ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

СЕВЕРО-ЗАПАДНАЯ АКАДЕМИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ

# УПРАВЛЕНЧЕСКОЕ КОНСУЛЬТИРОВАНИЕ

ISSN 1726-1139

ГОСУДАРСТВЕННАЯ И МУНИЦИПАЛЬНАЯ СЛУЖБЫ

ПОЛИТИКА И ПРАВОВОЕ ГОСУДАРСТВО

ВЛАСТЬ И ЭКОНОМИКА

ОБЩЕСТВО И РЕФОРМЫ

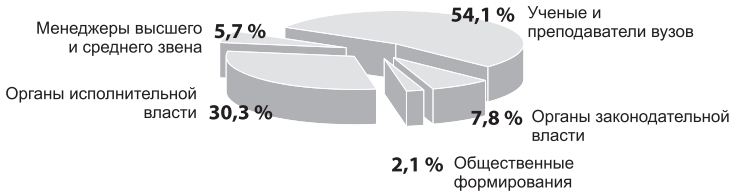
ИСТОРИЯ И КУЛЬТУРА

НАУЧНАЯ ЖИЗНЬ СЗАГС

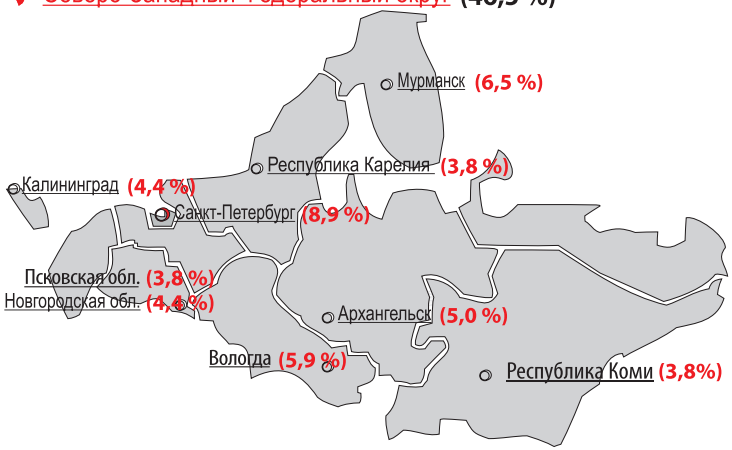
№1 '2008

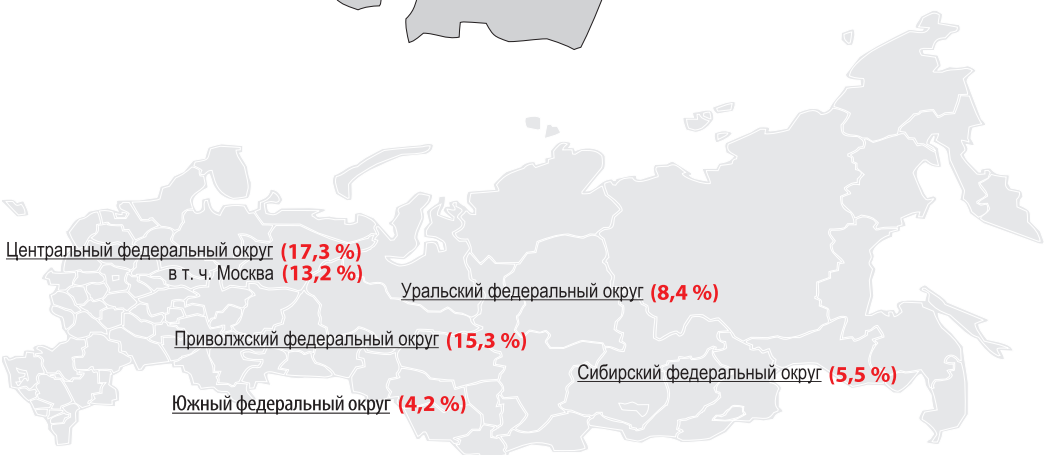
# ГЕОГРАФИЯ ПОДПИСЧИКОВ ЖУРНАЛА

## ✓Аудитория журнала




## ✓Северо-Западный Федеральный округ (46,5 %)



# УПРАВЛЕНЧЕСКОЕ КОНСУЛЬТИРОВАНИЕ

2008 № 1

**Актуальные проблемы государственного и муниципального управления**

Научно-практический журнал
Северо-Западной академии государственной службы
Выходит четыре раза в год

АДРЕС РЕДАКЦИИ:
199178, Санкт-Петербург, В. О.,
Средний пр., д. 57.
Тел./факс (812) 335-94-72
E-mail: uk@szags.ru

© Северо-Западная академия государственной службы, 2008
© Редколлегия журнала «Управленческое консультирование» (составитель), 2008

## РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ

ГОРШКОВ А. С. — ректор Северо-Западной академии государственной службы, заслуженный работник высшей школы Российской Федерации, доктор педагогических наук, профессор — *председатель совета* (Санкт-Петербург);

ВОЛКОВ В. А. — доктор политических наук, профессор — *заместитель председателя совета* (Санкт-Петербург);

АРТАМОНОВ В. С. — заслуженный работник высшей школы Российской Федерации, доктор военных наук, доктор технических наук, профессор, лауреат премии Правительства Российской Федерации в области науки и техники (Санкт-Петербург);

ВАСЕЦКИЙ А. А. — доктор политических наук (Санкт-Петербург);

ВОСТРЯКОВ Л. Е. — доктор политических наук (Санкт-Петербург);

ГОРБУНОВ А. А. — заслуженный строитель Российской Федерации, доктор экономических наук, профессор (Санкт-Петербург);

ГУТОРОВ В. А. — доктор философских наук, профессор (Санкт-Петербург);

ДВАС Г. В. — доктор экономических наук (Санкт-Петербург);

ЖУКОВСКИЙ А. И. — (Великий Новгород);

КИРИЧУК С. М. — доктор социологических наук (г. Москва);

МЕЖЕВИЧ Н. М. — доктор экономических наук, профессор (Санкт-Петербург);

МИХЕЕВ Ю. А. — заслуженный экономист Российской Федерации, доктор экономических наук, профессор (Москва);

ПОНЕДЕЛКОВ А. В. — заслуженный деятель науки Российской Федерации, доктор политических наук, профессор (Ростов-на-Дону);

СМОРГУНОВ Л. В. — доктор философских наук, профессор (Санкт-Петербург);

ТУРГАЕВ А. С. — доктор исторических наук, профессор (Санкт-Петербург);

ФИЛИППОВ Г. Г. — Почетный работник высшего профессионального образования Российской Федерации доктор философских наук, профессор (Санкт-Петербург);

ЧУБИНСКИЙ-НАДЕЖДИН В. В. — заслуженный работник культуры РСФСР, доктор исторических наук, профессор (Санкт-Петербург);

ШЕВЧЕНКО В. Я. — действительный член Российской академии наук, доктор химических наук, профессор, Лауреат премии Совета министров СССР, Государственных премий РФ (Санкт-Петербург).

## РЕДКОЛЛЕГИЯ

ВОСТРЯКОВ Л. Е. — доктор политических наук — *главный редактор журнала* (Санкт-Петербург);

ВОЛКОВ В. А. — доктор политических наук, профессор (Санкт-Петербург);

ЕЛФИМОВ Г. М. — Почетный работник высшего профессионального образования Российской Федерации, доктор философских наук, профессор (Санкт-Петербург);

ИСАЕВ А. П. — доктор исторических наук, профессор (Санкт-Петербург);

КИРИЛЛОВ А. Л. — доктор технических наук, профессор — *заместитель главного редактора* (Санкт-Петербург);

КАШИНА М. А. — кандидат философских наук, доцент (Санкт-Петербург)

КЛЮЕВ А. В. — Почетный работник высшего профессионального образования Российской Федерации, доктор философских наук, профессор (Санкт-Петербург);

МАЛЫШЕВ С. И. — *заместитель главного редактора* (Великий Новгород);

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).

# СОДЕРЖАНИЕ

## ГОСУДАРСТВЕННАЯ И МУНИЦИПАЛЬНАЯ СЛУЖБА


**5** ГОРШКОВ А. С., КИРИЛЛОВ А. Л.
Принципы управления по результатам в деятельности органов власти

**14** АХМЕТОВ А. С.
Административная реформа — основа модернизации системы государственного управления Республики Казахстан

**20** РОМАНОВ В. Л.
Коррупция как предельная аномалия государственной службы и государственно-общественных отношений

**33** ПЫЛИН В. В.
Проблемы противодействия коррупции среди лиц, замещающих государственные и муниципальные должности

**48** ЛИХОМАНОВА Л. Ф., МЕЛЬНИК Е. Ю.
Направления развития системы государственного управления в США (мнение американских экспертов)


## ПОЛИТИКА И ПРАВОВОЕ ГОСУДАРСТВО


**54** МИРОНОВ С. М.
Социальной политике — справедливые решения

**63** МЕЖУЕВ В. М.
Государство и культура: теоретические предпосылки культурной политики

**79** ВАСЕЦКИЙ А. А.
Лоббизм в политическом процессе современной России

**98** СТАРОВОЙТОВ А. А.
Взаимодействие административной реформы и науки административного права: теоретико-правовые аспекты

**108** ЖУРАВЛЕВ В. П.
Молодежь и выборы — взаимный интерес

**114** ОВЧИННИКОВ В. А., ТАРОВИК С. С.
Современное регулирование принципа равенства в российском избирательном праве

СОДЕРЖАНИЕ


ВЛАСТЬ И ЭКОНОМИКА

127 ГРЕГОВА Е. Я.
Роль третьего сектора в современной экономике

136 ЗАПОРОЖАН А. Я.
Управление пакетами акций, входящими в состав государственной собственности

145 ЦАЦУЛИН А. Н.
О некоторых специальностях экономического направления при уровневой подготовке кадров

ОБЩЕСТВО И РЕФОРМЫ

165 КЛЮЕВ А. В., УРСУ И. С.
Ценностные и профессиональные ориентации современной студенческой молодежи: социологический аспект

175 РЕЗНИК Ю. М.
Личность и Система в современном обществе: на пути к гражданскому диалогу

182 КАШИНА М. А., ОСИПОВА Д. В.
Гендер и пространство жизненных возможностей: исторические параллели

203 ПАСТАРНАКОВА О. А.
Проектный подход в организации приграничного сотрудничества на местном уровне

ИСТОРИЯ И КУЛЬТУРА

216 ФЕДОРОВА И. М.
Социально-психологический облик местной партийно-советской бюрократии первой половины 1920-х гг. (на материалах Калужской, Смоленской и Тульской губерний)

226 ЖУРАВЛЕВ А. Ю.
Формирование личности будущего офицера в юнкерских училищах (вторая половина XIX – начало XX вв.)

235 АЛЕКСАНДРОВ В. Б.
О «Декларации прав культуры»

ОТКЛИКИ НА КНИГИ

238 МОРОЗОВ В. И.
Пять мифов в военной истории Финляндии 1940–1944 гг.

А. С. Горшков, А. Л. Кириллов



# ПРИНЦИПЫ УПРАВЛЕНИЯ ПО РЕЗУЛЬТАТАМ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ВЛАСТИ

Процессы совершенствования государственного и муниципального управления в России в основном определяются требованиями административной реформы, в ходе реализации которой требования к методам и механизмам государственного управления постоянно корректируются и совершенствуются.

Среди задач, призванных обеспечить существенное повышение эффективности деятельности органов исполнительной власти всех уровней, на первом месте — внедрение в органах исполнительной власти принципов и процедур управления по результатам[1].

Как известно, в основу методологии управления по результатам положена концепция, носящая название «Сбалансированной системы показателей» (ССП), которая была разработана в 1980-х гг. Дэвидом Нортоном и Робертом Капланом. Можно отметить, что наиболее успешно данный подход применяется в США и странах ЕС, при этом позитивный опыт получен преимущественно на предприятиях и фирмах сравнительно небольших масштабов.

Практическое применение ССП требует значительных интеллектуальных усилий, поскольку реализация базовых принципов методологии управления по результатам предусматривает разработку конкретных мероприятий, осуществляемых в условиях функционирования систем управления различного уровня. Именно поэтому многочисленные руководства по применению ССП, как правило, представляют собой набор практических примеров применения указанных методологических принципов в решении конкретных задач.

Масштаб объекта управления во многом обусловливает степень сложности внедрения методов управления по результатам. В этой связи возникает вопрос: почему,

ГОРШКОВ
Александр Сергеевич — доктор педагогических наук, профессор, ректор Северо-Западной академии государственной службы, заслуженный работник высшей школы Российской Федерации.

КИРИЛЛОВ
Александр Леонардович — профессор кафедры математики и моделирования социально-экономических процессов, заместитель директора Института дополнительного профессионального образования государственных и муниципальных служащих Северо-Западной академии государственной службы, доктор технических наук.

[1] Отметим, что в странах с развитой рыночной экономикой подобные реформы проводятся с середины 1980-х гг.

несмотря на отсутствие существенных успехов, опыт реализации процедур и методик управления по результатам приобретает устойчивый характер, в том числе наблюдается рост ассигнований на их внедрение? Этот процесс обусловлен тем, что применяемые сегодня методы управления сложными социально-экономическими системами в значительной степени исчерпали себя. Следует подчеркнуть также, что разработанные экономико-математические модели поведения этих систем, потенциально предназначенные для выявления оптимальных управленческих решений, реализуемы только в самых простых ситуациях, которые, как правило, либо чрезмерно идеализированы, либо требуют выполнения значительных объемов расчетных работ. Очевидно, что, несмотря, многогранность этого процесса и непредсказуемость внедрения реализации методик и процедур управления по результатам, в современных условиях ССП является достаточно важным управленческим инструментом.

Рассмотрим методику управления по результатам, разработанную Северо-Западной академией государственной службы в 2005–2006 гг. в рамках научно-методического сопровождения «Программы реформирования региональных финансов в Ленинградской области». Данная работа была выполнена по заказу Министерства финансов России.

«Программа реформирования региональных финансов Ленинградской области»[2] была направлена на создание предпосылок устойчивого роста качества государственного управления на основе методов и процедур управления по результатам. Стратегической целью государственного управления Ленинградской области в рамках этой программы был определен рост уровня и качества жизни населения посредством развития экономики субъекта РФ. Для достижения этой цели были определены ключевые направления управленческой деятельности, предусматривающие внедрение:

- системы расчета интегрального показателя качества и уровня жизни;
- системы целевых показателей, сбалансированных от интегрального показателя к показателям достижения частных целей;
- системы расчета, текущего и среднесрочного планирования, а также контроля значений показателей результативности достижения целей;
- базовых принципов и алгоритмов разработки и утверждения

[2] Подробнее см.: Реформирование управления общественными финансами в Ленинградской области / Под общ. ред. А. А. Васецкого, А. С. Горшкова, З. А. Кучкарова, А. Е. Николаева. — СПб.: Изд-во СЗАГС, 2006 и Сборник материалов научно-практической конференции «Реформирование управления общественными финансами в Ленинградской области» / Под общ. ред. А. И. Яковлева. — СПб.: Изд-во СЗАГС, 2006.

программ и мероприятий, направленных на достижение целевых результатов;
- комплекса методик и процедур финансирования программ достижения целей (бюджетирование, ориентированное на результат);
- системы подготовки и аттестации кадров;
- системы стимулирования отраслей, подразделений и сотрудников, направленной на повышение эффективности управления посредством оценки степени достижения установленных целей.

На основе масштабного социологического исследования, проведенного среди жителей Ленинградской области, были определены три приоритетных направления: здравоохранение, образование и социальная защита, на которые приходится более половины консолидированного бюджета региона.

Предусматривалось, что в указанных отраслях будет применена методика управления по результатам, а финансовые, экономические и кадровые службы во взаимодействии с отраслевыми службами обеспечат постоянную нормативно-правовую, кадровую и информационную поддержку их функционирования в новых условиях.

Первый этап работы заключался в определении целей развития отраслей, а также в выявлении измеримых показателей достижения этих целей. Поскольку в настоящее время не существует теоретических методов и методик, позволяющих определить цели развития отраслей, а также отсутствуют критерии оценки правильности выбора этих целей, конечный успех или неудача целиком и полностью зависят от опыта, знаний и интуиции специалистов и управленцев, решающих данную задачу. Таким образом, даже на самом верхнем уровне иерархической системы целей их выбор является в значительной степени субъективным (рис. 1).

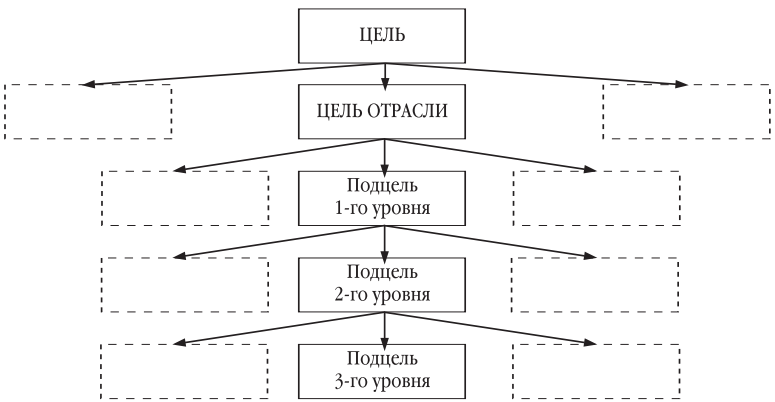



***Рис. 1.*** *Дерево целей (схематическое)*

В ходе разработки была применена пятиуровневая иерархия дерева целей. Как правило, для систем такого уровня сложности, какую представляет собой региональное государственное управление, указанного числа параметров достаточно. Отметим, что на схеме показана только одна из 760 возможных вертикалей.

На верхнем уровне иерархии всегда расположена ключевая цель, в данном случае — рост качества жизни населения Ленинградской области. Второй уровень составляют отраслевые цели, количество и набор которых должны определяться, исходя из стратегии развития региона и имеющихся ресурсов. Как показывает опыт использования ССП в нашей стране и за рубежом, число отраслевых целей варьируется от трех до шести. В случае, когда количество целей менее трех, как правило, не позволяют с достаточной полнотой охватить все важные стороны функционирования отрасли, шесть целей — это управленческий предел.

За достижение отраслевых целей отвечают управленцы высшего звена. В данном случае это правительство области и отраслевые подразделения. Подцели первого уровня являются целями управления для учреждений и организаций, составляющих производственную структуру отрасли. Это учреждения здравоохранения, образовательные учреждения либо учреждения социальной защиты населения. Реализация подцелей второго уровня характеризует качество управления на уровне подразделений учреждений. И, наконец, подцели третьего уровня должны соответствовать результатам работы каждого конкретного сотрудника, каждого подразделения, являющегося структурной единицей отраслевого учреждения.

Сложность построения приведенного выше иерархического дерева целей связана с необходимостью строго соблюдать принципы формирования целей. При этом цель должна быть *измерима*, *реализуема* и *возможна*. Если не выполнено хотя бы одно из перечисленных требований, то цель не может быть сформирована.

*Измеримость* цели означает, что имеется возможность точно установить, достигнута цель или нет. Так, например, цель «максимально снизить в следующем году смертность населения от болезней системы кровообращения» не соответствует указанному требованию, поскольку мы не сможем определить, достигнут ли максимум, или можно было бы еще более снизить смертность. В противоположность этому цель «снизить в следующем году смертность населения от болезней системы кровообращения на 5%» соответствует критерию измеримости.

Критерий *реализуемости* означает, что законы природы, экономики и общества позволяют достичь цели. Так, цель «исключить в следующем году случаи заболевания населения» не соответствует данному критерию.

Критерий *возможности* означает, что субъект, желающий достичь цели, располагает для этого необходимыми ресурсами. Цель «снизить в следующем году уровень потребления алкоголя на 80%» не может являться задачей системы здравоохранения Ленинградской области по критерию возможности (хотя удовлетворяет критериям измеримости и достижимости), так как ни полномочий, ни ресурсов на проведение мероприятий по достижению этой цели явно не хватит.

Кроме того, все цели, составляющие дерево целей, должны быть *сбалансированы*. Принцип сбалансированности целей является фундаментальным для реализации процедур и методик управления по результатам. Процесс балансирования целей в реальных ситуациях государственного и муниципального управления чрезвычайно сложен и трудоемок. В первую очередь это объясняется тем, что взаимосвязи между реальными процессами функционирования современного общества носят неоднозначный, часто не вполне определенный и, как правило, неформализуемый характер. В абсолютном большинстве случаев сбалансированность целей означает не более чем их согласованность: достижение целей нижнего уровня иерархии должно обеспечивать достижение целей более высокого уровня. Наличие на нижних уровнях иерархии целей, не способствующих достижению целей более высокого уровня, влечет за собой невозможность осуществления управления, ориентированного на результат. Очевидно, что балансировка системы, насчитывающей 760 целей, является чрезвычайно сложной и ответственной проблемой, от решения которой зависит общий успех.

Следующей необходимой частью работы по реализации принципов управления по результатам является разработка мероприятий, направленных на достижение поставленных целей. Связь иерархической системы целей с соответствующими мероприятиями проиллюстрирована на схеме (рис. 2 на с. 10).

Каждая цель может быть достигнута (или частично достигнута) за счет различных мероприятий, иными словами — различными способами. Мероприятия по достижению целей могут быть как альтернативными, так и применимыми одновременно (комплексные мероприятия).

В связи с этим при выборе путей достижения поставленных целей следует рассматривать и сравнивать различные мероприятия, для чего необходимо:

- разработать совокупность мероприятий по достижению целей;
- провести упорядочивание мероприятий по их вкладу в решение проблемы;
- сравнить время выполнения мероприятий;
- сравнить стоимость выполнения мероприятий;
- сравнить трудоемкость выполнения мероприятий;

– сравнить риски выполнения мероприятий;
– построить минимальный набор мероприятий, обеспечивающих достижение всех поставленных целей.

Общее количество мероприятий, направленных на достижение целей, в несколько раз превосходит число самих целей. Так, при разработке «Программы реформирования региональных финансов Ленинградской области» для достижения 760 целей было предусмотрено более 2750 мероприятий.

Контроль достижения целей и мониторинг выполнения мероприятий, направленных на их достижение, необходимо осуществлять с помощью измеримых показателей. Разработанные показатели должны в наибольшей степени соответствовать следующим требованиям:

– *адекватность*: показатель (группа показателей) должен характеризовать прогресс в достижении цели и охватывать все существенные аспекты достижения цели;
– *точность*: данное требование направлено на предотвращение погрешностей и обеспечение такого измерения показателя, которое формирует объективное представление о ходе процесса достижения цели;
– *объективность*: не допускается использование показателей, улучшение которых обусловливает ухудшение реального положения дел, используемые показатели должны в наименьшей степени создавать стимулы управленцев для осуществления такого рода деятельности;
– *достоверность*: способ сбора и обработки исходной информа-

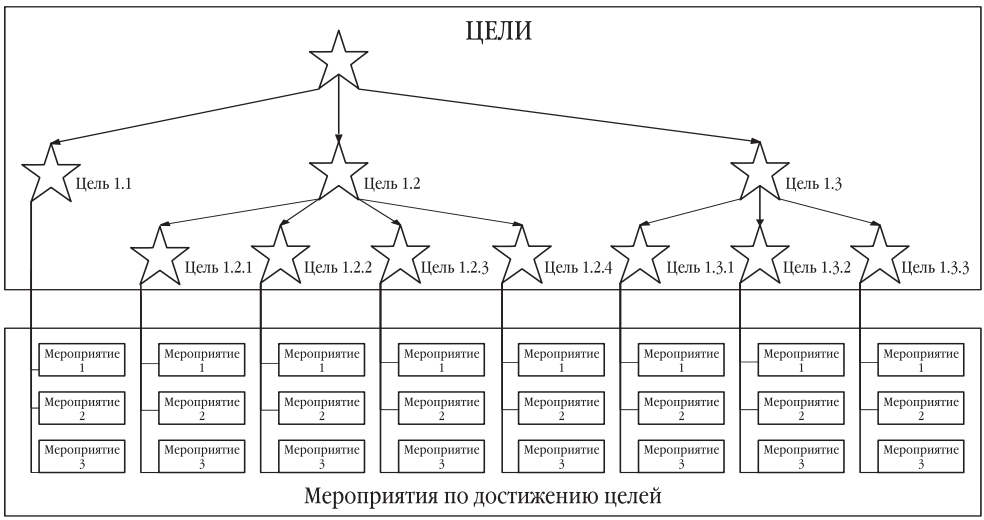



***Рис. 2.*** *Связь целей с мероприятиями по их достижению*

ции должен предполагать точность полученных данных в процессе независимого мониторинга и оценки достижения цели;
- *однозначность*: определение показателя должно обеспечивать одинаковое понимание существа измеряемой величины;
- *экономичность*: получение отчетных данных должно производиться с минимально возможными затратами, применяемые показатели должны в максимальной степени основываться на уже существующих программах сбора информации;
- *сопоставимость*: выбор показателей следует осуществлять, исходя из необходимости непрерывного накопления данных и возможности их сравнения, как за отдельные периоды, так и с показателями, используемыми для оценки прогресса в достижении сходных целей, а также с показателями, используемыми в международной практике;
- *своевременность и регулярность*: отчетные данные должны поступать со строго определенной периодичностью и с незначительным временным лагом между моментом сбора информации и сроком ее использования. Для использования в целях мониторинга отчетные данные должны предоставляться не реже одного раза в год и, как правило, не более чем через 2–3 месяца после окончания отчетного периода;
- *уникальность*: показатели достижения цели не должны представлять собой объединение (взвешенную сумму или произведение) нескольких показателей, характеризующих решение отдельных относящихся к этой цели задач.

Полученная в итоге система показателей и представляет собой ССП, использование которой в процессе управления обеспечивает фундамент построения управленческих процедур, ориентированных на результат. Таким образом, ССП является инструментом, умелое применение которого предоставляет новые возможности эффективного управления, однако сам факт наличия этого инструмента не дает гарантии повышения эффективности государственного управления. Необходима разработка и практическая реализация еще целого ряда процедур, к числу которых следует отнести:
- определение значений показателей достижения целей на каждый очередной планируемый период времени;
- регулярный контроль значений показателей;
- корректировка дерева целей и комплекса мероприятий, в случае достижения стратегических целей либо при изменении направлений развития;
- стимулирование персонала при условии достижения плановых значений показателей, принятие мер при невыполнении контрольных цифр;
- обучение и регулярное повышение квалификации всего персонала системы государственной

и муниципальной службы в регионе.

Как показывает опыт построения подобных ССП, решение этих задач невозможно без создания соответствующего механизма сбора и обработки информации о состоянии процессов, протекающих в системе управления. Данные должны быть представлены в конкретных значениях показателей достижения целей и мероприятий. В свою очередь, создание такой всеохватывающей и мощной информационной системы способно существенно повлиять на всю идеологию государственной и муниципальной службы. Главными участниками этого процесса становятся не только чиновники, но и все работники, так или иначе связанные с функционированием отраслевых организаций и учреждений. Система государственной власти становится прозрачной и информационно доступной для каждого человека, проживающего в данном субъекте Федерации. Конечно, все это может произойти только при условии полной и тщательной реализации основных принципов построения ССП и внедрения ее в практику государственного и муниципального управления.

В заключение отметим несколько важных особенностей управления в сфере исполнительной власти субъекта Федерации, ориентированного на результат.

Во-первых, управление по результатам требует понятных и легко применяемых количественных показателей достижения поставленных целей. Данное требование при его соблюдении целиком и полностью меняет идеологию государственного управления. Управление становится творческим процессом с точно измеримым качеством. Неизбежно возрастает и становится адресно определенной ответственность каждого исполнителя на всех уровнях управленческой иерархии.

Во-вторых, значительно увеличивается интенсивность принятия управленческих решений — при достижении очередной цели требуется выдвижение новой и разработка процедур и мероприятий ее достижения. Это делает систему государственного управления более приспособленной для достижения целей государства в целом. Однако и цена ошибки при принятии решений также возрастает, что влечет за собой необходимость постоянного роста профессионализма и компетентности исполнителей на всех уровнях.

И, наконец, в-третьих, существенно расширяется круг акторов, непосредственно влияющих на процессы выработки и реализации управленческих решений, как в органах исполнительной власти всех уровней, так и в подведомственных им учреждениях.

В этой связи существенно возрастают требования и к системе подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных и муниципальных служащих. Одним из направлений модернизации должно стать со-

здание образовательной системы, адекватной целям административной реформы.

Сформулируем ряд требований, которым должны удовлетворять специалисты, осуществляющие свою практическую деятельность в органах государственной и муниципальной власти различного уровня в условиях управления, ориентированного на результат. Они должны уметь:

- определять цели на всех уровнях управления отраслью;
- строить иерархию целей;
- планировать мероприятия по достижению целей;
- выбирать и формулировать количественные показатели достижения целей;
- формировать процедуры определения фактических значений показателей достижения целей;
- осуществлять мониторинг показателей хода мероприятий, направленных на достижение целей;
- осуществлять проверку сбалансированности показателей и др.

