТР интеллигенция из «социальной прослойки» превратилась в полноценную группу). Схема вторая — дериват традиционной оппозиции богатства и бедности, дополненной промежуточным звеном. Изменение идеологического облика России сопровождалось сменой классовой идеологемы.

Большинством идеологий в процессе самообоснования используются в той или иной мере научные данные. Так, ключевой критерий, по которому производилось деление на рабочих, крестьян и интеллигенцию — род занятий (соответствовавший доктринальному «государству трудящихся»), а в совокупности «богатый—средний—бедный классы—классы» — размер собственности и дохода (модель «общества потребления»). При этом, применительно к обеим идеологиям справедливо высказывание П. Бурдьё о социальном делении: они «функционируют одновременно как принцип видения и деления, как категория восприятия и оценивания, короче, как ментальная структура»².

Соответственно, симплификация, присущая классовым идеологиям, содержит не только когнитивный аспект (адаптация к «примитивности» массового восприятия), но и аксиологический, мобилизующе-волевой: внедрение в общественное сознание определенной мотивации. При этом ведущие модернистские идеологии — либеральная и марксист-

² Бурдьё П. Социология политики. — М., 1993.

стская — декларируют равенство граждан независимо от места проживания, национальности и вероисповедания, пола и возраста и т. д., поэтому большинство критериев стратификации, интересующих социологов, игнорируется в классовых идеологемах.

Если в социумах современного типа, по сравнению с закрытыми, существенно возрастает реальная социальная мобильность, то в рамках идеологических доктрин выбор классовой принадлежности зависит уже только от воли и усилий каждого гражданина. Так, в СССР отсутствовали официальные идеологические препятствия для превращения крестьянина в рабочего и обратно, для получения образования (переход в разряд интеллигенции, или служащих). Схема «богатого—среднего—бедного классов» также подразумевает право каждого неограниченно изменять свое финансовое и имущественное состояние. Отмена привязки каждого человека к жесткому словесному маркеру предоставляет определенную реальную и воображаемую свободу, сопровождается включением в процесс его классовой самоидентификации *имагинативных моментов* (как проективных, так и относящихся к настоящему). Включение имажинации — причина и следствие идеологичности классового деления.

Принятая классовая модель, во-первых, служит формой представления общества о себе самом, т. е. под-

держивает его самоидентификацию. Во-вторых, в той системе координат, которая задается совокупностью классов, осуществляется позиционирование ведущих политических сил, принимаются те или иные программы развития, осуществляется выбор социальной, да и не только социальной, политики. В свою очередь, сами классовые модели зачастую являются отражением их политических сил. В результате, социально-классовая и политическая структуры оказываются тесно взаимосвязанными, на основании чего, в частности, и говорят о социально-политической системе как едином целом.

В связи с тем, что полтора десятилетия назад Россия перешла от советского социального разделения к схеме «богатого-среднего-бедного классов», обратим внимание на особенности этой структуры. Ее генезис обычно возводится к Аристотелю³, в Новейшее время она становится массовой в послевоенных США, затем переходит и в Европу. К настоящему времени данная разновидность трехчастного деления в качестве *научной* модели подверглась энергичной критике, но продолжает функционировать в широких общественных представлениях.

К резонансу принятия схемы «богатого-среднего-бедного классов» в западных странах относят как внедрявшийся мировоззренческий экономизм, консюмеризм, так и стремление вытеснить марксистское членение на буржуазию и пролетариат, провоцировавшее непримиримый

³ Аристотель. Сочинения. — М., 1983. Т. 4. С. 376–644.

социальный конфликт. Кроме того, для данной социально-идеологической новации в послевоенных США и Европе существовали и экономические предпосылки: рост среднего уровня жизни, развитие малого и среднего бизнеса, — отчего понятие «средний класс» имело возможность обрести широкую репрезентацию. В настоящее время к среднему классу в развитых странах относится до 70 % населения, что придает социуму реальную и психологическую устойчивость.

В новой России рассматриваемая идеология была внедрена стихийно и подражательно. Пренебрежение объективным идеологическим анализом и практической работой, с одной стороны, явилось реакцией на идеологическую перегруженность советской эпохи, с другой — возникло по причине распространенной в интеллектуальных кругах оценке идеологии как «ложной» формы сознания⁴. Но даже если роль идеологических стереотипов в специализированной научной среде возможно свести к минимуму (это отдельный вопрос), то в обществе в целом это не осуществимо. Кроме того, К. Гирц констатирует, что в странах, уже длительное время живущих в условиях свободного рынка и демократии, функциональная потребность в символических шаблонах, поставляемых идеологиями, мо-

жет быть относительно невысока (регуляцию коллективного поведения здесь могут осуществлять и сложившиеся традиции). Однако в обществах переходных роль взвешенных идеологических механизмов является критически важной⁵. Тем не менее, подобно тому, как процессы экономического управления в новой России были во многом возложены на «невидимую руку рынка», в вопросах идеологии преобладала стихийная составляющая. Что получилось в итоге?

Прежде всего, и в научной среде, и в массмедиа рефреном звучит тезис о явно недостаточной численности российского среднего класса, который, по общему мнению, должен составлять большинство и служить опорой социально-политической системы. Количество бедных, напротив, неприемлемо велико. В связи с этим ряд аналитиков и политиков ставит задачи ускоренного повышения среднего уровня жизни, стимуляции малого и среднего бизнеса и осуществления адресных социальных программ, видя в том главное средство от угрозы социального взрыва. Против этого нельзя возразить, однако, в целом, возникают сомнения в реалистичности сугубо экономического подхода. Рассмотрим особенности работы идеологемы богатого-среднего-бедного классов в современных российских условиях.

⁴ «В основе марксистского, неомарксистского, постмарксистского, как, впрочем, и антимарксистского понимания идеологии лежит более или менее артикулированное противопоставление идеологического и научного мышления» — в формулировке А. Зорина [См.: Зорин А. Идеология и семиотика в интерпретации Клиффорда Гирца // *Новое литературное обозрение*. 1998. № 29. С. 47].

⁵ Гирц К. Указ. соч. С. 7–38.

Малочисленность среднего класса, на фоне фатального разрыва в доходах двух крайних слоев, приводит к постепенному вытеснению трехчастной классовой схемы двухчастной. Непосредственное противостояние богатых и бедных воспроизводит картину «дикого капитализма» или состояния слаборазвитых стран. Если на Западе, как отмечено, переход к схеме трех классов был нацелен на снижение социального напряжения (за счет отказа от конфронтационной модели «буржуазия—пролетариат»), то в России обращение к той же схеме имело диаметрально противоположные результаты. По-видимому, имеет значение не только к чему переходить, но и *от чего*, и транзитные общества могут обладать спецификой, которой нельзя пренебречь.

Говоря о специфических особенностях российского среднего класса необходимо отметить, что кроме его немногочисленности, он отличается и определенной неустойчивостью. Ввиду особенностей отечественной экономики ширина этой страты существенно зависит от волн мировой конъюнктуры, и в случае падения цен на сырье, банковского кризиса и т. д. угрожающе сузится. Результат — ощущение непрочности социального здания в целом, поскольку не зависящий от национальных усилий стихийный порыв способен разрушить все холистически-трехчастное представление о совокупности классов.

Проблема заключается не только в количестве российских бедных (в настоящее время в качестве бедных

идентифицирует себя до 42 % населения⁶), но и в том, что при вероятной рецессии оно превысит всякие допустимые нормы. На фоне развитых государств уникальна и структура российского бедного класса, поскольку в него попадает значительная часть социально ценного, вменяемого населения (ряд бюджетников, пенсионеры и т. д.).

Немаловажен и следующий аспект. Если непосредственно схема трех классов основана на экономически-объективном критерии (размер собственности и дохода), то ей имплицитен и оценочный, социально-престижный момент: чем богаче, тем выше. В таком случае бедные попадают под пресс не только собственно экономической, но и морально-престижной дискриминации. Если воспользоваться терминологией П. Бурдье, речь идет о лишенности не только экономического, но и *символического капитала*. В рамках трехчастной идеологии большинство школьных учителей, ученых, работников ряда заводов и сельскохозяйственных предприятий, пенсионеров, учащихся в существующих сегодня условиях автоматически помещаются в социальном низу, оказываясь в аутсайдерском слое вместе с люмпенизированной частью населения. Удвоенное социальное давление на бедных, угроза для нынешних средних слоев внезапно утратить не только экономический, но и символический (социально-престижный) статус относился к побочным эффектам принятой классовой идеологии.

⁶ См.: Ильичев Г. 42 % россиян считают себя бедными людьми // Известия. 2005. № 104.

Такое положение провоцирует фрустрацию, политически деструктивное поведение. Поле масс-медийных публикаций на эту тему необозримо⁷, что оказывает влияние на коллективное сознание и, в свою очередь, определяет его состояние.

В намерения проводников идеологии трех классов, конечно, не входило ущемление достоинства тех же школьных учителей, низкооплачиваемых рабочих, жителей села, пенсионеров и др., однако подспудно это все-таки происходит. Настойчивое воспроизведение штампа «средний класс» подсознательно напоминает социально полезному человеку со скромным достатком о том, что он сам — аутсайдер, помещенный в самый низ социально-ценностной пирамиды, и порождает у него ощущение «заброшенности и оставленности». Обращения же к проблематике бедных слоев носят преимущественно патерналистский или алармистский характер, что усугубляет ситуацию. Со временем последствия аккумулируются. Возникающий социально-психологический «эффект гетто» деструктивно воздействует на уровне мироощущения, оценки властей, политической ориентации, а также воздействует на поведение человека в повседневности (отношение к работе, бытовая коррупция, коррозия моральных устоев). Негативному воздействию бывают подвержены и межклассовые отношения.

Распространенность негативно-го отношения к богатому классу связана не только с повышенной неравномерностью распределения национального дохода или с расхожим мнением о специфике российских путей накопления капитала, но и с действительной несправедливостью, моральным унижением широких слоев. В такой ситуации происходит усиление массового запроса на «экономический передел», активизируется соответствующая политическая риторика, на что богатые отвечают сокрытием доходов и воздержанием от новых масштабных проектов. В результате тормозится экономический рост, укрепляется убеждение бедных в антинациональной ориентации богатых, т.е. негатив вступает в положительную обратную связь, образуется порочный круг, способствующий психосоциальной «войне».

В такой ситуации оказываются востребованными собирательные образы виновных, это не только богатые («олигархи»), но и представители политической элиты («режим», «оккупанты», «тотально коррумпированные чиновники»), демонизированные национальные и конфессиональные меньшинства. Подобные недружественные стереотипы составлены из «своего другого» социального, из них образуются и комбинированные (к примеру, «олигархи-инородцы»).

Выходом из сходной ситуации в разных странах служило установле-

⁷ Тихонов А. Бедность как норма // Известия. 2004. № 176; Тимофеева О. Как повысить пенсию до трех тысяч евро // Известия. 2004. № 217; Ильичев Г. «Доведете — вилы в руки возьмем!» // Известия. 2005. № 29.

ние достаточно жестких политических режимов, нередко популистски окрашенных. Однако население тех государств отличалось сравнительно низким уровнем образованности, а в условиях современной России подобная длительная перспектива едва ли выглядит поддерживающей развитие, а также реалистичной. Одним из шагов, способствующих преодолению этого порочного круга, может послужить, на наш взгляд, трансформация классовой идеологии.

Сначала проанализируем направление, в котором возможна упомянутая трансформация. Во-первых, всякий кандидат на новую идеологию должен обладать логической простотой, без чего снижаются шансы, что он приживется в массовом сознании. Нежелательно также, чтобы такой кандидат был структурно беспрецедентным, ибо речь идет о построении *стереотипа*, а в таких процессах полезно использовать силу старых привычек. Во-вторых, целью коррекции классовой идеологии является преодоление негативных коннотаций предшествующей (см. выше: недостаточная представительность и устойчивость референта «среднего класса» в современных российских условиях, удвоение давления на бедных — их обделенность не только экономическим, но и символическим капиталом), поэтому новая идеология должна воздействовать на коллективное не только сознательное, но и бессознательное, таким образом, чтобы минимизировать указанные недостатки. Наконец, в-третьих, идеология богатого-среднего-бедного классов уже пустила глубокие корни в

нашей стране, поэтому едва ли целесообразно отказываться от нее целиком. Наличное идеологическое достояние в каждом обществе — один из ценных ресурсов, с которым стоит обращаться, по возможности, бережно, а резкая смена «идеологических вех», как правило, сопровождается реальными революционными потрясениями.

Радикальный отказ от идеологии трех классов означал бы также подрыв заложенной в ее основание консюмеристской идеологии, открытой стимуляции граждан к повышению доходов, т. е. в известной мере — идеологический реванш коммунизма, что малоуместно с точки зрения перспектив национального развития. Однако современное российское общество отличается *переходным* характером, и наряду со схемой «богатый—средний—бедный классы» в коллективном сознании продолжает существовать и предшествующее деление «рабочие-крестьяне-интеллигенция». Подобная двойственность классовой самоидентификации социума функционирует стихийно и эклектично, поскольку названные модели — продукты *разных* идеологий, разных эпох. Несмотря на это, понятия из каждой идеологии используются представителями совершенно различных политических сил: например, левые в своей риторике оперируют концептами «богатых» и «бедных», а либералы охотно обращаются к обсуждению проблем «интеллигенции». Таким образом, использование элементов обеих идеологий носит кроссидеологический характер. При этом сказанное выше о принципе бе-

режного отношения к существующим идеологемам справедливо, с нашей точки зрения, применительно не только к схеме «богатый—средний—бедный классы», но и к схеме «рабочие—крестьяне—интеллигенция».

Каждая из идеологем обладает отдельными преимуществами и недостатками. Советский вариант апеллировал к классовому достоинству каждой большой группы «трудящихся», при этом выносил за рамки приемлемой нормы существование богатых и бедных. Современный вариант богатого-среднего-бедного классов ориентирован на свободно-рыночные реалии, но наталкивается на низкую репрезентативность «среднего класса», неприемлемую моральную дискриминацию широких социальных слоев. Однако существует вариант конструктивного объединения двух существующих идеологем.

Лексемы «богатые» и «бедные» в этом случае сохраняются неизменными, а стереотип «средний класс» предстает в качестве идеологически составного, заменяясь совокупностью трех групп (согласно роду занятий). Общая классовая картина в глазах масс окажется состоящей из пяти элементов: *богатые - интеллигенция* (вариант: *служащие*) — *рабочие* — *крестьяне* — *бедные*. Появление второй ступени таксономического членения напоминает грамматическую классификацию личных местоиме-

ний: они делятся на три лица, но при этом наименее определенное в диалоге третье лицо дополнительно подразделяется (в единственном числе) по признаку грамматического рода⁸.

Подобная социально-логическая процедура имеет и исторические параллели. Если в абсолютистской Европе была принята трехсословная схема (дворянство, духовенство, «третье сословие»), то в уже тогда развивавшейся по сценарию догоняющей модернизации России в середине XVIII в. была учреждена система пяти основных сословий: дворянство, духовенство, купечество, мещанство, крестьянство. Референциально неоднородное, семантически размытое звено — «третье сословие» — было заменено, таким образом, совокупностью трех единиц. Аналогия, разумеется, не буквальна, поскольку в нашем случае речь идет о социуме открытого типа и, соответственно, о классах, фигурирующих в идеологии и массовых представлениях.

В чем преимущества предложенного варианта классовой идеологии? Во-первых, она в большей степени приближается к реальной стратификации (задействован признак не только уровня доходов, но и рода занятий), в частности к веберовской классификации (один из вариантов ее реконструкции описан Вагимовым⁹. Во-вторых, здесь идеологически расширяются границы «среднего

⁸ Другие примеры аналогичных структурных операций в культуре см.: Степанов А. И. Число и культура // Рациональное бессознательное в языке, литературе, науке, современной политике, философии, истории. — М., 2004.

⁹ Вагимов Э. К. Вызовы современности и ответственность философа // Материалы «Круглого стола», посвященного всемирному Дню философии. / Под общ. ред. И. И. Ивановой. — Бишкек, 2003 С. 43–53.

класса», с ним соотносится уже действительно большинство. В глазах населения преодолевается и концептуальная рыхлость «среднего класса» («ни богатый, ни бедный»)¹⁰, ибо коллективным представлениям об интеллигенции, рабочих, крестьянах по-прежнему присуща определенность. Трансформированный «средний класс» имеет и надлежащий нормозадающий характер, поскольку общественно-моральная норма о пользе труда сохраняется и в современной формации. В-третьих, качественно сужается класс бедных, т. к. отныне под эту социально-идеологическую рубрику подводятся не все граждане с низким доходом, а только принципиально не работающие, т. е. маргинальный общественный слой. Напротив, бюджетники, работники низкооплачиваемых отраслей, временно безработные, пенсионеры попадают в состав трансформированного «среднего класса» согласно настоящему, прошлому или будущему (студенты) роду занятий. Широкие слои населения, таким образом, смещаются вверх в коллективной оценке и самооценке.

Дополнительный анализ данной классовой идеологии позволяет за-

метить присущую ей «двумерную» социально-аксиологическую иерархию: не только по уровню доходов (как в трехчастной идеологии), но и по давно сложившейся престижной шкале, связанной с родом занятий (по восходящей: крестьяне, рабочие, интеллигенция). Наличие двух имплицитных шкал отвечает «двумерной» общественной стимуляции: во-первых, как и в трехчастной схеме богатого-среднего-бедного классов, к росту доходов, во-вторых, к воспринимаемому как относительно самостоятельный фактор повышению квалификации, образования, что коррелирует с задачей построения высокотехнологического общества. Можно добавить: увеличение элементного состава массовой классовой модели, переход от одномерной к двумерной модели снижает «тесноту» социального пространства, увеличивает психологическое пространство возможностей. Соответственно, ожидается сдвиг в направлении к «обществу широких возможностей», роста психологического комфорта взамен переживаний ограниченности перспектив.