Очевидно, что квалификация специалиста, обладающего всеми перечисленными выше умениями, должна быть высока. Такой специалист должен обладать достаточными знаниями как в своей отрасли, так и в базовой области «Государственное и муниципальное управление». Следует констатировать, что сегодня уровень подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных и муниципальных служащих не в полной мере соответствует приведенным выше требованиям и нуждается в серьезной модернизации. Эта модернизация должна касаться как уточнения требований собственно к учебным заведениям, осуществляющим обучение, так и содержания государственных образовательных стандартов. В этой связи особое значение приобретают вопросы об изменении государственного образовательного стандарта по программе «Государственное и муниципальное управление», о включении в нее соответствующих разделов и дисциплин. Это сделает образовательную программу совершенно самостоятельной, предполагающей ее включение в проектируемый перечень направлений подготовки третьего поколения.

В рамках направления «Государственное и муниципальное управление» могут быть открыты магистерские программы, овладение которыми позволит выпускникам соответствующих высших учебных заведений поступать на работу, уже располагая необходимыми знаниями и умениями. К числу таковых можно было бы отнести:

- управление государственными и муниципальными финансами;
- управление здравоохранением;
- организация и управление образованием;
- социальная защита населения и др.

Элементы этих программ целесообразно включить также в дополнительные профессиональные образовательные программы профессиональной переподготовки и повышения квалификации.

А. С. Ахметов



# АДМИНИСТРАТИВНАЯ РЕФОРМА — ОСНОВА МОДЕРНИЗАЦИИ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН



В Республике Казахстан административная реформа проводится под руководством и контролем Правительства. В соответствии с указом Президента Республики Казахстан «О мерах по дальнейшему совершенствованию государственного управления в Республике Казахстан» от 29 сентября 2004 г.[1] была проведена реорганизация центральных органов исполнительной власти. Глава государства еще раз вернулся к административной реформе, выступая 1 сентября 2006 г. перед депутатами на открытии сессии Парламента Республики Казахстан. В ходе данной сессии была поставлена задача проведения административной реформы на основе принципов корпоративного управления, прозрачности и подотчетности обществу. В целях модернизации государственного управления Глава государства поручил Правительству осуществить соответствующие меры в семи направлениях:

1. Совершенствование структуры государственных органов.
2. Увеличение зарплаты государственных служащих, которое должно зависеть от конкретных результатов труда.
3. Достижение высокого качества государственных услуг.
4. Внедрение рейтинга и новых подходов в бюджетном процессе.
5. Повышение стабильности, устойчивости и управляемости государственного аппарата.
6. Снижение коррупции.
7. Формирование и укрепление позитивного имиджа государственной службы.

Новая экономика и новые общественные отношения требуют нового качества государственного управления. Непреложность данного факта обусловливает основную стратегическую задачу Правитель-

АХМЕТОВ
Ашимжан Сулейменович — доктор технических наук, профессор, академик Инженерной Академии и Академии высшей школы Республики Казахстан, ректор Академии государственного управления при Президенте Республики Казахстан (Казахстан, г. Астана).

[1] Указ Президента Республики Казахстан «О мерах по дальнейшему совершенствованию государственного управления в Республике Казахстан» от 29 сентября 2004 г. № 1449 // Казахстанская правда. 2004. 30 сентября.

ства Республики Казахстан — создание эффективной системы государственного управления. В связи с необходимостью решения этой задачи была создана Межведомственная комиссия по проведению административной реформы, в которую вошли не только руководители государственных органов исполнительной власти, но и специалисты в области государственного управления. Эффективная система государственного управления необходима для решения неотложных социально-экономических проблем, для повышения уровня и качества жизни населения.

При проведении административной реформы Республика Казахстан опирается на опыт ведущих стран, где соответствующие реформы были проведены в 1980–1990 гг. В результате их осуществления в развитых странах были созданы научно-исследовательские центры, высокоэффективный государственный сектор, предпринимательская элита, профессиональная государственная служба. Из постсоветских стран административную реформу в настоящее время проводят Казахстан и Россия. У наших стран много общего, но у каждой есть свои особенности.

Республике Казахстан еще предстоят основные этапы реализации административной реформы. То, что было сделано, на наш взгляд, является лишь подготовительной работой. Процесс административной реформы прежде всего требует консолидации всего национального сообщества.

Академией государственного управления при Президенте Республики Казахстан проводятся научные исследования зарубежного опыта по осуществлению административных реформ[2]. Данные исследования опираются на теоретико-методологическую базу, подготовленную западными учеными и уже апробированную на практике. Международный опыт показывает, что за последние два десятилетия в системе государственного управления произошел фундаментальный сдвиг от традиционного государственного администрирования к новому государственному менеджменту. Подобное изменение подразумевает трансформацию основных организационно-функциональных структур, разработку новых методов и подходов в государственном управлении. Помимо изменений в системе управления в настоящее время можно констатировать изменение взаимоотношений между государством и гражданином: если раньше в сфере государственного управления преобладали публично-правовые отношения (в первую очередь, конституционно-правовые, административно-правовые), то в настоящее время наблюдается преимущество отношений гражданско-правовых. В этой связи в

[2] См.: Эффективность государственного управления в Республике Казахстан: методология и приоритеты / Под ред. А. С. Ахметова. — Астана: Акад. гос. упр. при Президенте Республики Казахстан, 2007.

государственном управлении акцент сделан на повышение качества государственных услуг. В рамках реформы будет повышена ответственность и подотчетность государственных органов и отдельных руководителей органов государственной власти. Новые общественные отношения предполагают изменение вектора деятельности этих структур, его направленность на рядового потребителя услуг, что предполагает прозрачность взаимодействий и оперативность реагирования на нужды потребителей.

Основная цель административной реформы, реализуемой в Республике Казахстан, — сформировать социально ориентированное государство, приблизить его к гражданину. Для этого необходимы кардинальные изменения в управленческом поведении, процессах и общей культуре всего населения республики. В плане организационной культуры нужен системный подход. Несмотря на некоторые фрагментарные успехи, сегодня ощутима недостаточность использования основного подхода в организации функциональной структуры системы государственного управления — системного.

В настоящее время в Республике Казахстан создается модернизированная система государственного управления. Новые нормативные правовые акты Президента Республики Казахстан, Парламента и Правительства, различных ведомств составили соответствующую правовую базу. В ходе модернизации и повышения результативности работы государственного аппарата определены 5 приоритетов:

- повышение качества оказания государственных услуг;
- внедрение системы государственного планирования и бюджетирования, ориентированной на результаты;
- сокращение административного давления на предпринимательские структуры и наведение порядка в сферах, где присутствует избыточное государственное вмешательство;
- развитие «электронного правительства», прежде всего обеспечение широкого предоставления общественных услуг в электронной форме;
- реформа государственной службы.

В июне 2007 г. Правительством утверждены типовые стандарты и регламенты оказания государственных услуг[3] и реестр государственных услуг, оказываемых физическим и юридическим лицам[4].

Важным направлением модернизации системы государственно-

[3] Постановление Правительства Республики Казахстан «Об утверждении Типового регламента оказания государственной услуги» от 30.06.2007 г. № 559 // Казахстанская правда. 2007. 10 июля.

[4] Постановление Правительства Республики Казахстан «Об утверждении реестра государственных услуг, оказываемых физическим и юридическим лицам» от 30.06.2007 г. № 561 // Казахстанская правда. 2007. 12 июля.

го управления является повышение его эффективности. Для этого Правительство и все государственные органы в настоящее время внедряют систему государственного планирования, ориентированного на результат. В конце 2007 г. принята Концепция формирования новой системы государственного планирования, ориентированной на достижение стратегических целей и задач государства посредством индикаторов результативности. В 2008 г. все центральные государственные органы приступили к разработке стратегических планов своей деятельности на 2009–2011 гг. Внедрение государственными органами государственного планирования и бюджетирования, направленных на достижение результатов, будет осуществляться в соответствии с принципами контрактных обязательств между участниками процесса. Модель «заказчик – исполнитель» используется во многих развитых странах. Ее применение в Республике Казахстан будет осуществляться следующим образом. Между премьер-министром и руководителем государственного органа будет заключаться меморандум, своего рода соглашение о результатах. Аналогичные меморандумы будут заключаться и с акимами — руководителями местных органов государственного управления. Рассматриваемые меморандумы — это публичные обязательства соответствующих руководителей государственных органов перед обществом по достижению поставленных в стратегическом плане государственного органа целей и указанных результатов. Итоги выполнения данных обязательств будут отражены в ежегодных публичных отчетах.

Необходимым и важным элементом проводимой реформы государственного планирования является внедрение бюджетирования, ориентированного на результаты. Повышение управленческой гибкости государственных органов проявляется, прежде всего, в управлении основными средствами и персоналом, свободном перераспределении средств между различными статьями расходов в пределах выделенной общей суммы финансирования. В бюджетном процессе Республики Казахстан планируется переход от метода «управления бюджетными средствами» к методу «управления результатами» путем расширения самостоятельности, но в то же время повышения ответственности всех участников бюджетного процесса в рамках четких среднесрочных ориентиров. Переход к методу «управления результатами» предполагает формирование среднесрочного бюджета с целью планирования достижения стратегических целей на период, превышающий один год, а также повышения предсказуемости объема ресурсов, которым располагают и управляют государственные органы. Для того чтобы система среднесрочного планирования стала надежной и вызывала доверие у всех участников бюджетного процесса, будет использован

«скользящий» подход, когда прогнозные показатели второго года среднесрочного бюджетного цикла становятся отправной точкой для планирования следующего среднесрочного бюджетного цикла и т. д. Для осуществления намеченных планов необходима прозрачная и эффективная система мониторинга достижения конечных результатов и аудита эффективности использования выделенных бюджетных средств. Поэтому постоянный мониторинг признан принципом административной реформы Республики Казахстан[5].

Еще одним направлением административной реформы является совершенствование финансового менеджмента и мониторинга деятельности государственных органов. Ориентир на результативность смещает акцент с проверки соблюдения определенных финансовых требований к оценке экономической и социальной эффективности расходования бюджетных средств. В этой связи в разрабатываемом в настоящее время Бюджетном кодексе будут предусмотрены новые принципы формирования бюджета, переход к новой системе учета, к международным финансовым стандартам отчетности. Кроме того, будет разработана новая информационная система управления финансами и результатами деятельности государственных органов. Базовым условием становления современной конкурентоспособной экономики является адекватная конкурентоспособная система государственного менеджмента, которая требует четкого разграничения функций и ответственности каждого участника рынка, в том числе государства.

Одним из направлений административной реформы является политика, направленная на качественное развитие экономики страны и ее основных институтов. При этом важными процессами являются уменьшение государственного вмешательства в деятельность частного сектора и оптимизация системы государственного контроля. Достижение результатов в указанных направлениях позволит четко ограничить сферу государственного регулирования, повысить его эффективность и, как следствие, улучшить инвестиционный и предпринимательский климат в стране. Сейчас разрабатываются меры по оптимизации разрешительной системы, в особенности лицензирования, сертификации и аккредитации, по оптимизации регулируемых видов деятельности, по сокращению административных барьеров.

На повышение эффективности работы органов исполнительной власти и на совершенствование их отношений с гражданами большое влияние оказывает развитие информационных технологий, их доступ-

---

[5] Указ Президента Республики Казахстан «О мерах по модернизации системы государственного управления» от 13 января 2007 г. № 273 // Казахстанская правда. 2007. 15 января.

ность, как территориальная, так и ценовая. Поэтому будет продолжена работа по формированию «электронного правительства», прежде всего в части обеспечения широкого предоставления общественных услуг в электронной форме. Это позволит облегчить и ускорить связь между гражданами и органами исполнительной власти; ликвидировать ограничения, налагаемые, например, графиком работы или географической удаленностью органов исполнительной власти; обеспечить доступность информации, ее подлинность, конфиденциальность.

Повышение эффективности и результативности работы государственных органов невозможно без реформы государственной службы, направленной на формирование новой кадровой политики в стране. В этой связи разрабатывается концепция реформирования государственной службы, предусматривается оптимизация реестра должностей государственных служащих, совершенствование оплаты труда, реформирование системы профессиональной подготовки государственных служащих, формирование новой культуры и ценностей в государственном аппарате, а также внедрение современных методов управления человеческими ресурсами. Именно реформа государственной службы призвана повлиять на кадровый состав государственного аппарата, наполнить обновленные в результате административной реформы структуры государственной власти профессионалами.

В конце прошлого и в начале текущего года проведены работы по оптимизации организационной структуры как центральных органов исполнительной власти, так и их территориальных подразделений. В результате — существенно скорректированы функции данных органов и их штатная численность.

В целом реализация всех мер в рамках административной реформы требует большой организационной, в том числе законодательной, работы и значительных материальных ресурсов. Обязательным условием успеха административной реформы является осознание того, что административная реформа проводится не ради самого государственного аппарата, а в интересах всех без исключения граждан.

В. Л. Романов



# КОРРУПЦИЯ КАК ПРЕДЕЛЬНАЯ АНОМАЛИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ И ГОСУДАРСТВЕННО-ОБЩЕСТВЕННЫХ ОТНОШЕНИЙ*



Основным результатом политики и государственного управления в современной России провозглашается достижение стабильности общественных отношений. Для этого суждения есть основания, поскольку действительно устойчиво сформировалось в массовом сознании понимание необратимости перехода российского общества в новый, «постсоциалистический» вектор развития, стала более определенной конфигурация партийно-политической системы, укрепились финансовые возможности государства и статус страны в мировом сообществе.

Однако не относится ли эта стабильность в основном к институту государственной власти, утратившей свою силу в начальном периоде «радикальной реформы»? Судя по нынешним публичным высказываниям высших государственных деятелей о насущных проблемах общества, признать состоявшейся стабилизацию общественных отношений в целом весьма затруднительно. Состояние, в котором находится современное российское общество, точнее можно назвать квазистабильным, а еще точнее — неустойчиво равновесным. Иным это состояние в настоящее время и не может быть, поскольку общество, продолжая свое сложное становление в условиях радикальной социальной трансформации, пока не обрело силы устойчивого противодействия негативным факторам, которые продуцирует социальная самоорганизация. В такой ситуации и достигнутая стабильность государственного института не может быть устойчивой: *стабильно сильное государство возможно только в стабильно сильном обществе*. В ситуации дисбаланса состояний стабильности государства и общества патологии общественного организма неминуемо будут дестабилизировать государственный институт, который, утрачивая свою устойчивость, в порядке обратной связи усилит патологии общества.

РОМАНОВ
Вячеслав Леонидович — доктор социологических наук, профессор Российской академии государственной службы при Президенте РФ (Москва).

* Работа выполнена при поддержке гранта Российского фонда фундаментальных исследований (проект 07-06-00289).

Рассмотрим генезис такого рода государственно-общественных отношений на примере ситуации распада СССР и системного кризиса российского общества на первом этапе его трансформации.

Характерная особенность этой ситуации — ее революционность. Казалось бы незыблемая стабильность государственно-партийной системы Советского Союза была существенно подточена отчуждением этой системы от общества, напряжение в котором в связи с этим возросло до критического предела. Недовольство «низов» при невозможности «верхов» изменить положение — классическая революционная ситуация, в которой никакой стабильности по определению быть не может. Нашлось и необходимое (по В. И. Ленину) для свершения революции третье звено — организующая сила, представленная переродившейся партийно-управленческой верхушкой и группой лиц ультралиберальной ориентации. Кредо революционеров-первореформаторов: «Невмешательство государства в дела общества, дорогу бизнесу!». В части, относящейся к государству, это кредо реализовано с перевыполнением. Институт обеспечения правопорядка в обществе был фактически разрушен. Результат известен — СССР распался, неконтролируемая государством («дикая») социальная самоорганизация ввергла Россию в глубочайший системный кризис, который и поставил ее на грань распада.

Выдвигая гипотезу обвальной дисфункции государства как пускового фактора дезорганизации общества, коллектив ученых РАГС при Президенте РФ провел исследование состояния государственной службы, которая оказалась на осевой линии разлада отношений между государством и обществом («во всем виноваты чиновники»). Предметом исследования выступили аномалии состояния государственной службы, являющиеся ключевыми компонентами среды, порождающей и поддерживающей самую опасную патологию государственно-общественных отношений — коррупцию.

Анализу полученных результатов серии эмпирических социологических исследований предпошлем обоснованное нами модельное представление функционального значения государственной службы в системе государственно-общественных отношений.

Выбор государственной службы как объекта исследования исходит из данного законодателем ее определения как вида деятельности, обеспечивающего реализацию полномочий органов государственной власти. Обыденная трактовка этого лаконичного положения, как правило, порождает представление об инструментальном предназначении государственной службы. Имеющиеся для этого основания: направленность, характер и конкретное содержание реализации полномочий органов государственной власти — определяются политическим «верхом». В этом

контексте государственная служба действительно может быть представлена в качестве исполнителя политического заказа. Отсюда — восприятие госслужбы как «инструментального придатка государственной политики» и соответствующее отношение к деятельности государственных служащих: «делай что приказано».

Корректировка этого представления может состояться, если рассматривать государственную службу в значении функциональной компоненты (подсистемы) системы государственного управления. Ее функции определяются в соответствии с алгоритмом управленческого цикла в форме рекурсивного процесса движения аналитической информации от проблем граждан и их сообществ с ее подъемом к субъекту принятия решения и обратно. Таким образом, реализуются следующие функции:

1. Информационно-аналитическая функция, имеющая целью диагностику происходящих в обществе процессов (выявляются факты социально-деструктивных отклонений или признаки их формирования, исследуются причины и условия их генезиса, изучаются спонтанно образующиеся факторы противодействия социальным деструкциям).
2. Проектно-нормативная функция, реализующая задачу разработки проектов решений государственных органов по профилактике, социально-экономическому регулированию или властной нейтрализации социально-патологических отклонений.
3. Нормативно-постановляющая функция, осуществляемая госслужащими в процессе принятия законодательных, постановляющих и распорядительных актов на уровне полномочных в этом отношении органов государственной власти.
4. Организационно-исполнительная функция, имеющая целью организацию исполнения решений органов государственной власти. Она включает в себя постановку конкретных служебных задач, расчет необходимых для их решения сил и средств, активизацию и координацию деятельности исполнителей, обеспечение социально-управленческих коммуникаций и т. д.
5. Социально-контрольная функция — осуществление контроля исполнения гражданскими структурами государственных нормативных и распорядительных актов, оценка происходящих в обществе изменений в связи с исполнением решений государственных органов и общей динамики состояния социального организма.

В таком представлении государственная служба выступает в роли информационно-коммуникативного органа государства, фактически формирующего и выражающего государственно-общественные отношения в процессе государственного управления. В соответствии с этим положением любые отклонения (аномалии) в

реализации названных функций госслужбы являются источником дестабилизации системы государственного управления и, следовательно, отношений общества к государству.

Аномалии государственной службы начинаются с нарушения открытости государственно-общественных отношений. Это происходит в условиях, когда:

а) государство всесильно и тотально контролирует социальные и экономические процессы, навязывая обществу свои проекты деятельности, что приводит фактически к отсутствию гражданской свободы. Власть служит себе и ставит на службу государству все общество;
б) государство подчиняется воле экономически доминирующей части общества (например, олигархов) и обслуживает ее интересы;
в) государство бессильно и рассчитывает на спонтанное формирование порядка в обществе. В этой ситуации государственный институт вынужден дистанцироваться от общества, закрываться от него и обслуживать самого себя, ограничиваясь имитацией социально-управленческой деятельности.

Смещение приоритетов государства в сторону самообслуживания или службы олигархической верхушке общества радикально меняет как формы, так и содержание служебного процесса, что проявляется, прежде всего, в процессе строительства государственного аппарата. Структуры органов власти формируются не как средство реализации функций, продуцируемых проблемами общества, а как опорные образования государственной системы, определяющей те функции, которые необходимы для ее самосохранения. При этом структура превалирует над функцией, когда организационные системы решают другие задачи, нежели те, для решения которых они созданы, превращая цель в средство, а средство в цель, создавая тем самым основу организационной патологии.

Следует отметить, что доминирующее значение структуры избыточно усиливает естественно ей присущие и необходимые для нормального функционирования системы свойства. Будучи по своей природе необходимо консервативной, структура становится фактором, сдерживающим любые изменения организации. Являясь совокупностью формальных должностных статусов и межстатусных связей, она блокирует их наполнение непредписанными ролями, формализуя поведение служащего, что становится необходимостью для внутреннего порядка в системе, наделяет его своими свойствами, превращая в механического исполнителя заданных программ. Таким образом, власть структуры превращает рациональную бюрократию в ее аномальную форму — *бюрократизм*, являющийся генерализованной патологией административной системы.

В условиях смещения государственно-служебной цели и бюрократизации управления функции системы государственной службы становятся также аномальными. При этом информационно-аналитическая функция либо превращается в средство тотального контроля социальных процессов в интересах власти, либо становится самоцелью в процессе имитации социального управления. Проектно-нормативная деятельность приобретает характер нормативного оформления воли верхов.

При такой девиации функций утрачивается потребность в профессионализации служащих, ориентированной на знание человека, в процессах социальной самоорганизации, в умении диагностировать состояние общества и его систем, творчески подходить к разработке и применению технологий преодоления социальных аномалий. В этих условиях профессиональное пространство служащего ограничивается сферой бюрократизированных внутриструктурных отношений. Актуализируется интерес к стандартным технологиям управления и службы, которые позволяют уменьшить риск ответственности. При этом возрастает значение умения руководителей подчинять («управлять человеческими ресурсами»), а специалистов — подчиняться («служить начальнику»). Результатом этих переориентаций является *депрофессионализация государственной службы* как социально-организационного института.

Обюрокрачивание служебных отношений и эманация профессионализма формируют специфические для такой среды нормы поведения служащих. Жесткие рамки административных стандартов и правил ограничивают свободу человека в выборе способа жизни и деятельности. Организованная таким образом государственная служба не привлекает людей, креативных по натуре, реализующих себя в творческом поиске, ориентированных на социальное служение. В этих условиях выходом могут стать: 1) развитие активности по преодолению ограничений и нахождение себя в этом своеобразном бунтарстве, что, естественно, подавляется системой; 2) уход со службы; 3) приспособление к требованиям структуры, результатом которого становится двойная мораль или полное подчинение морали системы.

Иное состояние присуще лицам, характер которых изначально совместим с условиями авторитарной морали. Для них нет проблемы выбора, они имманентно готовы реализовывать себя именно в аномальной среде, которая для них является в связи с этим нормальной. Они служат этой цели и «кормятся» службой. Чувство долга и социальной ответственности подменяется обязанностью службы за содержание (привилегии) и страхом санкции за отступление от обязанностей. К власти такие люди стремятся как к самоцели, которая позволяет им компенсировать внутреннюю несвободу и реализовать

себя в свободе отношений с подчиненными по службе или иным образом зависимыми людьми. Страстное стремление к власти, реализуемое всеми морально дозволенными и недозволенными способами, порождает серьезную аномалию государственной службы — *карьеризм*, следствием которого является деформация кадровой политики.

Названные аномалии потенцируют деформацию служебных отношений. В отношениях руководителей к подчиненным развиваются такие качества, как высокомерие, самоуверенность, всезнайство, барство, развязность, равнодушие к интересам сотрудников и т. п. Для подчиненных в отношениях с руководителями типичными становятся такие социальные девиации, как угодливость (до раболепия), подхалимство, соглашательство, трусливость, наушничанье. В отношениях равных по статусу сотрудников — конформизм, неискренность, зависть, агрессивное соперничество, групповщина и др.

Формируясь таким образом, служебная среда оказывается вне сферы продуктивного социального контроля. Это создает условия для распространения фактов злоупотребления властью, превышения полномочий, безнаказанного бездействия, предательства интересов службы. Эпидемическое распространение этих фактов формирует среду, питающую самую опасную для государства и общества аномалию — *коррупцию*.

В этимологическом словаре «коррупция» (от греч. *corrumpere*) определяется как «порча», начальное ее значение — «порча воды, расстройство желудка вследствие принятия недоброкачественной пищи». В античной Греции это понятие имело и социальный смысл — упадок нравов, расстройство порядка. В Древнем Риме под коррупцией понимался подкуп судьи. С XV–XVI вв. коррупцию стали определять как подкупаемость и продажность чиновников и общественно-политических деятелей. Это явление получило в указанный период необычайно широкое распространение.

Современное международно-правовое определение коррупции дано в комментарии к ст. 7 принятого Генеральной Ассамблеей ООН Кодекса поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка. В этом определении понятие коррупции включает в себя совершение или несовершение какого-либо действия при исполнении обязанностей или по причине этих обязанностей в результате требуемых или принятых подарков, обещаний или стимулов или их незаконное получение всякий раз, когда имеет место действие или бездействие.

В этой связи необходимо различать коррупционное действие и коррупцию как явление. Это различение принципиально важно при определении причин и условий коррупции, ее диагностике, а также при разработке и реализации противокоррупционных мер и оценке их результативности. Коррупционное действие — это

конкретный случай взаимодействия субъекта и объекта подкупа, процесс реализации их частных интересов, определяющий микроуровень коррупции. Коррупция как явление характеризуется совокупностью распространенных, устойчиво повторяющихся коррупционных действий, производимых и обусловленных общими в системах социального управления факторами. В этом аспекте коррупция может проявляться на мезоуровне, когда коррупционные отношения формируются локально, в определенных сферах деятельности, и на макроуровне — при тотальном поражении коррупцией национального и мирового сообщества.

Длительное время сохранения любого негативного социального явления непременно вызывает «привыкание» к нему и формирует отношение как к норме жизни. Такая опасность не исключена и в отношении коррупции. Об этом свидетельствуют периодически возникающие как в повседневной жизни, так и в высказываниях политиков предположения о целесообразности легализации подношений чиновникам со стороны граждан. Высказывается и научное мнение о полезности коррупции как «болевом» сигнале о неблагополучии в государственной деятельности, способе самозащиты граждан от произвола чиновников, о ее положительном значении в борьбе с дефицитом в процессе модернизации общества.

Очевидно, что сегодня в обществе сохраняются признаки индифферентного отношения части населения к фактам коррупции. Так, на вопрос «как относится большинство граждан к служащим, берущим взятки?» каждый третий из опрошенных ответил: «безразлично». Такое же отношение к коррупции и коррупционерам распространено и среди значительной части экспертов. По мнению 34% чиновников, служащие не осуждают своих коллег, замеченных во взяточничестве. Мотив следующий: если дают, нужно брать.

Приведенные данные, однако, не соотносятся с негативным отношением большей части населения к коррумпированным лицам: более 60% респондентов осуждают их открыто или относятся с неприязнью.

Результаты исследования общественного мнения об опасности, которую несет российскому обществу коррупция, не оставляют места суждениям о какой-либо примиренческой позиции в отношении к этому явлению. Предположение о том, что «коррупция — естественное явление и она не так уж опасна, как об этом говорят и пишут», практически не поддерживается (всего 4,7% ответов).

Согласно данным нашего исследования, наиболее чувствительный удар коррупция наносит государственной власти, подрывая ее устои и авторитет. «Власть становится зависимой от преступников» — так утверждает каждый второй из опрошенных граждан. Достоверность этого высказывания подтверждается мнением экс-

пертов (62% из числа государственных служащих и 75% — работников негосударственных учреждений). Соответственно отмечается падение авторитета государственной власти и доверия к ней населения (46% ответов респондентов и 38% утверждений негосударственных экспертов). Наиболее остро ощущают подобную угрозу государственные служащие (83%). Эта же группа экспертов (67%) указывает на то, что коррупция разрушает идею демократического, правового и социального государства. В этом усматривается прямая угроза основным правовым устоям российского общества, провозглашенным Конституцией Российской Федерации.

Коррупция увеличивает диспропорцию социальной структуры общества, усиливает имущественную дифференциацию граждан, социальную напряженность. «Богатые становятся богаче, бедные — еще беднее» — это мнение поддерживают около 40% опрошенных граждан. Согласно утверждениям респондентов (44%), это явление можно связать с созданием в результате коррупции благоприятных условий для «отмывания» средств, полученных преступным путем, и нарастанием бесправности граждан.

Высказываемая отдельными аналитиками надежда на то, что реформа ослабит разрушительное действие коррупции, очевидно, лишена основания, поскольку сама реформа чрезвычайно осложняется коррупционным процессом. На это указывает каждый пятый респондент и каждый второй эксперт из числа государственных служащих.

По мнению значительной части экспертов — представителей государственной и муниципальной службы (48% ответов), коррупция имеет в настоящее время чрезвычайную распространенность. Причем четко просматривается тенденция роста.

Исследование общественного мнения о характере распределения коррупционных действий по сферам деятельности показало, что население больше концентрирует внимание на необходимости неофициально вознаграждать чиновников государственных или муниципальных учреждений при решении ими вопросов, связанных с жизнеустройством. От 41 до 56% респондентов признались, что чаще им приходится это делать в процессе приватизации имущества, осуществлении ремонта квартиры, при поступлении в учебные заведения, получении квалифицированной медицинской помощи. Обращает на себя внимание факт признания населением высокой вовлеченности в коррупционные отношения представителей правоохранительных органов. Более 40% опрошенных свидетельствуют о распространенности взяточничества при техосмотрах автотранспорта и при решении вопроса о наказании за нарушение правил дорожного движения. Эти данные свидетельствуют о том, что население фиксирует свое внимание на «традиционных»

видах коррупционных действий, т. е. тех, которые в основном унаследованы от дореформенной системы государственно-общественных отношений.