Кроме того, у социальной системы возрастает устойчивость по отношению к внешним воздействиям

¹⁰ Описывая проблему референциализации среднего класса, Ю. Н. Солонин и С. И. Дудник писали: «В нашей стране, лишенной в нынешнем ее виде органической социальной связи и определяемой в значительной мере детерминантами политического происхождения, имеются ли предпосылки единого среднего класса? Пока мы видим более выраженную динамику обособления, особенно по этническому признаку. Следовательно, требуется некая особая мера социального времени, в пределах которого, возможно, снимется острота обособляющих тенденций и скажется унифицирующий социальный эффект» [См.: Солонин Ю. Н., Дудник С. И. Общество в поисках стабильности: от социальной однородности к среднему классу // Средний класс в России: прошлое, настоящее, будущее. Материалы научно-практической конференции 9–10 декабря 1999 г. Вып. 2. — СПб., 2000. С. 13–21.]

(возможным неблагоприятным сдвигам мировой экономической конъюнктуры): падение доходов граждан уже не влечет за собой автоматического крушения социального, социально-престижного статуса. Отсюда происходит рост надежности, уверенности в завтрашнем дне. Характер общественных ожиданий, как известно, — один из важных экономических факторов.

Позитивистские оппоненты возражают, что подобная трансформация классовой идеологии — не более чем переименование, в действительности ничего не меняющее. Такое возражение оправданно лишь постольку, поскольку игнорируется значение символических факторов, «общественного настроения». Но каждый вправе поставить мысленный эксперимент, когда ему, например, не только заплатили за выполненную работу заметно меньше, чем было бы справедливым, но при этом еще и оскорбили. Не является ли оскорбление значимым фактором, из которого вытекают вполне ощутимые следствия? Однако именно это, по сути, и происходит в рамках идеологии трех классов. Напротив, общественно-моральная обстановка, характер отношений между классами, между населением и властями имеют реальные экономические и политические проявления.

Как отмечено выше, фактор второй ступени социального унижения — символического — действует во многом по бессознательным каналам. В таком случае достижение положи-

тельного эффекта видится в применении не только прямых, но и косвенных методов, через сферу имплицитных значений. Еще К. Мангейм, изучавший мышление не в его отвлеченности, а в социальной обусловленности, включая идеологические выражения, называл контроль над коллективным бессознательным центральной проблемой нашего времени¹¹.

Предлагаемая трансформация классовой идеологии не требует значительных материальных затрат (достаточно коррекции публичной риторики и несложных дополнительных мер), отчего ее применение не откладывается на неопределенные сроки. Фактор времени является одним из решающих, ибо эскалация социального напряжения нередко опережает возможности экономических методов оздоровления социальной сферы. Какие силы прежде всего не заинтересованы в смене идеологии? Наверное, те, чье влияние обязано высокому уровню социальной конфликтности, или те, кто воспринимает идеологию трех классов как не подлежащую обсуждению догму. Тех и других в современной России зачастую объединяет призыв к революционному обновлению.

По нашей оценке, трансформированная классовая идеология может стать конструктивным фрагментом национальной идеологии в социальной сфере. Ей присуще повышение политкорректности применительно к широким слоям. Общая нормализация социально-психологи-

¹¹ Мангейм К. Идеология и утопия // Диагноз нашего времени. — М., 1994. С. 7–276.

ческой обстановки должна положительно сказаться на состоянии не только межклассовых, но и межнациональных отношений.

В заключение отметим, что любая попытка воздействия на общественную идеологию, в частности, в секторе классового сознания, сопрягается с вопросом о том, кто служит главным агентом идеологических трансформаций. В советские годы эту функцию выполняли государственно-партийные органы, тогда как демократическая парадигма предполагает рассредоточенность ответственности за общественную идеологию по звеньям гражданского общества. Последнее, впрочем, не обезличено, основной вклад в формирование влиятельных идеологий принадлежит национальным элитам (политическим, массмедийным). В отличающихся стабильностью странах обычно наблюдается консенсус этих элит в ключевых направлениях. Вопрос о корпоративной солидарности, коллективной ответственности российских высших кругов, о качестве долгосрочных программ и способности их последовательной реализации, к сожалению, до сих пор остается больным местом современной России. Все же нельзя

утверждать, что здесь не наблюдается позитивных подвижек. Если один из ключевых интересов каждой элиты заключается в сохранении своего положения, то для этого необходимо поддержание общей стабильности. На настоящем этапе объективные интересы элит и основных масс населения, по-видимому, совпадают в этой точке. Одним из инструментов, способствующим достижению данной цели, на наш взгляд, и должна стать коррекция классового сознания. Тем силам, которые возьмут на себя инициативу пропаганды обновленной классовой идеологии и проявят в этом тактичность и преимущественную активность, достанутся и наибольшие политические дивиденды.

По истечении переходного периода — вместе с повышением среднего уровня жизни в России, развитием малого и среднего бизнеса — от указанного варианта классовой идеологии, возможно, окажется целесообразным и отказаться, вернувшись к классическому варианту трех классов. В таком случае из официальной и массмедийной риторики исчезнут понятия интеллигенции, рабочих, крестьян как утратившие общественную актуальность.

¹² См.: Степанов А. И. Указ.соч.

ПАРТИЙНО-СОВЕТСКАЯ БЮРОКРАТИЯ 1920-Х ГГ.:
КАДРОВАЯ ПОЛИТИКА
(НА ПРИМЕРЕ СЕВЕРО-ЗАПАДНОГО РЕГИОНА
СОВЕТСКОЙ РОССИИ)

*Гуркина Н. К.,
Чистиков А. Н.*

Кадровую политику в Советском государстве партия большевиков сделала сразу же одним из главных направлений работы. Расстановка своих сторонников на ключевых постах во всех сферах политической и общественной жизни позволяла полностью овладеть ситуацией в стране. Кадровые вопросы решались партийными органами, которые строились по принципу иерархического подчинения. Особенностью Северо-Западного региона¹ (как и ряда других территорий) было существование в 1920-е гг. в цепочке «ЦК — губком» промежуточного звена — Северо-Западного бюро ЦК РКП (б) (СЗБ). Областные бюро являлись полномочными представительствами ЦК на данной территории. Тем не менее, как показывают изученные материалы, в первые годы своего существования СЗБ не всегда оставалось простым передаточным звеном при решении кадровых вопросов, полностью и сразу соглашаясь с мнением вышестоящей организации. Порой, между центром (ЦК) и регионом возникали конфликтные ситуации, носившие либо кратковременный, либо затяжной характер. Иногда СЗБ, лучше зная ситуацию на Се-

Гуркина Нина Константиновна — доктор исторических наук, профессор кафедры культурологии и русского языка Северо-Западной академии государственной службы

Чистиков Александр Николаевич — кандидат исторических наук, заведующий отделом современной истории России Санкт-Петербургского института истории РАН (Санкт-Петербург)

¹ Под Северо-Западным регионом понимается территория Ленинградской (Петроградской), Мурманской, Новгородской, Псковской, Олонецкой, Череповецкой губерний и Карелии.

веро-Западе, само выходило с кадровой инициативой в ЦК.

В свою очередь, СЗБ являлось руководящим органом при определении кадровой политики на уровне губернии. Правда, роль ЦК все равно была главенствующей, но и влияние Бюро нельзя сбрасывать со счетов.

Обратимся к анализу тех случаев, которые вызвали несогласие либо СЗБ, либо губкомов, либо ЦК, так как именно в этих отношениях раскрываются методы воздействия вышестоящих органов на нижестоящие, виды аргументации той или иной стороны, выявляется степень самостоятельности подчиненных и прослеживается ее динамика. Таких конфликтных ситуаций, судя по изученным документам, было немало, особенно в первой половине 1920-х гг. Не останавливаясь на каждой из них, проанализируем типические случаи на примере отдельных событий, связанных, как правило, с руководящими работниками на губернском уровне.

Первый раз члены Северо-Западного бюро воспротивились решению ЦК 6 декабря 1921 г., когда записали в протоколе: «О тов. Лещинском. ЦК РКП постановил секретарем Новгородского губкома назначить тов. Лещинского, который был председателем комиссии по очистке в Новгородской губернии.

Считать неудобным тов. Лещинского назначить секретарем Новгородского губкома, о чем известить ЦК

РКП в однодневный срок, договориться с Петроградским губкомом относительно тов. Каро и о проведении его секретарем Новгородского губкома»².

Под «комиссией по очистке» подразумевалась комиссия по чистке рядов партии большевиков, работавшая во второй половине 1921 г. С этической точки зрения соображения СЗБ были оправданными. В мае 1922 г. В. И. Ленин писал: «Едва ли кто-либо не слышал о том, что чистка партии вскрыла, как преобладающий факт, в большинстве местных проверочных комиссий сведение личных и местных счетов на местах при осуществлении чистки партии»³. Известно, что и в Новгородской губернии часть исключенных партийцев подала апелляцию на восстановление. В этой связи, пребывание на посту секретаря губкома человека, возглавлявшего чистку, могло вызвать новые конфликты. Однако ЦК рассуждал иначе. Возможно, как раз результаты акции убедили партийных функционеров в том, что глава комиссии справится с руководством парторганизацией и губернией вообще. Тем более что бывший петербургский токарь П. Д. Лещинский уже имел определенный опыт руководящей работы. В 1918 г. в Тамбове он был товарищем председателя губкома и членом губисполкома, в 1919 — членом Донского обкома в Харькове. После демобилизации из рядов Красной армии Лещинский занял

² Центральный государственный архив историко-политических документов Санкт-Петербурга (далее — ЦГА ИГД СПб.). Ф. 9. Оп. 1. Д. 5. Л. 11.

³ Ленин В. И. ПСС. Т. 45. С. 199–200.

должность ответственного организатора Обуховского района Петрограда⁴. Затем последовало назначение в Новгород председателем комиссии по чистке партийных рядов.

Дискуссия между Петроградом и Москвой оказалась кратковременной. На следующем заседании СЗБ 12 декабря секретарь Бюро И. Н. Смирнов объявил собравшимся, что «Лещинский будет проведен секретарем Новгородского губкома»⁵. Учитывая, что для изменения мнения членов СЗБ хватило шести дней, можно предположить, что переписки с Москвой по этому поводу не было. Вероятнее всего, дело решил телефонный звонок.

Иногда ЦК все же прислушивался к мнению, исходящему от подчиненных. Весной 1922 г. СЗБ выступило против назначения Пятигорского заместителем заведующего Петроградским отделением внешней торговли. Объяснялось это застарелым конфликтом: «Пятигорский уже раз был в 1920 г. по настоянию ПЕКА (Петроградского комитета партии большевиков. — Н. Г., А. Ч.) отозван из СПб ввиду совершенно недопустимого поведения, и в Питере он никаким доверием не пользуется»⁶. Речь идет, несомненно, о Ю. В. Пятигорском, который в годы Граждан-

ской войны был уполномоченным Наркомата внешней торговли (НКВТ) в Петрограде, затем в Туркестане и Архангельске. С 1921 г. он работал в аппарате НКВТ⁷. По косвенным признакам можно предположить, что СЗБ удалось отстоять свою точку зрения. По-видимому, в аппарате ЦК не пожелали пойти на новое обострение отношений в Петрограде.

Еще один вариант взаимоотношений между ЦК и СЗБ иллюстрируется ситуацией, возникшей вокруг отзыва председателя Псковского губкома К. В. Гея в распоряжение Центрального комитета в конце 1922 г. К. В. Гей, член партии большевиков с 1916 г., первые годы советской власти провел на ответственной работе в Пскове: входил в состав Военно-революционного комитета, а с декабря 1918 по май 1922 г. занимал должности секретаря Псковского губкома, председателя губисполкома и председателя губкома⁸. В мае—декабре 1922 г. Гей работал в СЗБ. Москва дважды требовала командировать Гея в ЦК, а СЗБ также дважды просил оставить его в Петрограде, ссылаясь на отсутствие замены. В результате Оргбюро ЦК РКП (б) передало дело К. В. Гея в Центральную контрольную комиссию, которая поставила ему на вид⁹. Гею пришлось покинуть Петро-

⁴ П. Д. Лещинский // Государственный архив новейшей истории Новгородской области (далее — ГАНИНО). Персональная картотека.

⁵ ЦГА ИПД СПб. Ф. 9. Оп. 1. Д. 5. Л. 12. На этом посту П. Д. Лещинский оставался до весны 1923 г. То, что речь фактически шла о *назначении* кандидата на *выборную* должность, участники обсуждения воспринимали как само собой разумеющееся.

⁶ Там же. Д. 22. Л. 7.

⁷ См.: Ленин В. И. ПСС. Т. 53. С. 492 (именной указатель).

⁸ Очерки истории Псковской организации КПСС. Л.: Лениздат, 1971. С. 514.

⁹ ЦГА ИПД СПб. Ф. 9. Оп. 1. Д. 16. Л. 2.

град, впереди его ждала работа в качестве секретаря Екатеринбургского губкома партии¹⁰.

Хотя неповиновение такого рода вызывало карательные меры, и в последующие годы не все действия ЦК воспринимались на местах как руководство к моментальному исполнению. Так, в 1929 г. несколько раз возникали разногласия между ЦК и Ленинградским обкомом партии. Конечно, обком не занимал того места, которое в иерархии партийных структур принадлежало областным бюро, но территория Ленинградской области поначалу включала бывшие Ленинградскую, Новгородскую, Псковскую, Череповецкую и Мурманскую губернии. Таким образом, территориально обком осуществлял функции Северо-Западного бюро на той же территории, за исключением Карелии.

В течение только января—февраля 1929 г. из секретариата обкома в Орграспредотдел ЦК ВКП (б) ушло несколько телеграмм. Ленинградская партийная верхушка возражала против откомандирования в распоряжение ЦК некоего Воробьева, а также Р. П. Акита, который являлся председателем Севзапторга¹¹. В это же время секретарь обкома М. С. Чудов направляет телефонограмму в ЦК ВКП (б), секретариат И. В. Сталина и С. М. Кирову, находящемуся в тот момент в Москве, с просьбой утвердить ректором Института гражданских инженеров Крюкова, хотя Оргбю-

ро ЦК рекомендовало для этой должности Весенко¹². К сожалению, пока не удалось установить, чем же закончилась эта дискуссия.

Важно еще раз подчеркнуть, что в кадровых вопросах Северо-Западное бюро ЦК и сменивший его Ленинградский обком партии часто имели свое мнение и пытались отстаивать своих кандидатов. При этом местные органы руководствовались разными мотивами. Среди них были и дефицит кадров специалистов и ответработников, и стремление оставить хорошего работника у себя, и какие-то местнические, групповые или им подобные интересы. Вместе с тем, сопротивление вышестоящему органу носило ограниченный во времени характер, ибо грозило, как показывал опыт, партийными или административными взысканиями.

По аналогичной схеме складывались отношения СЗБ с губкомами. Например, в конце 1922 г. Бюро постановило отозвать из Петрозаводска председателя облсовпрофа Рятта «в связи с создавшимися группировками и личными трениями с другими профработниками». Взамен СЗБ откомандировало «нового товарища из Питера»¹³. Но не всегда слово Бюро было окончательным. Если возникала дискуссия, то верховным арбитром выступал ЦК.

Занимая промежуточное положение между ЦК и губкомами, областные бюро не могли, естественно, все

¹⁰ ЦГА ИПД СПб. Ф. 9. Оп. 1. Д. 16. Л. 119.

¹¹ Там же. Ф. 24. Оп. 1в. Д. 76. Л. 100, 106.

¹² Там же. Л. 116.

¹³ Там же. Л. 86 об.

время действовать только в линейном направлении. Гораздо чаще двусторонних отношений возникали такие, при которых заинтересованными выступали три стороны: ЦК, облбюро и губком. При этом нередко отношения выходили за рамки, обозначенные соответствующими положениями, инструкциями и постановлениями.

Примерно с середины 1922 г. начался затяжной конфликт в руководстве Псковской губернией, который, к тому же, приобрел национальную окраску. Дело в том, что в Пскове было немало латышей, в том числе и среди ответработников. В губкоме, например, из 50 работников было 46 латышей¹⁴. Противоборствующую латышам сторону составили ответственные работники, большей частью присланные из Петрограда. «Питерскую» группировку обвиняли в «спайке» на почве пьянства. На наш взгляд, причина конфликта крылась не в бытовом разложении, а в борьбе за власть.

СЗБ заняло сторону питерцев, отдав 27 сентября 1922 г. распоряжение Петроградскому губкому выделить двух работников «в Псков на поддержку петроградской группы»¹⁵. А вскоре произошла смена и секретаря губкома. К. П. Сомс, согласно его заявлению, был отозван из Пскова и стал секретарем Новгородского губкома. Можно предположить, что действительной причиной отъезда явились его напряженные отношения с

«питерской» группой. Вместо него было решено «командировать в качестве секретаря губкома Дмитриева»¹⁶. На этот пост Т. Д. Дмитриев пришел с должности ответственного секретаря Колпинского райкома РКП (б). В Колпино СЗБ и ПК перевели его с поста зам. заведующего орготделом СЗБ¹⁷.

С появлением нового секретаря губкома конфликт исчерпан не был. Сам Дмитриев признал в феврале 1923 г. в закрытом письме, направленном в ЦК РКП (б), что в Псковской городской организации есть обособленность латышской группы, которая «принимает националистическую окраску, правда, скрытую, выражающуюся в борьбе латвийцев, живущих в Пскове, против питерских товарищей»¹⁸.

Безусловно, в ЦК и раньше знали о противостоянии в Пскове, но, видимо, эта информация стала толчком для вмешательства. В марте 1923 г. в Псков прибыла специальная комиссия из ЦК, которая «установила полную беспочвенность попыток националистических элементов исказить истинное положение» среди коммунистов. Тем не менее, ЦК рекомендовал кардинальным образом изменить ситуацию. Выход в данном случае оказался нетрадиционным. Обычно при ликвидации конфликтов удаляли одну противоборствующую сторону. Здесь же по совету «цековской» ко-

¹⁴ Очерки истории Псковской организации КПСС... С. 162.

¹⁵ ЦГА ИПД СПб. Ф. 9. Оп. 1. Д. 22. Л. 38.

¹⁶ Там же. Л. 39.

¹⁷ Там же. Д. 5. Л. 11; Ф. 16. Оп. 1. Д. 81. Л. 2.

¹⁸ Там же. Ф. 9. Оп. 1. Д. 16. Л. 32 об.

миссии СЗБ отозвало из Пскова пи-терцев вместе с Т. Д. Дмитриевым и одновременно перевело 20 ответ-ственных работников-латышей в дру-гие губернии¹⁹. Оправданность тако-го решения вызвалась рядом обстоя-тельств. Оставление «питерской группы» в Пскове не ликвидировало бы конфликт. С другой стороны, ак-тивная группа латышей, оставшись в губернском руководстве, не смогла бы ужиться с любыми «чужаками».

Несомненно, к конфликтным си-туациям стоит отнести и события кон-ца 1925 начала 1926 г., приведшие к ликвидации «новой оппозиции». В на-шу задачу не входит подробное рас-смотрение программы и деятельнос-ти этой группы²⁰. Проанализируем лишь ситуацию, связанную с кадро-выми перестановками, которые со-здали напряженные отношения меж-ду центром и местами.

Обычно «новую оппозицию» счи-тают ленинградской, так как боль-шинство ее членов занимали ответ-ственные посты в партийных, совет-ских, комсомольских и иных органах Ленинграда и губернии. Среди «оппо-зиционеров» были председатель Ле-нинградского совета Г. Е. Зиновьев, секретари губкома П. А. Залуцкий и Г. Е. Евдокимов, председатель губер-нской контрольной комиссии И. П. Ба-каев и другие. Несомненно, что опре-

деляющей при создании группы «ина-комыслящих» оказалась централизу-ющая роль Зиновьева.

Однако в числе сторонников «но-вой оппозиции» оказались секретарь Новгородского губкома А. Я. Клявс-Клявин и несколько ответственных работников губкома, а также почти вся руководящая верхушка Мурман-ской губернии, включая секретаря губ-кома И. М. Жданова и председателя губисполкома В. М. Мельникова²¹. И Клявс-Клявин, и Жданов прибыли на новые посты из Ленинграда. Не сводя возникновение оппозиционных настроений в этих губерниях к един-ственной причине, отметим, что лич-ный фактор (влияние личности — сво-его рода эмиссара «оппозиции») ока-зал существенное значение.

Решающий бой «новая оппози-ция» попыталась дать в декабре 1925 г., на XIV съезде РКП (б), но про-играла. После окончания работы съезда, в январе 1926 г. началась ак-тивная работа по замене оппозицио-неров сторонниками победившего большинства. В основном она сосре-доточилась в Ленинграде, но подоб-ные мероприятия были проведены также в Мурманске и Новгороде. Их объединяли два момента. Первое: инициатива шла снизу — от местных партийных и советских функцио-неров, поддержавших большинство ЦК.

¹⁹ Очерки истории Псковской организации КПСС... С. 163.

²⁰ О «новой оппозиции» см.: *Васецкий Н. А.* Г. Е. Зиновьев: страницы жизни и политической деятельности // Новая и новейшая история. 1989. № 4. С. 127–131; *Кирилина А.* Возникновение. Из истории так называемой «новой оппозиции» // Ленинградская панорама. 1989. № 5. С. 6, 13–16; *Новопашин Ю. С.* XIV съезд РКП (б): современный взгляд // Вопросы истории. 2003. № 7. С. 39–53. и др.

²¹ На земле Новгородской. — Л., 1970. С. 112; Очерки истории Мурманской организации КПСС. — Мурманск, 1969. С. 113, 114.

Правда, нет сомнения, что команду для выступления инициаторы все же получили, и именно из ЦК. Второе: процедура замены внешне соответствовала тем формальным демократическим признакам, которые были заложены в партийном Уставе.

Так, в Мурманске группа партийных, советских и других ответственных работников инициировала созыв расширенного пленума губкома ВКП (б). Заседание длилось всю ночь с 13 на 14 января 1926 г. и закончилось освобождением от должностей Жданова, Мельникова, Чернышова и их сторонников. Секретарем губкома стал Л. А. Вандыш, а на должность председателя губисполкома был рекомендован Д. Н. Панов, оба они работали в это время в Мурманске²².

В Новгородской губернии своей фигуры, способной заменить А. Я. Клявс-Клявина, не оказалось, и на пленуме 12–13 января 1926 г. местным коммунистам пришлось голосовать за работника аппарата ЦК В. Г. Бисярина, предложенного ЦК в качестве нового секретаря губкома. Инициатором замены еще до работы съезда выступило бюро губкома, несогласное с взглядами Клявс-Клявина. Может быть, в отказе от поддержки свою роль сыграло и то обстоятельство, что Клявс-Клявин был «чужаком», так как фактор «чужого» часто приводил к возникновению конфликтной ситуации в руководящих кругах.

В Ленинграде первым секретарем губкома и секретарем изменен-

ного по составу Северо-Западного бюро ЦК ВКП (б) стал С. М. Киров, а вместо Г. Е. Зиновьева высшую советскую должность в губернии занял Н. П. Комаров.

О насильственной ротации кадров, связанной с поражением «новой оппозиции» писали многие исследователи, не обращая почему-то внимания на то, какие новые должности обрели бывшие «оппозиционеры». Оказывается, они не были изгнаны из властных структур. Г. Е. Зиновьев, потеряв пост председателя Ленсовета, работал в президиуме Госплана РСФСР, а некоторое время сохранял членство в Политбюро и должность председателя исполкома Коминтерна. И. П. Бакаев, по-прежнему, входил в состав ЦК ВКП (б), Г. Е. Евдокимов в 1926–1927 гг. был секретарем ЦК ВКП (б) и членом Оргбюро ЦК. Г. И. Сафарова направили первым секретарем полпредства СССР в Китае. А. Я. Клявс-Клявин в 1926 г. заведовал экспортно-импортным отделом Северо-Западного отделения Наркомата внутренней торговли, а И. М. Жданов стал директором Онежского металлургического и механического завода в Петрозаводске.

Один из «оппозиционеров» — Г. И. Сафаров, протестуя против нового назначения, писал в январе 1926 г. в Политбюро: «Когда впервые мне было заявлено об этом намерении, я обратился в ПБ с просьбой направить меня непосредственно на работу к станку... Мне было в этом отказано.... Это нужно для того, чтобы

²² Очерки истории Мурманской организации КПСС... С. 115–116.

изолировать партийца от рабочих»²³. Представляется, что Сафаров превеличивал свое влияние на рабочих. На наш взгляд, средние и нижние этажи бюрократической пирамиды еще нуждались в опытных администраторах, поэтому нельзя было разбрасываться кадрами. Видимо, поэтому немало «оппозиционеров» осталось в Ленинграде. В воспоминаниях заведующего организационным отделом Ленинградского губкома того времени Н. К. Антипова этот факт изложен следующим образом: «по предложению (видимо, С. М. Кирова — Н. Г., А. Ч.) значительные кадры бывших зиновьевцев были оставлены в Ленинграде. Киров проявил к ним особое внимание, поставил их в особые условия и быстро перевоспитал их»²⁴. Приводимое в литературе свидетельство о том, что в 1926 г. в целях борьбы с оппозицией Северо-Западное бюро ЦК ВКП (б) за счет внутриобластных кадровых перегруппировок провело смену приблизительно 700 работников губернского, уездного и районного масштаба²⁵, совсем не противоречит нашему предположению. Смена не обязательно означала перевод с ответственной работы на рядовую.

Поворот обозначился в 1927–1928 гг., когда «оппозиционеров» начали не только исключать из партии, но арестовывать и отправлять в ссылку. Видимо, к этому времени практически все вакансии ответственных

должностей на ближних к вершине бюрократической пирамиды этажах оказались заполненными. Подросли новые кадры, требовавшие карьерного роста.

Приведенные примеры кадровых перестановок, несмотря на кажущуюся частность, позволяют сделать общие выводы.

Во-первых, Северо-Западное бюро действительно являлось проводником решений ЦК, прежде всего кадровых. Спротивление регионального органа вышестоящему имело определенные пределы, за которыми следовало согласие. Исключения были редки, а с течением времени они вообще исчезли. Иерархический принцип руководства, отягощенный партийной дисциплиной, выработанный еще в годы Гражданской войны, остался незыблемым и в эти годы.

Во-вторых, в 1920-е гг. большинство командных постов на губернском уровне занимали посланцы ЦК, а не поднимавшиеся по местной должностной лестнице руководители. Причина тому, особенно для первой половины десятилетия, — отсутствие местного резерва. В какой-то степени это было связано, на наш взгляд, и с тем, что партийная верхушка боялась создания на местах оппозиционных центров группировок. Пример «новой оппозиции», имевшей территориальный характер, оказался вполне достаточным для того, чтобы больше эта ситуация не возникала.

²³ Цит. по: Реабилитация. Политические процессы 30–50-х гг. М., 1991. С. 132.

²⁴ ЦГА ИГД СПб. Ф. 4000. Оп. 5. Д. 3701. Л. 2.

²⁵ Пашин В. П., Свириденко Ю. П. Кадры коммунистической номенклатуры: методы подбора и воспитания. — М., 1998. С. 38–39.

В-третьих, наиболее распространенным способом ликвидации конфликтов между группировками на местах оставалась переброска одной группы недовольных в другие регионы страны. Это позволяло не влезать глубоко в дразги, не выяснять кто прав, а кто виноват, ибо в большинстве случаев сделать это было невозможно. Найденный еще в годы Гражданской войны метод оказался удобным и в мирное время. Впрочем, пример с Псковом показывает, что при необходимости использовал-

ся и иной вариант, при котором приходилось откомандировывать представителей обеих конфликтующих сторон.

Наконец, дефицит управленческих кадров среднего и нижнего звена в середине десятилетия определил тактику партийного большинства в отношении оппозиционно настроенных к правящей политике руководителей, которых не выводили с орбиты власти. Изменение ситуации ближе к концу 1920-х гг. привело и к перемене тактического курса.

ПСИХОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ПРОВИНЦИАЛИЗМА

АЛЕКСАНДРОВ В. Б.

Рассмотрение вопросов формирования единства современной России предполагает множество аспектов. Здесь возникает ряд проблем, препятствующих разрешению этих вопросов. Это и проблемы социальной неоднородности, и имущественного расслоения, и гендерного неравенства, и противостояния различных субкультур. В этом ряду особое место принадлежит проблеме взаимоотношения центра и периферии, которую можно рассматривать на разных уровнях: как взаимоотношение столиц и областных центров; областных центров, с одной стороны, и районных центров, сел с другой.

Конечно, эта проблема не нова, и для России, с ее огромными пространствами, разобщенность центра и провинции всегда была одной из наиболее характерных черт общественной жизни. Эта разобщенность проявлялась как в естественном различии образа жизни столичного жителя и провинциала, так и в несовпадении тех ценностей, которые наполняли смысл их жизнь. Данное обстоятельство обуславливало определенные ограничения в формировании единых духовных ценностей (общественного сознания): и в центре, и в провинции. Как писал Н. А. Бердяев, «необъятная величина России и особенности ее истории породили невиданные контрасты и противоположности... Незрелость глухой провинции и гнилость государственного центра — вот полюсы русской жизни. И русская общественная жизнь слишком оттеснена к этим полюсам. А жизнь передовых кругов Петрограда и Мос-

Александров Владимир Борисович — доктор философских наук, профессор, заведующий кафедрой культурологии и русского языка Северо-Западной академии государственной службы

управленческое
консультирование

199

1/2007

квы и жизнь глухих уголков далекой русской провинции принадлежит к разным историческим эпохам»¹.

Потеряла ли остроту эта проблема сегодня, в условиях непредсказуемого для начала XX в., когда писались вышеприведенные строки, развития средств массовой коммуникации, «стягивающих» в единое информационное пространство огромные территории, позволяющих оперативно получать информацию о событиях, происходящих в самых отдаленных уголках не только нашей страны, но и всего мира? Порой в ответ на этот вопрос можно услышать, что проблема провинциализма является в наше время не географической проблемой, а духовной, что можно жить в провинции и не быть провинциалом и т. д.

Представляется, что это явление нужно рассматривать под иным углом. Развитие средств массовой коммуникации, создающее условия для хорошей информированности жителей провинции, не устраняет проблему провинциализма, а переводит ее в другую плоскость. Благодаря радио и телевидению житель провинции получает возможность сравнивать свой образ жизни и те стандарты, которые весьма агрессивно навязываются средствами массовой информации.

В настоящее время провинциализм выражается не столько в неразвитости, необразованности или незрелости, говоря словами Н. А. Бердяева, а в особой психологии, главными чертами которой становится переживание своей ущемленности,

отчужденности от возможностей современной цивилизации, неощущения того труда, который осуществляется в интересах всей страны. Одной из важнейших черт этой психологии является неприятие центра, ревнивое отношение к возможностям его жителей, презрительное отношение к их образу жизни. Эти переживания осуществляются в особой «метафизике», из которой вытекает утверждение, что столичная жизнь — это сфера «неподлинного бытия», в которой человек оказывается оторванным от своих корней, в силу чего происходит его моральная и духовная деградация.

Главной доминантой психической жизни провинциала вследствие этого выступает знаменитый комплекс неполноценности, формирующийся, по мнению А. Адлера, на основе нереализованного стремления к превосходству. Думается, что выстраивание отношений центра с провинцией должно осуществляться с учетом этого фундаментального обстоятельства и представлять своего рода терапию комплекса неполноценности, присущего провинциальному сознанию.

Конечно, существуют реальные проблемы повышения материального благосостояния населения провинции, качества жизни, возможностей для реализации своих культурных запросов. Однако решение всех этих задач не отменяет необходимости осуществления комплексного психологического подхода, который может включать в себя психологическую

¹ Бердяев Н. А. Судьба России. — М.: Советский писатель, 1990. С. 73.

оценку предлагаемых социально-экономических и культурных программ, постоянный психологический мониторинг, направленный на выявление степени удовлетворенности теми возможностями для личностной самореализации, которые предоставляет жизнь в провинции.

Формирование комплекса неполноценности провинциала происходит под воздействием двух противостоящих друг другу факторов. Это, с одной стороны, ценностные ориентации, которые могут быть рационально осмыслены, и, с другой стороны, — архетипы коллективного бессознательного. Последние представляют собой отражение постоянно повторяющегося опыта человечества в виде особого рода субъективных реакций, которые имеют характер побуждения к действию². Архетипы можно представить неким дремлющим «зверем», который может просыпаться в определенных условиях. И важнейшим условием такого рода выступает обострение комплекса неполноценности.

Архетипы коллективного бессознательного в тех или иных конкретных ситуациях у различных социальных категорий могут актуализироваться в разных комбинациях и с разной энергетикой в зависимости от системы ценностей, свойственной данной категории. Поэтому, например, удовлетворение конкретных экономических потребностей никогда не приведет к полному удовлетворению всех социальных категорий. Это связано с

тем, что ценностный мир различных категорий населения будет по-разному в одних и тех же условиях формировать комплекс неполноценности, который, в свою очередь, будет пробуждать определенные архетипы, задающие вектор активности соответствующих групп.

Можно сказать, что комплекс неполноценности, порождаемый стремлением к превосходству и получающий свою содержательную определенность благодаря конкретным архетипам, представляет собой психологический механизм, лежащий в основе закона возрастания потребностей.

Важнейшим архетипом, актуализирующимся комплексом неполноценности, выступает архетип власти. Архетип власти, согласно К. Г. Юнгу, является одним из проявлений универсального архетипа разлитой в природе силы, духа, «примитивной энергии», первоначального представления о Боге, божественной благодати, ореоле святости и пр.³. Каждому архетипу противостоит (в терминологии Юнга) его Тень, т. е. противоположная установка в сфере бессознательного. Тенью архетипа власти является, на наш взгляд, архетип народа. Народ — это некая стихия, которая противостоит власти и которую власть должна упорядочить. И если народ — Тень власти, то власть — Тень народа, поскольку существование народа делает необходимым существование власти, наполняет смыслом ее существование.

² Юнг К. Г. Психология бессознательного. — М.: Канон, 1994. С. 109–110.

³ Там же. С. 108–109.

Можно сказать, что власть содержит в себе образ народа, а народ — идею власти.

К. Г. Юнг, исследуя взаимоотношение коллективного бессознательного и рациональной установки, опирался на идею, выдвинутую, как он сам полагал, еще Гераклитом, о единстве и взаимном переходе противоположностей. Этот взаимный переход или взаимное сближение противоположностей он называет, вслед за древнегреческим мыслителем, «энантиодромией». Закон энантиодромии должен, по мнению Юнга, использоваться при осмыслении взаимных переходов культурной установки и сферы иррационального, содержание которой составляют архетипы. Данный закон обуславливает энергетически мощные проявления, сутью которых является подмена рациональной установки иррациональным фактором, возникновение того, что можно назвать, по Юнгу, мономанией, одержимостью, сильнейшей односторонностью, грозящей тяжелейшим образом нарушить психическое равновесие. «От жестокого закона энантиодромии, — пишет К. Г. Юнг, — ускользает лишь тот, кто умеет отличать себя от бессознательного, не посредством, скажем, того, что он его вытесняет — ибо тогда оно просто овладевает им исподволь, — а посредством того, что делает его видимым и ставит его перед собой как нечто отличающееся от него»⁴. Иными словами, казалось бы, вполне рациональные требования,

социальные претензии могут иметь в своей основе энергетику, коренящуюся в сфере бессознательного, что далеко не всегда осознается субъектом, выдвигающим эти требования.