Мнение экспертов большей частью отражает коррупционные процессы, зародившиеся в результате перераспределения собственности, перехода к рыночным отношениям. Основные болевые точки порождения коррупционных отношений находятся в сферах деятельности по предоставлению преимуществ при приватизации, распределению «быстрых денег» от коммерческого оборота средств государственного бюджета, оформлению разрешительных актов (лицензирование, наделение земельным участком, выдача виз и т. п.), заключению ущербных для страны, но выгодных для предпринимателей контрактов с зарубежными фирмами, распределению государственных заказов. Высокий «коррупционный рейтинг» имеют также виды деятельности, связанные с государственным контролем, лоббированием законопроектов, финансированием избирательных кампаний. В этом же ряду находится продажа конфиденциальной информации.

Интересен факт существенного расхождения мнений экспертов из числа государственных служащих — с одной стороны и управленцев негосударственных учреждений — с другой относительно коррупционного значения сферы установления и сбора налогов. Так, если эксперты первой группы признают эту деятельность коррупционно незначимой (13,5% заключений), то во второй группе мнение о ее высоком поражении коррупцией высказали 58%.

Несмотря на то, что население более озабочено необходимостью «задабривания» чиновников низкого ранга, наиболее пораженным коррупцией респонденты назвали высший (федеральный) уровень государственной власти (68% ответов).

Несколько по-иному отразили свое мнение на этот счет эксперты. На более высокий уровень коррупции в высших органах власти указал каждый третий из опрошенных, в то время как каждый второй эксперт отметил, что в коррупционных действиях все уровни государственной и муниципальной власти участвуют в равной степени.

Приведенные данные позволяют сделать следующий вывод: коррупционное пространство в настоящее время представлено практически всеми сферами государственно-общественных отношений. Наибольшей концентрации коррупция достигает в высших органах государственной власти, что обусловлено достаточно активным участием в ней среднего и нижнего уровней государственного и муниципального управления.

Очевидно, что в коррупционном действии участвуют две стороны: 1) должностное лицо, принимающее решение и готовое его продать; 2) гражданин, заинтересованный в этом решении и готовый его купить. От того, насколько

выражена обоюдная готовность, зависит интенсивность распространения коррупции.

Если исходить из теоретического представления об идеальной модели государственной службы, то ведущей стороной в сдерживании коррупции (отказ от коррупционных предложений) является чиновник. Как характеризует это состояние общественное мнение? Исследование этого вопроса дало, с нашей точки зрения, потрясающий результат (табл. 1).

Как видно из приведенных в таблице данных, готовность государственных служащих к подкупу, по единодушному мнению и населения, и экспертов, высочайшая: от 75 до 85% всех ответов относятся к оценочной градации «много». Ни один руководитель негосударственного учреждения не смог заявить, что в госаппарате есть служащие, не готовые к получению «подарка». В общественном сознании все больше утверждается мнение о том, что государственная служба практически полностью состоит из взяточников и коррупционеров.

Этот вывод несколько смягчается результатами исследования мнения населения об активности государственных служащих в реализации коррупционного потенциала. Так, на вопрос «попадали ли Вы в ситуацию, когда при обращении в государственный орган или учреждение Вам давали понять, что нужно “отблагодарить”?» 35% респондентов признали, что в такую ситуацию они попадали достаточно часто, 50% — редко, а 15% отрицали случаи соответствующих предложений.

В этой связи определенный интерес представляет мнение экспертов о причине неучастия какой-то части государственных служащих в коррупции. Практически каждый второй эксперт указал на влияние совести, каждый четвертый признал, что не берут те, которым не предлагают взяток. Примерно такая же часть связывает неучастие в коррупции с боязнью ответственности. С сожалением приходится

*Таблица 1*

Распределение ответов на вопрос: «Много ли, по Вашему мнению, государственных служащих, готовых за подкуп оказать услугу?»

| Варианты ответов | Число ответов (%) | | |
|---|---|---|---|
| | Население | Эксперты-служащие | |
| | | государственные | негосударственные |
| Очень много | 17,7 | 9,9 | 22,4 |
| Достаточно много | 62 | 64,5 | 62,1 |
| Мало | 6,3 | 15,6 | 12,1 |
| Таких служащих практически нет | 1,3 | 1,4 | 0 |
| Затрудняюсь ответить | 12,7 | 9,2 | 3,4 |

констатировать такую редко приводимую экспертами мотивацию, как корпоративная честь: не более чем один из десяти опрошенных указал на то, что коррупцию сдерживает нежелание дискредитировать государственную службу.

Не менее тревожны данные о готовности населения решать свои вопросы в государственных органах и муниципальных учреждениях посредством подкупа. На то, что при решении этих вопросов целесообразно предложить служащему какой-нибудь «презент» (подарок, денежное подношение, ответную услугу), указали 74% опрошенных.

Высокая коррупционная готовность граждан подтверждается мнением экспертов. До 80% государственных служащих признали, что готовых к совершению подкупа граждан «очень много» и «достаточно много». Такого же мнения придерживаются почти 90% экспертов из числа служащих негосударственных учреждений.

Следует отметить, что большинство экспертных заключений свидетельствует о том, что инициаторами взяток в равной мере являются и государственные служащие, и граждане. Высокая готовность обеих сторон к коррупции и встречная инициативность в реализации этой готовности поддерживают устойчивость коррупционного процесса и превращают его в систему, с которой крайне трудно бороться. Об этом свидетельствует и следующий факт: как в государственных органах, так и у граждан имеется негласная информация о том, за что, кому и сколько нужно «давать». О наличии таких сведений свидетельствуют до 80% всех категорий респондентов.

В этой связи важно подчеркнуть, что коррупция — явление, относящееся к категории рыночных отношений. Предметом купли и продажи (товаром) является действие (или бездействие) должностного лица, которое пользуется спросом потребителя. Спрос встречает соответствующие предложения со стороны субъекта управленческого решения (или услуги). Почему появляется спрос и возникает предложение? Какие условия способствуют возникновению коррупционных отношений? Ответы на эти вопросы являются базисными при разработке мер противокоррупционной защиты и государства, и гражданского общества.

В традиционном представлении решение проблемы преодоления коррупции преимущественно связывается с усилением репрессивных мер в отношении коррупционеров. Учитывая высочайшую социальную опасность коррупционных действий и, соответственно, их преступный характер, такие меры, безусловно, необходимы. Это признают более 40% наших респондентов. Но каково же реальное значение этих мер?

По мнению населения, роль правоохранительных органов в борьбе с коррупцией в настоящее время невелика. Однозначно отрицательную оценку эффективности противокоррупционной дея-

тельности милиции дал каждый третий из опрошенных. Несколько меньше респондентов (каждый пятый) указывают на беспомощность прокуратуры и суда. Не намного выше оценивается общественным мнением антикоррупционное значение государственных органов контроля (21%).

Но если бессильна власть, то, может быть, антикоррупционные надежды следовало бы связать с партиями, общественными движениями? Эффективность их деятельности в данном направлении оценивается гражданами еще ниже (13% положительных и 44% отрицательных ответов). Главная причина такого отношения может заключаться в слабости соответствующей социальной базы этих институтов.

Приведенные данные свидетельствуют не просто о пассивном отношении людей к коррупционерам и коррупции — они отражают состояние социального пессимизма, коллективного чувства безысходности, бессилия, что дает свободу действий любым силам, разрушающим общество.

В чем же видит население главные опорные силы в борьбе с коррупцией? Безусловный приоритет общественного мнения в антикоррупционном значении отдан закону (61%). Следующая важная составляющая противостоящих коррупции сил — забота государства о благополучии граждан (44%). Но главная, по мнению граждан, сила в борьбе с коррупцией — это воля и искреннее желание высшего руководства страны (35%).

Полномочия государственных органов и высокопоставленных должностных лиц обеспечивают государственные служащие. Как уберечь их от соблазнов коррупции? 29,6% экспертов высказались за положительное значение воспитательной работы в сдерживании коррупционных потенций служащих и столько же получено отрицательных заключений. Не ожидается многого и от так называемого этического кодекса государственного служащего: только 26% экспертов признали большое значение этой меры против почти 40% лиц, не признающих ее целесообразность.

Тем не менее идею воспитания государственных служащих отбрасывать не следует. Служащего воспитывают связанные со службой социальные условия, организация порядка деятельности и морально-психологическая атмосфера служебной жизни. В этих направлениях и фокусируются заключения экспертов.

Практически все эксперты (86%) отметили, что одно из ведущих мест среди наиболее эффективных мер в борьбе с коррупцией на государственной службе занимает обеспечение высоких социальных гарантий государственным служащим. Действительно, *государственная служба должна привлекать людей, а служащие — дорожить честью принадлежности к социально престижному профессиональному корпусу*.

Существенное значение, по мнению экспертов, в предупреждении коррупции имеет более четкая

правовая регламентация исполнения служебных обязанностей (около 60% утверждений). Там, где обеспечен порядок и регламент служебных отношений, заметнее факты превышения должностных полномочий или пассивности в их реализации, в том числе в корыстных целях, эффективнее служебный и социальный контроль.

На мой взгляд, существует необходимость признания того, что ни в государственной системе, ни в обществе, как в масштабах страны, так и в отдельных регионах, невозможно преодоление коррупции без решения основных проблем современного российского общества.

В. В. Пылин



# ПРОБЛЕМЫ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ СРЕДИ ЛИЦ, ЗАМЕЩАЮЩИХ ГОСУДАРСТВЕННЫЕ И МУНИЦИПАЛЬНЫЕ ДОЛЖНОСТИ

Вопросы противодействия коррупции во всем мире и в нашей стране приобретают в современных условиях все большую значимость. Гражданское общество, граждане и руководство Российской Федерации, как и международное сообщество, весьма обеспокоены серьезностью порождаемых коррупцией проблем и угроз для стабильности и безопасности общества, что подрывает демократические институты, этические ценности и справедливость, наносит ущерб национальной экономике и правопорядку, ставит под угрозу политическую стабильность. Коррупция уже не представляет собой локальную проблему, а превратилась в транснациональное явление, которое затрагивает общество и экономику всех стран, что обусловливает исключительно важное значение международного сотрудничества в области предупреждения коррупции и борьбы с ней.

Коррупция давно уже деформирует большинство сфер публичноправовых отношений российского общества. Но наибольший всплеск она получила в 1990 гг. С ней борются, но призывы и отдельные меры не приносят должных результатов. Коррупция продолжает процветать, поражая широкие круги лиц, занимающих государственные и муниципальные должности. В предыдущие годы, в 2004–2007 гг., борьба с коррупцией в стране несколько усилилась. Однако она все еще не приобрела системный, комплексный характер и необходимую результативность. К сожалению, в мировом коррупционном рейтинге Россия занимает одну из лидирующих позиций. По индексу восприятия коррупции, рассчитываемому международной организацией «Транспэренси Интернэшнл», в 2004 г. Россия среди 146 стран занимала 90-е место. Принимаемые в стране меры по борьбе с коррупцией пока приводят лишь к весьма локальному успеху, а само явление остается по-прежнему масштабным.

Президент Российской Федерации В. В. Путин в своем программном выступлении 8 февраля 2008 г. на расширенном заседании

ПЫЛИН
Владимир Васильевич — доктор юридических наук, профессор кафедры государственного и международного права Северо-Западной академии государственной службы.

Государственного Совета о развитии страны до 2020 г. отметил: «Очевидно, что для реализации поставленных целей нужны и совершенно новые требования к государственному управлению. Оно должно способствовать формулированию четких целей развития и создать систему, ориентированную на их достижение. ...Между тем сегодняшний госаппарат является в значительной степени забюрократизированной, коррумпированной системой, не мотивированной на позитивные изменения, а тем более на динамичное развитие»[1].

Д. А. Медведев, будучи кандидатом на должность Президента Российской Федерации, в своем выступлении на Пятом экономическом форуме в Красноярске 15 февраля 2008 г., конкретизируя главные ориентиры развития страны до 2020 г., выдвинутые В. В. Путиным, в числе других важных проблем и средств их достижения одной из главных задач назвал борьбу с коррупцией. Он отметил: «...мы должны дать бой самой тяжелой болезни, поразившей наше общество, — коррупции. Должен в особом порядке быть разработан и реализован национальный план по борьбе с коррупцией»[2].

Коррупция как явление, глубоко проникшее в российскую действительность, требует системного подхода и самых решительных мер противодействия. Уровень развития коррупции, изощренные формы ее существования требуют адекватных мер реагирования, облеченных в правовую форму. Существуют различные определения коррупции, каждое из которых отражает экономическую, социологическую, политическую сторону явления. В настоящее время российское законодательство не определяет понятия «коррупция», что приводит к различным ее трактовкам, порождает неопределенности и трудности в борьбе с ней.

В целом понятие «коррупция» выходит за пределы взяточничества, подкупа и охватывает также непотизм («кумовство», незаконное служебное покровительство родным, друзьям, сослуживцам) и многочисленные формы незаконного присвоения публичных средств для частного использования, незаконное оказание услуг, в том числе по принципу «ты — мне, я — тебе». К коррупции следует отнести и аморальные «защиту чести мундира» и «круговую поруку», глухие стены корпоративной «солидарности», когда судьи, работники прокуратуры, государственные и муниципальные чиновники оправдывают своих сослуживцев, приводят любые аргументы, пытаясь доказать, что их коллега на законных основаниях отказал гражданину либо юридическому лицу в удовлетворении жалобы или заявления. Нередко надзорные, кассационные и апелляционные ин-

---

[1] Жить по-человечески // Российская газета. 2008. 9 февраля. № 4585.

[2] Точки над «и» // Российская газета. 2008. 16 февраля. № 4591.

станции судов из-за ложной корпоративности проявляют правовой нигилизм и беспринципность, не реагируют на незаконные и необоснованные решения судов нижестоящих инстанций.

На приведение российского законодательства в соответствие с международными обязательствами Российской Федерации в сфере борьбы с коррупцией направлены меры, установленные указом Президента Российской Федерации от 3 февраля 2007 г. № 129 «Об образовании межведомственной рабочей группы для подготовки предложений по реализации в законодательстве Российской Федерации положений Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции от 31 октября 2003 г. и Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 г.»[3]. Этим указом межведомственной рабочей группе было поручено до 1 августа 2007 г. представить в установленном порядке предложения по внесению в законодательство Российской Федерации изменений, необходимых для реализации положений указанных международных договоров, в том числе по определению (созданию) специализированного органа, уполномоченного на координацию работы по борьбе с коррупцией.

Названным указом признан утратившим силу указ Президента Российской Федерации от 24 ноября 2003 г. № 1384 «О Совете при Президенте Российской Федерации по борьбе с коррупцией»[4].

Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию[5], подписанная в соответствии с распоряжением Президента Российской Федерации от 25 января 1999 г. № 18-рп[6] МВД РФ от имени Российской Федерации, подразделяет коррупцию на активный и пассивный подкуп публичных должностных лиц, активный и пассивный подкуп в ходе осуществления коммерческой деятельности в частном секторе.

---

[3] Указ Президента Российской Федерации «Об образовании межведомственной рабочей группы для подготовки предложений по реализации в законодательстве Российской Федерации положений Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции от 31 октября 2003 г. и Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 г.» от 3 февраля 2007 г. № 129 // Собрание законодательства РФ. 2007. № 6. Ст. 731.

[4] Указ Президента Российской Федерации «О Совете при Президенте Российской Федерации по борьбе с коррупцией» от 24 ноября 2003 г. № 1384 // СЗ РФ. 2003. № 48. Ст. 4657.

[5] Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 г. // Совет Европы и Россия. 2002. № 2.

[6] Распоряжение Президента Российской Федерацией «О подписании Российской Федерацией Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию» от 25 января 1999 г. № 18-рп // СЗ РФ. 1999. № 5. Ст. 668.

*Активная коррупция* — преднамеренное обещание, предложение или предоставление каким-либо лицом, прямо или косвенно, какого-либо неправомерного преимущества любому из публичных должностных лиц для самого этого лица или любого иного лица, с тем чтобы это *публичное должностное лицо* совершило действия или воздержалось от их совершения при осуществлении своих функций.

*Пассивная коррупция* — прямое или косвенное преднамеренное испрашивание или получение каким-либо из ее публичных должностных лиц какого-либо неправомерного преимущества для самого этого лица или любого иного лица, или же принятие предложения или обещания такого преимущества, с тем чтобы это должностное лицо совершило действия или воздержалось от их совершения при осуществлении своих функций.

*Коррупция (активный подкуп) в частном секторе* — преднамеренное обещание, предложение или предоставление, прямо или косвенно, в ходе осуществления коммерческой деятельности какого-либо неправомерного преимущества каким-либо лицам, которые руководят предприятиями частного сектора или работают в них в том или ином качестве, для самих этих лиц или любых других лиц, с тем чтобы эти лица совершили действия или воздержались от их совершения в нарушение своих обязанностей.

*Коррупция (пассивный подкуп) в частном секторе* — преднамеренное испрашивание или получение, прямо или косвенно, в ходе коммерческой деятельности какими-либо лицами, которые руководят предприятиями частного сектора или работают в них в том или ином качестве, какого-либо неправомерного преимущества или обещания этого преимущества для самих себя или для любых других лиц, или же принятие предложения или обещания такого преимущества за совершение или несовершение каких-либо действий в нарушение своих обязанностей.

Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию также относит к коррупционным действиям «*злоупотребление влиянием в корыстных целях*», которое определяет как преднамеренное обещание, предоставление или предложение, прямо или косвенно, любого неправомерного преимущества любому лицу, которое утверждает или подтверждает, что оно может оказать неправомерное влияние на принятие решения каким-либо лицом за вознаграждение, независимо от того, предоставляется ли такое преимущество ему самому или кому-либо еще, а также просьбу, принятие или согласие с предложением или обещанием предоставить такое преимущество за вознаграждение, независимо от того, оказано ли такое влияние и был ли получен или нет в результате предположительно оказанного влияния желаемый результат.

В целях предупреждения и расследования коррупции, а также уго-

ловного преследования за рассматриваемые действия Организация Объединенных Наций 31 октября 2003 г. приняла Конвенцию против коррупции[7]. Российская Федерация ратифицировала указанную Конвенцию Федеральным законом от 8 марта 2006 г. № 40-ФЗ[8].

Цели данной Конвенции заключаются в содействии: принятию и укреплению мер, направленных на более эффективное и действенное предупреждение коррупции и борьбу с ней; поощрению, облегчению и поддержке международного сотрудничества и технической помощи в предупреждении коррупции и борьбе с ней, в том числе принятии мер по возвращению активов; поощрению честности и неподкупности, ответственности, а также надлежащего управления публичными делами и публичным имуществом.

Важно, что для целей принятия конкретных мер, предусмотренных Конвенцией ООН, определено понятие *«публичное должностное лицо»*, которое означает любое назначаемое или избираемое лицо, занимающее какую-либо должность в законодательном, исполнительном, административном или судебном органе на постоянной или временной основе, за плату или без оплаты труда, независимо от уровня должности этого лица; а также любое другое лицо, выполняющее какую-либо публичную функцию, в том числе для публичного ведомства или публичного предприятия, или предоставляющее какую-либо публичную услугу, как это определяется во внутреннем законодательстве и как это применяется в соответствующей области правового регулирования государства; либо любое другое лицо, определяемое в качестве *«публичного должностного лица»* во внутреннем законодательстве государства.

Согласно Конвенции ООН каждое государство в соответствии с основополагающими принципами своей правовой системы должно осуществить целый ряд установленных Конвенцией мер по предупреждению коррупции. В том числе каждое государство:

- разрабатывает и осуществляет или проводит эффективную и скоординированную политику противодействия коррупции, способствующую участию общества и отражающую принципы правопорядка, надлежащего управления публичными делами и публичным имуществом, честности и неподкупности, прозрачности и ответственности;
- создает, поддерживает и укрепляет такие системы приема на работу, набора, прохождения

---

[7] Конвенция против коррупции от 31 октября 2003 г. // Российская юстиция. 2004. № 4.

[8] Федеральный закон «О ратификации Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции» от 8 марта 2006 г. № 40-ФЗ // СЗ РФ. 2006. № 12. Ст. 1231.

службы, продвижения по службе и выхода в отставку гражданских служащих и, в надлежащих случаях, других неизбираемых публичных должностных лиц, которые:

а) основываются на принципах эффективности и прозрачности и на таких объективных критериях, как безупречность работы, справедливость и способности;

б) включают надлежащие процедуры отбора и подготовки кадров для занятия публичных должностей, которые считаются особенно уязвимыми с точки зрения коррупции и ротации, в надлежащих случаях, таких кадров на таких должностях;

в) способствуют выплате надлежащего вознаграждения и установлению справедливых окладов с учетом уровня экономического развития государства;

г) способствуют осуществлению образовательных и учебных программ, с тем чтобы такие лица могли удовлетворять требованиям в отношении правильного, добросовестного и надлежащего выполнения публичных функций, а также обеспечивают им специализированную и надлежащую подготовку, с тем чтобы углубить осознание ими рисков, которые сопряжены с коррупцией и связаны с выполнением ими своих функций. Такие программы могут содержать ссылки на кодексы или стандарты поведения в применимых областях;

– поощряет, среди прочего, неподкупность, честность и ответственность своих публичных должностных лиц, стремится применять, в рамках своих институциональных и правовых систем, кодексы или стандарты поведения для правильного, добросовестного и надлежащего выполнения публичных функций;

– принимает необходимые меры для создания надлежащих систем государственных и муниципальных закупок, которые основываются на прозрачности, конкуренции и объективных критериях принятия решений и являются эффективными, среди прочего, с точки зрения предупреждения коррупции;

– с учетом независимости судебной власти и ее решающей роли в борьбе с коррупцией принимает без ущерба для независимости судебных органов меры по укреплению честности и неподкупности судей и работников судебных органов и недопущению любых возможностей для коррупции среди них. Такие меры могут включать правила, касающиеся действий судей и работников судебных органов. Аналогичные меры должны внедряться и применяться в органах прокуратуры;

– устанавливает длительный срок давности для возбуждения производства в отношении любых преступлений, признанных та-

ковыми в соответствии с Конвенцией, и устанавливает более длительный срок давности или возможность приостановления течения срока давности в тех случаях, когда лицо, подозреваемое в совершении преступления, уклоняется от правосудия.

Коррупцию можно подразделить на государственную, муниципальную, политическую, экономическую, коммерческую, деловую, бытовую, низовую, национальную, международную и т. д. Формы коррупционных проявлений многообразны.

Пожалуй, наибольший моральный и материальный ущерб приносят государственная и муниципальная коррупция. Государственная и муниципальная коррупция — это коррупция, которая существует соответственно в государственных и муниципальных органах власти и управления, в государственных и муниципальных учреждениях и предприятиях. Этот вид коррупции характеризуется тем, что чиновник распоряжается не принадлежащими ему ресурсами (бюджетными средствами, государственной или муниципальной собственностью, различными льготами) путем принятия или непринятия тех или иных решений.

Новые федеральные законы от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе в Российской Федерации»[9] и от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации»[10] содержат более широкий и точный диапазон правовых положений антикоррупционной направленности, нежели предшествующие им законы.

В частности, в связи с прохождением государственной гражданской и муниципальной службы государственному и муниципальному служащему запрещается:

1) участвовать на платной основе в деятельности органа управления коммерческой организацией;
2) осуществлять предпринимательскую деятельность;
3) быть поверенным или представителем по делам третьих лиц в государственном органе (органе местного самоуправления), в котором он замещает должность;
4) получать в связи с исполнением должностных обязанностей вознаграждения от физических и юридических лиц (подарки, денежное вознаграждение, ссуды, услуги, оплату развлечений, отдыха, транспортных расходов и иные вознаграждения). Подарки, полученные государственным и муниципальным служащим в связи с протокольными

---

[9] Федеральный закон «О государственной гражданской службе в Российской Федерации» от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ // СЗ РФ: 2004. № 31. Ст. 3215; 2006. № 6. Ст. 636; 2007. № 16. Ст. 1828.

[10] Федеральный закон «О муниципальной службе в Российской Федерации» от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ // СЗ РФ. 2007. № 10. Ст. 1152.

мероприятиями, со служебными командировками и с другими официальными мероприятиями, признаются соответственно федеральной собственностью, собственностью субъекта Российской Федерации и муниципальной собственностью, и передаются служащим по акту в государственный орган (орган местного самоуправления), в котором он замещает должность[11];

5) выезжать в связи с исполнением должностных обязанностей за пределы территории России за счет средств физических и юридических лиц[12];
6) разглашать или использовать в целях, не связанных с государственной гражданской и муниципальной службой, сведения, отнесенные в соответствии с федеральным законом к сведениям конфиденциального характера, или служебную информацию, ставшие ему известными в связи с исполнением должностных обязанностей;
7) государственным гражданским служащим — принимать без письменного разрешения представителя нанимателя награды, почетные и специальные звания (за исключением научных) иностранных государств, международных организаций, а также политических партий, других общественных объединений и религиозных объединений, если в его должностные обязанности входит взаимодействие с указанными организациями и объединениями. Муниципальным служащим — принимать без письменного разрешения главы муниципального образования награды, почетные и специальные звания (за исключением научных) иностранных государств, международных организаций;
8) использовать преимущества должностного положения для предвыборной агитации, а также для агитации по вопросам референдума.

Гражданин после увольнения с государственной гражданской службы не вправе:

1) замещать в течение двух лет должности, а также выполнять работу на условиях гражданско-правового договора в организациях, если отдельные функции государственного управления данными организациями

[11] Согласно Гражданскому кодексу РФ не допускается дарение, за исключением обычных подарков, стоимость которых не превышает пяти МРОТ, государственным служащим и служащим органов муниципальных образований в связи с их должностным положением или в связи с исполнением ими служебных обязанностей.

[12] За исключением служебных командировок, осуществляемых в соответствии с международными договорами Российской Федерации или на взаимной основе по договоренности между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и государственными органами других государств, международными и иностранными организациями.

непосредственно входили в его должностные обязанности;

2) разглашать или использовать в интересах организаций либо физических лиц сведения конфиденциального характера или служебную информацию, ставшие ему известными в связи с исполнением должностных обязанностей. Данный запрет распространяется и на муниципального служащего.

За несоблюдение указанных запретов государственные гражданские служащие несут ответственность.

В целях обеспечения соблюдения указанных запретов в федеральных законах от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» закреплена новая форма предупреждения служебных нарушений в сфере коррупции посредством урегулирования конфликта интересов на государственной гражданской службе (соответственно статьи 19 и 11).

Согласно нормативному определению *конфликт интересов* — это ситуация, при которой личная заинтересованность государственного гражданского служащего или муниципального служащего влияет или может повлиять на объективное исполнение им должностных обязанностей и при которой возникает или может возникнуть противоречие между личной заинтересованностью государственного гражданского служащего или муниципального служащего и законными интересами граждан, организаций, общества, Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования, способное привести к причинению вреда этим законным интересам граждан, организаций, общества, Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования.

Под личной заинтересованностью государственного гражданского служащего, муниципального служащего, которая влияет или может повлиять на объективное исполнение им должностных обязанностей, понимается возможность получения государственным гражданским служащим, муниципальным служащим при исполнении должностных обязанностей доходов (неосновательного обогащения) в денежной либо натуральной форме, доходов в виде материальной выгоды непосредственно для государственного гражданского служащего, муниципального служащего, членов его семьи или лиц, близкого родства или свойства (родители, супруги, дети, братья, сестры, а также братья, сестры, родители и дети супругов), а также для граждан или организаций, с которыми государственный гражданский служащий, муниципальный служащий связан финансовыми или иными обязательствами.

Случаи возникновения у государственного гражданского служащего, муниципального служащего

личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов, предотвращаются в целях недопущения причинения вреда законным интересам граждан, организаций, общества, Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования.

Государственный гражданский служащий в случае возникновения у него личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов, обязан проинформировать об этом представителя нанимателя[13] в письменной форме и принимать меры по предотвращению такого конфликта.

Представитель нанимателя, которому стало известно о возникновении у государственного гражданского служащего личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов, обязан принять меры по предотвращению или урегулированию конфликта интересов вплоть до отстранения государственного гражданского служащего, являющегося стороной конфликта интересов, от замещаемой должности.

Для соблюдения требований к служебному поведению государственных гражданских служащих и урегулирования конфликтов интересов в государственном органе, федеральном и региональном государственном органе по управлению государственной службой образуются комиссии по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих и урегулированию конфликтов интересов. Эта комиссия образуется правовым актом государственного органа. В состав комиссии входят представитель нанимателя и (или) уполномоченные им гражданские служащие (в том числе из подразделения по вопросам государственной службы и кадров, юридического подразделения и подразделения, в котором гражданский служащий, являющийся стороной конфликта интересов, замещает должность государственной гражданской службы), представитель соответствующего органа по управлению государственной службой, а также представители научных и образовательных учреждений, других организаций, приглашаемые по запросу представителя нанимателя в качестве независимых экспертов — специалистов по вопросам, связанным с государственной гражданской службой. Число независимых экспертов должно составлять не менее одной четверти от общего числа членов комиссии.

Положение о комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих Россий-

[13] Представитель нанимателя — руководитель государственного органа, лицо, замещающее государственную должность, либо представитель указанных руководителя или лица, осуществляющий полномочия нанимателя от имени Российской Федерации или субъекта Российской Федерации.

ской Федерации и урегулированию конфликтов интересов утверждается указом Президента Российской Федерации.

Федеральным законом от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» прямо не урегулирован процессуальный порядок по предотвращению или урегулированию конфликта интересов, который возникает или может возникнуть при осуществлении служебной деятельности у муниципального служащего. Однако в соответствии с тем, что по данному закону муниципальный служащий обязан сообщать представителю нанимателя (работодателю)[14] о личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая может привести к конфликту интересов, и принимать меры по предотвращению подобного конфликта (ст. 12), вышеизложенный порядок урегулирования конфликта интересов следует применять и в муниципальной службе.