Однако такое применение закона энантиодромии еще не исчерпывает полностью его значения для понимания процессов, происходящих в психике человека. Этот закон, на наш взгляд, управляет и жизнью самих архетипов, которые внутренне противоречивы. Причем противостоящие друг другу стороны архетипов имеют свойство сближаться и переходить друг в друга. Так, архетип власти распадается на две противостоящие друг другу ипостаси: власть как источник силы и могущества страны, консолидирующий общество, как высшее начало справедливости и праведности, и власть как средоточие порока, враждебное человеку начало, смыслом существования которого является собственное благополучие и процветание. Эти две стороны не являются абсолютно противостоящими друг другу или взаимоисключающими. Они могут сближаться и перетекать друг в друга.

Точно так же внутренне противоречив и архетип народа. Народ может бессознательно восприниматься как инертная сила, заключающая в себе нечто глухое, неразвитое и может быть даже мрачное и страшное начало. Ему противостоит переживание народного начала как средоточия справедливых устремлений, чистоты и праведной силы.

⁴ Юнг К. Г. Указ. соч. С. 114.

Действие архетипов, определяющих конкретное содержание того или иного вида деятельности, очевидно, осуществляется не автономно, независимо друг от друга, а во взаимной связи, в которую они вступают в том или ином состоянии, связанном с определенным содержательным наполнением. Рассмотрим основные варианты таких комбинаций.

Первый архетип: власть порочна, замкнута на себя и существует только для себя. *Второй архетип:* народ темен, убог и не способен к созидательному действию.

Первый архетип: власть порочна, замкнута на себя и существует только для себя. *Второй архетип:* народ несет в себе творческое, созидательное начало, в глубинах народной жизни заключена возможность кардинального обновления общественной жизни.

Первый архетип: власть — источник силы государства, она является носителем начал справедливости и праведности, источником тех возможностей, которые так необходимы для успешного развития общества и данного региона в частности, благодаря чему она способна выполнить консолидирующую функцию. *Второй архетип:* народ темен, инертен и не способен к самостоятельному созидательному действию.

Первый архетип: власть — источник силы государства, она является носителем начала справедливости и праведности, благодаря чему может выполнить консолидирующую функцию. *Второй архетип:* народ несет в себе творческое, созидательное начало, в глубинах народной жизни зак-

лючена возможность кардинального обновления общественной жизни.

Каждая из названных комбинаций обуславливает специфический тип активности, с которым можно столкнуться в провинции. При этом следует иметь в виду, что действие архетипов преломляется под воздействием ряда факторов, имеющих социальную природу. С одной стороны, это культурная традиция, касающаяся взаимодействия центра и регионов, традиция отношения к власти. Последняя, конечно, будет приобретать особую специфику в рамках тех или иных социально-классовых, профессиональных, национальных общностей, обуславливая те особенности, которые будут характеризовать способ актуализации сферы бессознательного. Это выразится в том, что на первый план в побуждении к действию представителей различных общностей будет выходить те или иные из выше перечисленных комбинаций архетипов.

С другой стороны, действие архетипов будет «наткаться» на политику власти, те проекты, которые власть пытается реализовать в данном регионе в конкретной сфере общественной жизни. Это действие во многом будет зависеть от социальной направленности этих проектов. При этом в разные эпохи действие каждого из этих факторов имеет различную силу. В доиндустриальном обществе, очевидно, главная роль принадлежит традиции, при этом отсутствуют механизмы, способные изменить эту ситуацию. Традиция формирует те связи архетипов, которые оказывают главное влияние на

поведение конкретных социальных субъектов.

В современном, условно говоря, постиндустриальном обществе, когда возможности разнопланового, целенаправленного влияния на общественную жизнь безмерно возрастают, особое значение приобретает политика, проводимая властью как в отношении развития регионов, так и отношении самого центра. При этом значение имеет не только собственно содержательная часть проектов, но и их ценностно-смысловое наполнение, которое может стимулировать интеграционные тенденции в обществе, осознание системной природы его единства, когда каждый регион, «провинция», оказывая влияние на развитие социальной системы в целом, зависит от успехов развития системы в целом.

Иными словами, рассмотрение психологических аспектов такого феномена как провинциализм не должно идти по пути, так сказать, архетипического детерминизма. Речь должна идти о взаимодействии импульсов, идущих из социально-культурной сферы и коллективного бессознательного, в котором в определенных обстоятельствах актуализируются определенные комбинации архетипов.

Рассмотрим специфику психологии и поведенческих моделей, связанных с названными выше комбинациями архетипов.

Первая из перечисленных комбинаций, очевидно, является основанием для формирования чувства обреченности — комплекс неполноценности не преодолевается и остается

доминирующей тенденцией. Этот вариант отражает ситуацию, когда власть, как в центре, так и в лице своих представителей на местах, демонстрирует полное равнодушие к населению, его жизненным проблемам, становится криминальной сама или сращивается с криминалитетом и лишь имитирует озабоченность интересами населения. В этих условиях человек минимизирует участие в общественной жизни, которое в принципе оказывается бессмысленным, и занимается решением, в рамках предоставленных возможностей, личных проблем. Нивелирование влияния комплекса неполноценности осуществляется в сфере «метафизической» — в семейных и приятельских разговорах о «подлости» и «вредности» начальства личности с большей интеллектуальной составляющей создают свою философию, прообразы которой просматриваются в учениях мыслителей эпохи эллинизма. В исключительных случаях в подобной ситуации могут создаваться закрытые организации, религиозные секты, так или иначе утешающие страждущих.

Вторая комбинация является основой разного рода программ автономизации, усилий по развитию собственного региона в духе автаркии по отношению к центру. Такая позиция может быть определена как активный провинциализм. Наиболее характерные его представители пытаются обосновать особое значение региона, право на самостоятельное, независимое от центра развитие обращением к истории, установлением особых экономических возможностей

развития региона, культурными, а, возможно, и конфессиональными особенностями. Изобретаются собственные символы, «назначаются» герои, создается собственная мифология. Именно этой ситуации соответствуют слова Н. А. Бердяева, который писал, что «одинаково должны быть преодолены и ложный столичный централизм, духовный бюрократизм и ложное народничество, духовный провинциализм. Одинаково неверна и столичная ориентировка жизни, и ориентировка провинциальная. Это две стороны одного и того же разрыва в народной жизни»⁵. Абсолютизация собственных жизненных ценностей льстит самосознанию провинциала, создает иллюзию полноценности бытия, на которое он обречен условиями своего рождения. Однако при столкновении с достижениями и возможностями других культур эти иллюзии нередко оборачиваются фрустрацией, утратой жизненных ориентиров, падением искусственно завышенной самооценки.

Третья комбинация выражает отказ от активности, неверие в собственные силы и возможности. Однако здесь происходит иллюзорное преодоление комплекса неполноценности на основе благожелательного принятия центральной власти, которая идеализируется и нередко персонифицируется через образ постоянно думающего о своих подданных царя — батюшки или отца всех народов. Такой тип сознания может характеризоваться готовностью с «чув-

ством глубокой благодарности» принимать заботу «столичного филантропа». Наверное, наиболее ярким примером подобного типа является Чукотка последних лет, получившая определенный импульс для своего развития благодаря губернаторству Р. Абрамовича. Другим оттенком проявления подобной комбинации импульсов из сферы коллективного бессознательного является мазохистски-безоговорочное принятие власти, действующей на основе «научных законов общественного развития», что освобождает от тяжелой ответственности, связанной с самостоятельным социальным творчеством. Это ситуация, когда «этатистский рационализм большевизма организовал наступление „всеобщности“ на особенное и индивидуальное, всюду преследуя их, добиваясь стандартизации и унифицирования»⁶. В этих условиях архетип власти как бы поглощает архетип народа, и преодоление комплекса неполноценности происходит через некритическое принятие власти. Создается своеобразный феномен самоотречения во имя величия центральной власти, которая начинает представлять нацию в целом, и о которой хочется петь: «Дорогая моя столица...». Такое экстатическое принятие центра, столицы является как раз тем фактором, который амортизирует действие комплекса неполноценности и осуществляет своего рода терапию чувства ущемленности и неполноты собственной жизни.

⁵ Бердяев Н.А. Указ. соч. С. 74.

⁶ Панарин А. С. Философия политики. — М.: Наука, 1994. С. 159.

Четвертая комбинация наиболее продуктивная. Она ориентирована на собственные возможности и одновременно — на конструктивный диалог с центром, который, естественно, предполагает признание у последнего определенного положительного потенциала и, соответственно, интенций на развитие провинции. Здесь уважение к себе сопрягается с уважением к центру.

Подобная ситуация возможна в условиях грамотно выстроенного федерализма, реализации принципов местного самоуправления, адресной социальной политики, развития куль-

турного обмена, средств массовой коммуникации. Психологическим коррелятом этих процессов является укрепление чувства собственной значимости у различных категорий населения региона.

Духовной основой, «метафизикой» подобной ориентации является вера в единство нации, осознание как центром, так и провинцией, себя как части, страны, ее единой истории. К сожалению, на сегодняшний день подобное духовное движение, скорее, «светлый идеал», чем реально существующий тип сознания.

ОТКЛИКИ НА КНИГИ

КОНФЛИКТЫ И ИНТЕГРАЦИОННЫЕ ПРОЦЕССЫ В СОДРУЖЕСТВЕ НЕЗАВИСИМЫХ ГОСУДАРСТВ

СТРЕБКОВ А. И.

Учебное пособие «Содружество Независимых Государств» (авторы Ю. В. Косов и А. В. Торопыгин)¹ посвящено важнейшим международным процессам, происходящим на постсоветском пространстве.

Содружество Независимых Государств (СНГ) — межгосударственное образование, достаточно прочно вошедшее в нашу жизнь за последние пятнадцать лет. О событиях в Содружестве практически каждый день сообщают средства массовой информации. Многие россияне имеют родственников в СНГ, миллионы наших соотечественников проживают в странах Содружества. Граждане различных государств Содружества приезжают в Россию в поисках работы. Наши коллеги по СНГ — важные экономические и политические партнеры России.

Возникло данное межгосударственное образование в декабре 1991 г., как известно, достаточно неожиданно. Это было связано с быстрым и неожиданным уходом с исторической арены Советского Союза, который был мощным государством и являлся одной из двух сверхдержав на протяжении почти всей второй половины XX в.

Процесс образования Содружества имел непростой характер и протекал сложно и противоречиво. Во-первых, создатели СНГ по-раз-

Стребков Александр Иванович — доктор политических наук, профессор, заведующий кафедрой конфликтологии факультета философии и политологии Санкт-Петербургского государственного университета

¹ См.: Косов Ю. В., Торопыгин А. В. Содружество Независимых Государств. Учебное пособие. — СПб.: ИВЭСЭП, Знание, 2006. — 147 с.

ному понимали цели, статус и перспективы нового межгосударственного образования. Во-вторых, Содружеству сразу же пришлось решать очень непростые и болезненные вопросы, связанные с проблемой правопреемства в отношении бывшего СССР, с разрешением целого ряда этнополитических конфликтов на постсоюзном пространстве. В-третьих, процесс становления СНГ исторически совпал с процессом строительства новых независимых государств бывшими республиками Советского Союза. Вот те общеизвестные узловые моменты, на которых сосредоточили свое внимание авторы учебного пособия.

Очевидно, что авторы не претендуют на исчерпывающее объяснение феномена Содружества, а лишь стараются осветить основные факты и моменты его становления. Исходя из этих задач и положений, и была определена структура учебного пособия, состоящая из семи глав и десяти приложений.

В первой главе «Кризис и распад СССР» кратко, почти схематично, рассмотрены реформы М. С. Горбачева и Ново-Огаревский процесс подготовки союзного договора. Дан анализ степени заинтересованности различных союзных республик в радикальных переменах, в том числе — в распаде СССР. Констатировано, что неудача новоогаревского процесса сделала жизненно необходимым выбор между неконтролируемым развалом, вызывающим серьезные нарушения геополитического равновесия в мире, эскалацией конфликтов внутри бывшего СССР, нестабильностью государственной границы, растаскива-

нием вооруженных сил, в том числе ядерного оружия, и формированием новой правовой основы дальнейшего существования республик. Авторы сделали акцент на том, что объективные условия создания СНГ не позволяли провести политические консультации, предварительные научные проработки, при этом все приходилось делать одновременно. В конечном итоге, это привело к тому, что государства-учредители по-разному расставляли акценты в процессе создания Содружества.

В главе «Образование Содружества Независимых Государств» приводятся конкретные факты процесса формирования нового международного образования. Совместно с Приложениями в них даны извлечения основных, основополагающих документов СНГ. Материал главы дает полное представление о процессе образования Содружества. В этой связи справедливым представляется вывод авторов о том, что образование СНГ — необходимая реальность исторического процесса взаимодействия и сотрудничества наций бывшего тоталитарного государства, развившаяся в попытке сохранить в иных организационных и экономическо-правовых формах экономические, политические, культурные и другие связи между нациями. Достижение межгосударственных договоренностей способствовало развитию новых форм сотрудничества под определенным совместным скоординированным контролем и способствовало в известной степени уменьшению отрицательных последствий системного кризиса.

Фактическое создание СНГ шло практически одновременно с рассмотрением важнейших вопросов дальнейшего развития нового геополитического пространства. В частности, необходимо было решить проблему правопреемства в отношении бывшего СССР. Правопреемство государств, как известно, — результат изменения суверенитета на определенной территории. Вместе с тем, в данном случае необходимо было решить вопросы правопреемства в отношении внешнего государственного долга и государственной собственности СССР, прежде всего за границей. Сложнейшим был вопрос в отношении собственности особого рода — оружия, в том числе ядерного. Именно с помощью механизмов СНГ удалось разрешить эти не простые проблемы.

Представляет особый интерес глава «Институционально-правовая структура СНГ». Проблема эффективности организационно-институциональной структуры СНГ во многом является ключом к пониманию целого ряда негативных моментов развития Содружества в целом. Функционирование самой структуры, в отличие от общепринятой структуры международной организации или классического интеграционного объединения, имеет существенные отличия, показывающие сложность компромисса между входящими в нее государствами. Поэтому и процесс приведения ее к наиболее эффективному виду наталкивается, как правило, на непонимание партнеров. Вместе с тем, у Содружества есть все шансы переломить ситуацию к лучшему. Даже сам

международно-правовой статус СНГ как региональной организации ставился под сомнение. О консультативном заключении Экономического суда СНГ о разъяснении по вопросу: является ли Содружество Независимых Государств субъектом международного права, а также какие правомочия такого субъекта существуют? Эти вопросы освещаются в параграфе «Международно-правовой статус СНГ как региональной организации». Здесь же приведены некоторые положения этого заключения. Например, Экономический суд СНГ установил, что в качестве субъекта международного права Содружество Независимых Государств обладает следующими правами:

- Содружество реализует право заключать международные договоры с государствами и международными организациями;
- органы Содружества принимают решения от своего имени;
- Содружество обладает правом применять санкции при нарушении международных обязательств.

Несмотря на это, вопрос о выполнении взятых на себя обязательств является довольно сложным. Сама структура Содружества позволяет странам не обсуждать не интересующие их вопросы, что не является препятствием к принятию определенного решения. При этом даже принятые решения зачастую не выполняются, особенно характерно это проявляется в экономике. Некоторые особенности взаимодействия в этой области являются предметом исследования четвертой главы —

«Экономическое взаимодействие стран СНГ». В ней рассматривается вопрос о появлении стратегии разносторонней и разноформатной интеграции в Содружестве. Этот процесс появился в экономической сфере как ответ на неспособность ряда стран идти в сторону реальной интеграции, что связано с различными экономическими условиями государств, их возможностями в реформировании народного хозяйства на рыночных принципах. К сожалению, эти принципы стали определяющими в других сферах интеграционного взаимодействия. Это справедливо и для вопросов сотрудничества государств СНГ в сфере обороны и безопасности (глава 5). Эти принципы срываются и при решении вопросов борьбы с международным терроризмом, организованной преступностью и, собственно, вопросов военной безопасности. Изменения состава договора о коллективной безопасности — подтверждение этому. Особое внимание заслуживает и близкая к этим вопросам проблема — миротворческая деятельность на постсоветском пространстве (глава 6 «Вооруженные конфликты на постсоветском пространстве и проблемы их урегулирования»). Можно согласиться с авторами в том, что несмотря на все издержки процесса взаимодействия новых независимых государств именно в этой сфере достигнуты наибольшие успехи. К концу 1990-х гг. удалось переломить ход целого ряда негативных явлений.

В этом направлении несомненным успехом является и приостановление фазы вооруженных действий во всех конфликтах на постсоветском пространстве. Еще больший успех в этой сфере — полное урегулирование межаджикского конфликта.

Особое значение, как нам кажется, отводится главе 7, которая называется «Политика России в отношении стран СНГ». В ней показано сложное и достаточно противоречивое отношение Российской Федерации к СНГ. Россия по всем параметрам является наиболее развитой из всех стран Содружества, поэтому многие проблемы становятся особенно очевидными именно в отношении к этому государству. Но тенденция остается единой для всех государств, входящих в СНГ. Для них особую важность приобретают такие вопросы, как построение новой собственной государственности, попытки найти свое место в быстро развивающемся глобальном мире. Пути развития государства являются компромиссом между элитами и контрэлитами, а разменной монетой при этом часто выступает Содружество. Не понимая этого, сложно объяснить и «цветные революции», и «нефтегазовую войну» между Беларусью и Россией. Ясно одно: Содружество Независимых Государств — реальность нашего времени. Так или иначе судьба огромного числа наших соотечественников будет в обозримом будущем зависеть от международного объединения, которое называется СНГ.

НЕКОТОРЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ НАУЧНО-ИЗДАТЕЛЬСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ АКАДЕМИИ В 2006 Г.

Волков В. А.

Научно-издательская работа — одно из важнейших направлений деятельности Северо-Западной академии государственной службы. Академия ежегодно издает значительное количество учебной, методической и научной литературы. Количество изданий с каждым годом неуклонно растет. Последние публикации представлены в перечнях 1–3.

Совсем не случайно особое внимание уделяется выпуску учебной и методической литературы. Учебная литература составляет основу информационного обеспечения образовательного процесса. Без создания современных учебников и учебных пособий невозможна реализация новых образовательных программ и достижение более высокого уровня подготовки специалистов. Всего за 2005–2006 гг. академией издано четырнадцать учебных пособий, четыре из них имеют соответствующие грифы.

Серьезное внимание уделяется обеспечению учебного процесса учебно-методическими материалами. К выпуску учебно-методических комплексов академия приступила в 2004 г. Всего за 2004–2006 гг. изданы учебно-методические комплексы к 159 учебным дисциплинам. С 2005 г. редакционно-издательский отдел СЗАГС приступил к изданию учебно-методических комплексов также и на электронных носителях (CD-дисках).

Волков Виталий Александрович — доктор политических наук, профессор, проректор по научной работе, заведующий кафедрой политологии Северо-Западной академии государственной службы, заместитель председателя редакционного совета научно-практического журнала СЗАГС «Управленческое консультирование»

управленческое
консультирование

211

1/2007

Своего рода показателем эффективности исследовательской деятельности академии является выпуск научной литературы. В 2005–2006 гг. СЗАГС выпустила десять монографий, двадцать научных сборников и сборников материалов научных конференций, семь информационно-справочных изданий.

С 2005 г. по инициативе Ученого совета академии издается научно-практический журнал СЗАГС «Управленческое консультирование». В соответствии с концепцией журнала, его основное научное содержание отражает результаты исследований процессов управления сложными социально-экономическими и политико-правовыми системами. Научный журнал СЗАГС — один из немногих в нашей стране, посвященный исследованию реальных проблем развития государственной и муниципальной службы России в условиях разворачивающейся административной реформы.

Журнал СЗАГС «Управленческое консультирование» известен широкой научной общественности. Только в течение 2005–2006 гг. в нем опубликовано более 180 научных статей, авторами которых стали ведущие ученые и государственные деятели России и государств СНГ.

Среди авторов научных статей журнала — председатель Совета Федерации Федерального Собрания РФ С. М. Миронов, д. физ.-мат. н., проф., первый заместитель председателя Комитета Государственной Думы РФ Г. К. Сафаралиев, д. филос. н., проф., проректор МГИМО МИД РФ А. Ю. Мельвиль, д. филос. н., главный

научный сотрудник Института философии РАН В. М. Межуев, д. и. н., проф., член-корр. РАН А. В. Головнёв, д. соц. н., заместитель директора Института социологии РАН Н. Е. Тихонова и другие.

Журнал выходит четыре раза в год, включен в объединенный каталог «Пресса России», рассылается в ведущие научные библиотеки Российской Федерации. Журнал зарегистрирован под международным стандартным серийным номером (ISSN) — 1726-1139. По инициативе Всероссийского института научно-технической информации РАН журнал СЗАГС «Управленческое консультирование» прошел экспертизу у ведущих специалистов ВИНТИ РАН, информация о нем размещается в Реферативном журнале и базах данных ВИНТИ РАН.

В декабре 2006 г. СЗАГС приступила к выпуску еще одного периодического издания. Это журнал «Государственная Служба. Вестник Координационного совета по кадровым вопросам, государственным наградам и государственной службе при полномочном представителе Президента Российской Федерации в Северо-Западном федеральном округе», учредителями которого выступили аппарат полномочного представителя Президента Российской Федерации в Северо-Западном федеральном округе и СЗАГС.

Вестник издается на основании решения Координационного совета по кадровым вопросам, государственным наградам и государственной службе при полномочном представителе Президента Российской Федерации в Северо-Западном фе-

деральном округе № 1 от 14 августа 2006 г.

В нем публикуются официальные документы Координационного совета, информационно-аналитические и методические материалы по вопросам государственной службы и кадровой политики, представляющие интерес для органов государственной власти и местного самоуправления, результаты научно-прикладных исследований, в том числе передового опыта зарубежных стран.

Это издание предназначено для руководителей и специалистов органов государственной власти и местного самоуправления, ученых, преподавателей, аспирантов, слушателей и студентов высших учебных заведений, осуществляющих подготовку специалистов в области государственного и муниципального управления.

Кроме того, при участии СЗАГС в Москве издается научный журнал «Личность. Культура. Общество», включенный в Перечень ведущих рецензируемых научных журналов и изданий, выпускаемых в Российской Федерации, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание ученой степени доктора наук.

В течение 2006 г. в научных журналах академии опубликовано 93 статьи (авторами 53 из них являются преподаватели, сотрудники и аспиранты академии), 15 научных публикаций в журнале «ЛКО» также принадлежат сотрудникам и аспирантам СЗАГС.

Всего же преподавателями, сотрудниками, аспирантами и соискателями академии в различных изданиях, выпущенных СЗАГС в 2006 г., опубликовано более 200 научных статей (см. перечень 4).

Перечень 1

УЧЕБНЫЕ ИЗДАНИЯ

Алексеева Л. Е. Политика. Учебное пособие по английскому языку. — СПб.: Изд-во СЗАГС, 2005. — 104 с.

Английский язык для студентов заочной формы обучения и слушателей ФПГС: Сб. упражнений и текстовых заданий / Сост. К. А. Аветисян, И. А. Алексеева, Т. В. Вдовенко, Н. В. Ганц, Ж. Ф. Коноваленко, Л. Ф. Лихоманова, И. А. Маликова, Е. Н. Рыжкова. — СПб.: Изд-во СЗАГС, 2004. — 84 с.

Васецкий А. А., Тарасов Н. А., Яновский В. В. Основы менеджмента: Учеб. пособие. — СПб.: Изд-во СЗАГС, 2005. — 288 с.

Волков В. А., Кириллов А. В., Чубинская С. В. Практическое руководство по написанию рефератов, курсовых и дипломных работ. — СПб.: Изд-во СЗАГС, 2006. — 48 с.

Воловец М. Я., Прощенок-Кальнина О. Р. Французский язык для государственных служащих и управленцев: Учебное пособие. — СПб.: Изд-во СЗАГС, 2005. — 104 с.

Вдовенко Т. В., Маликова И. А. Focus on Social Sciences and Economics: Учеб. пособие. — СПб.: Изд-во СЗАГС, 2006. — 108 с.

Ганц Н. В., Лихоманова Л. Ф. English textbook for civil servants

управленческое
консультирование

213

1/2007

and managers: Учеб. пособие. — СПб.: Изд-во СЗАГС, 2006. — 184 с.

Жиряева Е. В., Хайландт Т. **Товароведение и экспертиза в таможенном деле (продовольственные товары):** Учеб. пособие. — СПб.: Изд-во СЗАГС, 2006. — 288 с.

Иванова М. К. **Бизнес-курс испанского языка (продвинутый этап):** Учеб. пособие. — СПб.: Изд-во СЗАГС, 2006. — 168 с.

Кашина М. А., Вагина Л. В. **Социология для государственных служащих:** Учебное пособие для студентов и слушателей, обучающихся по специальности «Государственное и

муниципальное управление». — СПб.: Изд-во СЗАГС, 2006. — 392 с.

Клюев А. В., Лукьянов В. Г., Урсу И. С. **Социология:** Учеб. пособие / Под общ. ред. А. В. Клюева. — СПб.: Изд-во СЗАГС, 2004. — 480 с.

Клоков В. И. **Финансовые рынки:** Учебное пособие. — СПб.: Изд-во СЗАГС, 2005. — 96 с.

Курзенов В. А. **Основы математической статистики для управленцев:** Учеб. пособие. — СПб.: Изд-во СЗАГС, 2005. — 208 с., 5 прил.

Улитина Л. Е., Филиппова Т. В. **Немецкий для управленцев:** Учеб. пособие. — СПб.: Изд-во СЗАГС, 2005. — 116 с.

Перечень 2

НАУЧНЫЕ ИЗДАНИЯ СЗАГС

2.1. Монографии

Васецкий А. А., Журавлев В. П., Марасаев Ю. Г., Фокин В. И. **Местное самоуправление в России: история и современная реформа:** Коллективная монография. СПб.: изд-во СЗАГС, 2005. — 126 с.

Васецкий А. А. **Роль системных конфликтов в становлении современной политической системы России:** Монография. — СПб.: Издательство СЗАГС, 2006. — 370 с.

Востряков Л. Е. **Региональная культурная политика пореформенной России: субъектное измерение.** — СПб.: Изд-во СЗАГС, 2005. — 344 с.

Журавлев В. П. **Правовое регулирование предвыборной агитации.** — СПб.: Изд-во СЗАГС, 2005. — 101 с.

Позитивный опыт приграничного сотрудничества местных властей на Северо-Западе Российской Федерации / Автор текста Б. В. Периль. Под общ. ред. А. С. Горшкова, А. А. Васецкого. — СПб.: Изд-во СЗАГС, 2006. — 210 с.

Старовойтов А. А. **Административно-правовое регулирование организации и деятельности органов исполнительной власти субъектов Федерации.** — СПб.: Изд-во СЗАГС, 2005. — 206 с.

Чеберко Е. Ф., Бобров А. В. **Совершенствование управления государственным сектором экономики.** — СПб.: Изд-во СЗАГС, 2005. — 222 с.

Яновский В. В. **Инновационное развитие крупного города. Мегапо-**

лис Санкт-Петербург: Монография. — СПб.: Изд-во СЗАГС, 2006. — 232 с.

2.2. Материалы конференций и научные сборники

Актуальные проблемы управления крупным городом и территориальными сообществами: Сб. науч. ст. / Под ред. А. С. Горшкова, В. А. Волкова. — СПб.: Изд-во СЗАГС, 2005. — 424 с.

Власть и управление в современном мире: Материалы совместной междисциплинарной аспирантской конференции РАГС — СЗАГС. Вып. 5. / Под ред. В. К. Егорова, А. С. Горшкова, В. М. Герасимова, М. А. Кашиной. — СПб.: Изд-во СЗАГС, 2005. — 548 с.

Вызовы глобализации в начале XXI века: Материалы международной конференции. Ч. 1. / Под ред. И. Ф. Кефели, В. А. Гуторова, О. В. Плебанек, А. С. Тургаева. — СПб.: Изд-во СЗАГС, 2006. — 478 с.

Государственная власть и местное самоуправление в России: история и современность: Материалы IV Международного научного форума. Т. 2 Кн. 1 / Под общ. ред. В. К. Егорова, А. С. Горшкова, В. М. Герасимова, М. А. Кашиной. — СПб.: Изд-во СЗАГС, 2006. — 312 с.

Государственная власть и местное самоуправление в России: история и современность: Материалы IV Международного научного форума. Т. 2. Кн. 2 / Под общ. ред. В. К. Егорова, А. С. Горшкова, В. М. Герасимова, М. А. Кашиной. — СПб.: Изд-во СЗАГС, 2006. — 352 с.

Государственная власть и местное самоуправление в России:

история и современность: Материалы IV Международного научного форума. Т. 3. / Под общ. ред. А. С. Горшкова, В. А. Волкова. — СПб.: Изд-во СЗАГС, 2006. — 124 с.

Государственная власть и местное самоуправление в России: история и современность: Материалы III международного научного форума / Под ред. А. С. Горшкова, В. А. Волкова. — СПб.: Изд-во СЗАГС, 2005. — 400 с.

Государственная власть и местное самоуправление в России: история и современность: Материалы II международного научного форума / Под ред. А. С. Горшкова, В. А. Волкова. — СПб.: Изд-во СЗАГС, 2005. — 222 с.

Государственность и государственная служба в России: пути развития: Материалы совместной междисциплинарной аспирантской конференции РАГС-СЗАГС. Вып. 4 / Под общ. ред. В. К. Егорова, В. А. Шамахова, В. М. Герасимова, М. А. Кашиной. — СПб.: Изд-во СЗАГС, 2004. — 314 с.

Конституционная (уставная) юстиция в субъектах РФ: концепция и проблемы реализации: Материалы второй ежегодной научно-практической конференции «Право и политика — 2005». — СПб.: Изд-во СЗАГС, 2005. — 144 с.

Местное самоуправление в условиях реализации нового Федерального Закона «Об общих

управленческое
консультирование

215

1/2007

принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: Материалы II межрегиональной научно-практической конференции / Под общ. ред. В. А. Шамахова. — СПб.: Изд-во СЗАГС, 2004. — 280 с.

Модернизация государства и управления: Материалы семинара. Совместное издание СЗАГС — Федеральной академии государственного управления при МВД ФРГ. На немецком языке. — СПб.: Изд-во СЗАГС, 2006. — 116 с.

Настоящее и будущее социальных технологий: Материалы международной научно-практической конференции / Под ред. проф. А. С. Тургаева, проф. Т. Г. Гриненко, проф. Л. Э. Варустина, проф. А. В. Ключева, проф. В. И. Данилова. — СПб.: Изд-во СЗАГС, 2006. — 144 с.

Информационное обеспечение законодательного процесса государственного управления: история и современность: Материалы международной научно-практической конференции (К 100-летию со дня основания библиотеки Первой Государственной Думы) / Под общ. ред. И. В. Чигаревой. — СПб.: Изд-во СЗАГС, 2006. — 208 с.

Практическое руководство по приграничному сотрудничеству. — СПб.: Изд-во СЗАГС, 2006. — 80 с.

Реформирование управления общественными финансами в Ленинградской области / Под общ. ред. А. А. Васецкого, А. С. Горшкова, З. А. Кучарова, А. Е. Николаева. — СПб.: Изд-во СЗАГС, 2006. — 324 с.

Сборник материалов научно-практической конференции «Реформирование управления общественными финансами в Ленинградской области» / Под общ. ред. А. И. Яковлева. — СПб.: Изд-во СЗАГС, 2006. — 362 с.

Северо-Западная академия государственной службы. Ежегодник 2006: Сб. научн. ст. / Под общ. ред. А. С. Горшкова. Сост. А. Л. Кириллов. — СПб.: Изд-во СЗАГС, 2006. — 298 с.

Северо-Западная академия государственной службы. Ежегодник 2003: Сб. научн. статей / Под общ. ред. В. А. Шамахова. — СПб.: Изд-во СЗАГС; Изд-во «Образование-Культура», 2004. — 424 с.

Современные проблемы теории и практики физической культуры и спорта академий государственной службы Российской Федерации и вузов Санкт-Петербурга: Материалы межвузовской научно-практической конференции по физическому воспитанию студентов, посвященной 15-летию образования СЗАГС / Под общ. ред. Н. В. Колесникова. — СПб.: Изд-во СЗАГС, 2006. — 324 с.

Социально-экономическая политика и управление территориальным развитием: Сб. научн. статей / Под общ. ред. В. М. Ходачека, М. Ю. Елсукова. — СПб.: Изд-во СЗАГС, 2006. — 338 с.

Социальная политика: проблемы и реформы: Материалы международной научной конференции / Под ред. А. С. Тургаева. — СПб.: Изд-во СЗАГС, 2004. — 176 с.

Перечень 3.

ИНФОРМАЦИОННО-СПРАВОЧНЫЕ ИЗДАНИЯ, АННОТИРОВАННЫЕ УКАЗАТЕЛИ

Быстрова М. Н., Великодворская О. В. **Был город-фронт.** Библиографический указатель. — СПб.: Изд-во СЗАГС, 2005. — 160 с.

Дунаева Н. В., Китин Е. А., Шубина Н. В. **Правовые акты органов местного самоуправления:** Методические материалы для органов местного самоуправления / Под общ. ред. А. С. Горшкова, А. А. Васецкого. — СПб.: Изд-во СЗАГС, 2006. — 188 с.

Научная библиотека СЗАГС. К 100-летию библиотеки 1-й Государственной Думы. Буклет — СПб.: Изд-во СЗАГС, 2006. — 48 с.

Северо-Западная академия государственной службы. Фото-

альбом, посвященный 15-летию СЗАГС. / Сост. Н. В. Горбатова. — СПб.: Изд-во СЗАГС, 2006. — 152 с.

Стратегический план развития СЗАГС на период 2006–2010 гг. — СПб.: Изд-во СЗАГС, 2006. — 43 с.

Тематический указатель нормативных актов по вопросам кадровой политики в области государственной службы (Северо-Западный федеральный округ) / Под ред. А. А. Васецкого, А. Л. Кириллова. — СПб.: Изд-во СЗАГС, 2006. — 112 с.

Управление персоналом: Библиографический указатель. — СПб.: Изд-во СЗАГС, 2005. — 186 с.

Перечень 4

СПИСОК НАУЧНЫХ СТАТЕЙ ПРОФЕССОРСКО-ПРЕПОДАВАТЕЛЬСКОГО СОСТАВА, СОТРУДНИКОВ, АСПИРАНТОВ И СОИСКАТЕЛЕЙ АКАДЕМИИ, ОПУБЛИКОВАННЫЕ В ИЗДАНИЯХ СЗАГС В 2006 Г.

1. Агеевец А. В. Новое направление в тематике предмета «Физическая культура» для высших учебных заведений // Современные проблемы теории и практики физической культуры и спорта академии государственной службы Российской Федерации и вузов Санкт-Петербурга: Материалы межвузовской научно-практической конференции по физическому воспитанию студентов, посвященной 15-летию образования СЗАГС / Под общ. ред. проф. Н. В. Колесникова. — СПб.: Изд-во СЗАГС, 2006. С. 228–231.