В целях исключения конфликта интересов государственный гражданский и муниципальный служащий обязан представлять в установленном порядке предусмотренные федеральным законом сведения о себе и членах своей семьи, а также сведения о полученных им доходах и принадлежащем ему на праве собственности имуществе, являющихся объектами налогообложения, об обязательствах имущественного характера.

В случае, если владение государственным гражданским служащим приносящими доход ценными бумагами, акциями (долями участия в уставных капиталах организаций) может привести к конфликту интересов, он обязан передать принадлежащие ему указанные ценные бумаги, акции (доли участия в уставных капиталах организаций) в доверительное управление.

Государственный гражданский служащий, замещающий должность высшей группы государственной гражданской службы категории «руководители», в целях исключения конфликта интересов в государственном органе не может представлять интересы государственных гражданских служащих в выборном профсоюзном органе данного государственного органа в период замещения им указанной должности.

Подобные правовые положения антикоррупционной направленности с учетом характера и специфики государственных должностей Российской Федерации и субъектов Федерации, а также муниципальных должностей следует

[14] Нанимателем для муниципального служащего является муниципальное образование, от имени которого полномочия нанимателя осуществляет представитель нанимателя (работодатель). Представителем нанимателя (работодателем) может быть глава муниципального образования, руководитель органа местного самоуправления, председатель избирательной комиссии муниципального образования или иное лицо, уполномоченное исполнять обязанности представителя нанимателя (работодателя).

закрепить в законодательстве для лиц, замещающих указанные должности.

К сожалению, значительные масштабы коррупции в государственных и муниципальных органах свидетельствуют о том, что контроль, требовательность и ответственность за нарушения вышеназванных запретов, порождающие в том числе и конфликты интересов, пока малоэффективны, и чаще всего из-за «круговой поруки».

Разрешение конфликта интересов — это заимствованный институт, причем из тех стран, где морально-этический аспект чрезвычайно важен как на государственной службе, так и при ведении бизнеса. В этих странах принято уходить в отставку, как только прозвучит критика, содержащая обвинение в коррупции.

Тем не менее сам термин «конфликт интересов» представляется весьма неопределенным и отчасти непонятным. В федеральных законах о государственной гражданской и муниципальной службе термин «конфликт интересов» употребляется в значении личной заинтересованности государственного и муниципального служащего в незаконном получении при исполнении должностных обязанностей доходов (неосновательного обогащения) в денежной либо натуральной форме, доходов в виде материальной выгоды непосредственно для себя либо членов его семьи или лиц близкого родства или свойства, во вред законным интересам граждан, организаций, общества, Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования. Подобная трактовка наводит на мысль, что рассматриваемый термин обозначает банальную взятку, преступный подкуп должностных лиц, незаконное обогащение, заурядную коррупцию, т. е. обычное, чаще всего уголовное, преступление либо административное правонарушение.

В этой связи, к сожалению, пока утопическим выглядит положение закона, требующее от государственного и муниципального служащего в случае возникновения у него личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов, проинформировать об этом представителя нанимателя. Обычно об этом информируют те, у кого вымогают взятку, а не те, кому ее дают. Представляется, что подобная подмена понятий (когда явственная взятка подменяется неопределенным «конфликтом интересов») затрудняет понимание сути происходящего и не будет способствовать борьбе с коррупцией. В стране необходимо поднять общественный, моральный контроль за деятельностью государственного и муниципального аппарата, который эффективно реагировал бы на факты правового нигилизма и коррупции. Иначе никакая информационная открытость власти не достигнет своей цели.

Каждый нормативный запрет действий для чиновника должен подкрепляться возможными мерами ответственности, иначе данный

запрет «повиснет» в воздухе или возникнут сложности с квалификацией правонарушений. Кроме правильного определения статуса государственных и муниципальных служащих, необходимо правильно организовать и контролировать их деятельность.

В Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 годах, одобренной распоряжением Правительства РФ от 25 октября 2005 г. № 1789-р[15], намечен целый ряд конструктивных мер, направленных на разработку и внедрение правовых, организационных и иных механизмов противодействия коррупции. Среди них — создание специальных антикоррупционных механизмов в сферах деятельности государственных органов с повышенным риском коррупции; внедрение экспертизы нормативных правовых актов и их проектов на коррупциогенность; создание методических основ оценки коррупциогенности государственных функций; разработка пакета антикоррупционных нормативных правовых актов; разработка ведомственных и региональных антикоррупционных программ.

Международный опыт свидетельствует о целесообразности применения дополнительных механизмов, ограничивающих возможности коррупции. Наиболее распространенными среди них являются следующие:

- максимально возможная деперсонализация взаимодействия государственных служащих с гражданами и организациями, в частности, путем введения системы «одного окна» и системы электронного обмена информацией;
- детальная регламентация процедуры взаимодействия с субъектами регулирования (потребителями государственных услуг);
- деление административно-управленческих процедур на стадии с их закреплением за независимыми друг от друга должностными лицами для обеспечения взаимного контроля;
- ротация должностных лиц.

В настоящее время названные меры реализуются с большим отставанием от запланированных сроков. В силу этого необходимо усилить контроль за их исполнением, повысить ответственность тех, на кого возложены соответствующие обязанности, с тем чтобы вновь не пришлось самокритично отмечать, как и по итогам административной реформы 2003–2005 гг., что стадии практической реализации достигла лишь относительно небольшая часть мероприятий (и то в сроки осуществления следующего периода административной реформы). О проблемах надо говорить открыто и публично. Это помогает выявлять неиспользованные резервы и мобилизовывать людей на решение конкретных задач.

---

[15] Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 годах / Распоряжение Правительства РФ от 25 октября 2005 г. № 1789-р // СЗ РФ. 2005. № 46. Ст. 4720.

Итак, правильная организация государственной и муниципальной службы предполагает антикоррупционные меры, профилактику, детальную регламентацию полномочий и служебного поведения, реальный контроль за действиями государственных и муниципальных служащих. Для того чтобы на должности судей, на государственную и муниципальную службу не попадали непрофессионалы, случайные люди и коррупционеры помимо повышения действенности апробированного комплекса мер пора внедрить проверку на полиграфе (детекторе лжи) по эффективной единой методике всех претендентов на ответственные должности.

Сегодня в стране по-прежнему остро стоит проблема взаимопонимания между органами власти всех трех уровней, между властью и обществом. Выдвинутые В. В. Путиным масштабные задачи развития страны до 2020 г. могут быть решены только в условиях демократии и гражданской активности. Нужна реальная поддержка людей. Об этом нам еще раз напомнил и Александр Солженицын, отметив, что «в такой необъятной стране, как наша, никогда не добиться процветания — без сочетания действий централизованной власти и общественных сил. Если мы не научимся брать в свои руки и деятельно обеспечивать близкие, жизненные наши нужды, не видать нам благоденствия ни при каких золотовалютных запасах»[16].

В целях разрешения указанных противоречий необходимо принимать надлежащие меры для содействия активности гражданского общества, отдельных местных сообществ, граждан, политических партий и иных общественных объединений, средств массовой информации в предупреждении коррупции и борьбе с ней, а также для углубления понимания обществом факта существования, причин и опасного характера коррупции, создаваемых ею угроз. В качестве поддержки подобной активности следует рассматривать вовлечение населения в процессы принятия решений; обеспечение свободного доступа к информации; проведение мероприятий по информированию населения, способствующих созданию атмосферы нетерпимости в отношении коррупции; осуществление программ публичного образования, включая учебные программы в школах и университетах и т. п.

Одно из важнейших направлений борьбы с коррупцией — обеспечение известности населению соответствующих органов по противодействию коррупции, обеспечение доступа к таким органам для представления им сообщений, в том числе анонимно, о любых случаях, которые могут рассматриваться в качестве преступлений. Кроме того, должны быть приняты надлежащие меры с тем, чтобы обеспечить эффективную защиту от вероятной мести или запу-

[16] *Солженицын А. И.* Что нам по силам // Аргументы и факты. 2008. № 5.

гивания в отношении любых лиц, свидетелей и экспертов, их родственников и других близких им лиц, которые дают показания в связи с коррупционными преступлениями.

В сложившейся ситуации было бы уместно использовать некоторый опыт советского периода с учетом, конечно, современных условий в части прямого обращения к гражданам. Например, значительную поддержку руководство страны получило от широких масс рабочих, когда в июне 1928 г. ЦК ВКП(б) принял специальное «Обращение ко всем членам партии, ко всем рабочим» о самокритике. В нем отмечалось, что рабочий класс встречает на своем пути злейший бюрократизм своего государственного аппарата, его громоздкость, косность и возмутительную волокиту. ...В своих самых близких организациях — в профсоюзах, в партии — он тоже натыкается иногда на гниль, чиновническое перерождение, распущенность, пьянство и злостное невнимание к нуждам массы, чванливое угодничество и подхалимство к «верхам», невежество, косность, консерватизм, рутину. В Обращении ЦК подчеркнул, что задачи реконструктивного периода не могут быть решены без самого смелого, самого решительного, самого последовательного вовлечения масс в дело социалистического строительства, проверки и контроля со стороны этих миллионных масс всего аппарата, его очищения от негодных элементов... Лозунг самокритики «невзирая на лица», критики сверху донизу и снизу доверху, есть один из центральных лозунгов дня[17].

Подобный подход в совокупности с другими принимаемыми мерами поможет пробудить у людей сопричастность к необходимым в обществе преобразованиям, возродить нравственные стандарты, обеспечить разумный баланс между индивидуальными и коллективными интересами, мобилизовать людей на противодействие коррупции и правовому нигилизму. В противном случае коррупция, правовой нигилизм, бюрократизм чиновников могут привести к стагнации, а то и к деградации экономического и интеллектуального потенциала страны.

[17] ВКП(б) в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК. Ч. 2. — М., 1940. С. 807–808.

Л. Ф. Лихоманова, Е. Ю. Мельник



# НАПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЯ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В США (мнение американских экспертов)



Наша статья основана на работе ведущих специалистов в области государственного управления в США Д. Розенблума и Р. Кравчука «Государственное управление (Public Administration)»[1]. Глубокий и всесторонний анализ различных аспектов государственного и муниципального управления в США позволяет авторам прогнозировать пути его дальнейшего развития. Представляя вниманию читателей эту статью, мы исходим из того, что точка зрения американских ученых может представлять интерес для всех специалистов в области государственного управления.

Как отмечают авторы, исторически особенности государственного управления в США всегда определялись характером и направлениями деятельности доминирующих политических групп, партий и коалиций. В начале существования государства федеральная администрация представляла собой продолжение элиты, которая определяла национальную политику. В XIX в. благодаря усилиям реформаторов государственной службы была установлена дихотомия «политика – администрация», и государственное управление стало опираться на политически нейтральные научно-технические экспертные знания. Позднее новый курс

ЛИХОМАНОВА
Людмила Федоровна — кандидат филологических наук, доцент кафедры иностранных языков Северо-Западной академии государственной службы.

МЕЛЬНИК
Елена Юрьевна — кандидат технических наук, ведущий специалист отдела международной работы Всероссийского научно-исследовательского института метрологии им. Д. И. Менделеева.

[1] *Rosenbloom D., Kravchuk R.* Public Administration. — New York, 2002.

Д. Розенблум читает курс лекций по государственному управлению в American University. Является обладателем престижных наград Дж. Гаусса и Д. Валдо за выдающийся вклад в исследование вопросов государственного управления. Член Национальной Академии государственного управления.

Р. Кравчук — профессор в Indiana University. Занимается исследованиями в области административных реформ и бюджетной политики. Работал руководителем бюджетного ведомства в штате Коннектикут, советником от министерства финансов США при министерстве финансов Украины. Читает лекции по вопросам государственного бюджета и административным реформам.

поставил федеральные органы государственной власти под более жесткий контроль президента и сделал их более репрезентативными и более чуткими к требованиям населения. В 1946 г. в соответствии с Законом об административной процедуре (Administrative Procedure Act) Конгресс ввел целый ряд процедур и требований по отношению к федеральной администрации для внедрения конституционно-демократических ценностей репрезентативности, участия граждан в принятии решений, «прозрачности» действий органов государственной власти и справедливости.

Реформаторы всегда заявляли, что их требования изменений в системе государственного управления не преследуют политических целей, но реальность такова, что политика всегда определяла доминирующую административную практику в США.

Теория и практика управления — это также политическая теория и практика. Пропаганда изменений в системе государственного управления в Америке всегда была частью генеральной программы общественных объединений, обладающих политической властью или стремящихся к ней. Управленческие идеи и технологии могут развиваться и внедряться независимо от политики, но определение того, каким должно быть государственное управление, вероятно, по-прежнему будет определяться политикой.

Теория и практика управления не являются неизменными. Они претерпевали значительные изменения в прошлом и, по-видимому, будут подвергаться изменениям в будущем. Но каким образом политика будет определять государственное управление в ближайшем будущем?

На современном этапе в США наблюдается тенденция использовать в государственном управлении рыночные механизмы: ориентировать его на результат и на потребителя. Исследователи высказывают предположение, что следствием данной тенденции может быть ситуация, когда руководители в системе органов государственного управления должны будут работать на достижение политических целей, поставленных избранными и назначенными по политическим соображениям должностными лицами[2], потому что рыночные механизмы не заменяют участия граждан в политике.

Рассматривается и другая возможность политически обусловленных изменений в государственном управлении. Авторы считают, что в ходе своего исторического развития Америка переживает периоды, когда одна из ветвей власти приобретает больший вес по сравнению с двумя другими. Примером тому может служить президентство «Нового курса», институционализированное под рубрикой административных реформ. В настоящее время Конгресс заявляет

[2] Англо-русский дипломатический словарь. — М., 2001.

свои права на ту важную роль, которая была определена для него конституцией. Законодательные акты, принятые Конгрессом в 1990 гг. (The Government Performance and Results Act of 1993; Small Business Regulatory Enforcement Act of 1996), являются частью модели, которую Конгресс пытался создать в 1946 г., когда он принял Закон об административной процедуре. Цель состояла в том, чтобы в законодательном порядке получить возможность регулировать выполнение административными органами делегированных им полномочий. Целью Закона о реорганизации деятельности Конгресса (Legislative Reorganization Act) было укрепление надзорных полномочий Конгресса.

На данном этапе складывается весьма благоприятная ситуация для усиления роли Конгресса, так как имеются все инструменты, необходимые для этого: инспекторы, бюджетные ведомства Конгресса, ведомство общего учета и система комитетов и подкомитетов.

По мнению американских экспертов, развитие административной системы в США будет сопровождаться усилением роли права. Судебные решения, принятые в США в 1950-е гг., выкристаллизовавшиеся в середине 1970-х гг. и действующие в настоящее время, в значительной мере укрепили правовую перспективу государственного управления. До 1970-х гг. было практически невозможно дать четкую правовую оценку таким центральным управленческим действиям, как работа с персоналом и принятие решений. С тех пор применение конституционных ограничений в работе органов государственной власти значительно расширилось и продолжает расширяться. Сегодня значительная часть управленческих действий должна согласовываться с конституционными нормами. Соблюдению должной процедуры придается огромное значение. Государственным служащим, которые нарушают конституционные права граждан, может быть предъявлен гражданский иск о возмещении компенсаторных и штрафных убытков[3]. Кроме того, в работе некоторых административных институтов и систем активно участвуют суды.

Ученые считают, что государственное управление в США будет развиваться по линии увеличения его результативности. Эта тенденция является результатом двух обстоятельств, которые кажутся необратимыми. Во-первых, со времен налоговых волнений в 1970-е гг. налогоплательщики предъявляют высокие требования к органам государственной власти. На политиков и государственных служащих оказывается значительное давление с тем, чтобы они оказывали услуги населению по низкой цене. Ограничения на налоги и расходы органов управления на местном уровне и на уровне штата привели к необходимости сделать управление низкозатратным. Во-вторых, в усло-

[3] English-Russian Comprehensive Law Dictionary. — M., 1993.

виях глобализации неэффективное управление становится большей помехой, чем раньше.

Чтобы быть конкурентоспособными, национальные экономики не должны быть отягощены чрезмерными затратами на содержание управленческого аппарата. И если в прошлом основной проблемой в этом плане была коррупция, то сегодня нужно не только «иметь незапятнанную репутацию», но и «быть экономным». На федеральном уровне ориентация на эффективность осуществляется через стратегическое планирование и ежегодные отчеты о деятельности ведомств.

Проанализировав историю создания, становления и развития государственной службы в Америке, Д. Розенблум и Р. Кравчук приходят к выводу, что современный этап ее развития характеризуется процессом распада единой системы, который будет продолжаться и в будущем. С точки зрения авторов, исчезают две концепции, являвшиеся центральными для традиционного управления. Суть первой состоит в том, что любой орган государственного управления должен выступать как единый работодатель. Вторая — это сопутствующая концепция унифицированной государственной службы. Концепция единственного работодателя была необходима для развития централизованной системы подбора и расстановки кадров в органах государственной власти с детальной классификацией должностей и схемами оплаты госслужащих. В этой системе работодателем было государство, а не отдельное ведомство. Следовательно, в такой системе служащий был «карьерным» государственным служащим. Эти концепции были сильнее выражены на федеральном уровне, нежели на уровне штата, где традиционно было меньше административных составляющих, более слабые службы по подбору кадров и более ограниченная система заслуг[4].

Рассматриваемые концепции подверглись существенному изменению. Во-первых, в результате радикальной децентрализации, осуществленной управлением кадровой службы США, ведомства сами стали отвечать за работу с кадрами. Они нанимают, обучают и повышают своих служащих самостоятельно, практически без контроля со стороны центральных органов. Во-вторых, многие ведомства получили право не придерживаться унифицированных правовых норм, регулирующих занятость в федеральных органах государственной власти. Если раньше 80–90% федеральных служащих подчинялись правилам Положения о федеральных служащих (Federal Personnel Manual), то сегодня их число сократилось до 50%. Как предполагают авторы, в будущем, когда подбор персонала

[4] Менеджмент и экономика труда: Новый англо-русский толковый словарь. — СПб.: Экономическая школа, 2004.

ведомствами будет базироваться на частных статутах, специально приспособленных к потребностям каждого ведомства, юрисдикция будет рассредоточена среди разных комитетов, надзирающих за этими ведомствами и их программами.

Распаду системы государственной службы способствует и развитие информационных технологий. «Рабочее место» в будущем может оказаться вообще не местом. Телекоммуникация и информационные технологии могут по-новому обозначить границы рабочего места как «места, через которое проходит информация: информация, к которой приложены интеллектуальные усилия»[5]. Информационные технологии должны обеспечить возможность гражданам общаться с органами государственной власти on-line. И, наконец, утверждают ученые, государственное управление потеряет свои отличительные черты, когда аутсорсинг размоет границы между государственным управлением и частным сектором.

Все вышеупомянутые факторы приведут к радикальному изменению роли руководителя. В современных условиях, когда компьютерные технологии дают доступ служащим к информации и возможность почти мгновенно общаться друг с другом, меняется традиционная роль руководителя. Если раньше информация определенного рода была доступна только управленцам, которые использовали ее, чтобы определять, что должны делать служащие, и контролировать выполнение порученных им заданий, то сегодня грамотные, хорошо образованные служащие могут сами принимать решения в области своей профессиональной компетенции. Расширение сферы полномочий служащих способствует отказу от иерархических отношений и развитию «работы в команде».

В связи с этим остро встает вопрос о персональной ответственности. Подчеркивается, что чиновники, наделенные правом принимать управленческие решения в области их компетенции, должны отвечать за результаты принятых ими решений. Современное конституционное право точно формулирует персональную ответственность государственного служащего за нарушение конституционных прав личности. Этические нормы требуют, чтобы чиновники избегали даже намека на недостойное поведение. Некоторые положения закона об окружающей среде налагают уголовную ответственность за ее загрязнение на работников органов вне зависимости от их ранга.

Надзор и отчетность также развивают осознание того, что каждый служащий должен развивать в себе чувство личной ответственности. Возможности чиновников нанести ущерб другим людям,

[5] *Zubov Sh.* In the Age of the Smart Machine. — New York, 1988. P. 395.

группам лиц или окружающей среде настолько велики, что работать, руководствуясь только правилами и инструкциями, уже невозможно. Культура, в которой система позволяет чиновнику избежать наказания, более неприемлема. Управление не должно быть анонимным.

Личная ответственность иногда требует поведения, которое традиционно считалось неприемлемым и которое до сих пор вызывает чувство неловкости. Законы, защищающие активных граждан, которые предают гласности наблюдаемые или предполагаемые факты нарушения закона (whistle-blowers)[6], обязывают государственных служащих предавать гласности различные нарушения в сфере управления, особенно те, которые создают непосредственную угрозу здоровью или безопасности граждан. Кроме того, существует конституционное право и обязанность не выполнять указания, противоречащие конституции. С традиционной точки зрения, предание гласности фактов правонарушения является нарушением субординации, и к таким людям относятся сурово. Тем не менее предполагается, что требование персональной ответственности будет возрастать и распространяться на чиновников, работающих в правительстве. Чем больше будет ослабляться цепь подотчетности при аутсорсинге, тем больше общество будет требовать, чтобы ответственность за конкретные нарушения несли конкретные люди, а не безликая неодушевленная система.

Авторы утверждают, что в будущем появится новая административная культура. Управленцы будут ориентированы на результат, строго придерживаться этических норм, управлять пересекающимися функциями, научатся избегать конфликтов и успешно разрешать их. Чиновники будут нести личную ответственность за свои действия. Им придется приспосабливаться к изменениям, которые зачастую происходят очень быстро.

В заключении Д. Розенблум и Р. Кравчук делают вывод о том, что в обозримом будущем под влиянием политики подвергнется пересмотру само понятие «государственное управление». Все большее значение будет придаваться правовой стороне деятельности органов государственного управления, большее внимание будет уделяться эффективности управления, произойдет распад системы государственной службы, изменится роль руководителя, возрастет личная ответственность чиновников и возникнет новая административная культура, которая будет инновационной и гибкой.

---

[6] Менеджмент и экономика труда: Новый англо-русский толковый словарь. — СПб.: Экономическая школа, 2004.

С. М. Миронов



# СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКЕ — СПРАВЕДЛИВЫЕ РЕШЕНИЯ



За годы реформ наша страна накопила множество социальных проблем, требующих незамедлительного решения. Существуют две России: Россия богатых, поражающая мир «купеческим» размахом, и Россия бедных, с трудом сводящая концы с концами.

По официальным данным, в России доходы 10% самых богатых людей превышают доходы 10% самых бедных в 15 раз, по неофициальным — в 20 раз. Но даже с неофициальной статистикой сложно согласиться. Пенсионер получает 2,5 тыс. рублей пенсии. Если эту сумму умножить на 30, получается, что самые богатые зарабатывают всего 75 тыс. рублей в месяц!

Если же проанализировать, какие приросты доходов получают бедные и богатые на 100 рублей прироста валового регионального продукта в расчете на душу населения, то бедные получают прирост доходов в 5 рублей, а богатые — в 200 рублей. Разница в 40 раз. Тем самым социально-экономическая дифференциация населения углубляется.

Раньше материальные трудности воспринимались людьми как временные. Теперь же переходный период окончен, в стране наблюдается стабильный экономический рост и доходы населения растут. Однако все большее количество людей ощущают себя нищими. Огромное количество людей оказались в зоне социального отчуждения — не живут, а выживают. Страшно то, что люди свыкаются с такой ситуацией и уже не ждут ничего лучшего. По данным социологов, лишь одна из шести российских семей может позволить себе без особого напряжения приобретать товары длительного пользования. В то время как 41% отмечают, что покупка такого рода товаров является для них проблемой. Еще 31% опрошенных признаются, что покупка одежды также вызывает у них серьезные затруднения. 12% констатируют, что их семьи едва сводят концы с концами, испытывая сложности даже с покупкой продуктов!

Такое социальное неравенство буквально разъедает наше общество. Кроме того, оно является одной из главных причин демографической катастрофы, которую переживает страна. В российских семьях традиционно очень ответственно относятся к появлению

МИРОНОВ
Сергей Михайлович — председатель Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, председатель политической партии «Справедливая Россия: Родина / Пенсионеры / Жизнь» (Москва).

ребенка. Люди не будут рожать, пока им негде жить и не на что содержать детей! На сегодняшний день репродуктивное поведение 60% населения не дает нам никаких шансов повысить рождаемость и среднюю продолжительность жизни.

Решить проблему социального неравенства можно только при помощи последовательной социальной политики. Существующая социальная политика все эти годы формировала не средний класс, а нищету и бедность.

Что мы предлагаем? Прежде всего, отказаться от рассмотрения социальных расходов как расходов «в никуда». Социальные инвестиции — это вложения в будущее нашей страны, нашего общества. В XXI в. основным ресурсом развития становится человеческий капитал. От того, сколько мы вложим в человека сегодня, напрямую зависит, какую экономику мы получим завтра. Если основные социальные вопросы не будут решены, никакие положительные сдвиги в экономике не произойдут.

Остановлюсь подробно на самых животрепещущих социальных проблемах: низкой оплате труда, мизерных пенсиях, недоступности качественной медицинской помощи и отсутствии нормального жилья. Каждая из них имеет вполне надежные алгоритмы решения — были бы желание и политическая воля.

## РЕФОРМА ДОХДОВ И ПЕНСИИ

Первое. Считаю, что самая нужная нашей стране реформа — это реформа доходов, будь то заработная плата, пенсия или различные социальные выплаты. Борьба с бедностью — ключевая проблема сегодняшней политической жизни России.

Нигде, ни в одной цивилизованной стране мира нет нищих среди врачей, учителей, среди работающих в промышленности и сельском хозяйстве. Сегодня россиянам в любой сфере — как бюджетной, так и внебюджетной — не доплачивают примерно в три раза. Эта оценка опирается на очень простую арифметику. Доля заработной платы в структуре валового продукта в России — 22%. Если рассмотривать любую страну с развитой экономикой, мы увидим, что эта доля составляет от 60 до 80%. Даже если 60% разделить на 22%, получится, что нам всем недоплачивают примерно в три раза. Академик Д. Львов сделал в свое время очень любопытные расчеты, пересчитав объемы выпускаемой продукции на один доллар зарплаты. По этому показателю наш работник в несколько раз превосходит и американцев, и европейцев. Так что работать россияне умеют, другое дело — у них нет для этого нормальных условий.

Сейчас государство сквозь пальцы смотрит на уровень эксплуатации наемного труда. Труд

российского человека стал одним из самых дешевых в мире, его эксплуатация служит источником огромных сверхприбылей. В ответ люди не платят налоги, соглашаются на серую и черную оплату труда. Существенно падает производительность труда, которая напрямую зависит от условий, в которых находятся трудящиеся. Достаточно ли средств у работника, чтобы полноценно питаться, восстанавливать силы и здоровье, иметь нормальное жилье? Есть ли возможность повышать квалификацию? По всем параметрам наши люди — в худших условиях. Мы живем не в советскую эпоху, когда можно было говорить, что мы плохо живем, потому что плохо работаем. Сейчас люди работают так, как им платят.

Приведу конкретный пример. В Петербурге успешно работает новое медицинское учреждение — Научно-исследовательский институт кардиологии имени В. А. Алмазова. Не сомневаюсь, что через 2–3 года этот центр в Петербурге станет лучшим в мире. Дело в том, что в этом НИИ операционная сестра получает 70 тыс. рублей в месяц, не говоря уже о хирургах, зарплата которых достигает 250–300 тыс. За эти деньги люди «держатся за место» и отрабатывают, как говорится, «по полной».

Европейские страны долго шли к пониманию важности высокой доли оплаты труда для стабильности общества, сбалансированности спроса и предложения. Шли через социальные катаклизмы, через экономические кризисы, через страх получить нечто вроде нашей Октябрьской революции. Но неужели надо повторять тот же путь? Мировой опыт свидетельствует о том, что самые перспективные инвестиции — в человека, в интеллект, в профессионализм, в образование, в нормальные условия жизни. Тогда и отдача от людей будет совершенно другая.

Отсюда наше первое требование — поднять уровень оплаты труда в три раза.

Второе. Давно пора ввести прогрессивную шкалу налогообложения. Ныне существующие подоходный налог с единой ставкой в 13% и единый социальный налог (ЕСН) с понижающейся ставкой для больших доходов антисоциальны и разрушительны. Считаю несправедливым, когда человек, получающий зарплату в размере миллиона рублей в месяц — а это у нас довольно часто, особенно в Москве, — и человек, который получает 2 тыс. рублей, платят по 13% от своих доходов.

Из-за нерешенности проблем с налогообложением государственные и частные инвестиции в экономический рост и повышение уровня жизни только углубляют социальное неравенство. Что это за экономический рост, от которого выигрывает лишь небольшая часть населения?

Мы предлагаем прогрессивный подоходный налог и единую для всех ставку единого социального налога, а также введение налога на роскошь.

Третье. Нужно кардинально пересматривать сам принцип оплаты труда и подход к этому понятию.

Нелишне напомнить, что и МРОТ, и нынешний прожиточный минимум — это порождение гайдаровской шоковой терапии, когда инфляция доходила до 1600%. Они вводились как временная мера, чтобы обозначить ориентиры физиологического выживания человека. Необходимо избавиться от понятия «МРОТ», избавиться от единой тарифной системы и законодательно ввести минимальную почасовую оплату труда. Оплата за 1 час неквалифицированного труда должна составить не менее 90 рублей.