2. Аколов С. В. Эволюция государства в мире многообразия национальных идентичностей // Вызовы глобализации в начале XXI века: Материалы международной конференции. Ч. 1. / Под ред. И. Ф. Кефели, В. А. Гуророва, О. В. Плебанек, А. С. Тургаева. — СПб., 2006. С. 394–400.

3. Аколов С. В. Мессианство как политическая составляющая национальной идентичности // Северо-Западная академия государственной службы. Ежегодник 2006: Сб. научных статей / Под общ. ред. А. С. Горшкова. Сост. А. Л. Кириллов. — СПб.: Изд-во СЗАГС, 2006. С. 86–98.

управленческое
консультирование

217

1/2007

4. *Алехина И. С.* Понятие стандарта в избирательном праве // Северо-Западная академия государственной службы. Ежегодник 2006 ... С. 99–107.

5. *Андреева В. А.* Проблема сохранения культурного наследия России: роль государства и общественных организаций // Личность. Культура. Общество. 2006. Т. 8. Спецвып. 1. (33). С. 238–245.

6. *Антонова Л. И.* Служебный контракт с государственным гражданским служащим // Северо-Западная академия государственной службы. Ежегодник 2006 ... С. 6–31.

7. *Арсеньева Е. А.* Социальная работа и семья с детьми // Настоящее и будущее социальных технологий: Материалы международной научно-практической конференции / Под ред. проф. А. С. Тургаева, проф. Т. Г. Гриненко, проф. Л. Э. Варустина, проф. А. В. Ключева, проф. В. И. Данилов. — СПб.: Изд-во СЗАГС, 2006. С. 70–75.

8. *Басистов Ю. В., Ежова Г. В.* Германские репарации после 1945 г. / Северо-Западная академия государственной службы. Ежегодник 2006 ... С. 254–268.

9. *Баскин Ю. Я., Арбузов А. В.* Проблема профессионального правового нигилизма в контексте реформирования системы государственного управления // Управленческое консультирование. 2006. № 1. С. 111–118.

10. *Баскин Ю. А.* Новый Завет и становление нового международного права // Управленческое консультирование. 2006. № 4. С. 165–168.

11. *Белякова Л. Ю.* Гендерные аспекты теории принятия решений (по материалам обследования педагогов

и менеджеров промышленности и сферы услуг) // Управленческое консультирование. 2006. № 2. С. 204–209.

12. *Белякова Л. Ю., Стрижак Н. А.* Управление качеством образовательного процесса в вузе // Управленческое консультирование. 2006. № 3. С. 174–182.

13. *Белов В. И.* Экономическое развитие приграничных субъектов РФ посредством формирования особых (портовых) экономических зон // Государственная власть и местное самоуправление в России: история и современность: Материалы 4 Межд. научн. форума. Т. 2. Кн. 2 / Под общ. ред. В. К. Егорова, А. С. Горшкова, В. М. Герасимова, М. А. Кашиной. — СПб.: Изд-во СЗАГС, 2006. С. 8–20.

14. *Божогло М. З.* Творческие союзы в советской и постсоветской России: динамика целей, функций, форм // Государственная власть и местное самоуправление в России: история и современность: Материалы 4 Межд. научн. форума. Т. 2. Кн. 2 ... С. 188–197.

15. *Большаков С. Н., Григорьев А. Н., Сидоров А. Б.* Реализация стратегии развития производственно-социального комплекса региона (на примере Новгородской области) // Социально-экономическая политика и управление территориальным развитием: Сб. науч. статей / Под общ. ред. В. М. Ходачека и М. Ю. Елсукова. — СПб.: Изд-во СЗАГС, 2006. С. 33–39.

16. *Большаков С. Н.* Социально-философские основания субсидиарности и ее реконструкция в современной России // Личность. Культура. Общество. 2006. Т. 8. Вып. 4 (32). С. 95–106.

17. *Боричева Я. Б.* Воспитательные функции школы в социализации учащихся // Настоящее и будущее социальных технологий ... С. 99–105.

18. *Бушенева Ю. И.* Традиции абсентеизма в истории российских выборов (от земских соборов до государственной думы) // Государственная власть и местное самоуправление в России: история и современность: Материалы 4 Межд. научн. форума. Т. 3. / Под общей ред. А. С. Горшкова, В. А. Волкова. — СПб.: Изд-во СЗАГС, 2006. С. 3–11.

19. *Быстрова М. Н.* Кадровый вопрос в библиотеке Государственной думы // Информационное обеспечение законодательного процесса и государственного управления: история и современность: Материалы международной научно-практической конференции (К 100-летию со дня основания библиотеки 1 Государственной думы) / Под общей ред. И. В. Чигаревой. — СПб.: Изд-во СЗАГС, 2006. С. 136–144.

20. *Варварин А. А.* «Невидимая» экономика как элемент сетевой неформальной структуры экономики // Государственная власть и местное самоуправление в России: история и современность: Материалы 4 Межд. научн. форума. Т. 2. Кн. 2 ... С. 21–29.

21. *Варина Я. А.* Национальная политика Санкт-Петербурга // Государственная власть и местное самоуправление в России: история и современность: Материалы 4 Межд. научн. форума. Т. 2. Кн. 2 ... С. 212–216.

22. *Варустин Л. Э.* PR и СМИ в системе взаимодействия // Управленческое консультирование. 2006. № 1. С. 213–218.

23. *Васецкий А. А., Волков В. А.* Право как структура опосредования государства и гражданского общества // Личность. Культура. Общество. 2006. Т. 8. Вып. 1 (29). С. 116–123.

24. *Васецкий А. А., Лобановская Е. А.* Государственность как проблема в учении о праве И. Ильина // Личность. Культура. Общество. 2006. Т. 8. Вып. 4 (32). С. 290–295.

25. *Васецкий А. А.* Местное самоуправление в постсоветской России // Личность. Культура. Общество. 2006. Т. 8. Вып. 3 (31). С. 194–204.

26. *Васецкий А. А.* Развитие политической системы через взаимодействие государства и гражданского общества // Управленческое консультирование. 2006. № 4. С. 128–142.

27. *Васьков П. В.* Конституционно-правовые и теоретические основы нормативного правового регулирования трудовых отношений // Личность. Культура. Общество. 2006. Т. 8. Спецвып. 1. (33). С. 246–253.

28. *Великодворская О. О.* Библиотека Государственной думы и Рабоче-Крестьянский (Коммунистический) университет // Информационное обеспечение законодательного процесса ... С. 145–156.

29. *Волков В. А., Руковчук В. П.* Научные исследования СЗАГС и их влияние на эффективность учебного процесса // Управленческое консультирование. 2006. № 4. С. 206–217.

30. *Волков О. А.* Совершенствование системы ипотечного кредитования в РФ // Государственная власть и местное самоуправление в России: история и современность: Материалы 4 Межд. научн. форума. Т. 2. Кн. 2 ... С. 30–40.

31. Воронов Ю. М. Местная интеллигенция и проблемы социальной сплоченности местного сообщества // Социально-экономическая политика и управление территориальным развитием ... С. 266–270.

32. Габдуллина Н. В. К вопросу об организации исполнительного производства по делам об административных правонарушениях в таможенном деле // Государственная власть и местное самоуправление в России: история и современность: Материалы 4 Межд. научн. форума. Т. 2. Кн. 1. С. 37–49.

33. Гаврилов М. В. Малое предпринимательство Санкт-Петербурга и социальной консалтинг: проблемы и перспективы сотрудничества // Государственная власть и местное самоуправление в России: история и современность: Материалы 4 Межд. научн. форума. Т. 2. Кн. 2. ... С. 217–226.

34. Гагонин С. Г. Спортивно-боевые единоборства (СБЕ) как универсальное средство физической культуры // Современные проблемы теории и практики физической культуры ... С. 40–43.

35. Гагонин С. Г. Влияние комплекса психофизических упражнений на функциональное состояние различных систем организма человека // Современные проблемы теории и практики физической культуры ... С. 208–213.

36. Гайнутдинов Р. И. Государство и рынок: меняющийся баланс влияния // Управленческое консультирование. 2006. № 1. С. 161–172.

37. Ганц Н. В. Политика обучения государственных служащих в США // Социально-экономическая политика

и управление территориальным развитием ... С. 256–265.

38. Гиманов Н. П., Разумейко Н. Н. Роль, место и функции концепции социально-экономического развития // Социально-экономическая политика и управление территориальным развитием ... С. 21–32.

39. Горбатова Н. В. Научно-методическая конференция «Актуальные вопросы организации и содержания учебного процесса» // Управленческое консультирование. 2006. № 1. С. 231–232.

40. Горбатова Н. В. Научно-практическая конференция «Реформирование управления общественными финансами в Ленинградской области» // Управленческое консультирование. 2006. № 2. С. 237–239.

41. Горшков А. С. Вступительное слово // Модернизация государства и управления: Материалы семинара. Совместное издание СЗАГС — Федеральной академии государственного управления при МВД ФРГ. На немецком языке. — СПб.: Издательство СЗАГС, 2006. С. 1.

42. Горшков А. С. Вступительное слово // Современные проблемы теории и практики физической культуры ... С. 11.

43. Горшков А. С. О системе непрерывной профессиональной подготовки социальных работников в структуре учреждений комплексной реабилитации инвалидов // Настоящее и будущее социальных технологий ... С. 5–6.

44. Горшков А. С. Проблемы подготовки кадров для государственной и муниципальной службы в условиях управления по результатам // Сбор-

ник материалов научно-практической конференции «Реформирование управления общественными финансами в Ленинградской области» / Под общ. ред. А. И. Яковлева. Сост. А. С. Киселев. — СПб.: Изд-во СЗАГС, 2006. С. 30–35.

45. Горшков А. С. Вступительное слово председателя редакционного совета журнала // Государственная служба. Вестник Координационного совета по кадровым вопросам, государственным наградам и государственной службе при полномочном представителе Президента Российской Федерации в Северо-Западном федеральном округе. 2006. С. 4–5.

46. Горшков А. С. Модернизация подготовки государственных и муниципальных служащих: ориентация на управление по результатам // Управленческое консультирование. 2006. № 3. С. 5–9.

47. Горшков А. С. Северо-Западной академии государственной службы — 15 лет // Управленческое консультирование. 2006. №4. С. 7–9.

48. Горшков А. С. Совершенствование системы профессионального обучения государственных служащих в условиях административной реформы // Государственная служба. Вестник Координационного совета по кадровым вопросам, государственным наградам и государственной службе при полномочном представителе Президента Российской Федерации в Северо-Западном федеральном округе. 2006. С. 28–36.

49. Гребенюк В. В. Региональные аспекты инвестиционной политики // Государственная власть и местное самоуправление в России: история и

современность: Материалы 4 Межд. научн. форума. Т. 2. Кн. 2. ... 49–58.

50. Григораш А. С. Внутренний PR как инструмент разрешения конфликтов в организации // Настоящее и будущее социальных технологий ... С. 112–122.

51. Гриненко Н. Г. От сервисной модели социального работника к модели архитектора личностного потенциала развития в процессе социальной реабилитации инвалидов // Настоящее и будущее социальных технологий ... С. 34–36.

52. Гриненко Т. Г. Структура профессионализма социального работника в системе реабилитации инвалидов // Настоящее и будущее социальных технологий ... С. 7–10.

53. Гриненко Т. Г., Лапан В. Б., Масанова М. Д. Семья с детьми в системе социального развития региона (на примере Санкт-Петербурга) // Настоящее и будущее социальных технологий ... С. 11–28.

54. Джалиашвили З. О., Кириллов А. В. Методологические аспекты разработки и использования электронных учебно-методических комплексов для целей подготовки и переподготовки государственных служащих // Социально-экономическая политика и управление территориальным развитием ... С. 271–287.

55. Дмитриев А. А. Регулирование развития агропромышленного комплекса в условиях приграничного района // Социально-экономическая политика и управление территориальным развитием ... С. 220–229.

56. Дунаева Н. В. Партикуляризм российского права (историко-теоретический аспект) // Северо-Западная

академия государственной службы. Ежегодник 2006 ... С. 132–142.

57. Дунаева Н. В. Об административно-правовом регулировании властных отношений в истории России // Управленческое консультирование. 2006. № 2. С. 222–231.

58. Елсуков М. Ю. Зарубежный опыт становления местного самоуправления и регулирования экономики на муниципальном уровне // Социально-экономическая политика и управление территориальным развитием ... С. 53–65.

59. Елфимов Г. М. Потребности управленцев и содержание учебного процесса // Социально-экономическая политика и управление территориальным развитием ... С. 248–255.

60. Елфимов Г. М. Подготовка управленцев и проблемы учебного процесса // Управленческое консультирование. 2006. №4. С. 108–115.

61. Енгуразов А. Р. Основные направления диверсификации сельских территорий Ленинградской области // Социально-экономическая политика и управление территориальным развитием ... С. 238–246.

62. Ефимов-Комаров В. Ю., Смоленев П. П. Особенности физического воспитания будущих специалистов управленческого звена // Современные проблемы теории и практики физической культуры ... С. 264–268.

63. Ефимов-Комаров В. Ю., Ефимова-Комарова Л. Б. Физическая культура как средство подготовки конкурентоспособных специалистов // Современные проблемы теории и практики физической культуры ... С. 269–272.

64. Ефимова-Комарова Л. Б., Быстрова Е. А., Рукавишникова С. К.

Аэробика в программе дисциплины «Физическая культура» в Северо-Западной академии государственной службы // Современные проблемы теории и практики физической культуры ... С. 44–46.

65. Жукова А. А. Место социальной работы в деятельности ППМС центров системы образования Санкт-Петербурга // Настоящее и будущее социальных технологий ... С. 76–84.

66. Заниянц С. Р. Государственная миграционная политика в России: Особенности на современном этапе // Государственная власть и местное самоуправление в России: история и современность: Материалы 4 Межд. научн. форума. Т. 3 ... С. 12–25.

67. Запорожан А. Я. Конвертация долгов в акции // Управленческое консультирование. 2006. № 3. С. 131–140.

68. Запорожан А. Я. Управление региональной (муниципальной) собственностью // Социально-экономическая политика и управление территориальным развитием ... С. 40–52.

69. Зарембо Т. Г. Конституционно-правовые основы президентского контроля в Российской Федерации в сфере исполнительной власти // Государственная власть и местное самоуправление в России: история и современность: Материалы 4 Межд. научн. форума. Т. 2. Кн. 1. ... С. 50–60.

70. Засядь-Волк В. В. Управление территориальным развитием в крупных городах // Социально-экономическая политика и управление территориальным развитием ... С. 120–124.

71. Зиновкина Е. Н. Российская политическая традиция и парламен-

таризм // Государственная власть и местное самоуправление в России: история и современность: Материалы 4 Межд. научн. форума. Т. 2. Кн. 2. ... С. 237–243.

72. *Иваненко В. А.* Формирование инфраструктуры экономического развития в приграничном регионе // Социально-экономическая политика и управление территориальным развитием ... С. 188–200.

73. *Иванова Г. Г.* Отношение церкви к государству в связи с православной теорией возникновения государства // Государственная власть и местное самоуправление в России: история и современность: Материалы 4 Межд. научн. форума. Т. 2. Кн. 2. ... С. 244–252.

74. *Илясова Ю. П.* Участие представителей профессиональных союзов в деятельности Общественной палаты Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление в России: история и современность: Материалы 4 Межд. научн. форума. Т. 2. Кн. 1. ... С. 70–80.

75. *Калиновский А. В.* Роль государства в развитии жилищной сферы и городского хозяйства // Государственная власть и местное самоуправление в России: история и современность: Материалы 4 Межд. научн. форума. Т. 2. Кн. 2. ... С. 59–67.

76. *Камирова А. Н.* Разработка индикаторов финансирования с целью развития сферы культуры // Северо-Западная академия государственной службы. Ежегодник 2006 ... С. 184–196.

77. *Каранатова Л. Г.* Государственная инвестиционная политика и особенности её реализации в Санкт-

Петербурге // Северо-Западная академия государственной службы. Ежегодник 2006 ... С. 197–204.

78. *Кашина М. А.* Гендерная политика в современной России: объективные и субъективные предпосылки // Личность. Культура. Общество. 2006. Т. 8. Вып. 2 (30). С. 146–166.

79. *Кашина М. А.* О связи философии и социологии (к деконструкции одного философского сюжета) // Управленческое консультирование. 2006. № 2. С. 210–221.

80. *Кашина М. А., Пастарнакова О. А.* Деятельность диссертационных советов академии в 2006 г. // Управленческое консультирование. 2006. № 4. С. 218–226.

81. *Кириллов А. Л.* Постановка задачи оценки информационной безопасности сложных информационно-технических систем // Управленческое консультирование. 2006. № 4. С. 178–194.

82. *Кириллова Г. В.* Структура отношений собственности в условиях реализации концепции устойчивого развития в странах с переходной экономикой // Государственная власть и местное самоуправление в России: история и современность: Материалы 4 Межд. научн. форума. Т. 2. Кн. 2. ... С. 68–73.

83. *Кирьянова Л. А., Ефимова-Комарова Л. Б.* Использование тренажерных устройств как средство повышения интереса к занятиям физической культуры // Современные проблемы теории и практики физической культуры ... С. 120–122.

84. *Клюев А. В.* Приоритеты социальной сферы в условиях современного российского общества // Уп-

равленческое консультирование. 2006. № 4. С. 169–177.

85. *Кожаев А. В.* Коррупция как структурный элемент теневой экономики // Государственная власть и местное самоуправление в России: история и современность: Материалы 4 Межд. научн. форума. Т. 2. Кн. 2. ... С. 74–84.