Далее следует ввести три повышающих коэффициента. Первый — региональный. Одно дело работать за Полярным кругом, другое — в Краснодарском крае. Второй коэффициент — отраслевой. Одно дело работать в шахте, другое — бухгалтером. И третий — квалификационный. Если человек все время повышает свою квалификацию — растет и его зарплата. И тогда становится понятен принцип оплаты труда.

Четвертое. Еще одно наше предложение — сделать основой экономических расчетов не убогий и нечестный «прожиточный минимум», на который в действительности прожить невозможно, а социальный стандарт потребления, куда включены расходы на оплату услуг ЖКХ, образование, лечение, отдых, питание и т. д. Полагаю, что и расходы на приобретение жилья тоже непременно должны войти сюда, ибо право на жилье каждому россиянину гарантирует Конституция. Необходимо сделать социальный стандарт потребления основой всех экономических расчетов.

Нынешнее пенсионное законодательство несправедливо и унижает человеческое достоинство. Выходя на пенсию, наши граждане получают 24% от своего прежнего заработка, в то время как в европейских странах — 60%. Российские пенсионеры считают каждую копейку, а молодежь теряет веру в смысл и ценность честного труда.

В сфере пенсионного обеспечения предлагается следующее:

1. Минимальная пенсия должна составлять 6 тыс. рублей, причем эта сумма должна постоянно индексироваться с учетом инфляции, которая на сегодняшний день существенно возросла.
2. Пенсия должна зависеть только от двух параметров: от заработной платы работающего человека и стажа работы. Чем дольше человек работал, тем, соответственно, выше должен быть повышающий коэффициент, который учитывает реальный вклад человека в создание материальных благ и духовных ценностей в нашей стране.

## СОЦИАЛЬНОЕ ЖИЛЬЕ

Жилищный вопрос — один из самых острых на сегодняшний день. В январе 2007 г. Москва заняла шестое место в рейтинге городов с самыми дорогими апартаментами класса «суперлюкс». Причем наиболее популярным предложением такого рода является трех- или четырехкомнатная квартира стоимостью от 3 до 3,5 млн долларов. Подобная ситуация могла бы радовать, если были бы решены главные проблемы: жилье для среднего класса, бюджетников, жилье для расселения людей из ветхого и аварийного жилья, для семей с низким уровнем дохода, в том числе молодых семей, сирот, инвалидов. При нынешних механизмах решения жилищной проблемы абсолютное большинство наших граждан никогда не смогут приобрести квартиру ни по льготной цене, ни по ипотеке.

Убежден, каким бы ни было экономическое положение страны, власть просто обязана помочь людям получить крышу над головой. Если бизнес решает проблему «где работать», то проблему «где жить» без участия государства в настоящее время не решить. Сегодня власть уже не обещает «каждой семье — отдельную квартиру», как раньше. Речь идет только о доступности жилья. Но как это обещание выполнить? И о каком жилье идет речь?

Главная ставка в решении жилищного вопроса сделана на ипотечное кредитование. Однако, учитывая средний процент по ипотечному кредиту, который сегодня для РФ составляет 12%, и некоторые другие аспекты самого алгоритма ипотеки (когда нужно вносить первый взнос примерно в размере 30% от стоимости квартиры, срочность возврата кредита и многие другие аспекты), ипотека сегодня доступна не более 5–7% россиян. Достаточно сказать, что если воспользоваться кредитом, то за 10 лет придется заплатить двойную цену. В связи с ростом цен за последние полтора года потеряли возможность приобрести жилье семьи с доходом — в зависимости от региона — менее 40–80 тыс. рублей на члена семьи в месяц. Купить квартиру за счет накопленных средств практически невозможно, так как рост цен на жилье опережает рост заработной платы.

Проблема доступности жилья может быть решена, если работать в нескольких направлениях. Одно из них — малоэтажная застройка. Экономически активная часть населения должна получить возможность построить себе жилье самостоятельно, подряжая небольшие строительные компании. А для этого надо преодолеть главное препятствие — отсутствие участков под застройку на недорогой земле с инженерной и транспортной инфраструктурой.

Более разнообразно следует решать и проблему кредитования покупки жилья. Вместе с депутатом Госдумы О. Дмитриевой мы пред-

лагаем эффективную схему — строительно-сберегательные кассы. Это новые кредитные учреждения, которые полностью находятся под контролем государства. Они позволяют накопить деньги и взять кредит в одном и том же месте. Напомню о европейском опыте: в послевоенной Германии до 2/3 граждан купили себе жилье через строительно-сберегательные кассы.

Принцип их работы следующий. Первые три года накоплений по итогам календарного года на накопленную сумму государство добавляет 20% беспроцентной и безвозвратной субсидии. Есть расчет, в соответствии с которым через три года появляется сумма, близкая к 20–30% от жилищной стоимости, например, квартиры. И тогда владелец этого именного счета может взять кредит в этой же кассе на всю оставшуюся сумму. Кредит будет выдан под 5% годовых. Мы видим, что это в 2,5 раза меньше, чем существующий в настоящее время в России средний процент по ипотеке — 12%. По нашим оценкам, строительно-сберегательные кассы позволят примерно еще 25% россиян приобрести собственное жилье.

Однако для многих семей единственным шансом получить квартиру остается социальная программа. В ее основе заложен принцип строительства за государственные деньги домов, квартиры в которых будут сдаваться от имени государства в социальный наем. В европейских странах доля жилищного фонда, которая приходится на социальное жилье, варьируется в пределах 15–35%. В России — не более 7–9%. Даже в Москве в прошлом году оно составило лишь 300 тыс. кв. м. А к 2010 г. эти объемы снизятся до 220 тыс. кв. м. Получается, что у социального государства нет социального жилья. Частное и только частное. Думаю, такое положение надо исправлять, коль речь идет о действительно доступном жилье.

Цена аренды должна быть, с моей точки зрения, во много раз меньше, чем настоящая рыночная цена. И это абсолютно реально, потому что такие дома будут находиться в государственной собственности. Соответственно, эксплуатация таких домов — задача государства. Значит, обязательно будут предусмотрены различные льготы по тарифам на жилищно-коммунальные услуги.

На самом деле все новое — это хорошо забытое старое. Я говорю о модели, которая существовала в нашей стране до 1991 г., когда все горожане жили в государственных квартирах и платили умеренную квартирную плату. Однако мы не должны повторять ошибок 1960-х гг. — никаких хрущевок! Жилье должно быть без особых излишеств, но комфортным, достойным нормальной жизни россиян в XXI в.

Для реализации этого проекта предлагаю создать государственную строительную корпорацию, которая бы имела филиалы во

всех субъектах Российской Федерации. Кстати, для строительства олимпийских объектов будет создаваться олимпийская государственная корпорация. Рыночная эйфория, к счастью, окончилась. Есть много направлений жизнедеятельности, где рынок не справляется с существующими проблемами. И в первую очередь — с проблемой по-настоящему доступного жилья.

Могу привести пример из строительного бизнеса мегаполисов — Москвы и Петербурга. До 40% себестоимости квадратного метра жилья в этих городах составляют взятки чиновникам за разрешение на строительство, лицензии, на сдачу дома в эксплуатацию и т. д. (Получается, что граждане оплачивают нарушение законодательства, практически оплачивают коррупцию!) Эти 40% как минимум государственная строительная корпорация должна сэкономить, потому что будет заниматься всеми этими вопросами от имени государства.

Есть в проекте социального жилья еще один, невидимый на первый взгляд, но существенный позитивный эффект — он обеспечит мобильность трудовых ресурсов. Сейчас люди привязаны к купленной квартире, к городу, региону. Если в любом регионе можно взять в социальный наем жилье, то, естественно, начнется приток трудовых ресурсов (в первую очередь, молодежи) туда, где может быть выше заработная плата или где инициируются новые перспективные проекты, открываются новые возможности. Все это будет способствовать улучшению социально-экономического развития нашей страны, отдельных регионов и городов.

## ЗДРАВООХРАНЕНИЕ

Перемены, заявленные в начале 1990 гг. как реформа здравоохранения, не дали ожидаемых результатов. По данным социологических опросов, до 70% россиян сегодня не удовлетворены качеством предоставляемых им медицинских услуг. «Реформы» были призваны обеспечить социальную справедливость — богатый платит за бедного, здоровый — за больного — и связать качество обслуживания пациента с оплатой труда врача. Но они не выполнили ни той, ни другой задачи. Все свелось к лавинообразному нарастанию платных услуг. Можно было ожидать, что предпринимательская активность в сфере здравоохранения создаст некий рынок как необходимое условие страховой деятельности. Но и рынок не сложился. Страховая медицина должна была обеспечить еще один источник денег, который был назван системой обязательного медицинского страхования. Но и здесь нас постигла неудача. Дополнительных денег медицина не получила — произошло лишь замещение средствами ОМС части прежних бюджетных средств. Так постепенно и сформировалась та система

здравоохранения, которую опять надо реформировать. Конечно, слово «реформа» можно заменить и говорить об упорядочении и модернизации, но суть дела от этого не изменится.

Нам нужно такое здравоохранение, которое отвечает надеждам и чаяниям людей. Мы требуем принятия федерального закона «О государственных гарантиях медицинской помощи». Закон должен установить гарантируемые государством современные медицинские стандарты и объемы бесплатной медицинской помощи, включая профилактику и высокотехнологичные медицинские услуги.

В сфере здравоохранения мы предлагаем следующее. Наряду с увеличением бюджетного финансирования (не менее 5% ВВП), включая финансирование по линии обязательного медицинского страхования, необходимо осуществить в отрасли серьезные структурные изменения, чтобы выделенные деньги не уходили в песок. В частности, надо пересмотреть соотношение стационарного и амбулаторного лечения, определить оптимальный размер медучреждения для конкретного вида медицинских услуг. Кроме того, в целях оптимизации финансирования медицины необходимо завершить разработку основных стандартов оказания медицинской помощи и технологических стандартов на медицинские работы и услуги.

Если коммерческие страховые схемы не оправдали себя, надо решительно пересмотреть национальную модель государственного медицинского страхования с учетом опыта регионов, а не пытаться подремонтировать плохую конструкцию. Вряд ли система ОМС России способна разрешить отдельные несоответствия без изменения принципов. Некоторые специалисты предлагают перейти к системе государственных больничных касс с соответствующими механизмами контроля расходования средств. Подобные системы существуют, и их можно адаптировать к нашим условиям.

Важно то, что финансирование медицинских услуг через больничные кассы может быть поставлено в прямую зависимость от профилактических мероприятий, которые проводит медицинское учреждение с целью побудить граждан регулярно проходить контрольные проверки и диагностирование.

Новый закон о страховой медицине нужно принять в самое ближайшее время. Повышение качества медицинских услуг, обеспечение доступности и справедливости в распределении медицинской помощи становятся условиями выживания нации. Необходимо установить жесткий государственный контроль над соотношением стоимости медикаментов и платежеспособности населения, оборотом и качеством лекарственных средств. Утвердить предельные цены на лекарственные средства, распределяемые по линии дополнительного

лекарственного обеспечения, создать систему государственных социальных аптек.

В модернизации медицины больше не может быть никаких проволочек — речь идет о жизни людей в буквальном смысле.

* * *

Главная и основная ценность в современном государстве — человек, его нужды и чаяния. Мы уверены в том, что здравоохранение, жилье, образование, наука — это не «отрасли-иждивенцы, проедающие нефтяные доходы», а базовые отрасли экономики будущего — инновационной экономики. Поэтому когда наша партия отстаивает повышение пенсий и зарплат врачей, учителей и ученых, мы не только добиваемся социальной справедливости — мы создаем фундамент экономического роста для России XXI в. Экономика XXI в. — это экономика знаний. Наши предложения не только справедливые и нравственные, но и наиболее эффективные.

# ГОСУДАРСТВО И КУЛЬТУРА: ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ПРЕДПОСЫЛКИ КУЛЬТУРНОЙ ПОЛИТИКИ

Политика Российского государства в области культуры не исчерпывается рамками деятельности Министерства культуры и не укладывается, следовательно, в границы чисто ведомственных постановлений и решений. Во-первых, не вся культура подвластна этому органу (например, образование, наука, спорт, туризм), во-вторых, государственное управление культурой имеет более длительную историю, чем созданное во второй половине XX в. Министерство культуры СССР.

До того, напомню, культура была подведомственна государственным органам образования и просвещения. Само их разделение на Министерство образования (и науки) и Министерство культуры было обусловлено, разумеется, не прихотью власти, а происшедшими еще в советский период существенными изменениями в культурной жизни общества. Если раньше образование (школа в широком смысле слова) фактически было синонимом культуры (культурным считался, прежде всего, человек, получивший образование), то с развитием средств массовой коммуникации сфера культуры вышла далеко за рамки одной лишь образовательной деятельности. Сегодня она охватывает самые разные формы участия человека в культуре: от школ и университетов до массовых зрелищ и пользования Интернетом. Даже традиционные учреждения и институты культуры — театры, библиотеки, музеи, выставки и т. п. — во многом преобразились, приобрели иной вид, по-новому строят свои отношения с посещающей их публикой. Современная культура в своей значительной части обрела характер коммерческой деятельности, поставленной на поток мощной индустрии, экономического маркетинга. Все это достаточно основательно проанализировано в социологической литературе.

За последний период произошли и другие изменения. Культура в нашей стране освободилась от идеологического диктата власти, от государственной цензуры. С принципом классовости и партийности в литературе и искусстве давно покончено. Все виды творческой деятельности стали свободными в прямом смысле этого слова. Никто не сомневается в огромном позитивном значении происшедших перемен. Однако с творческой свободой пришли новые проблемы,

МЕЖУЕВ
Вадим Михайлович — доктор философских наук, профессор, главный научный сотрудник Института философии РАН (Москва).

касающиеся, прежде всего, изменившейся роли культуры в современном обществе, эстетического и морального качества создаваемой культурной продукции, ее доступности для массового потребителя. Кроме того, они касаются и взаимоотношения государства и культуры в современных условиях. Означает ли это, что государство, предоставив деятелям культуры полную творческую свободу, должно полностью устраниться от решения проблем культуры, целиком уйти из этой сферы, передоверив ее судьбу исключительно рынку? Какова вообще роль государства в культурной жизни современного общества?

Прежде всего, важно разобраться в том, с какого момента участие государства в делах культуры становится важнейшим условием ее существования и воспроизводства в обществе. Далеко не во все времена и по отношению не к любой культуре государство берет на себя эту функцию. Вся так называемая народная, или дописьменная, культура (мифы и предания, обычаи, фольклор и проч.) создавалась, сохранялась и воспроизводилась без посредства государства, держалась на силе традиции, передавалась от родителей к детям и на соседском уровне. В современном индустриальном и урбанизированном обществе традиционные механизмы трансляции культур, не требующие вмешательства государства, сильно разрушены, если не исчезли полностью. Традиция как способ передачи культурных ценностей от поколения к поколению в наше время фактически перестала служить главным средством культурной коммуникации. Мы много говорим и пишем о важности культурных традиций, призываем считаться с ними, но эти призывы сами по себе указывают на то, что современное общество все менее становится традиционным, базирующимся на авторитете прошлого, на его доминировании над настоящим и будущим.

Возникновение письменности (а вслед за ней и письменной культуры с ее индивидуальной авторской речью) привело к созданию особых культурных институтов и учреждений — образовательных, просветительских, связанных с передачей и хранением культурных ценностей, — школ, библиотек, архивов, музеев и проч. Само изобретение письменности, как отмечают некоторые исследователи, было продиктовано нуждами государственного управления и учета собираемых налогов[1]. Носителями и творцами письменной культуры являются те, кто умеет читать и писать — образованные слои, которые поначалу образу-

[1] Как считает английский социолог Э. Геллнер, по-видимому, письменное слово входит в историю вместе с казначеем и сборщиком налогов: древнейшие письменные знаки свидетельствуют, прежде всего, о необходимости вести учет. См.: *Геллнер Э.* Нации и национализм. — М., 1991. С. 37–38.

ют явное меньшинство по сравнению с основной неграмотной массой населения. Отсюда — характерный для большинства аграрных обществ разрыв между большой традицией письменной культуры и малыми традициями местных культов, или, проще, между грамотными и безграмотными[2]. В истории нашей страны примером такого разрыва служит постоянно обсуждаемая проблема народа и интеллигенции: интеллигенция представляла большую традицию письменной культуры, тогда как народ (преимущественно крестьянство), будучи безграмотным, жил долгое время в стихии устной речи. Отсюда, кстати, и проблема различения народной и национальной культуры: первая создается народом, вторая — интеллигенцией, элитой, образованной частью общества.

Представители «ученого сословия», образующие первоначально своеобразную культурную элиту общества, владеющую письменным языком, находятся в этой ситуации под прямым покровительством государства, нуждающегося в грамотных чиновниках, ученых, юристах — в людях умственных профессий. И в России интеллигенция возникла как созданное государством особое сословие образованных людей, вышедших преимущественно из привилегированных слоев общества (М. В. Ломоносов — счастливое исключение). Получая образование за границей или потом у себя дома, причем, как правило, за казенный счет, они готовились в первую очередь к несению государственной службы и исполнению прямых наказов власти. Для этого периода характерна полная сращенность интеллигенции с государством и властью (вплоть до наделения ее официальными государственными титулами и званиями). В феодально-сословном обществе власть в лице монарха, аристократии, церковных иерархов — главный покровитель искусств и наук, основной заказчик и потребитель культурной продукции. Это время расцвета придворного театра, музыки, живописи, архитектуры. Кто платит, тот, естественно, заказывает и музыку, что, однако, не мешало появлению в то время выдающихся художественных творений, обретших затем значение классических. Очевидно, вкусы заказчиков были достаточно развиты, чтобы не препятствовать этому. Интеллигенция в рассматриваемый исторический период непосредственно служит власти, которая со своей стороны оказывает ей высочайшее покровительство, хотя и строго следит

---

[2] «В аграрном обществе грамотность усугубляет пропасть между большой и малой традициями (или культами). Принципы и формы организации ученого сословия в великих, создавших свою письменность культурах многообразны, и глубина пропасти между большой и малыми традициями может быть очень разной». См.: там же. С. 43.

за состоянием умов и политической благонадежностью ее отдельных представителей. Противостояние интеллигенции и власти возникнет позже, когда будет осознана несовместимость целей культуры и авторитарного государства.

Взаимоотношения государства и культуры коренным образом меняются в Новое время, с возникновением гражданского правового общества и демократической формы правления. На смену власти традиции или государства приходит сознание неоспоримой для культурной (как и для экономической) деятельности ценности индивидуальной свободы, подвластной либо только человеческому разуму (просветители), либо вымыслу художника (романтики). Культура перестает мыслиться как прерогатива государства и осознается исключительно как сфера личного выбора и самовыражения. Уже в XIX в. люди культуры видят в государстве не хозяина, а слугу культуры, обязанного считаться с ее запросами и требованиями. Не культура для государства, а государство для культуры — так формулируется теперь главный принцип их связи друг с другом. Не сама по себе сила и могущество власти, а уровень достигнутой культуры становится главным показателем величия государства, его международного авторитета. Иногда такое отношение к государству доводится до крайности. Так, Фридрих Ницше видел в нем «холодное чудовище», главного врага культуры, лишающего ее ради своего «государственного эгоизма» всякой жизненной силы. С тех пор как немцы превратили культуру в служанку имперской политики (это произошло, по его мнению, во времена Бисмарка), великая немецкая культура прекратила свое существование. Любая попытка работать на власть, с этой точки зрения, ведет к истощению и гибели культуры.

Подобная негативная оценка роли государства в судьбе культуры, конечно, легко оспаривается по нынешним временам, хотя эта роль требует существенного переосмысления и специального исследования. Попытаемся хотя бы в самом общем виде выделить то главное, что, по нашему мнению, характеризует сложившийся в наше время новый тип отношений между государством и культурой, не претендуя, разумеется, на всю полноту рассмотрения и изложения этой темы.

Сегодня многие думают, что культура нуждается в государстве только с экономической точки зрения, испытывая прямую зависимость от его финансовой помощи и поддержки. В своих обращениях к государству деятели культуры обычно сетуют на недостаточное финансирование их проектов и начинаний. От того, сколько денег государство выделяет на культуру, действительно, зависит многое, но только ли к этому сводится его роль? Даже при наличии государственного финансирования культуры встает вопрос, на что в первую очередь нужно тратить вы-

деляемые средства? Какими приоритетами должно руководствоваться государство в своей культурной политике? Здесь есть о чем подумать и практикам, и теоретикам культуры.

Финансовая зависимость культуры от государства существовала во все времена, хотя проявлялась по-разному на разных этапах истории. Традиция финансового поощрения властью выдающихся деятелей искусства и науки (посредством государственных грантов, премий и т. п.) сохраняется и сегодня. Существует и прямое государственное финансирование наиболее значительных творческих коллективов, из чего часто делают вывод, что главным объектом государственного покровительства были и остаются сами творцы культуры. Но как совместить этот вывод со стремлением тех же творческих работников полностью освободиться от диктата власти? Пока они работают на власть, выполняя ее прямые заказы, они как-то сочетают свое творчество с ее пожеланиями. Но зачем государству платить за «музыку», которую оно не «заказывает»? Свою свободу художник должен теперь оплачивать из собственного кармана, продавая свои произведения на рынке, превращая их в товар. Зависимость от власти сменяется его зависимостью от частных компаний и фирм, дающих ему определенный заказ или торгующих продуктами его труда. И такая зависимость для художника подчас не менее обременительна, чем прежняя: вспомним судьбу многих из них, получивших признание после своей смерти и умерших в нищете. Большинство находит выход в том, что приспосабливает свое искусство к требованиям массового потребителя, реагирует исключительно на спрос, даже если он не во всем соответствует канонам высокого художественного вкуса. Так рождается массовая культура. Она целиком во власти рынка, являет собой особый вид предпринимательской деятельности и далеко не во всем соответствует тому, что понималось под культурой раньше. Например, в оценке произведений искусства на смену эстетическим (качественным) критериям приходят социологические (количественные), учитывающие не столько их творческую новизну и оригинальность, сколько массовую популярность. Подобную коммерциализацию и омассовление культуры часто выдают за ее демократизацию.

Существует мнение, что демократия, открывая широкий доступ к культуре, влечет за собой снижение идейного, морального и эстетического уровня культурной продукции. К такому выводу склонялись многие философы на Западе и в России. Вспомним того же Ницше, говорившего, что книги, которые пишутся для масс, — это дурно пахнущие книги. О том же и знаменитая книга Ортеги-и-Гассета «Восстание масс». По их, да и не только их мнению, подлинная культура не демократична,

а аристократична, элитарна, рассчитана на избранных. Разве расцвет классической культуры не падает на времена, когда не было никакой демократии, а художники творили под присмотром монархической и самодержавной власти? Пример России, достигшей высот своего художественного развития в эпоху царизма и даже советской власти, а сейчас в чем-то утратившей эту высоту, казалось бы, только подтверждает такое мнение. Задача государства, с этой точки зрения, состоит в том, чтобы и в условиях демократии поддерживать «высокую», или элитарную, культуру, тогда как массовая культура может выжить на началах полной самоокупаемости.

В таком мнении есть доля истины. Кто, кроме государства, может взять на себя функцию сохранения и защиты национального культурного наследия в обществе с рыночной экономикой — с одной стороны — и поддержания культурного имиджа нации в ситуации глобальной экономики и транснациональных информационных связей — с другой? Видимо, никто. Подобное мнение разделяют многие современные исследователи. Как пишет В. С. Малахов, «дело в том, что есть сферы культурного производства, которые не могут существовать вне государственной поддержки. Это вся "высокая культура" — от симфонической музыки и оперного театра до авторского кино. Некоммерческая культура (будучи по определению "убыточной") влачила бы самое жалкое существование, если бы государства не предпринимали усилий по ее поддержке. В частности, мощными средствами такой поддержки являются такие институты, как национальные премии за достижения в области литературы и искусства, фестивали и книжные ярмарки, а также стипендии и другие формы поощрения творческих личностей. Разумеется, учреждение подобных премий и организация фестивалей могут происходить и на основе частной благотворительности, однако государству здесь принадлежит решающая роль»[3].

Но только ли в «поощрении творческих личностей» состоит цель культурной политики демократического государства? И какими критериями оно должно руководствоваться, определяя, кто достоин такого поощрения, а кто нет? Как отличить подлинно художественную новацию от имитации новизны, плод истинного вдохновения от простого трюкачества? Ведь далеко не всегда все новое в искусстве служит целям и задачам «высокой культуры». То, что уже проверено временем, несомненно, заслуживает поддержки, но как быть с многочисленными экспериментами в области искусства, осуществляемыми современными художниками? Все ли они должны финансироваться за счет государства?



[3] *Малахов В. С.* Государство в условиях глобализации. — М., 2007. С. 208.

Основной вопрос все же состоит в том, что понимать под культурой, как измерять ее достижения? Если только наличием великих имен, которыми мы можем гордиться и которым государство действительно должно оказывать финансовую поддержку, то как быть с остальной массой? Предоставить ее самой себе? Не следует забывать, что классические шедевры создавались в ситуации темноты и невежества огромной части населения. Во времена Пушкина, Достоевского и Толстого народ в России оставался в своем большинстве безграмотным, был далек от культуры, которую сегодня почитают как его величайшее достояние. И чем тогда измерять реальное состояние культуры: наличием выдающихся имен или уровнем культурного развития основной массы народа? Безусловно, Россия — страна с великой культурой. Но в то же время в XIX в. она была одной из самых отсталых в культурном отношении стран Европы, что признавалось практически всеми ее выдающимися писателями и мыслителями. Надо совершенно не считаться с историей, чтобы отрицать это. Уровень культурного развития страны измеряется, следовательно, не только высшими достижениями ее отдельных творцов, но и степенью их усвоения основной массой населения, уровнем ее образованности и просвещенности. В условиях демократии такая направленность культурного развития обретает решающее значение.

Без помощи государства вряд ли можно решить эту задачу. Рост общей культуры народа — первостепенный предмет заботы демократического государства, основная цель его культурной политики. Объектом государственного покровительства становятся здесь не только творцы культуры, но и ее потребители — читатели, зрители, слушатели. Предоставляя первым свободу творчества, государство одновременно способствует формированию и максимально полному удовлетворению культурных запросов и потребностей всего населения страны. И подобное отношение к культуре, понимание ее целей и задач вытекает из природы самой демократии. Ведь демократия, будучи властью народа, предполагает наличие у каждого человека определенных знаний и культурных навыков, позволяющих ему пользоваться этой властью. Без достаточно развитой политической и духовной культуры гражданского населения демократия вырождается в охлократию — во власть темной и невежественной толпы со всеми вытекающими отсюда последствиями. Культура самих масс (не путать с массовой культурой) в условиях демократии не просто благое пожелание, но необходимое условие выживания и самосохранения самой демократии.

Как можно решить эту задачу? Очевидно, одним путем: обеспечивая свободный доступ каждого человека ко всему накопленному богатству культуры. Тем самым обеспечивается сохранность и

самой культуры, ибо, лишь соединяясь со своими пользователями, она становится культурой в полном смысле этого слова, обретает адекватную себе форму существования. Поясню эту мысль на следующем примере. Роман «Мастер и Маргарита» был окончен Михаилом Булгаковым в 1940 г. и уже тогда стал выдающимся явлением литературы. Но до читателя он дошел лишь в 1960 гг. XX столетия, и только с этого момента может считаться явлением культуры. Для превращения художественного произведения в факт культуры нужен не только автор, но и читатель, зритель, слушатель, публика. Книга, которую никто не прочитал, фильм, который никто не видел, не есть событие культуры, даже если они и обладают выдающимися художественными качествами. Возможно, конечно, и обратное, когда фактом культуры становится произведение, лишенное художественных достоинств. В любом случае произведение искусства обретает значение явления культуры лишь в акте своего потребления. Поэтому учреждения, посещаемые или востребованные широкой публикой, — театры, кинотеатры, музеи, библиотеки, концертные залы, клубы — и называются культурными институтами. Театр, например, в лице своего творческого коллектива — вид искусства, но как место встречи этого коллектива со своими зрителями — учреждение культуры. Как факт искусства он предмет искусствоведения (театроведения), как один из видов распространения художественной продукции — предмет социологии искусства. Государство, с этой точки зрения, управляет (поощряет, а то и прямо руководит) не творцами культуры, а *институтами культуры*, благодаря которым осуществляется контакт между творцами и потребителями.

Обеспечивая равный доступ к достижениям науки и искусства всем гражданам, без чего их право на власть оказывается пустой фикцией, государство способствует тем самым развитию самой культуры, которая, повторим, существует только в процессе своего потребления и освоения. Рынок вроде бы также связывает производителя и потребителя, но в функциях все же не писателя и читателя, музыканта и слушателя, художника и зрителя, а, прежде всего, продавца и покупателя. Отношения между ними строятся здесь на основе экономической выгоды и расчета, что прямо не совпадает с отношением людей внутри культуры — между творцами и их публикой. И только государство может защитить культуру от ее сведения к чисто рыночным отношениям, переводя, например, институты культуры, имеющие общенациональное значение, в разряд государственных, финансируя их из государственной казны.

Источником государственного финансирования культуры являются деньги налогоплательщиков. Каждый из нас поддерживает культуру, например, тем, что покупает

билет в кино или театр. Но в этом случае мы спонсируем то, что нам нравится лично. В качестве же налогоплательщиков мы поддерживаем то, что принадлежит всей нации. Можно не любить классическую оперу или балет, но нельзя не понимать, что Большой и Мариинский театры в качестве общенационального достояния должны содержаться за счет государства, т. е. за наш общий счет. В этом и состоит культурная демократия: она предполагает ответственность, в том числе и материальную, всего населения страны за судьбу своей культуры. Перефразируя известное выражение, ту же мысль можно сформулировать следующим образом: нация, которая не хочет кормить свою культуру, будет кормить чужую культуру. А это равносильно утрате не только своего национального достоинства, но и вообще права считаться нацией.

Демократизация и приватизация культуры с этой точки зрения — разнонаправленные процессы. Что, собственно, мешает государству осуществить тотальную приватизацию всей культуры? Почему нельзя приватизировать Третьяковскую галерею, Русский музей, Эрмитаж, все театры и музеи, библиотеки, научные и образовательные учреждения, наиболее значимые памятники истории и архитектуры? Почему культурой нельзя торговать как нефтью и газом? Ведь существуют частные спортивные клубы, киностудии, театры, телевизионные каналы, газеты и журналы, книгоиздательства и многое другое. Те, кто непосредственно работает на них, — спортсмены, журналисты, режиссеры и артисты, писатели и художники — отнюдь не внакладе: получать из частной кассы намного выгоднее, чем из государственной казны. С экономической точки зрения нет никаких препятствий для приватизации и всего остального. Денежный выигрыш государства будет огромным, а заодно позволит ему снять с себя тяжелое финансовое бремя по содержанию культуры. Возможно, кому-то в голову и приходит такая мысль, но большинство, как я думаю, посчитает ее абсурдной, губительной для культуры. Если приватизация власти ведет к ее бюрократическому перерождению, то приватизация культуры — к ее денационализации, к превращению в массовую культуру, представляющую собой в значительной части культурный суррогат. Но можно ли в условиях рыночной экономики избежать полной коммерциализации культуры, ее превращения в объект частной собственности?

Сходный вопрос в настоящее время обсуждается и на Западе. Сошлюсь на книгу двух известных на Западе специалистов в области культурной политики М. Пахтера и Ч. Лэндри, вышедшую у нас под названием «Культура на перепутье. Культура и культурные институты в XXI веке». Первое, что они констатируют, — это наличие в культуре совершенно новой ситуации,

в корне отличной от той, что существовала недавно. Эта ситуация создает, по их словам, весьма «тревожную атмосферу», вызванную, прежде всего, «кризисом финансирования». «Те, кто обычно вкладывал средства в культуру, — пишут они,— сегодня задумываются, почему они это делают, на что идут их средства, и требуют, чтобы работники сферы культуры по-новому объяснили свои цели и задачи. Это относится как к государственному финансированию, так и к частным спонсорам, корпорациям или социальным элитам, которые вносят свой финансовый вклад в деятельность организаций культуры»[4]. Западные бизнесмены неохотно тратят деньги на культурные проекты, считая их весьма сомнительными по своим целям и задачам.

Другим фактором, «вызывающим озабоченность», они называют возросшую в условиях рынка и массового общества конкуренцию между классикой, экспериментом и популярным зрелищем (в театрах) или между наукой и развлечением (в музеях). Новая структура досуга и свободного времени со всей остротой ставит вопрос о том, «что происходит при таком сближении культуры и коммерции, образования и развлечения? Каков итоговый баланс положительных и отрицательных последствий этой конвергенции?»[5] Меняется само представление о назначении и роли в обществе культурных институтов: если раньше считалось, что любой культурный опыт ведет к совершенству человека, а культурные институты хороши сами по себе, то теперь оправданность их существования не столь очевидна.

«Культурный ландшафт» современного общества, действительно, сильно преобразился по сравнению с прошлым. Наряду с традиционными формами производства и потребления культуры, он включает в себя новые формы — огромную индустрию развлечений, способную удовлетворить спрос любой массовой аудитории. Работая преимущественно на рынок, делая его главным арбитром «в вопросах ценностей и вкуса», она менее всего нуждается в государственной поддержке. В обществе рыночной экономики и массового потребления многие культурные институты не чувствуют себя столь уверенно, как раньше, и вынуждены, как считают авторы книги, пересмотреть свои цели и задачи. Сама культура по отношению к обществу оказывается в сложном положении: она либо вынуждена играть по правилам этого общества, либо занимать «отстраненно-ироническую позицию».

Чем вообще должна стать культура в XXI веке? Без ответа на этот вопрос трудно сформулировать

[4] *Пахтер М., Лэндри Ч.* Культура на перепутье. Культура и культурные институты в XXI веке. — М., 2003. С. 15.

[5] Там же. С. 16.

принципы, которыми должны руководствоваться в своей деятельности культурные институты. Если в Средние века культура служила религии и Церкви, в эпоху Возрождения — городской знати и княжеской власти, начиная с эпохи Просвещения — обществу и гражданам, то в начале XX в. она расщепилась на «высокую» и «низкую», т. е. авангардистскую и коммерческую, популярную культуры. К ним Пахтер и Лэндри добавляют еще одно понимание культуры — инструментальное, усматривающее ее ценность в способности служить политическим целям и стратегиям, направленным на общественное развитие или решение социальных проблем. Все эти разновидности взаимодействуют друг с другом, создавая «невероятную путаницу целей». Противоречивая ситуация, сложившаяся в культуре, порождает негативные реакции, раздражения и недовольства (культура авангарда бросает вызов традиционной культуре, защитники последней отвергают авангард, поборники социальной роли культуры не приемлют ни того, ни другого, молодежная культура восстает против культуры классической), что ставит вопрос о приоритетах, которыми все-таки должна руководствоваться культура в новых условиях. Как отмечают авторы книги, современное общество отдает предпочтение рынку, на котором люди реализуют свое стремление к материальному благополучию, комфорту, личной независимости и безопасности. Включенные в систему рыночных отношений, они и диктуют свои приоритеты культуре. Такие люди «предпочитают синицу в руках журавлю в небе; удовольствие для них выше самореализации, изобретательность важнее обычая, а открытость и общедоступность ценнее, чем привилегии»[6].

Вроде бы демократично, но при чем тут культура? В культуре, живущей по законам рынка, теряется различие между «ценностью», на которой она всегда базировалась, и рыночной стоимостью. Ценность культуры измеряется, в конечном счете, ее ценой. Хотя рынок в наши дни и стремится приспособиться не только к материальным, но и к духовным запросам людей, всячески эстетизирует акт купли-продажи товара, придает ему видимость культурной услуги (превращая с этой целью супермаркет в подобие культурного института), суть дела от этого не меняется — культура здесь не более чем внешняя обертка для торговой операции. Поставленная на службу торговле или сама ставшая торговлей, чьей единственной целью является извлечение прибыли, она перестает быть тем, чем была прежде — носительницей общезначимых смыслов и ценностей. Можно ли вернуть культуре утраченный ею статус смыслополагающей сферы человеческой

6 *Пахтер М., Лэндри Ч.* Указ. соч. С. 27.

жизни? Таким вопросом и задаются авторы книги. Ответа на него в книге нет, есть только робкая надежда, что такое решение рано или поздно будет найдено.

Судьба культуры зависит, разумеется, прежде всего, от тех, кто ее непосредственно создает или содействует ее распространению в обществе. Выполнить свою задачу они могут, однако, лишь при посредстве культурных институтов, нуждающихся не только в государственном финансировании, но и в правовом оформлении своей деятельности. В таком качестве, как часть социальной системы, культура, как и система в целом, подлежит правовому регулированию, является объектом права. В демократическом государстве субъектом права являются сами граждане, с согласия и по воле которых принимаются те или иные законы. Само же право включает в себя законы и нормы, устанавливающие легальные формы участия власти и граждан в культурной деятельности. Вмешательство власти в дела культуры в обход действующему законодательству должно быть квалифицировано как административный произвол и проявление антидемократической политики.

Выработка культурного законодательства — важнейшая функция государства, если оно хочет оградить сферу культуры и от произвола рынка (когда за деньги можно все), и от произвола чиновников, определить тому и другому предел. Право — единственно разумная альтернатива рыночному и бюрократическому «беспределу». Будучи делом профессиональных юристов и правоведов, право в демократическом государстве не может не считаться с пожеланиями и требованиями наиболее сознательной и культурно продвинутой части общества. Вот почему многие законодательные инициативы в области культуры инициируются сегодня не только профессиональными юристами, но людьми искусства и науки, прямо заинтересованными в судьбе культуры. Примером может служить разработанная академиком Д. С. Лихачевым в последние годы его жизни «Декларация прав культуры», ставшая широко известной благодаря Интернету. Не пересказывая в подробности все ее шестнадцать статей (каждый при желании может ознакомиться с ними по имеющейся публикации), обратим внимание лишь на некоторые ее наиболее существенные пункты.

По мнению Д. С. Лихачева, культура обладает своими, только ей присущими правами (подобными, например, правам человека), с которыми должно считаться любое государство. Эти права заключены в природе самой культуры, являются, так сказать, ее неотъемлемыми, неотчуждаемыми правами, вне которых и без которых она не может существовать. К ним в первую очередь относится право каждой культуры на сохранение своей уникальности и самобытности, в том числе на сохранение

языка, на котором мыслит и говорит создавший ее народ, который выражает его национальное самосознание, присущие ему культурные ценности, нормы и идеалы. В равной мере каждая культура имеет право на участие в общекультурной жизни всего человечества, а также на свою международную защиту в ситуации военных столкновений и межэтнических конфликтов. Безусловным правом культуры является свободный доступ к ней всех граждан общества, снятие на этом пути любых экономических, политических, таможенных ограничений и барьеров. И, наконец, культура обладает правом на поддержку со стороны государства, несущего юридическую и моральную ответственность за судьбу своей страны и населяющих ее народов. Эти права можно, конечно, и расширить, однако дело не просто в их перечислении, но, прежде всего, в констатации самого права культуры оставаться самой собой, а не тем, какой хотят ее видеть люди власти или денежные дельцы.

Культуру, несомненно, можно использовать в целях, далеких от ее подлинного предназначения, — для личного обогащения и наживы, простого развлечения и бездумного веселья, внешнего прикрытия собственной пустоты, установления монопольной политической власти отдельного лица или партии, усиления доминирующей роли собственного государства в мире, проповеди превосходства одного народа, нации или расы над всеми другими. Амбиции бизнесменов, политиков, идеологов всех мастей весьма многообразны, и именно в культуре они часто ищут средство для их реализации. При этом нарушается право культуры быть тем, чем она является по своему существу — гуманизацией человеческих сил, связей и отношений. С нарушением этого права сама история общества оборачивается тупиком или полной бессмыслицей. На эту сторону дела и обращал внимание Д. С. Лихачев.

Признаться, в такой постановке вопроса, при всей ее гуманности, есть нечто, вызывающее сомнение. Если у культуры есть свои права, почему бы им не быть и у природы — растений, животных и проч.? Права все же даются не природой или культурой самими по себе, а обществом, в котором живет человек. И любое ли общество смотрит на культуру как на нечто священное? Известные из истории многочисленные примеры вандализма в отношении чужой культуры исходили из представления о святости только своей культуры. Как совместить «право каждой культуры» на существование с тем, что люди хотят для себя? Ведь создавая культуру или приобщаясь к ней, они расходятся в понимании того, в чем она состоит, каким целям должна служить. Для одних целью культуры является счастье человека (так думали просветители), для других — его моральное совершенствование (Кант), для третьих — свобода

творческого самовыражения (романтики). Согласно Ницше, целью культуры является «воспитание гения». И таких мнений великое множество. Даже принадлежа к одной и той же культуре, например русской, люди могут придерживаться разных политических и идеологических убеждений, философских воззрений, эстетических вкусов. Верующий и атеист, идеалист и материалист, консерватор и радикал, западник и почвенник, видимо, будут отстаивать в культуре разные ценности. Можно ли все их требования к культуре облечь в единую правовую форму?

Но право и не должно предписывать человеку, кем именно он должен быть по своей культуре: что он должен делать, во что верить, что желать для себя, к чему стремиться. Цели, которые люди ставят перед собой, не могут быть вменены им никаким правовым законодательством и находятся за пределами правовой компетенции. Они есть следствие свободного выбора и могут быть разными у людей, придерживающихся разных убеждений и ценностей. Правовые нормы тем и отличаются от ценностей, что регламентируют не цели деятельности, а средства, которые люди используют для их достижения. Средства должны регламентироваться общими для всех законами, смысл которых — в минимизации ущерба, который люди могут причинить друг другу. «Не делай вреда другим» — «категорический императив» любого правового предписания. В нем содержится указание не на то, что нужно делать, а на то, что нельзя делать ни при каких обстоятельствах. А что не запрещено законом, то, как известно, разрешено. Тем самым право регламентирует поступки и действия людей со стороны не их целей, а используемых средств.

Люди, принадлежащие к разным культурам, могут, конечно, расходиться в целях своей жизни и деятельности, что во многом зависит от разделяемых ими культурных ценностей. Подобное расхождение не должно, однако, служить основанием для преследования и запрета чужой культуры. Право не предписывает человеку его культурной идентичности, но ставит под запрет любое действие, направленное против людей другой культуры, способное нанести им ущерб. Иными словами, оно задает границы, за которые не должна выходить ни одна из культур в борьбе за собственное существование, ставит предел любой попытке утвердить превосходство одной культуры над другой. Культурное равенство людей возможно лишь при условии равенства разных культур в общегосударственном и мировом масштабе. Если какая-то из национальных культур ущемлена в своих правах, нельзя говорить и о культурном равенстве людей. А культурное неравенство влечет за собой неравенство во всех других сферах жизни — экономической, политической, социальной.

Культурное равенство реально обеспечивается не призывами и

лозунгами, а правовыми средствами, что означает предоставление каждому человеку права на свободный выбор своей культурной идентичности. Только сам человек решает, какая культура нужна ему, что в ней ценно для него. Никто не может заменить его в этом выборе. Но чтобы сделать такой выбор, человек должен иметь доступ ко всей культуре, или, говоря юридическим языком, иметь «право на культуру» во всем ее объеме и масштабе. Это не просто право культуры на собственное существование, о чем писал Д. С. Лихачев, но право на нее самого человека.

В современном постиндустриальном и информационном обществе данное право выходит на одно из первых мест и вполне может конкурировать по своему социальному значению с правом людей на собственность. Только в отличие от последнего право на культуру реализуется не на рынке, не посредством предпринимательской деятельности, а прежде всего посредством системы образования и просвещения, включающей в себя разного рода учреждения, институты и средства коммуникации. Собственно, сфера реализации этого права в обществе и есть то, что называется сферой культуры, и она охватывает собой практически все пространство свободного времени. В контексте реализации права человека на культуру роль и значение свободного времени в общественной жизни человека неизмеримо возрастает.

Право на культуру тем и отличается от права собственности, что распространяется не на часть (частная собственность), а на все общественное богатство, как оно представлено в культуре. Никто не может ограничить человека в праве пользования любой частью культуры, будь то научное знание или создание искусства, те или иные виды творческой деятельности, средства коммуникации или формы общения. Оно предполагает право человека не торговать продуктами культуры, присваивать их себе на правах частной собственности, а владеть всей культурой целиком и без остатка. А что именно в культуре он посчитает для себя наиболее ценным и нужным, зависит только от его личного выбора. Очевидно, право на культуру может быть реализовано лишь в обществе, в котором культура становится главным условием включения человека в общественную связь, основным источником его дохода и социального положения.

Одной из главных характеристик такого общества является качественное преобразование основного производительного класса общества. Решающую роль в нем начинают играть люди интеллектуальных и творческих профессий, работники умственного труда. На наших глазах рождается новый тип производительного работника, оперирующего не механическими орудиями труда, а сложной вычислительной техникой. Местом его работы является не заводской цех,

а конструкторское бюро, научная лаборатория, проектная мастерская или аналитическая служба, занимающие в техноструктуре современного производства все большее место. Профессиональной характеристикой такого работника является его способность генерировать новое знание, внедрять в производство новые образцы, поставлять информацию, повышать конкурентоспособность предприятия на рынке. В лице такого работника мы также имеем дело с классом (его иногда называют «креативным классом»), источником дохода которого является уже не данная ему от природы рабочая сила, а полученное в процессе образования знание. В производство он входит со своим особым капиталом, который в отличие от денежного капитала можно назвать культурным и который приобретается за рамками чисто экономической деятельности. В современном производстве он постепенно обретает значение основного капитала, конкурируя с финансовым капиталом за приоритетную роль в обществе.

Подобного рода структурные изменения не могут не учитываться и в правовом законодательстве. Право каждого на образование и культуру обретает в нем не меньшее значение, чем право собственности и все другие экономические, политические и социальные права. В каком-то смысле без права на культуру все эти права повисают в воздухе, ибо именно оно обеспечивает человеку в постиндустриальном обществе работу и заработок. В отличие от права собственности реализация права на культуру делает человека не имущественно, а духовно богатым существом, чье богатство заключено в его собственном индивидуальном развитии. Но разве постиндустриальному обществу требуется какой-то иной человек? Возможно, реализация права на культуру и есть то, что называют социальной справедливостью. Она предполагает такой социальный порядок, при котором положение человека в обществе напрямую зависит от того культурного капитала, которым он реально владеет.

Я не берусь судить о том, какая именно система конкретных правовых нормативов может обеспечить реализацию и действие этого общего права человека на культуру. Ответить на этот вопрос, как уже говорилось, могут только профессиональные юристы. Тем не менее ясно одно: правовое законодательство в сфере культуры становится сегодня важнейшей частью действующего права, а его выработка — одним из центральных направлений всей юридической деятельности в этой сфере.

# ЛОББИЗМ В ПОЛИТИЧЕСКОМ ПРОЦЕССЕ СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

Предпринимательство в политической системе не может играть роль универсального политического субъекта. В отсутствие юридических ограничений бизнес стремится консолидироваться в качестве политической элиты и взять на себя основные функции государства. В этом случае в государстве складывается олигархический режим. Россия долгое время находилась на грани возникновения такого режима. Вместе с тем у предпринимательства есть важнейшая политическая функция в политической системе общества — лоббизм. В широком смысле слова лоббизм позиционирует предпринимательство в пространстве гражданского общества и государства. Благодаря лоббизму осуществляется обратная связь в управленческом государственном процессе, в котором гражданское общество сохраняет главенствующую роль в политической системе.

Сам термин «лобби» происходит от латинского lobium, которым обозначалась крытая галерея для прогулок. Политический оттенок понятие «лоббизм» приобрело в США, где в 1864 г. термином «лоббирование» зафиксировали первый акт покупки голосов конгрессменов в коридорах конгресса. В Новое время — с XVI по XIX вв. — лоббизм трактовался исключительно в негативном социально-политическом контексте. В ряде стран (Франция, Индия, Китай) данное явление до сих пор оценивают как нечто предосудительное и нелегальное, отождествляя его с коррупцией.

Однако в современной практике некоторых государств (США, Канада, Германия, Англия) за лоббистской деятельностью закрепились положительные коннотации. Там принято считать, что лоббизм — это специфический политический институт, с помощью которого различные общественные и коммерческие организации воздействуют на процесс принятия политических и государственных решений в пределах легальных (конституционных) полномочий граждан участвовать в управлении делами государства. Сама же лоббистская группа трактуется как организация, которая защищает определенные материальные, духовные, социальные интересы с помощью оплачиваемых сотрудников (агентов), нанятых для воздействия на законодательный

ВАСЕЦКИЙ
Андрей Анатольевич — доктор политических наук, проректор-директор Института дополнительного профессионального образования государственных и муниципальных служащих Северо-Западной академии государственной службы.

процесс. В вышеуказанных государствах определен правовой статус лоббистов: он регулируется законами и иными нормативными актами и включает в себя права и обязанности лица, непосредственно осуществляющего давление на высшую государственную и политическую власть[1].

Лоббизм, имея экономическую основу, достаточно распространен как общественно-политическое явление в различных странах мира. Это важная составляющая политического процесса, институциональный, нормативный, коммуникационный, социокультурный элемент, при оценке которого важен комплексный подход. Существуя в большинстве стран, во многих он юридически не признан, а в ряде — запрещен. Это своего рода архетип технологии давления, политологическая интерпретация которого весьма плюралистична[2].

Разнообразие толкования понятия «лоббизм» зависит от уровня его применения («интересы» или «воздействие»), субъекта давления, его направленности. В общепринятом смысле данный термин понимается как совокупность средств и методов воздействия на органы государственной власти, применяемых различными заинтересованными группами в целях принятия нужного решения. Это всегда система и практика реализации интересов различных групп путем организованного воздействия на государственные органы, причем такое представительство интересов принимает форму цивилизованного лоббизма.

Лоббистские организации выполняют функцию посредника между гражданами и государством. Посредничество осуществляется главным образом в сфере обмена информацией. Поэтому при принятии законодательных актов и в еще большей степени при их интерпретации представителями органов власти в процессе непосредственной реализации важнейшее значение приобретают опыт и знания экспертов. Но знания неспециалистов, простых граждан, аккумулированные в лоббистских структурах, нередко оказываются более важным фактором, как с точки зрения формальных уточнений, так и с точки зрения эффективности принимаемых решений. Последнее существенно, так как показывает, что лоббизм в идеале не должен служить интересам небольшой социальной группы. Отметим при этом, что, добиваясь выгод прежде всего для себя, группы давления, тем не менее, нередко обеспечивают по-



[1] *Меньшенина Н. К.* Становление лоббизма в политическом процессе современной России // Политическая наука и государственная власть в Российской Федерации и Новых Независимых Государствах: Сб. науч. ст. — Екатеринбург: Институт философии УрО РАН, 2004. С. 287–288.

[2] *Малько А. В.* Лоббизм // Общественные науки и современность. 1995. № 4. С. 58–65.

зитивное восприятие обществом принимаемых законов.

Лоббизм практически дополняет институциональную систему демократического представительства, позволяя группам интересов, не имеющим другой возможности, участвовать в принятии государственных решений или в обход легитимных процедур ускорять его.

Задача цивилизованного лоббизма — постоянная корректировка деятельности органов власти в соответствии с динамикой интересов важнейших групп и корпораций, определяющих экономическое развитие страны. Тем самым обеспечивается гибкое взаимодействие, взаимоприспособление властей и гражданского общества, когда в выигрыше должны оказаться обе стороны. В то же время лоббизм служит реализации групповых интересов через влияние на принятие решений органами власти.

Лоббизм выполняет функцию реализации многообразия общественных интересов. Естественно, что все подобные группы стремятся отстаивать свои интересы всеми доступными им средствами с учетом легитимности своих действий. Вполне логично, что интересы различных групп, действующих в одних областях, начинают сталкиваться, вследствие чего возникает необходимость в механизмах сопоставления интересов.

В российских условиях отсутствие закона о лоббистской деятельности снижает возможности общества контролировать лоббизм, устранять его негативные стороны[3]. В немалой степени российскому обществу свойствен криминальный лоббизм. Базой лоббирования служат различные интересы: национальные, региональные, культурные, экологические и т. п., преломляющиеся в экономическом, политическом интересе[4].

Группы интересов — это естественный элемент политических отношений, реализующийся в различных формах и методах деятельности, в том числе и лоббистской. Простые группы интересов превращаются в политические тогда, когда воплощают свои требования к другим группам в форме обращений к власти, к правительству, становясь лоббирующими структурами.

Эффективное воздействие на власть предполагает деятельность в соответствии с игрой по правилам. Для воздействия групп на властные структуры используются «точки доступа», восприимчивые к влиянию «узлы», «нервные центры». Сложившиеся в развитых странах принципы лоббирования —

---

[3] *Скорин В.* Лоббизм в России: проблемы законодательного регулирования // Бизнес и политика. 1995. № 3. С. 35–38.

[4] *Нещадин А. А., Блохин А. А., Верещагин В. В., Григорьев О. В., Ионин Л. Г., Кашин В. К., Малютин М. В., Кравченко А. И.* Лоббизм в России: этапы большого пути // Социс. 1996. № 3. С. 54–63; № 4. С. 3–10.

это не только закулисный подкуп, но и система аргументации, механизм подготовки, консультирования, содействия принятию соответствующих законов, политических решений, участия в других социально-конструктивных актах и проч.[5] Поэтому лоббизм — это многоступенчатое явление. Понимая неизбежность лоббирования, законодатели ищут формы его легализации и стремятся перевести его с «криминального пути на информационный», т. е. перевести «прямое» воздействие путем подкупа в непрямое, информационное воздействие, состоящее в предоставлении законодателям и государственным служащим информации, подтверждающей объективный и обоснованный характер интересов тех или иных групп. «Они (лоббисты) досконально изучают проблемы и четко определяют вопросы — средний депутат не имеет столько времени либо желания так детально прорабатывать вопросы. Профессиональный лоббист за десять минут прояснит положение вещей, на что у депутата уйдет от силы два часа копания в законодательных актах»[6]. В настоящее время и в «новых демократиях», и в экономически развитых странах периодически происходят скандалы, связанные с нарушением правил игры как со стороны лоббистов, так и со стороны чиновников и депутатов.

Лоббизм целесообразно рассматривать во взаимосвязи с существующими электоральными и функциональными системами представительства интересов. Такие системы выполняют в целом единую функцию — представление интересов. Компоненты лоббизма можно найти в каждой из них. Лоббистские группы превратились в необходимую и полезную составляющую демократического представительства интересов, выполняя функции агрегирования интересов по тем или иным направлениям, артикуляции требований соответствующих групп, активизации политического участия заинтересованных лиц, дополнения официального представительства граждан в органах власти, средства преодоления и профилактики конфликтов.

Категории «группы интересов», «группы давления», «группы влияния» и «лобби» представляют единый понятийный ряд, оттеняя различные аспекты одного и того же явления — представительства и организации различных групп людей по экономическим, особенно корпоративным, интересам. Общественно-политические организации также могут реально выполнять лоббистские функции, не будучи профессиональными лоббистами.

---

5 *Хоренко Н.* Российский лоббизм: саморегуляция или государственный контроль? // Бизнес и политика. 1996. № 5. С. 43.

6 *Wahlke J. C., Eulau H., Buchanan W., Ferguson L. C.* The Legislative System. — N. Y.: John Wiley and Sons Inc., 1962. P. 338.

Зарубежный опыт лоббизма довольно динамичен[7]. Это связано с постоянной корректировкой деятельности органов власти в соответствии с динамикой интересов различных социальных групп и слоев гражданского общества, чем обеспечивается их гибкое взаимодействие, взаимоприспособление, что, в свою очередь, приводит формальную власть в соответствие с фактической.

В различных странах субъекты лоббизма обладают различным политическим весом и по-разному понимают важность выполняемых функций. Однако их набор, формы, методы работы для негосударственных лоббирующих структур (в том числе и индивидов) во всех демократических государствах примерно одинаковы. На Западе институт лоббизма — это прежде всего феномен рыночной экономики и демократического общества. Он позволяет сбалансировать политические и экономические интересы, разворачивает политику в сторону господствующих в экономике интересов, синхронизируя функционирование базисных и надстроечных институтов, делает решение экономических проблем относительно более гибким.

Лоббизм наряду с общими принципами имеет специфику в механизмах, формах, методах, правовой базе, традициях, подходах в разных странах. Являясь одним из важнейших каналов воздействия на процесс принятия решений, лоббизм проявляется как механизм давления частных и общественных организаций на властные структуры. В лоббистскую деятельность активно вовлечены корпорации, банки, профессиональные и предпринимательские ассоциации, общественно-политические, религиозные и множество других заинтересованных групп. В соответствии с законом о регулировании лоббистской деятельности организация, предпринимающая давление на Конгресс, обязана регистрировать своих лоббистов (США); к «лоббизму» относят практически все контакты между парламентом, правительством и представителями общественных, политических, научных и деловых кругов. Лоббизм признается в качестве законной деятельности, отвечающей интересам «демократического правления». В то же время в некоторых странах (например, во Франции) термины «лоббизм» и «лоббирование» не используются в политическом лексиконе, ибо этот вид деятельности не признан юридически. На практике же существует достаточное число «лазеек» для

---

[7] *Кинебас Р.* Группы интересов в политической жизни США // Бизнес и политика. 1995. № 3. С. 43–47; *Шуровский М.* Законодательное регулирование лоббистской деятельности в органах представительной власти: опыт США // Бизнес и политика. 1995. № 3. С. 40–42; *Белов В., Вяткин К.* Лоббистская деятельность в ФРГ // Бизнес и политика. 1995. № 4; *Прохода Н.* Лоббизм: как это делается во Франции // Бизнес и политика. 1995. № 8. С. 36–41; *Вяткин К. С.* Лоббизм по-немецки // Полис. 1998. № 1. С. 179–183.

обхода имеющихся запретов. «Группы интересов», или «группы давления», устойчиво закрепились во французских государственных и общественных кругах. Центрами, инспирирующими лоббистскую деятельность и направляющими ее в нужное русло, служат различные корпоративные организации, созданные по отраслевому или профессиональному принципам, — в основном предпринимательские объединения и синдикаты, а также профсоюзы, спортивные, молодежные, просветительские и другие движения. Кроме того, существует довольно отлаженная система больших и малых организаций, охватывающих значительную часть населения и отстаивающих ее интересы перед государством, «групп интересов», располагающих целым комплексом возможностей и средств, которые отрабатывались исторически и большей частью закреплены в национальном законодательстве (Германия)[8]; лоббистская деятельность концентрируется на «обработке» руководства политических партий (Индия); осуществление лоббизма происходит под видом функционирования различных консультационных контор, агентств, представительств, действующих как частные самостоятельные учреждения, а чаще всего на правах «отделов по связям с общественностью» (Бразилия).