86. *Кокко Д. А.* Формирование социально-ответственного телевидения как важная политическая задача // Личность. Культура. Общество. 2006. Т. 8. Спецвып. 1. (33). С. 254–260.

87. *Колесников В. Н.* Исторический код российской государственности и перспективы российского парламентаризма // Информационное обеспечение законодательного процесса и государственного управления: история и современность ... С. 171–182.

88. *Колесников Н. В.* Кафедра физической культуры Северо-Западной академии государственной службы: история, перспективы развития // Современные проблемы теории и практики физической культуры ... С. 12–16.

89. *Колесников Н. В., Емельянец С. Л.* Повышение функциональной и физической подготовленности студентов факультета государственного и муниципального управления методом круговой тренировки скоростно-силовой направленности // Современные проблемы теории и практики физической культуры ... С. 47–51.

90. *Колинько Н. П.* Социальные проблемы реализации сотрудниками уголовно-исполнительной системы карательно-охранительной функции в

современной России // Государственная власть и местное самоуправление в России: история и современность: Материалы 4 Межд. научн. форума. Т. 2. Кн. 2. ... С. 234–247.

91. *Комбаров Н. В.* Конституционно-правовые основы обеспечения прав человека и гражданина в деятельности правоохранительных органов // Государственная власть и местное самоуправление в России: история и современность: Материалы 4 Межд. научн. форума. Т. 2. Кн. 1. ... С. 81–91.

92. *Комиссарчик К. М., Никитин С. Н.* Дифференциация нагрузок в процессе управления спортсменом двигательными действиями (УСДД) на основе учета функционирования сенсорных (анализаторных) систем // Современные проблемы теории и практики физической культуры ... С. 161–163.

93. *Корзун Н. И.* Услуги подразделения ГИБДД МВД России по сопровождению транспортных средств и грузов // Северо-Западная академия государственной службы. Ежегодник 2006 ... С. 143–150.

94. *Корпусенко И. В.* Моделирование коррупционных процессов в таможенных органах: подходы, подавление коррупции, проблемы, практическое значение // Государственная власть и местное самоуправление в России: история и современность: Материалы 4 Межд. научн. форума. Т. 2. Кн. 1. ... С. 248–257.

95. *Косов Ю. В.* Геополитические волны в центре Европы // Вызовы глобализации в начале XXI века: Материалы международной конференции. Ч. 1. ... С. 227–236.

96. Косов Ю. В. Интеграционные процессы в современном мире и внешние связи Северо-Запада России // Управленческое консультирование. 2006. № 4. С. 227–228.

97. Косов Ю. В. Трансграничное региональное сотрудничество на современном этапе // Государственная служба. Вестник Координационного совета по кадровым вопросам, государственным наградам и государственной службе при полномочном представителе Президента Российской Федерации в Северо-Западном федеральном округе. 2006. С. 46–49.

98. Костюков А. В. Приоритеты кадровой политики в системе регионального управления // Управленческое консультирование. 2006. № 1. С. 119–125.

99. Кошелева М. И. процесс адаптации персонала в организации // Настоящее и будущее социальных технологий ... С. 106–111.

100. Крылов В. А. Роль государства в транспортной стратегии России // Государственная власть и местное самоуправление в России: история и современность: Материалы 4 Межд. научн. форума. Т. 2. Кн. 2. ... С. 85–95.

101. Курзенев В. А. О направлениях исследований систем государственного и муниципального управления // Управленческое консультирование. 2006. № 4. С. 116–127.

102. Лагунов В. Б. Бюджетная политика и региональное развитие Российской Федерации в 90-х гг. XX в. // Социально-экономическая политика и управление территориальным развитием ... С. 125–141.

103. Лагунов В. Б., Лебедев О. В. Проблемы резервирования в электроэнергетике России // Управленческое консультирование. 2006. № 3. С. 122–130.

104. Летуновская М. Е. Инвестиционный климат в приграничном районе (опыт г. Выборга) // Социально-экономическая политика и управление территориальным развитием ... С. 177–187.

105. Лейбинский Б. Е. Особенности управления социально-экономическим развитием муниципальных образований Мурманской области // Социально-экономическая политика и управление территориальным развитием ... С. 66–80.

106. Лихоманова Л. Ф. Раевская Л. В. Обучение реферированию как неотъемлемая составляющая формирования компетентности госслужащего // Северо-Западная академия государственной службы. Ежегодник 2006 ... С. 32–39.

107. Лутова С. К. Создавая правила игры: об институциональном подходе к современной этнополитике // Государственная власть и местное самоуправление в России: история и современность: Материалы 4 Межд. научн. форума. Т. 3. ... С. 26–31.

108. Малькевич А. А. Административный ресурс в первых «федеральных» избирательных кампаниях в России (1906–1907 гг.): сравнительный анализ // Управленческое консультирование. 2006. № 1 С. 31–46.

109. Мальков К. В. Структура и модель систем управления региональными холдингами (на примере холдинга «Петротрест») // Социально-экономическая политика и управ-

ление территориальным развитием ... С. 230–237.

110. Мальцагов А. А. Юридическая ответственность личности и правовой нигилизм // Государственная власть и местное самоуправление в России: история и современность: Материалы 4 Межд. научн. форума. Т. 2. Кн. 1. ... С. 92–104.

111. Мелешкин И. Г. Партийные идеологии: понятие и типологии // Государственная власть и местное самоуправление в России: история и современность: Материалы 4 Межд. научн. форума. Т. 3. С. 32–40.

112. Мерешкин Д. Е. К вопросу об организационно-правовых формах взаимодействия общественных объединений с органами публичной власти // Личность. Культура. Общество. 2006. Т. 8. Спецвып. 1. (33). С. 261–269.

113. Миронов Д. Ф. Сетевое применение геоинформационной системы в практике муниципального управления (на опыте США) // Социально-экономическая политика и управление территориальным развитием ... С. 154–164.

114. Михайлов С. Л. Д. А. Толстой как реформатор // Государственная власть и местное самоуправление в России: история и современность: Материалы 4 Межд. научн. форума. Т. 3. С. 41–45.

115. Морозов В. И. О парламентских выборах в Великобритании // Управленческое консультирование. 2006. № 1. С. 126–240.

116. Муйзиник Н. В. Социальная эксклюзия как угроза гармоничному обществу // Управленческое консультирование. 2006. № 1. С. 219–227.

117. Мусаев И. М. Теоретические и методологические основы исследования национализма в современном мире // Управленческое консультирование. 2006. № 3. С. 191–200.

118. Нижегородцева Н. А. О социально-педагогической компетентности социальных работников // Настоящее и будущее социальных технологий ... С. 37–41.

119. Нижегородцева Н. А. Эффективность и оценка результатов обучения государственных служащих // Северо-Западная академия государственной службы. Ежегодник 2006 ... С. 68–74.

120. Никитенко М. Н. К вопросу о правовом регулировании института местного референдума в Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление в России: история и современность: Материалы 4 Межд. научн. форума. Т. 2. Кн. 1. ... С. 105–116.

121. Николенко А. Г. Правовой статус депутата Государственной Думы в свете реформы избирательной системы Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление в России: история и современность: Материалы 4 Межд. научн. форума. Т. 2. Кн. 1. ... С. 117–128.

122. Овчинников В. А., Барбарова Н. Г. Проблема соответствия норм Конституции Российской Федерации положениям Европейской Хартии местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление в России: история и современность: Материалы 4 Межд. научн. форума. Т. 2. Кн. 1. ... С. 8–19.

123. Овчинников В. А., Меликян А. Б. Правовой анализ положений нового закона СПб «О выборах депутатов Законодательного собрания Санкт-Петербурга» // Управленческое консультирование. 2006. № 3. С. 49–58.

124. Овчинников В. А., Николаева О. А. Межкафедральный семинар на тему «Государственные люди России: власть и служение Отечеству» // Управленческое консультирование. 2006. № 4. С. 229–232.

125. Овчинников В. А., Николаева О. А. Юристы Первой государственной Думы // Управленческое консультирование. 2006. № 1. С. 5–16.

126. Овчинников В. А., Таровик С. С. Проблемы реализации избирательных прав граждан в России // Управленческое консультирование. 2006. № 2. С. 84–95.

127. Оганджянц С. И., Туаева Е. В. Судебная власть и обеспечение прав и свобод гражданина в России // Управленческое консультирование. 2006. № 1. С. 154–160.

128. Олейник Н. Б. Любанская операция 1942 г.: приказано наступать // Государственная власть и местное самоуправление в России: история и современность: Материалы 4 Межд. научн. форума. Т. 3. ... С. 46–67.

129. Олейник Н. Б., Сяков Ю. А. Любанская оборонительная операция 15 мая — 10 июля 1942 г. // Государственная власть и местное самоуправление в России: история и современность: Материалы 4 Межд. научн. форума. Т. 3. ... С. 68–93.

130. Оськин С. А. Особенности партийного строительства в сов-

ременной России // Управленческое консультирование. 2006. № 3. С. 201–210.

131. Павликова В. А. Первые выборы губернских земских гласных от Санкт-Петербурга (1864–1865 гг.) // Государственная власть и местное самоуправление в России: история и современность: Материалы 4 Межд. научн. форума. Т. 3. ... С. 94–99.

132. Павлов В. А., Ивашковская Т. В. Мировпорядок в 21 веке: трансформация геополитической модели современного мира // Вызовы глобализации в начале XXI века ... С. 62–67.

133. Пастернакова О. А. Проблемы и перспективы приграничного сотрудничества в Северо-Западном федеральном округе (по материалам экспертных интервью) // Государственная власть и местное самоуправление в России: история и современность: Материалы 4 Межд. научн. форума. Т. 2. Кн. 2. ... С. 284–294.

134. Перепелкин М. Е. Эволюция развития коммуникации как инструмент успешного функционирования организма // Государственная власть и местное самоуправление в России: история и современность: Материалы 4 Межд. научн. форума. Т. 2. Кн. 2. ... С. 295–303.

135. Периль Б. В. Исследование проблем приграничного сотрудничества в рамках программ европейских международных организаций // Государственная служба. Вестник Координационного совета по кадровым вопросам, государственным наградам и государственной службе при полномочном представителе Президента Российской Федерации в Севе-

ро-Западном федеральном округе. 2006. С. 50–57.

136. *Периль Б. В.* Приграничное сотрудничество как ресурс территориального развития региональных и местных сообществ // *Личность. Культура. Общество.* 2006. Т. 8. Вып. 1 (29). С. 266–274.

137. *Периль Б. В.* Эффективность работы органов местного самоуправления в Российской Федерации // *Управленческое консультирование.* 2006. № 3. С. 221–227.

138. *Полохало Ю. Н.* Революция Мэйдзи и реформы управления в Японии // *Управленческое консультирование.* 2006. № 4. С. 195–205.

139. *Полях Л. И.* IV Международный научный форум «Государственная власть и местное самоуправление в России: история и современность». К 100-летию Государственной Думы // *Управленческое консультирование.* 2006. № 2. С. 234–236.

140. *Пивненко Р. Р.* Опыт работы Карельского филиала СЗАГС в г. Петрозаводске по информационному обеспечению органов государственной власти и местного самоуправления Республики Карелия // *Информационное обеспечение законодательного процесса и государственного управления: история и современность ...* С. 183–188.

141. *Пивненко Р. Р.* Проблема вступления в Лигу Наций в советско-германских отношениях 1922–1926 гг. // *Северо-Западная академия государственной службы. Ежегодник 2006 ...* С. 269–276.

142. *Поволяко Е. А.* Формирование роли казначейства как инструмента реализации социально-экономи-

ческой политики государства // *Государственная власть и местное самоуправление в России: история и современность: Материалы 4 Межд. научн. форума.* Т. 2. Кн. 2. ... С. 111–122.

143. *Пригожина Е. Ю.* Место дополнительного образования в системе социализации школьников в Санкт-Петербурге // *Настоящее и будущее социальных технологий ...* С. 85–91.

144. *Приклонская Л. М.* Региональные аспекты привлечения иностранных инвестиций // *Управленческое консультирование.* 2006. № 3. С. 113–121.

145. *Приятелев В. В.* Вологодское губернское земство и кооперативные организации Вологодской губернии в конце XIX — начале XX вв. // *Личность. Культура. Общество.* 2006. Т. 8. Спецвып. 1. (33). С. 320–331.

146. *Приятелев В. В.* Вологодское земство и сельские кооперативы губернии в конце 19 — начале 20 вв.: вопросы взаимодействия // *Государственная власть и местное самоуправление в России: история и современность: Материалы 4 Межд. научн. форума.* Т. 3. ... С. 100–107.

147. *Приятелев В. В.* Оценка потребности в профессиональном обучении персонала региональной системы государственной гражданской службы Вологодской области // *Социально-экономическая политика и управление территориальным развитием ...* С. 288–297.

148. *Приятелев В. В.* III межрегиональная научно-практическая конференция «Местное самоуправление в условиях реализации нового ФЗ «Об общих принципах организации мест-

ного самоуправления в Российской Федерации» // Управленческое консультирование. 2006. № 1. С. 228–230.

149. *Прядко Н. В.* Укрупнение российских регионов: тактика или стратегия? // Государственная власть и местное самоуправление в России: история и современность: Материалы 4 Межд. научн. форума. Т. 3. ... С. 108–115.

150. *Пятлин В. В.* Ипотечное кредитование в России и США // Социально-экономическая политика и управление территориальным развитием ... С. 142–153.

151. *Рыжков Е. Н.* Содержание и методика преподавания государственным и муниципальным служащим вопросов деятельности международных организаций // Социально-экономическая политика и управление территориальным развитием ... С. 327–338.

152. *Рябчук В. В., Важенин С. А.* Изучение физического утомления у спортсменов сборных команд СЗАГС на этапе соревновательной деятельности // Современные проблемы теории и практики физической культуры ... С. 185–190.

153. *Рябчук В. В.* Методика обучения основным приемам волейбола // Современные проблемы теории и практики физической культуры ... С. 89–93.

154. *Сазонова А. В.* Проблемы межведомственного взаимодействия в профилактике безнадзорности и социального сиротства // Государственная власть и местное самоуправление в России: история и современность: Материалы 4 Межд. научн.

форума. Т. 2. Кн. 2. ... С. 304–314.

155. *Сакута Е. В.* Актуальные проблемы в реализации кадровой политики в органах государственной власти российской Федерации // Настоящее и будущее социальных технологий ... С. 123–129.

156. *Самодуров А. А., Яновский В. В., Алушкин Ю. А.* Адаптивные модели образования // Управленческое консультирование. 2006. № 3. С. 153–166.

157. *Сачук Т. В.* Проблемы устойчивого социально-экономического развития Карелии // Северо-Западная академия государственной службы. Ежегодник 2006 ... С. 218–233.

158. *Семенов С. С.* Таможенное оформление и таможенный контроль морских судов как система массового обслуживания (на примере Балтийской таможни) // Государственная власть и местное самоуправление в России: история и современность: Материалы 4 Межд. научн. форума. Т. 2. Кн. 2. ... С. 129–141.

159. *Скомаровский П. В.* Типологический подход в управлении развитием регионов и муниципальных образований // Социально-экономическая политика и управление территориальным развитием ... С. 90–109.

160. *Смирнов В. А.* Основные направления совершенствования законодательства в России в области обеспечения реализации принципов избирательной системы // Государственная власть и местное самоуправление в России: история и современность: Материалы 4 Межд. научн. форума. Т. 2. Кн. 1. ... С. 137–145.

161. *Смолев П. П., Ефимов-Комаров В. Ю., Рябчук В. В.* Развитие

психологических черт личности в период начального обучения спортивной стрельбе // Современные проблемы теории и практики физической культуры ... С. 191–194.

162. *Соколов Д. Е.* Геополитические особенности участия России в мировой экономике // Государственная власть и местное самоуправление в России: история и современность: Материалы 4 Межд. научн. форума. Т. 2. Кн. 2. ... С. 315–326.

163. *Станкевич Л. Т., Горбатова Н. В.* Современная концепция PR-образования // Настоящее и будущее социальных технологий ... С. 29–33.

164. *Старовойтов А. А.* Проблемы организационно-правовых форм органов исполнительной власти в практике правового регулирования субъектов РФ // Личность. Культура. Общество. 2006. Т. 8. Вып. 1 (29). С. 275–289.

165. *Степанов А. И.* Оптимизация массовых представлений о социальных классах в современной России // Личность. Культура. Общество. 2006. Т. 8. Спецвып. 1. (33). С. 204–215.

166. *Стецкевич Е. С.* Некоторые аспекты социального положения служащих Петербургской Академии наук в первой половине 18 века // Северо-Западная академия государственной службы. Ежегодник 2006 ... С. 277–297.

167. *Столярский Я. О.* Особенности аттестации персонала в бюджетных организациях Калужского региона (на примере Управления образования г. Калуги) // Северо-Западная академия государственной службы. Ежегодник 2006 ... С. 75–84.

168. *Тараканов О. Н.* Повышение эффективности использования территорий в крупных городах // Социально-экономическая политика и управление территориальным развитием ... С. 110–118.

169. *Тарасова И. К.* Проблемы и перспективы рынка финансовых услуг малому предпринимательству в России // Государственная власть и местное самоуправление в России: история и современность: Материалы 4 Межд. научн. форума. Т. 2. Кн. 2. ... С. 142–154.

170. *Таровик С. С.* Проблема организации и проведения выборов в субъектах РФ // Государственная власть и местное самоуправление в России: история и современность: Материалы 4 Межд. научн. форума. Т. 2. Кн. 1. ... С. 146–154.

171. *Трофимов М. Н.* Правовые аспекты использования новых средств массовых коммуникаций в информационном обеспечении избирательного процесса Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление в России: история и современность: Материалы 4 Межд. научн. форума. Т. 2. Кн. 1. ... С. 155–169.