Цивилизованное отношение к лоббизму, как свидетельствует зарубежная практика, позволяет ему занять нишу в политической системе, которая по определению не может пустовать. Отстаивание групповых интересов — данность, с которой целесообразно считаться во избежание конфликтов и общественного напряжения. Существующий фактически в России лоббизм также нуждается в цивилизованном отношении к нему государства и общественности, что со всей очевидностью делает необходимым вопрос его правовой легитимации.

Российский лоббизм, существуя достаточно открыто на протяжении вот уже более десятилетия, постоянно трансформируется. Наблюдаемые изменения и динамизм позволяют выделить следующие наиболее существенные этапы и тенденции его развития: поступательная плюрализация лоббизма; усиление регионального лоббирования; значительная подверженность палат Федерального Собрания давлению со стороны Администрации Президента РФ и правительства; фаворитизм и усиление бюрократически-административных методов в законотворческом процессе, вызванные отсутствием реальных правовых механизмов согласования групповых интересов. Некоторые группы интересов, имеющие доступ к президентским и правительственным структурам, получили возможность противопоставить свои

[8] *Вяткин К. С.* Указ. соч.

корпоративные интересы общественным.

В настоящее время в России сохраняется преобладание отрицательного отношения общественного мнения к лоббизму, закулисная политика, встречные услуги, теневое влияние, «телефонное право», комплектование аппарата «своими людьми» и проч. Эти и подобные явления, характерные для лоббизма, дают основание для ассоциации его со взятками, коррупцией, преступными группировками и т. п. Лоббированием занимаются и официальные структуры власти. Так, в Администрации Президента РФ было создано управление по взаимодействию с депутатами Федерального Собрания — фактически «президентские лоббисты».

Заметен процесс развития и укрепления новых «групп интересов» в период президентских и думских выборов. Даже судебная власть становится объектом пристального внимания ведущих «групп интересов».

В последнее время появляются политики, способные занять высшие должности в государственных органах власти и добиваться популярности независимо от их принадлежности к какому-либо клану. Как следствие, возникла потребность в таких лоббистских образованиях, как «клиентелы» — конгломераты структур, поддерживающих и группирующихся вокруг какого-либо политика, точнее, должностного лица.

Все сильнее проявляется тенденция использования лоббистами масс-медиа в целях рекламы и борьбы «компроматов». Средства массовой информации становятся куда более эффективной и адекватной формой и продвижения, и представительства интересов самоопределившихся групп, чем партии и профсоюзы. Телевидение — это не только одна из мощнейших, но и одна из наиболее «продвинутых» совокупностей «групп давления» в России, имеющих и подчас осознающих свои специфические корпоративные интересы.

Мощной «группой влияния» проявила себя президентская группировка, объединяющая Администрацию Президента РФ, структуры крупного бизнеса, связанные с данными структурами коммерческие предприятия и т. п. Причем индивидуальный и отраслевой лоббизм отходят на задний план. Несмотря на некоторые заминки в функционировании созданного осенью 2000 г. при правительстве Совета по предпринимательству, в который вошли главным образом представители бизнес-элиты, совершенно очевидно, что и здесь «индивидуальный» лоббизм если и не отступает на задний план, то существенно дополняется взаимодействием, имеющим общественно значимый характер.

Правда, пока еще трудно сказать, насколько далеко зайдет процесс институционализации отношений бизнеса и власти на данном уровне и как он скажется на системе функционального представительства в целом. Однако, судя по заявлениям компетентных

лиц, правительство заинтересовано в том, чтобы знать и учитывать «консолидированную позицию» крупного бизнеса как по «ключевым направлениям экономической реформы», так и по «прикладным вопросам»[9].

Весьма основательным, распространенным и эффективным стал лоббизм деловых кругов России, что свидетельствует об их выходе на уровень реализации политических функций и участия в решении государственных задач. Технология формирования решения включает в себя такие фазы, как изучение проблемы, анализ исходной информации, оценка альтернатив и выбор оптимального варианта. Лоббистская структура повторяет эту же технологию, но с другой точки зрения и с другой целью. В отличие от западных классических аналогов, российский лоббизм сосредоточен, преимущественно, на правительственных структурах и других органах исполнительной власти и в меньшей степени влияет на парламент. Такое положение предопределено многими обстоятельствами и, прежде всего, тем, что практическая модель принятия государственных решений в значительной мере контролируется исполнительной властью. Важность президентского указа или правительственного акта часто бывает значительно весомее и важнее закона.

В лоббировании исполнительных органов власти используются также такие элементы технологии, как воздействие на процесс кадровых назначений, перемещений, политическая поддержка ведомств, давление через совещательные комитеты, выступления на слушаниях в регулирующих агентствах и др.

В условиях демократизации общества расширяется политико-правовое пространство, а вместе с ним — и возможности существования открытого лоббизма. Политические технологии, в системе которых лоббизм занимает особое место, выступают как совокупность наиболее целесообразных приемов, способов, процедур реализации функций политической системы, направленных на повышение эффективности политического процесса и достижение желаемых результатов в политической сфере. Они включают тактику, т. е. приемы достижения локального немедленного кратковременного результата, и стратегию — получение глубинного длительного эффекта. Использование тех или иных политических технологий способствует эффективности политического управления, регулированию политических процессов, устойчивости политической системы и всего политического пространства.

Особенно важен процесс становления лоббизма как формального института политической жизни общества. Здесь необходимо

[9] *Перегудов С. П.* Крупная Российская корпорация в системе власти // Полис. 2001. № 3. С. 21.

учитывать границы и координаты взаимодействия государства и предпринимательских кругов, проблемы государственного протекционизма.

История российского общества подтверждает возникновение и функционирование феномена лоббизма как неизбежного общественного явления. Уже на рубеже XIX–XX вв. предпринимательские слои ищут новые способы взаимодействия с властью, диктуемые процессом консолидированного выражения их интересов и стремления интегрироваться в мир политики для отстаивания своих корпоративных интересов. В России с 1905-го по 1914 гг. возникают класс предпринимателей и рынок частного спроса, продемонстрировавшие свою способность заменить государственное стимулирование во всех секторах экономики.

После революции альянс промышленников и власти восстанавливается в годы НЭПа. Перевод госпредприятий на так называемый хозяйственный расчет, т. е. в значительной степени на коммерческие основания, привел к сращиванию интересов руководства трестов, специфически «заинтересованных» предпринимателей с элементами паразитического капитализма, лоббирующего свои интересы, с частью государственного аппарата. Свертывание НЭПа не означало ликвидации лоббизма как формы реализации экономических интересов, но трансформировало его по сути: руководители регионов занимались крупным хозяйственным лоббированием интересов своих областей и республик, заводов и колхозов. В СССР весьма заметным явлением стал корпоративизм, характеризующийся относительно тесной интегрированной связью различных корпоративных интересов с общенародным интересом.

В хозяйственной монопольной системе, регулируемой государством, существовали корпоративные интересы, реализуемые зачастую вопреки интересам других корпоративных групп. Группы интересов как основа лоббизма формировались, в основном, на базе отраслевых и региональных, «земляческих», а не только социально-политических интересов.

Опыт становления лоббизма показывает, что власть зависима от лидеров группировок, корпораций, ставленниками которых она по сути и является. Лишь в «переходных» обществах, где традиционные группы давления ослаблены, а новые еще не сложились, относительно независима роль отдельной личности, но и то на какое-то время. Ни один лидер не сможет долго продержаться у власти без опоры на какие-либо группировки, реальные ресурсы. Лидер становится заложником своего окружения, формальным выразителем интересов того или иного клана. И чем адекватнее действия лидера запросам властных группировок, тем прочнее его положение.

Российско-советский опыт подтвердил тот факт, что лоббизм — это не просто артикуляция интересов тех или иных групп в структурах власти, а приведение фактической экономической власти в соответствие с властью политической.

В западных странах лоббизм более или менее однотипен, идентичны и механизмы обеспечения принятия решений в интересах групп, отраслей, регионов. Различия касаются степени гласности осуществления лоббирования, его легитимности, подконтрольности закону и демократическим институтам, многообразия субъектов и каналов давления.

Способы и каналы лоббирования в СССР не были гласными и легитимными, но были откровенными. Процветали приоритетные отрасли, в то время как иные предприятия, группы граждан, общественные объединения, пресса не имели доступа к структурам власти, не являлись сколько-нибудь значимыми субъектами давления и влияния.

В ходе «перестройки» упразднение КПСС высвободило «группы интересов» из-под опеки партийных органов. Они стали хозяевами России, основными субъектами власти на постсоветском пространстве. В то же время произошла перегруппировка самих этих групп. Интерес «участия в перераспределении ресурсов» предполагает объединение или размежевание субъектов этого перераспределения на договорных условиях. Отсюда — динамичное формирование «групп интересов» элитного типа и выстраивание, укрепление властных структур со всеми их атрибутами.

Большая часть лоббистской деятельности деловых кругов протекает именно в рамках неформальных связей, свободных от институциональных и процедурных ограничений, что придает политическому процессу специфические черты.

Стратегический лоббизм непременно включает любые формы представительства интересов предпринимательства во властных и прежде всего корпоративных структурах.

Патернализм, государственный протекционизм в сфере лоббизма — весьма заметное явление в нашем обществе. В одних случаях они сливаются, в других — дополняют друг друга, органически взаимодействуют. Все три феномена объединяет отстаивание конкретных интересов: в целях получения определенной выгоды от политической поддержки населения — при патернализме; экономической и политической поддержки отечественного производителя — при протекционизме; поддержки групп, отраслей, регионов — при лоббизме. Государственный патернализм и протекционизм содержат элементы лоббизма, а последний имеет, как правило, протекционистский характер.

Обычно лоббизм рассматривается как форма представительства интересов определенных предпринимательских структур в органах законодательной и исполнительной власти, т. е. по линии «предпри-

ниматель — власть». Но возможен и другой подход: протекционизм государства в сфере лоббизма, т. е. по линии «власть — предприниматель». Такое видение проблемы имеет ряд аспектов. Политическая власть нуждается в финансовой и электоральной поддержке. Поэтому наиболее приближенным коммерческим структурам создаются определенные привилегированные условия для осуществления лоббистской деятельности взамен на политическую поддержку курса правительства и некоторых правительственных чиновников. Обычно такой подход практикуется по отношению к наиболее сильным финансово-промышленным объединениям. Но бывают и исключения. Так, в аграрном секторе правительственная поддержка была оказана Ассоциации крестьянских и фермерских хозяйств — организации относительно слабой, но важной для развития частного предпринимательства в аграрном секторе.

В советское время имели место взаимосвязи лоббизма, государственного патернализма и протекционизма, которые большей частью были унаследованы современной Россией. Советское лобби правомерно определить, прежде всего, как инструмент государственного протекционизма, когда важнейшим, а порой и единственным, интересом является стремление эффективно выполнить ту или иную государственную задачу, а протекционизм — как воздействие на баланс сил и привлечение средств для решения задач в интересах общества. Иногда отсутствие протекционистской политики таит угрозу обществу.

Анализируя лоббизм как политический процесс в государствах с разными политико-экономическим системами, можно сделать выводы о его влиянии на современные политические реалии. В частности, подобный анализ позволяет рассмотреть вопрос: действительно ли применительно к России так принципиальна разница в выработке и принятии государственных решений между «тоталитарным» советским государством и демократическим — президентско-парламентским?

Качественное отличие российского лоббизма от советского — массовость явления. Нынешний отечественный лоббизм представляет собой эксклюзивный гибрид социалистического прошлого с капиталистическим настоящим. В протекционистском ключе происходит лоббирование общегосударственных, корпоративных, клановых и региональных интересов. Наблюдается тождество государственного протекционизма и частного лоббизма, политического прикрытия экономического интереса корпорации. В этих условиях важно определить, всякое ли обращение по тому или иному вопросу за государственной поддержкой (протекционизмом) является лоббированием. Грань здесь весьма расплывчата. Поэтому основными критериями могут стать правовые положения, но они

еще не разработаны в российском законодательстве. Узаконенное взаимодействие государства и бизнеса находится в стадии становления[10].

Интеграция финансово-промышленного капитала с различными структурами чиновничества ведет к усилению давления на государственную власть в защиту каких-либо групповых интересов.

Во избежание негативных последствий сращивания власти и корпоративизма, групп давления целесообразно создавать легальные формы лоббирования с целью контроля этого вида деятельности. Пока лоббистская деятельность не будет поставлена посредством закона под государственный и общественный контроль, будет существовать угроза срастания ее с коррупцией. Альтернатива заключается не в том, быть или не быть в России лоббизму, а в том, каким ему быть: номенклатурно-необузданным или легальным и демократичным политическим институтом, механизмы которого будут регламентированы. Нынешний лоббизм в большинстве случаев утратил характер государственного протекционизма, полностью переключившись на обслуживание частных, групповых, корпоративных и региональных интересов.

Отношения лоббизма и структур власти органически «вплетены» в систему политических отношений и неотделимы от них. Трансформация их основных элементов ведет к институционализации лоббизма, который приобретает видимые очертания и становится непременным атрибутом экономической и политической жизни. Демократизация избирательного процесса породила лоббирование политического интереса, войну технологий, смыкание бизнеса и политики. Формируются лоббистские структуры, включающие и политическую, и корпоративную компоненты. Возникли проправительственные организации, «партия власти», лоббирующие интересы правящей группы, истеблишмента. Произошло обособление региональных интересов, получившее разнокачественный облик. Данному процессу способствует и модель федерализма, асимметричная по сути. Противоречия договорной модели федерализма стали основой столкновения интересов регионов, а отсюда — расширения практики регионального лоббирования.

Авторитарные и олигархические механизмы власти входят в противоречие с потребностью общества в проведении широких социальных реформ. В обществе не создана сбалансированная система конструктивно функционирующих полнокровных политических партий и других общественно-политических организаций.



[10] *Ильичева Л. Е.* Лоббизм и государственный протекционизм // Актуальные проблемы политики и политологии в России: Сб. ст. / Под общ. ред. В. С. Комаровского. — М.: РАГС, 2003. С. 154.

Низок уровень доверия населения власти. Это налагает определенный отпечаток на характер и особенности российского лоббирования: усиление его диверсификации, мобильности, адаптируемости, стремления преодолеть негативизм общественного мнения.

Лоббистская деятельность связана теперь не только с экономическими, но и с политическими процессами. Политическая компонента становится все заметнее в российском лоббизме. Не случайно исследователи указывают, с одной стороны, на срастание финансово-экономических интересов представителей высших эшелонов государственной власти и верхушки бизнес-сообщества, с другой — на усиление конфликта интересов отдельных финансово-промышленных групп и различных групп правительственного чиновничества. Для лоббирования своих интересов корпорации начинают использовать разнообразные общественные формирования. Уже давно ими освоен такой канал влияния, как скрытое (а нередко и открытое) финансирование политических акций, прежде всего — электорального процесса.

Постановка государством деятельности лобби под свой контроль призвана институционализировать его для предотвращения или сужения возможностей для возникновения коррупции.

В современном российском обществе регулярные проявления лоббизма как общественного феномена способствуют его институционализации, расширению пространства его использования, включая отношения бизнеса и политики, государственных и негосударственных структур. В лоббизм вовлекаются и слои элиты, что превращает его в активную силу, обладающую материальными ресурсами, политическим весом, идеологическим подспорьем, информационными возможностями. Кроме того, наблюдается интенсификация лоббистской деятельности на всех уровнях власти.

Институционализация лоббизма заключается в том, что существующий de facto лоббизм все более воспринимается как необходимый, естественный, правовой инструмент взаимоотношений власти и различных структур общества, требующий признания de jure. От этого выиграют государство, группы интересов, корпорации, общество в целом. Процессы влияния станут более транспарентными для общественного и финансового контроля.

Легитимации лоббизма способствовало бы принятие за основу правовой трактовки этого явления как совокупности норм, регулирующих взаимодействие (участие) граждан, общественных объединений, организаций, предприятий, специализирующихся на лоббистской деятельности, других субъектов правоотношений с органами государственной власти для оказания влияния на принятие необходимых лоббистам решений и для активного отстаивания своих интересов.

Признание и легитимация лоббизма предполагают ответственность организаций, предприятий, специализирующихся на лоббистской деятельности, и их профессиональных представителей. Законодательно важно предусмотреть материальную, административную, уголовную и иную ответственность при осуществлении представления тех или иных интересов.

Предпринимательство и связанный с ним лоббизм не могут быть свободными ни от деловой этики, ни от морали. Законодательные и этические предпосылки могут помочь очистить лоббизм от противоправных, коррупционных действий, оградить федеральные органы государственной власти от грубого и незаконного давления, содействовать повышению профессионализма и ответственности при выработке и осуществлении государственных решений.

При отсутствии закона о лоббировании можно выделить своего рода направленность движения групп давления по пути становления цивилизованного лоббизма. При этом возникают легитимные возможности совместного участия в выработке и принятии решений у представителей определенных общественных групп и специалистов высокого уровня. В связи с этим к числу ключевых задач институционализации лоббизма можно отнести формирование механизма вовлечения в лоббистскую деятельность, а также разработку технологий участия в ней представителей заинтересованных групп и специалистов определенных областей.

Важнейшим условием общественного развития является решение таких проблем, как ограничение сфер деятельности аппарата государственной власти; обеспечение его открытости для контроля со стороны гражданского общества; реализация гласности и предсказуемости политических процессов; расширение круга активных участников этих процессов, обеспечивающих контроль над механизмом взаимодействия частных интересов и органов власти; формирование дополнительных преград на пути коррупции. Реализации всех этих задач будет способствовать создание юридически регламентированной системы лоббизма. Действия лоббистов, независимо от их формы, должны не только строго регламентироваться законом, но и регулироваться моральными правилами, ограничениями (своеобразным этическим кодексом лоббиста), что является одной из приоритетных задач становления цивилизованного лоббизма.

Лоббизм становится приоритетным инструментом реализации рыночной демократии, которой присущи такие характерные черты, как открытость, гибкость, динамизм институтов власти. В рассматриваемых условиях проявляется открытость глобального порядка, позволяющая, например, в ходе выборов осуществлять борьбу за право участия в формировании институтов власти представителей определен-

ных частных интересов. Открытость может проявляться и на оперативном уровне, когда данные представители становятся реальными участниками процесса принятия решений, в том числе и на законодательном уровне. В этом случае выигрывают, с одной стороны, власти, которые таким образом более эффективно выстраивают свою деятельность и приобретают больший рейтинг, с другой — само общество, которое получает возможность удовлетворить возникающие у его представителей потребности, наращивая производительные силы, получая импульс развития и оказывая влияние на развитие рыночной экономики и демократизацию жизнедеятельности.

На формирование института лоббизма и интенсивность его использования в законодательных и исполнительных органах власти в значительной степени влияют политический режим и иные особенности развития страны. Результат лоббистской деятельности может быть обусловлен определенными условиями: он может зависеть от характера групп интересов, а также стоящих за ними сил, их организованности, особенностей выдвигаемых требований, их положения в социальной структуре общества. Указанные выше факторы дают основание рассматривать практику применения лоббизма в законодательных и исполнительных органах власти как объективно существующий процесс и сформировавшийся институт, несущий в себе существенный демократический потенциал. Деятельность лоббистов во многом определяет демократичность обсуждений и принятия решений, так как при этом отражается многообразие социальных и политических интересов, невзирая на некоторую противоречивость ее влияния на парламент или правительство.

Мобильность реагирования органов власти на изменения интересов гражданского общества обусловливает результаты эффективного взаимодействия властей и общества. Система лоббизма, имеющая правовую регламентацию, обеспечивает гласность политического процесса, предупреждая проявления произвола аппарата государственной власти. Она предоставляет возможность обществу сделать данный процесс контролируемым, вовлекая новых участников в политический процесс, формируя взаимодействие групповых интересов и органов власти как условие недопущения проявлений коррупции.

Лоббистская деятельность в органах законодательной и исполнительной власти всегда связана с давлением на эти органы сил, выражающих определенные группы интересов. В структуре отношений государства и бизнеса особое место занимает парламентский лоббизм, специфика которого в российских условиях заключается в ярко выраженных латентных и девиантных формах проявления. В отличие от развитых стран Запада, в России силен компонент лоббирования исполнительной власти на всех уровнях.

Немаловажен конкретный механизм лоббирования. Намеченной цели достигают далеко не все частные интересы, а только достаточно крупные, масштабные. Кроме того, лоббироваться могут одновременно несколько различных интересов, в том числе взаимоисключающих, т. е. здесь имеет место своеобразная конкуренция.

Одним из новшеств в системе лоббирования является привлечение к участию в этой деятельности персонала, акционеров, других заинтересованных в процветании фирмы лиц. Такого рода «низовой» лоббизм осуществляется в форме кампаний, петиций, иного давления в поддержку требований одной или чаще нескольких предпринимательских структур. Тем самым бизнес перенимает у различного рода массовых организаций и движений их метод воздействия на органы власти.

В новых условиях, когда российское общество пытается активно перейти к рыночной экономике, институт лоббизма становится для России жизненно необходимым. Это то ключевое звено, благодаря которому можно было бы изменить природу институтов власти, что, в свою очередь, позволило бы открыть дорогу экономическим реформам. Лоббизм — типичный институт рыночной демократии. Он позволяет сбалансировать политические и экономические интересы, развернуть политику в сторону экономики, синхронизируя функционирование базисных и надстроечных институтов, сделать власть гибкой и открытой.

Однако идеализировать институт лоббизма столь же неоправданно, как и принижать его значение. Многое зависит от качества, степени развернутости конкретных правовых актов, регулирующих лоббистскую деятельность. Ее интенсивность, масштабы, роль сильно отличаются в каждом конкретном случае.

В современных условиях возникло новое общественное качество — политизация экономической сферы, переплетение политических и экономических интересов, которое определяет формы, методы и направления лоббистской деятельности. Группы интересов, корпорации, олигархи пытаются использовать свои материальные ресурсы в политических целях, т. е. закрепить свое экономическое положение вхождением во властные структуры для последовательного отстаивания, лоббирования своих интересов, далеко не всегда совпадающих с общегосударственными.

Нынешнюю линию на очищение государства от влияния олигархических группировок, пытающихся узурпировать функции государства, на реализацию принципа равной удаленности этих групп от власти можно рассматривать как попытку разблокировать недоверие общества к власти, снять накопившееся социальное напряжение и «цивилизовать» отношения государства и групп интересов, включая лоббизм.

В условиях реформирования российского общества, становления рыночных отношений усилилось значение корпоративных интересов различных предпринимательских групп, все более приобретающих политическую окраску.

Организационно-политический и идеологический потенциал превращает структуры «давления» во внушительную силу, с которой власть не может не считаться и вынуждена сотрудничать, учитывать в практике взаимодействия. Сотрудничество бизнеса и государства может послужить одним из гарантов соединения общих и групповых интересов, отчего в немалой степени зависит стабильность в обществе. Вполне закономерно развитие лоббистской активности в будущем, а в связи с этим — и поиск механизмов, устраивающих обе стороны — предпринимательство и власть.

Характерной чертой современного лоббизма в России становится его плюрализация. Появляются новые (фактически альтернативные прежним) отраслевые, региональные субъекты лоббирования, а также разнообразные каналы их воздействия. Субъектами и каналами лоббирования стали политические партии и движения. В один из мощнейших субъектов и каналов лоббирования превратилась пресса; наиболее «продвинутой» сферой давления, имеющей подчас свои специфические корпоративные интересы, становится телевидение.

Значимым каналом лоббирования интересов не только фирм и предприятий, но и разных структур, организаций и групп населения служит государственный аппарат всех уровней власти, особенно тех ведомств, которые связаны с появлением на российском рынке нового товара — земли и недвижимости, — распределением квот. Именно на базе структур, осуществляющих операции с финансовыми средствами, а также с землей и недвижимостью, формируются новые «группы давления». Кроме того, складываются новые структуры, связанные с развитием международных связей.

Пока лоббистская деятельность не будет поставлена посредством закона под государственный и общественный контроль, остается угроза срастания ее с коррупцией. Политическому руководству страны следует исходить из того, что альтернативы лоббизму в России пока нет. «В современной России лоббизм становится основной и зачастую стихийной формой представительства интересов, находясь при этом вне внимания законодательных и исполнительных органов, прессы, общественности, закона. Механизм взаимодействия российского общества и власти в процессе принятия политических решений скрыт от общества, коррумпирован и хаотичен. Каналы влияния на органы государственной власти монополизированы сильнейшими группами давления, а целый ряд общественных

движений и организаций не имеет возможности донести свои интересы до государства»[11].

Чтобы лоббизм не остался теневым, неорганизованным, а стал легальным и демократическим политическим институтом, его механизм, конкретные формы и методы деятельности, порядок создания лоббистских структур, их регистрация и отчетность перед органами власти должны быть подробно регламентированы законом, а также регулироваться моральными нормами. На наш взгляд, особую актуальность в данной связи приобретает принятие специального федерального закона, регулирующего лоббистскую деятельность в органах государственной власти.

Наличие специального аппарата лоббирования позволит фирмам и организациям бизнеса не только воздействовать в нужном направлении на законодательную и исполнительную власти, но и своевременно и адекватно реагировать на изменения в политике правительства.

Для придания российскому лоббизму цивилизованных форм необходимо укрепление всей государственной системы, формирование гражданского общества, что позволит создать институты, ограничивающие деятельность корпоративных монопольных структур рамками закона, сформировать системы социального партнерства, наладить современные и цивилизованные взаимоотношения бизнеса, государства и общества.

Уровень лоббирования предпринимателями своих интересов зависит от их принадлежности к двум основным группам: крупным или средним и малым представителям бизнеса. Естественно, что более агрессивно в этом отношении действуют первые, вторая группа (средние и малые предприниматели) в данной сфере самостоятельной активности не проявляет либо ограничивается лоббированием на местном уровне. С другой стороны, нельзя не отметить то, что эта категория бизнеса для отстаивания своих интересов использует ресурс различных предпринимательских объединений, достаточно энергично включаясь в их деятельность.

Соперничество интересов различных групп, корпораций, бизнесменов надо рассматривать как процесс выработки некоего баланса политических сил, действующих в рамках демократически регулируемой конкуренции. Государство при этом держит нейтралитет, осуществляя роль арбитра, обеспечивая примирение, взаимное приспособление всех соперничающих групп.

Обусловленный групповой природой общества, корпоративизмом, лоббизм, в свою очередь, динамизируется в зависимости от связей с государством, политикой. Свое отражение эта взаимозави-

[11] *Меньшенина Н. К.* Указ соч. С. 295.

симость находит в теории отношений государства и бизнеса, его политической и социальной ответственности, в концепциях и опыте социального партнерства. Лоббирование интересов бизнеса находится в тесной взаимосвязи с тем, что общество стремится осуществлять контроль за сферой бизнеса в целях минимизации ущерба, наносимого предпринимательством социальной и природной среде. Общество, осуществляя внешний контроль, заинтересовано в том, чтобы создать такой климат, такую среду для бизнеса, в которой его социальная ответственность становится выгодной. Наличие социальной и политической ответственности корпораций не только допустимо, но и важно для самого бизнеса: предприятия и организации морально ответственны за непосредственные и опосредованные результаты, прежде всего, своего труда. Кроме того, малый и крупный бизнес «способен содействовать развитию общества» и не только нести морально-политическую ответственность перед обществом в процессе борьбы за «максимизацию» прибыли, но и помимо этого помогать развитию социального благосостояния.

Теории социально-политической ответственности бизнеса и примыкающие к ним теории преследуют, в конечном счете, одни и те же цели:

– укрепление позиций крупного капитала в системе политической власти;
– усиление влияния транснациональных корпораций в современных условиях.

Утверждению отношений сотрудничества, а отсюда и трансформации лоббизма способствует практика социального партнерства, опирающаяся на четко отлаженный механизм взаимодействия участников производственного и политического процесса: трудящихся, предпринимателей и государства. Эффективность такого механизма в гражданском обществе основывается на целесообразном распределении прав и ответственности сторон за выработку и реализацию социально-экономической политики, за ее последствия.

А. А. Старовойтов



# ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ АДМИНИСТРАТИВНОЙ РЕФОРМЫ И НАУКИ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ



Анализируя ход осуществляемой в России административной реформы, вполне правомерно задаться вопросом о том, каково влияние управленческих наук (и, прежде всего, науки административного права) на ее осуществление. Какие взаимосвязи здесь просматриваются? Создают ли они необходимый теоретический фундамент, на котором выстраиваются все осуществляемые в системе государственного управления изменения? Ясно, что для ответа на эти вопросы следует дать, во-первых, общую оценку современного состояния науки административного права, во-вторых, выделить те проблемы, которые сегодня требуют особого внимания административистов. Но прежде всего представляется необходимым обратить внимание на два аспекта, которые в настоящее время оказались в числе имеющих первостепенное значение и которые нельзя не учитывать в проводимых исследованиях.