172. *Тургаев А. С., Хренов А. Е.* Геостратегия России: подходы, оценки, альтернативы // Вызовы глобализации в начале XXI века ... С. 142–163.

173. *Тютин Д. В.* Стратегия развития территорий: кластерный подход // Северо-Западная академия государственной службы. Ежегодник 2006 ... С. 233–242.

174. *Филиппов Г. Г.* О природе манипулятивного управления и его месте в обычной управленческой де-

тельности // Управленческое консультирование. 2006. № 4. С. 143–154.

175. *Фомичев Н. П.* Управление в локальных экономических системах // Социально-экономическая политика и управление территориальным развитием ... С. 81–89.

176. *Ходачек В. М.* Приоритеты социально-экономической политики и территориальное развитие // Социально-экономическая политика и управление территориальным развитием ... С. 10–20.

177. *Ходачек В. М., Ганц Н. В., Елсуков М. Ю., Пятлин В. В.* Об организации дистанционного обучения в США (на примере Университета Индианы) // Социально-экономическая политика и управление территориальным развитием ... С. 313–326.

178. *Ходачек Г. М.* Налогово-бюджетное регулирование территориальной организации населения и хозяйства в условиях рыночной трансформации // Социально-экономическая политика и управление территориальным развитием ... С. 201–209.

179. *Хренов А. Е.* Международная научная конференция «Вызовы глобализации в начале XXI века» // Управленческое консультирование. 2006. № 1 С. 233–234.

180. *Цвигун С. А.* Математические методы управления финансово-экономической деятельностью банка // Государственная власть и местное самоуправление в России: история и современность: Материалы 4 Межд. научн. форума. Т. 2. Кн. 2. ... С. 168–176.

181. *Чеберко Е. Ф., Кириллова Г. В.* Методологические проблемы формирования системы индикаторов устой-

чивого развития // Управленческое консультирование. 2006. № 2. С. 119–132.

182. *Чеберко Е. Ф., Кириллова Г. В.* Политическое и экономическое значение подписания Россией Киотского протокола // Северо-Западная академия государственной службы. Ежегодник 2006 ... С. 243–252.

183. *Чигарева И. В.* Библиотека Государственной думы — первая парламентская библиотека России // Информационное обеспечение законодательного процесса и государственного управления: история и современность ... С. 120–135.

184. *Чигарева И. В.* Информационное обеспечение подготовки государственных и муниципальных служащих // Социально-экономическая политика и управление территориальным развитием ... С. 298–304.

185. *Чигарева И. В.* К 100-летию собрания первой парламентской библиотеки России // Управленческое консультирование. 2006. № 1. С. 73–88.

186. *Шадурский В. А.* Социально-экономическое положение семей с детьми в Санкт-Петербурге // Настоящее и будущее социальных технологий ... С. 92–98.

187. *Шалмусев А. А., Квасова Е. Ю.* Приемы автопрогнозирования в системе управления социально-экономическими процессами региона (на примере Новгородской области) // Управленческое консультирование. 2006. № 1. С. 201–212.

188. *Шарабаева Л. Ю.* Тенденции развития информационного общества и управления // Управленческое консультирование. 2006. № 2. С. 165–179.

189. Шебураков И. Б. Методологические проблемы оценки результативности и эффективности деятельности государственных и гражданских служащих // Социально-экономическая политика и управление территориальным развитием ... С. 305–312.

190. Шевченко О. В. К. П. Победоносцев и его отношение к парламентаризму в России // Государственная власть и местное самоуправление в России: история и современность: Материалы 4 Межд. научн. форума. Т. 3. ... С. 116–123.

191. Широков А. Г. Проблемы правового регулирования процедуры разграничения государственной собственности на землю // Государственная власть и местное самоуправление в России: история и современность: Материалы 4 Межд. научн. форума. Т. 2. Кн. 1. ... С. 180–188.

192. Шитарев В. И. Северо-Западная академия государственной службы: устремленность в будущее // Управленческое консультирование. 2006. № 4. С. 21–33.

193. Шишкина Л. И., Савинкова Т. В. Культура как главный приоритет национальной политики // Управленческое консультирование. 2006. № 2. С. 192–196.

194. Шумилов М. М. Причины и источники современных конфликтов // Северо-Западная академия государственной службы. Ежегодник 2006 ... С. 108–130.

195. Шумилов М. М. Социальные последствия глобализации // Вызовы глобализации в начале XXI века ... С. 182–191.

196. Эйсмонт Н. Д. Приоритетные направления развития образовательной системы РФ // Государственная власть и местное самоуправление в России: история и современность: Материалы 4 Межд. научн. форума. Т. 2. Кн. 2. ... С. 338–347.

197. Юкин Ю. А. Социально-экономическая политика государства в создании региональных инновационных систем // Социально-экономическая политика и управление территориальным развитием ... С. 165–176.

198. Ющенко Н. В. Гражданское право и гражданское общество (к вопросу о концепции правообразования С. А. Муромцева) // Северо-Западная академия государственной службы. Ежегодник 2006 ... С. 151–174.

199. Яновский В. В. Инновационный процесс и конкурентоспособность региона // Личность. Культура. Общество. 2006. Т. 8. Вып. 2 (30). С. 331–348.

200. Яновский В. В. Основные аспекты теории и практики государственного управления // Государственная служба. Вестник Координационного совета по кадровым вопросам, государственным наградам и государственной службе при полномочном представителе Президента Российской Федерации в Северо-Западном федеральном округе. 2006. С. 58–76.

201. Яновский В. В. Управление, имидж и развитие конкурентоспособности региона // Управленческое консультирование. 2006. № 1. С. 184–200.

СИСТЕМА ЗАРАБОТНОЙ ПЛАТЫ КАК ИНСТРУМЕНТ УПРАВЛЕНИЯ

Измайлов А. Ф.

Межкафедральный методологический семинар на эту тему состоялся 25 апреля 2007 г. в Северо-Западной академии государственной службы. Его организовали и провели кафедры философии и менеджмента.

Семинар открыл заведующий кафедрой менеджмента Н. А. Тарасов. С докладом выступил заведующий кафедрой философии Г. Г. Филиппов, с содокладом — доцент кафедры управления персоналом И. В. Дербенева, с сообщением — доцент кафедры управления персоналом Е. И. Кудрявцева.

Отмечалось, что заработная плата является средством управления как на макроэкономическом, так и микроэкономическом уровнях. На первом из них ею регулируются воспроизводство рабочей силы и жизненный уровень трудящихся, а, стало быть, и политическая лояльность населения. Регулирующая роль зарплаты задается государством и общим состоянием экономики, определяется, по существу, и оформляется юридически политическими решениями. Она выражается в том, какую степень воспроизводства рабочей силы обеспечивает: расширенный, простой или суженный (деградирующий). Эта роль напрямую зависит от величины прибыли на капитал и той её доли, которая идет через налоги на нужды общества в целом, что, соответственно, обуславливает уровень легитимированности социально-политического строя в умах и чувствах населения, особенно — электората.

Измайлов Альберт Федорович — кандидат филологических наук, старший редактор редакционно-издательского отдела Северо-Западной академии государственной службы

управленческое
консультирование

233

1/2007

Например, стабильность западноевропейских государств держится на легально признанной и морально одобряемой норме прибыли в 11—12 %. Социально-экономические успехи фашистским режимам Италии и Германии принесли обещания с последующим реальным выполнением установить норму прибыли в 4—5 %, а остальную часть прибыли пустить на нужды широких слоёв населения (бесплатные квартиры нуждающимся, бесплатное образование, медицина и т. д.).

На микроэкономическом уровне зарплата управляет трудовой мотивацией рабочей силы и распределением социальных статусов и ролей всех участников трудовых процессов. На уровне отдельных предприятий, учреждений, организаций управленческая роль зарплат существенно возрастает, расширяется и конкретизируется в соответствии со способами её внутренней организации (системности), строением и конкретными формами.

Прежде всего, на трудовую мотивацию влияет величина зарплат, но не монопольным образом, как давно выявили исследователи ее роли в условиях капиталистического хозяйства¹. Стимул заработной платы, точнее — её уровня и формы, не занимает первое место в структуре мотивов эффективной трудовой деятельно-

сти. Первое место принадлежит мотиву безопасности рабочего места, т. е. наличию гарантий против безработицы и гарантий достойных условий труда и достаточной удовлетворенности трудом; в аспекте социальном и психологическом это обозначается как возможность самореализации².

Важнейшим показателем, задающим уровень трудовой мотивации, является соотношение: трудовые затраты — получаемая зарплата. Этот показатель может быть выведен через систему нормирования труда путем аналитической оценки сложности труда, что давно и подробно сделано в сфере материального производства³. В сфере автоматизированного производства и в сфере нематериального производства это сделать трудно (например, в области информационного обслуживания) или просто невозможно (в сфере высшего образования, в разработке программного обеспечения). Здесь обычно прибегают к общему расчету: вычисление процента расходов на зарплату от себестоимости продукции учреждения.

Цифры, которые тут обнаруживаются, вызывают много раздумий: в нефтепереработке — 6 %, в производстве сигарет — 7 %, в производстве машин и оборудования — 43 %, в производстве текстильных товаров — 5 %, в производстве интеллектуального продукта — 60—80 %⁴.

- ¹ Handbuch der gesamten Arbeitsmedizin B.V. — Berlin-Munchen-Wien. 1961. S. 9—10.
- ² Handbuch der gesamten Arbeitsmedizin B. 1V. 1 Teil. — Berlin-Munchen-Wien. 1963. S. 248—253.
- ³ Handbuch der Wirtschaftswissenschaften B. 1. — Köln und Opladen. 1958. S. 236—239.
- ⁴ См.: Круден Г. Дж., Шерман А. У. Зарубежный опыт управления персоналом. Часть VI. Оплата труда персонала. — М., 2001. С. 6—10.

Такой расчет применительно к государственному учреждению может сделать каждый работник, имеющий на руках калькулятор и телефонный справочник организации.

Высокий удельный вес заработной платы в себестоимости продукции является ясным индикатором эффективности партнерского стиля управления в постиндустриальном обществе.

В случае невысокого уровня этого показателя или при его снижении вступает в действие первый закон поведения всякой рабочей групп (из четырех, открытых Э. Мэйо): «Ты не должен производить слишком много, иначе ты подрываешь соглашение об оплате»⁵. Таким образом, рабочая группа — подразделение организации совместно, по молчаливому договору снижает качество работы и уровень производительности труда.

В наше время для стимуляции трудовой активности в тех сферах производства и обслуживания, где затруднен или невозможен однозначный формализованный учет достижений, применяется повременная оплата с премиями и/или бонусами по итогам работы (за месяц, за неделю, за квартал).

В западных странах для объективности оценки финансовых достижений организации при планировании премий и бонусов создаются Комитеты работников, включающие в свой состав менеджеров, руководи-

телей, рядовых работников и представителей профсоюза. Такие Комитеты создаются по согласованию между администрацией и персоналом и оформляются пунктом коллективного договора. Соответственно, им открывается доступ к коммерческой и финансовой документации предприятия⁶.

В современных российских условиях премии и бонусы распределяются администрацией без объявления размеров, причин различий и без увязки с финансовыми возможностями организации⁷.

Наиболее весомым управленческим регулятором в современных российских условиях оказывается баланс тарифной оплаты и премиальной доплаты. При этом доля тарифной оплаты жестко определяется, а доля доплат всех видов регулируется администрацией без какого-либо внешнего независимого контроля. Доля доплат определяется субъективно.

Хотя еще к середине XX в. в рамках индустриальной социологии была выявлена могучая стимулирующая роль премиальной доплаты, если её удельный вес в зарплате составляет 30 и более процентов. Позднее, в рамках «доктрины человеческих отношений», были обнаружены огромные манипуляционные управленческие возможности варьирования премии от 60 и более процентов от всей получаемой заработной платы.

⁵ См.: Brown Y. A. C. *Psychologie der industriellen Leistung*. — Hamburg, 1956. S. 59.

⁶ Круден Г. Дж., Шерман А. У. Указ. соч. С. 77–79.

⁷ См., напр.: Гейц И. В. Рекомендации по использованию форм и систем оплаты труда. — М., 2002; Оплата труда на акционерном предприятии. — Екатеринбург, 2002.

В целом, регулирующая роль заработной платы зависит не только от уровня развития производства, но также и от выбора конкретной формы и структуры заработной платы.

На семинаре были рассмотрены и обсуждены проблемы оплаты труда в системе: государство — работодатель — работник, сопоставлены механизмы регулирования оплатой труда

и уровня зарплат на предприятиях и в организациях России, Германии, Италии, США, Японии. Отмечалось, что оплата труда на российских предприятиях не всегда выполняет стимулирующие функции, не везде является прозрачной. Подчеркивалось, что любая система заработной платы циклична и с течением времени требует пересмотра и модернизации.

КОНФЕРЕНЦИЯ СТУДЕНТОВ И АСПИРАНТОВ

«Управление: история, наука, культура»

Янченко Л.

В апреле 2007 г. члены Студенческого научного общества СЗАГС традиционно приняли участие в XI межрегиональной научно-практической конференции студентов и аспирантов «Управление: история, наука, культура», которая состоялась в Петрозаводске (Карельский филиал СЗАГС).

Работа конференции была разделена на два дня: 24 и 25 апреля. Первый день начался с пленарного заседания, на котором были представлены доклады, посвященные теме русского языка, так как вся конференция проходила под эгидой Года русского языка в Российской Федерации. После пленарного заседания началось непосредственно обсуждение докладов студентов. Вся работа была организована по секциям, которых в этом году было десять.

Наши студенты участвовали в работе трех секций: «Финансово-экономические проблемы управления». Т. Апрелева (1-й курс, факультет экономики и финансов) представила на конференции доклад на тему «Рейдерство как новое экономическое преступление». Татьяна не только рассказала о самом явлении рейдерства, но и предложила конкретные пути решения этой проблемы, в частности:

- совершенствование корпоративного и уголовного законодательства, заполнение пробелов в правовом регулировании корпоративных отношений;

Янченко Любовь — студентка 3 курса факультета государственного и муниципального управления Северо-Западной академии государственной службы

управленческое
консультирование

237

1/2007

- содействие созданию механизмов эффективной защиты от «рейдерских» захватов со стороны государственной власти;
- реформирование судебной системы, создание специализированного государственного органа, профессионально занимающегося вопросами «рейдерских» захватов;
- активное освещение в средствах массовой информации проблем «рейдерства» с целью привлечения внимания к данной проблеме;
- оказание бесплатной информационной и консультационной поддержки предпринимателям по проблемам «рейдерства»;
- юридическая оборона, когда выстраивается четкая схема управления предприятием;
- социальные меры: работа с трудовым коллективом, а также профсоюзами, бывшими сотрудниками и пенсионерами предприятия;
- финансовая оборона — четкая налоговая и финансовая отчетность.

Доклад был удостоин поощрительного приза.

В экономической секции принимала участие и А. Купраш (1-й курс, факультет экономики и финансов), доклад которой на тему «Проблемы ипотечного кредитования в Российской Федерации» также был отмечен поощрительным призом.

В. Ходжгорова (3-й курс, факультет государственного и муниципального управления) выступила с докладом «Интернет-ресурсы как эффективное средство в самостоятельной работе» по дисциплине «Управление проектами» и заняла второе место в этой номинации.

Студенты СЗАГС приняли участие в работе секции «Актуальные проблемы современной политики». В этой номинации третье место заняла М. Ушакова (3-й курс, факультет государственного и муниципального управления) с докладом «Политические партии и партийная система России: состояние и перспективы». Второе место также досталось студентке академии — Л. Янченко (2-й курс, факультет государственного и муниципального управления) с докладом «Взаимосвязь религии и политики».

В секции «Права человека в современном обществе» первое место занял Д. Иванов (1-й курс, факультет государственного и муниципального управления) с докладом на тему «Понимание национализма в творчестве И.А. Ильина». Также в этой секции принял участие В. Купянский (4-й курс, факультет экономики и финансов) с докладом «Теория общественного выбора: в политике и экономике».

Оценочные комиссии всех секций пришли к выводу, что работы студентов СЗАГС отличались оригинальностью и актуальностью рассматриваемой проблемы. Это подтверждают высокие результаты, достигнутые авторами.

Правительство Санкт-Петербурга
Межпарламентская ассамблея
Евразийского экономического сообщества ЕврАзЭС
Федеральное государственное образовательное учреждение
высшего профессионального образования
«СЕВЕРО-ЗАПАДНАЯ АКАДЕМИЯ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ»

Приглашают принять участие в международной научно-практической конференции «Организация публичной власти в городах федерального значения: организационно-правовые и практические аспекты», которая состоится в Санкт-Петербурге 6–7 сентября 2007 г.

На конференции будет обсуждаться проблемы становления системы местного самоуправления в Российской Федерации, рассмотрены основные положения концепции организации публичной власти в городах федерального значения, вопросы взаимодействия различных институтов и уровней власти в системе государственного управления.

Запланированы выступления отечественных и зарубежных ученых, а также представителей законодательной и исполнительной ветвей власти и органов местного самоуправления.

Научно-практический журнал
Северо-Западной академии государственной службы

Управленческое консультирование:
Актуальные проблемы государственного и муниципального управления
№ 1 (25) 2007

Электронная версия журнала доступна по адресу:
www.szags.ru/index.phtml?id_page=394

Учредители: Северо-Западная академия государственной службы,
Администрация Великого Новгорода,
Новгородское муниципальное научно-образовательное учреждение «Диалог»

Редакторы Таирова С. В., Щербакова В. А.

Корректор Адамантова И. В.

Верстка Фатеевой И. В.

Дизайн обложки Шамшуренко Е. Г.

Сдано в набор 10.07.2007. Подписано к печати 27.09.2007.
Формат 70×100/16. Офсетная печать. Усл. печ.л. 15.
Тираж 1200 экз. Заказ № 144.