Первый связан с весьма интересным и неожиданным феноменом и опровергает распространенное мнение о том, что «международной конвергенции идей в области государственного управления практически не происходит»[1]. Выскажем убеждение в том, что практика административных реформ демонстрирует как раз обратное. Можно говорить о различиях в стартовых условиях, определяемых необходимостью изменения политической системы и создания адекватной системы государственного управления (Россия, Болгария и др.) либо реформирования в условиях стабильности, что не связано с фундаментальными изменениями в государственном устройстве (Франция, Англия и др.); можно говорить о различиях в масштабах, интенсивности и глубине осуществляемых изменений, последовательности (этапности) и решительности действий правительств по их проведению; достигнутых результатах. Что же касается упомянутой

СТАРОВОЙТОВ
Александр Александрович — доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой административного права, декан юридического факультета Северо-Западной академии государственной службы.

[1] *Меннинг Н., Парисон Н.* Реформа государственного управления. Международный опыт. — М., 2003. С. 24.

выше конвергенции, то надо иметь сильное желание не заметить, что взаимопроникновение явно проявляется в своем содержательно-методологическом аспекте, принизывающем соответствующие стратегические документы, какую бы страну мы ни взяли. Все они наглядно демонстрируют единство целей подобных реформ — создание компактной, гибкой и эффективной системы государственного управления; общность направлений реформирования (касается ли это уменьшения вмешательства государства в экономическую сферу, снижения затрат на содержание государственного аппарата, изменения взаимоотношений государства и общества в соответствии с концепцией «сервисного государства», поворота в сторону развития человеческих ресурсов либо передачи на низший уровень управления многих вопросов социальной политики и т. д.)[2]. Значение данного аспекта для практики реформирования состоит в повышении ценности накопленного опыта.

Второй аспект связан с распространением идей «нового государственного менеджеризма». Как известно, основная цель привнесения в государственное управление менеджериальных идей заключалась в преодолении присущей ему бюрократической иерархичности. Поэтому реформа управления предусматривает децентрализацию и деконцентрацию структур и функций, создание множества новых агентств, обладающих большей свободой, чем прежние государственные организации. На первый план выдвигается задача, связанная с изменением соотношения различных уровней власти (федеральной, региональной и муниципальной), с переносом акцентов на местное самоуправление. Суть всех замыслов — покончить с неэффективностью крупного бюрократического аппарата и иерархизацией традиционного государства. Это весьма трудная задача для российского чиновничества, которому придется технологически обеспечивать перестройку государственного управления по таким направлениям, как выражение интересов населения и подотчетность; политическая стабильность; качество услуг государства; власть закона; борьба с коррупцией. Готовность воспринять эти задачи и способность их решить является главным условием успеха реформ и требует своего научного обеспечения и организационной поддержки.

Теперь о науке административного права. Как она реагирует на новые вызовы времени, какие проблемы здесь обозначились и требуют своего первоочередного разрешения?

Науку административного права нередко упрекают в описательности, отставании от реальных процессов, происходящих в системе

---

[2] *Меннинг Н., Парисон Н.* Указ. соч. С. 35.

исполнительной власти и обществе в целом. В определенной мере с этим утверждением можно согласиться, если бы не два обстоятельства. Во-первых, большая доля дескриптивности обусловлена природой предмета исследования, в качестве которого выступает исполнительная деятельность в государстве. Во-вторых, сами органы исполнительной власти не проявляют соответствующей заинтересованности (внутреннего и внешнего свойства) в стимулировании научно-исследовательской работы, связанной с изучением и формированием нормативных начал исполнительной власти, признании их широких интегрирующих свойств.

В итоге современная парадигма развития административно-правовой теории более нацелена на разрешение отдельно взятых вопросов, выдвигаемых практикой государственного управления, чем на разработку и уточнение понятийного аппарата, формирование теоретической основы для развития конкретных административно-правовых институтов, совершенствование административно-правовых средств регулирования управленческих отношений и поддержания общественного порядка, адекватных современным реалиям. Слабое взаимодействие практики с теорией и приводит к возникновению теоретических лакун, которые практика заполняет в меру собственных представлений.

Некоторые из них достаточно ярко высветила проводимая административная реформа, актуализирующая, на наш взгляд, задачу совершенствования такой базовой отрасли публичного права, каким является право административное. Правда, об этом можно говорить только с точки зрения ее практической составляющей, поскольку должной теоретико-концептуальной основы осуществления административной реформы еще не выработано. Вывод ведущих российских административистов о том, что административная реформа является уравнением с большим числом неизвестных, не так уж далек от истины[3].

К примеру, осуществленная на федеральном уровне и в некоторых субъектах Федерации «функциональная специализация» вопреки ожиданиям резко усилила степень бюрократизации: при внешнем сокращении видов органов исполнительной власти (а не их количества) увеличено число уровней иерархии, усложнена дифференциация структурных элементов и в большей степени формализовано их поведение. Снижение потребности во внутренней координации объективно влечет усиление потребности во внешней координации с более широким использованием систем контроля и

[3] *Бачило И. Л.* Информационные проблемы в сфере государственного управления // Информационные проблемы в сфере административной реформы. — М., 2005. С. 17.

планирования, к которым большинство органов оказалось не готово. Степень конфликтности, включающая борьбу с другими органами за компетенцию и политическое влияние, повысилась. Немаловажно и то, что создание сложных управляющих структур по типу «орган в органе» лишает исполнительный орган необходимой «конкретики действий», еще больше запутывая взаимоотношения. Получается, что одни вырабатывают государственную политику, но реально ничем не управляют, другие, управляя, не имеют право издавать нормативные акты, осуществлять контроль и т. д.

Административное право традиционно и обоснованно рассматривается как право государственного управления. Это юридическая форма, модель управления. Но эта модель может способствовать развитию государственного управления, а может и тормозить его, искусственно создавая непреодолимые преграды. Видимо, мы имеем дело с последним. Столь жесткое разграничение части управленческих функций органов исполнительной власти, искусственное вырывание их из общего ряда и жесткое обособление создало функциональные лакуны, восполнить которые пока нечем. Функции, как и следовало, потянули за собой полномочия. Управление зашло в тупик.

Вместе с тем сегодня мы можем говорить о новом этапе реформирования федеральных органов исполнительной власти. С формированием нового Правительства РФ, появлением государственных комитетов, увеличением числа федеральных органов исполнительной власти, подведомственных непосредственно Правительству РФ, проявились новые тенденции, которые позволяют сделать вывод о том, что формируется новая система управления — функционально-отраслевая. Вместе с тем организационные импровизации не затрагивают самих теоретических основ функционирования всей вертикали исполнительной власти, усиления взаимодействия федеральных и региональных органов исполнительной власти в процессе организации государственного управления, повышения роли административного законодательства в общей системе правового регулирования.

К примеру, в научной и учебной литературе по конституционному и административному праву доминирует критическое отношение к самой возможности использования такого понятия, как «система исполнительной власти субъектов Федерации»[4], взамен которого

[4] В научной литературе последних лет понятие «система исполнительной власти субъекта Федерации» встречается все чаще. К примеру, его используют авторы коллективной монографии «Исполнительная власти в России: теория и практика ее осуществления» под ред. А. И. Бобылева, вышедшей к 200-летию становления исполнительной власти в России. Но есть и другая позиция. В частности, признает тот факт, что Конституция Российской Федерации фактически закрепила две системы органов исполнительной власти и этим ограничивается Н. Ю. Хаманева.

предлагается дефиниция «органы исполнительной власти субъекта Федерации». Подобный подход не может не вызывать известной неудовлетворенности, поскольку ставит под сомнение саму возможность включения данного понятия в систему науки административного права. Видится он нам непродуктивным и потому, что не только не наделяет исследователя необходимым инструментарием, но и ограничивает возможности проведения научных исследований, уводя из поля зрения элемент самостоятельности в функционировании региональной подсистемы, ее элементов и возникающих при этом связей.

Убеждены, что признание и введение в научный оборот понятия «система исполнительной власти субъекта Федерации» позволит точнее раскрыть и охарактеризовать системность и пространственную организацию исполнительной власти в Российской Федерации, будет способствовать более детальной разработке вопросов обеспечения связей, возникающих между двумя уровнями государственной власти и местным самоуправлением по вертикали и с иными органами государственной власти по горизонтали, и не разрушит ее конституционного единства.

От этого зависит и успех в исследовании такой административно-правовой категории, как «организация» и «деятельность» органов исполнительной власти. Подобное исследование должно способствовать не только уточнению понятийного аппарата административного права, его расширению, но и совершенствованию целостности и системности административно-правовых знаний и их более адекватному отражению в действующем законодательстве, в организации учебного процесса. Впрочем, проблема эта носит междисциплинарный характер. По справедливому замечанию А. В. Воронкова, ситуация в административном праве «...напоминает положение дел в конституционном и муниципальном праве, где в настоящее время имеет место отсутствие ясности в используемых в законодательстве категориях». Выскажем убеждение в том, что проблема понятийного аппарата, определений, терминологии должна находиться в центре внимания наших ученых и практиков, что, в конечном счете, будет способствовать «теоретической чистоте» административной реформы.

Особое внимание следует уделить учению об организационно-правовых формах органов исполнительной власти, а точнее, его полному отсутствию[5], вследствие чего принимаемые решения но-

---

См.: *Хаманева Н. Ю.* Перспективы развития науки административного права // Административное и информационное право (состояние и перспективы развития). — М., 2003. С. 5.

[5] Под организационно-правовой формой следует понимать установленный государством способ учреждения органа исполнительной власти, определяющий

сят спонтанный характер. Складывается весьма парадоксальная ситуация. Если в гражданском праве этот вопрос применительно к коммерческим и некоммерческим организациям достаточно подробно урегулирован ГК РФ, то в административном праве проблемы организационно-правовых форм органов исполнительной власти в силу ряда причин до сих пор остаются белым пятном. Что же касается научной и учебной литературы, то большинство авторов предпочитают оперировать понятием «вид органа исполнительной власти»[6] и этим ограничиваются.

Нет ясности в вопросах их создания и ликвидации. Отсутствие установленного единообразного порядка учреждения органов государственной власти, терминологической ясности только способствует распространению политико-организационных импровизаций. В официальных документах органы исполнительной власти то *создаются*, то *учреждаются*, то *упраздняются*, то *ликвидируются*.

Из-за отсутствия процедур реорганизации и ликвидации органов исполнительной власти в практике административно-правового регулирования широко применяются процедуры, используемые в гражданском праве для реорганизации и ликвидации предприятий и организаций. Подобное положение видится нам абсурдным, поскольку легализует применение норм частного права в публично-правовых отношениях. Вследствие этого административно-правовой режим, «как общий режим публичного администрирования, не становится общим режимом деятельности органов исполнительной власти, с неизбежностью порождая неоднозначность судебной практики»[7].

Представляется, что здесь нельзя игнорировать важнейшую теоретическую аксиому, заключающуюся в том, что предмет и метод

---

правовое положение, внутреннюю организацию и содержание его деятельности. При помощи организационно-правовой формы институируется орган исполнительной власти, предопределяется его вид. См.: *Старовойтов А. А.* Правовое регулирование организации и деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации Северо-Западного федерального округа (проблемы теории и практики). — СПб., 2006. С. 137.

6 Например, Административное право / Под ред. Ю. М. Козлова и Л. Л. Попова. Глава VI «Виды органов исполнительной власти». — М., 1999. С. 151–156.

7 По справедливому замечанию С. Д. Хазанова, суды при разрешении споров с участием органов исполнительной власти не спешат констатировать административно-правовую природу рассматриваемых правоотношений, начиная анализ ситуаций с рассмотрения гражданской правосубъектности органа исполнительной власти. См.: *Хазанов С. Д.* Административно-правовое регулирование деятельности органов исполнительной власти // История становления и современное состояние исполнительной власти в России. — М., 2003. С. 32.

правового регулирования в гражданском праве и административном праве совершенно не совпадают. По меткому замечанию О. С. Иоффе, «если бы методы регулирования различных правовых отраслей, в частности методы регулирования гражданского и административного права, ничем не отличались друг от друга, то отпала бы необходимость в самостоятельном существовании обеих отраслей»[8].

Никак нельзя не принимать в расчет и тот факт, что статус субъектов административного правоотношения по своему правовому содержанию принципиально отличается от гражданско-правового, поскольку в первом обязательными элементами являются отношения власти и подчинения, чего не может быть во втором. Учреждение органа исполнительной власти есть административное правоотношение, в процессе которого государство или субъект Федерации законом или через уполномоченный орган исполнительной власти совершают односторонне-властные организационно-управленческие действия, выступая по отношению к учреждаемому органу как носители высшей власти, порождая отношения повеления — подчинения. Выступая от лица государства и по его поручению, они прогнозируют, оценивают и решают вопросы целесообразности и обоснованности этих действий, что впоследствии не может быть предметом судебного разбирательства. И хотя учреждаемый орган также является носителем публичной власти (иным по своей природе он просто не может быть), именно из действий по его учреждению вытекает правовая основа последующей юридической подчиненности учрежденного органа органу, его учредившему.

С сожалением констатируем, что вынужденное применение норм гражданского права в административных правоотношениях свидетельствует не только о слабости административного и административно-процессуального права, так и не сумевших выработать собственные процедуры создания, реорганизации и ликвидации органов исполнительной власти, но и об отсутствии заинтересованности самих органов исполнительной власти инициировать поиск решения указанных проблем. Впечатление такое, что (осознанно или неосознанно) они на всякий случай оставляют за собой более широкий простор для возможного «оперативного» реагирования по собственному усмотрению.

Но что особенно настораживает, так это публикации, призывающие к своеобразному симбиозу административного права с иными отраслями российского права в правовом регулировании деятельности органов исполнительной власти по причине «ее разно-

[8] *Иоффе О. С.* Правоотношения по советскому гражданскому праву // О. С. Иоффе. Избран. труды. — СПб., 2003. С. 62.

характерности, а также в связи с недифференцированностью публично-правовых и частноправовых средств, актов, институтов»[9]. Специально подчеркнем (хотя выше об этом уже заявлялось), что парадигма дальнейшего развития нам видится совершенно иной. Ее особенность — в вытеснении частноправовых средств из сферы публично-правового регулирования. Не совершенствование сложившегося на практике юридического паллиатива, состоящего из причудливой смеси норм «большинства отраслей российского законодательства», — эту ситуацию надо признать пройденным этапом — а формирование надежной самостоятельной административно-правовой основы функционирования такого важнейшего государственно-правового института, каким является организация и деятельность органов исполнительной власти — вот цель, которая должна стать в центре научных исследований и законотворческой работы государства на ближайший период.

Для упорядочения рассматриваемых отношений нужен федеральный закон об органах исполнительной власти, закрепляющий не только их основные организационно-правовые формы, но и всю систему исполнительной власти, принципы ее организации и функционирования, взаимоотношений с другими ветвями государственной власти и местным самоуправлением. Принятие такого закона следует рассматривать как обязанность федерального законодателя, вытекающая из содержания п. «н» ст. 72 Конституции Российской Федерации. Аналогичные правовые акты должны быть приняты и в субъектах Федерации.

Что же касается первоочередных направлений научных исследований, могущих быть полезными для управленческой практики и способствующих углублению содержания административной реформы, то среди них можно выделить следующие:

1. Анализ системных взаимосвязей, возникающих между федеральными и региональными органами исполнительной власти в процессе государственного управления. Это поможет точнее раскрыть и охарактеризовать системность и пространственную организацию исполнительной власти в Российской Федерации и в ее субъектах, поможет более детально разработать вопросы обеспечения вертикальных и горизонтальных связей (объединяющих и разграничивающих) между системой и ее региональными подсистемами. Последнее имеет необычайно важное методологическое значение, поскольку система исполнительной власти субъекта Федерации в системных взаимосвязях проявляет свою двойственную природу,

[9] *Хазанов С. Д.* Указ соч. С. 32–33.

функционируя не только как подсистема единой системы исполнительной власти в Российской Федерации, но и как подсистема в системе органов государственной власти субъекта Федерации, о чем говорится, в частности, в п. 1 ст. 77 Конституции Российской Федерации. Помимо этого ей характерны взаимосвязи с аналогичными системами исполнительной власти других субъектов Федерации, развивающейся системой местного самоуправления и соответствующими органами исполнительной власти зарубежных государств.

2. Изучение и анализ правовых режимов, в рамках которых развиваются многообразные управленческие правоотношения, функционируют органы исполнительной власти, с учетом модернизации их юридических параметров и административных процедур, приведение их в соответствие с целями административной реформы. При этом уточнение правового статуса органов исполнительной власти, их компетенции, форм и методов деятельности необходимо соотносить с правами граждан, вырабатывая для опосредования возникающих взаимоотношений административно-правовые процедуры, подкрепленные соответствующими нормативами, способными сформировать четкий режим для деятельности государственных служащих в их взаимоотношениях с населением, определить критерии эффективности чиновничьего труда и конкретные формы их ответственности перед государством, гражданами, физическим и юридическими лицами.
3. Поиск оптимального сочетания таких средств правового регулирования государственной управленческой деятельности, как административный закон и подзаконный акт. Признание доминирующей роли законов не умаляет роли многообразных по форме подзаконных управленческих актов, их существование — объективная необходимость. Вместе с тем должна проявляться тенденция сокращения избыточного ведомственного оперативно-распорядительного регулирования (особенно когда это затрагивает права граждан, хозяйствующих субъектов) и перехода к общерегулирующему воздействию. Закон должен стать реальной юридической основой всей административной деятельности в государстве и одновременно защитой ее самой от необоснованных политических импровизаций, средством обеспечения стабильности функционирования исполнительной власти на всех уровнях.
4. Ревизия административных актов, регламентирующих вопросы взаимодействия федеральных и региональных органов исполнительной власти в процессе административной ре-

формы. При этом особое внимание должно быть уделено формированию понятного механизма взаимоотношений, наведения порядка и рационального использования ресурсов государственного управления (межбюджетные отношения, информационная политика, правовая дисциплина, связь с населением и др.).

Пока не упущено время, следует срочно готовить нормативную базу и методические рекомендации, обеспечивающие более интенсивный перенос административной реформы на региональный уровень, учитывая ошибки, допущенные в период реформирования федеральных органов исполнительной власти; разработать необходимые модельные акты с целью оказания региональным органам исполнительной власти реальной помощи в этом процессе, одновременно не пуская ее на самотек. Было бы чрезвычайно полезным создание механизма согласительного процесса, который мог бы функционировать на уровне полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах, с тем чтобы обеспечить учет мнения законодательных и исполнительных органов государственной власти субъектов Федерации и выработать соответствующие предложения, учитывая социально-экономическую и политико-правовую специфику российских регионов.

По нашему мнению, реализация указанных выше предложений могла бы способствовать усилению взаимосвязи административной реформы с наукой административного права, а также выработке мер эффективной государственной административной политики.

В. П. Журавлев



# МОЛОДЕЖЬ И ВЫБОРЫ — ВЗАИМНЫЙ ИНТЕРЕС

В начале 2008 г. Северо-Западной академией государственной службы (кафедрой социологии и социальной работы) совместно с Избирательной комиссией Ленинградской области проводилось социологическое исследование проблем избирательной активности молодежи Ленинградской области. Целью этого исследования являлось выяснение отношения молодежи к участию в президентских выборах, определение электоральных предпочтений молодых людей, прогноз явки на избирательные участки.

Избирательная комиссия Ленинградской области проводит социологические исследования по вопросам участия молодежи в выборах с 2005 г. Как показывает практика, такие опросы являются эффективной формой работы с избирателями. Они позволяют не только определить, насколько избиратели информированы о кандидатах на ту или иную выборную должность, об избирательном процессе в целом, но и оценить эффективность нашей работы в области правового просвещения избирателей, повышения активности молодежи на выборах.

Последний опрос проводился в 18 муниципальных районах и городском округе Ленинградской области. В нем приняли участие почти 1300 человек — молодые люди в возрасте от 18 до 30 лет. Среди молодых людей, участвовавших в исследовании, подавляющее большинство (более 77%) живут в городах Ленинградской области, студентами вузов являются более 40% участников опроса, каждый третий совмещает учебу с работой, представлена также и работающая молодежь (более 15%).

Исследование проводилось методом анкетного опроса. В анкете содержались вопросы не только об отношении молодежи к выборам, кандидатам, но и вопросы об удовлетворенности своим социальным положением, о проблемах и жизненных приоритетах молодых людей и т. п., так как очень часто желание или нежелание участвовать в избирательном процессе обусловлено именно степенью удовлетворенности человека окружающими условиями, социально-экономическими и политическими процессами, происходящими в обществе.

Например, судя по ответам на вопрос «Насколько Вас удовлетворяет деятельность Президента Российской Федерации?», можно сделать вывод, что среди полностью удовлетворенных работой ранее действовавшего Президента России преобладают лица со средним материальным достатком, студенты

ЖУРАВЛЕВ
Владимир Павлович — кандидат юридических наук, председатель Избирательной комиссии Ленинградской области (Санкт-Петербург).

вузов, женщины и поселковая молодежь. Возможно, что высокое доверие его работе является одним из факторов, который оказал положительное влияние на отношение молодежи к кандидату Д. А. Медведеву и на желание участвовать в выборах в целом.

При этом минимальная доля полностью удовлетворенных работой ранее действовавшего Президента наблюдается, в том числе, среди безработной молодежи и лиц с низким материальным достатком. Значительная степень неудовлетворенности молодежи своим социальным положением и работой государственных органов обусловлена, прежде всего, нерешенностью социальных и личных проблем (здоровье, образование, жилье и др.).

Как показало исследование, наиболее популярным источником информации, откуда молодежь черпает сведения о кандидатах на должность Президента РФ, является телевидение и радио, второй по популярности источник — глобальная сеть Интернет, кроме того, источником информации служат родственники и друзья, коллеги, общероссийские газеты, журналы и др.

На вопрос «Намерены ли Вы участвовать в марте 2008 г. в выборах Президента Российской Федерации?» 58% опрошенных ответили «да»; 22,3% — «скорее да»; 5,7% — «скорее нет»; 10,4% — «нет». Между тем в ходе социологического исследования, которое проводилось осенью 2007 г., о своей готовности участвовать в выборах в качестве избирателей заявили только 50% опрошенных, а в 2005 г. эта цифра составляла лишь 35%.

Портрет молодого человека, который готов проявить наибольшую политическую активность (принять участие в выборах) выглядит следующим образом: это молодой человек (мужчина или женщина) в возрасте 26–30 лет, проживающий в городе, совмещающий работу с учебой и имеющий средний материальный достаток. Также полученные результаты показывали, что явным лидером среди кандидатов на должность Президента России является Д. А. Медведев (74%). Далее следуют В. В. Жириновский (9,6%), Г. А. Зюганов (5,8%), А. В. Богданов (3,2%).

Молодой потенциальный избиратель, который на вопрос об участии в выборах ответил, что участвовать в них не будет (скорее не будет) — это, как правило, неработающий молодой человек в возрасте до 20 лет с низким материальным достатком (таковых оказалось 16%). Основными причинами подобного решения были названы следующие: «мой голос не повлияет на результаты выборов» (35,7%); «выборы будут недемократичными» (16,5%); «мой жизненный принцип — не участвовать в подобных мероприятиях» (11%); «нет времени» (4,4%); «кандидаты не симпатичны» (2,6%); другие причины (8,7%).

В целом материалы исследования свидетельствуют о тенденции к усилению общественно-политической активности молодежи. Политическая активность молодежи в целом связана, в первую

очередь, со стремлением участвовать в социально-политических процессах, отстаивая и реализуя свои права, потребности и интересы. Свидетельством тому служит тот факт, что каждый пятый респондент считает политику важной личностной ценностью. Тем самым политика превращается в значимый внутренний мотив электорального поведения. Исследование предоставило нам важную дополнительную информацию о том, почему некоторая часть молодежи не участвует в выборах, какие источники информации наиболее эффективны в работе по повышению правовой культуры и активности молодежи на выборах. С помощью этой информации мы сможем совершенствовать свою работу с молодыми избирателями.

Итоги прошедших выборов Президента Российской Федерации отчасти подтвердили результаты исследования и показали, что молодежь проявляет интерес к общественно-политическим процессам, происходящим в обществе, а участие в выборах становится для нее еще одной возможностью заявить о себе, высказать свое мнение. Полагаю, что рост активности молодых граждан в ходе выборов стал в значительной мере результатом широкомасштабной, целенаправленной информационно-разъяснительной деятельности, работы по повышению правовой культуры молодых избирателей, проводимой в Ленинградской области.

По итогам избирательных кампаний последних лет можно судить об изменении активности избирателей Ленинградской области.

Так, в 2005 г. в Ленинградской области прошли выборы в органы местного самоуправления, в которых приняло участие всего 28% избирателей. В выборах депутатов Законодательного собрания Ленинградской области в 2007 г. участвовали 31,4% избирателей (практически на уровне выборов депутатов Законодательного собрания области в 2001 г.). Причем на выборах в органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления практически повсеместно активность избирателей ниже по сравнению с федеральными избирательными кампаниями. Что касается молодежи, то в 2005 г. на муниципальных выборах процент проголосовавших 18–19-летних избирателей составлял 19,9%, 20–29-летних — 13,6%. В 2007 г. на выборах в Законодательное собрание Ленинградской области активность 18–19-летних избирателей составляла уже 28,2%, а 20–29-летних — 17,6%.

2 декабря 2007 г., в день выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, на избирательные участки пришли 53,63% избирателей Ленинградской области, что превышает показатель явки избирателей на аналогичных выборах в 2003 г. (46,7%). В выборах Президента Российской Федерации, состоявшихся 2 марта 2008 г., приняли участие 63,6% избирателей Ленинградской области, в то время как на

президентских выборах в 2004 г. явка составила 57,98%.

Молодежь Ленинградской области весьма активно проявила себя в ходе последних федеральных избирательных компаний. В Ленинградской области в выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации пятого созыва приняли участие 35,86% избирателей (от числа включенных в списки молодых избирателей) в возрасте от 18 до 30 лет. На выборах Президента России электоральная активность этой возрастной группы значительно возросла и составила уже 45,5% (от числа включенных в списки молодых избирателей).

Такой положительный эффект оказался достижимым в том числе благодаря просветительской работе среди избирателей. Специалисты Избирательной комиссии Ленинградской области стремятся к тому, чтобы избиратели знали свои права, хорошо представляли основные элементы избирательных процедур, интересовались избирательным процессом и на выборах сознательно проявляли свое предпочтение, делая отметку в избирательном бюллетене.

Работа с молодыми и будущими избирателями проводится Леноблизбиркомом во взаимодействии с комитетом по физической культуре, спорту, туризму и молодежной политике, комитетом общего и профессионального образования Ленинградской области и Межрегиональной общественной организацией «Общество “Знание” Санкт-Петербурга и Ленинградской области», с которой в 2005 г. заключено Соглашение о сотрудничестве, а также с «Межрегиональным центром правовой культуры участников выборов». Кроме того, Леноблизбирком действует в тесном сотрудничестве со многими высшими учебными заведениями, осуществляющими свою деятельность на территории Ленинградской области, среди которых Санкт-Петербургский институт внешнеэкономических связей, экономики и права, Северо-Западная академия государственной службы, Ленинградский областной университет им. А. С. Пушкина, Ленинградский областной институт экономики и финансов, Крестьянский государственный университет им. Кирилла и Мефодия. Проводятся студенческие научные конференции, в том числе на базе Юридического института Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации и Северо-Западного филиала Российской академии правосудия.

Многие мероприятия с участием молодежи стали хорошей традицией. С каждым годом в них принимают участие все больше молодых людей.

Леноблизбирком является инициатором и постоянным организатором олимпиады среди школьников и учащихся профессиональных училищ и лицеев по избирательному праву, которая уже 10 лет проводится на базе Ленинградского областного института развития образования. В четвертый раз проводится конкурс среди студентов

высших учебных заведений Ленинградской области, филиалов других высших учебных заведений, расположенных на территории Ленинградской области, на лучшую работу по вопросам избирательного права и избирательного процесса.

В ходе подготовки к последним федеральным избирательным кампаниям Леноблизбиркомом использовались новые формы работы с молодыми избирателями: конкурсы творческих работ учащейся и студенческой молодежи Ленинградской области «Что я жду от выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации пятого созыва?» и «Что я жду от выборов Президента Российской Федерации»; виртуальная интернет-олимпиада по избирательному праву.

Избирательной комиссией подготовлена и организована работа передвижной выставки «100-летие парламентаризма в России» и «80 лет избирательному процессу в Ленинградской области». При подготовке выставки использовались материалы Центрального государственного архива Санкт-Петербурга и Центрального государственного архива кино- фото-, фонодокументов Санкт-Петербурга. Большинство из них использовалось впервые. Представленные фотографии и документы отражают не только организацию избирательного процесса, характерную для страны в целом в соответствующий период, но и особенности, характерные для избирательного процесса на территории Ленинградской области. Также была подготовлена выставка «Институт президентства в России». Выставки, которые посетили более 8000 человек, были представлены во всех муниципальных районах и городском округе Ленинградской области.

По предложению ЦИК России в третье воскресенье февраля во многих регионах нашей страны отмечается День молодого избирателя. В Ленинградской области в рамках Дня молодого избирателя был проведен ряд мероприятий на областном уровне и в муниципальных образованиях.

Так, Избирательная комиссия Ленинградской области совместно с Законодательным собранием и молодежным студенческим активом провела совместный круглый стол «Молодежь и выборы», на котором прошел обмен мнениями по вопросам участия молодежи в выборах, состоялась деловая игра «Моя гражданская позиция».

В Таврическом дворце в феврале 2008 г. прошел форум молодежи Ленинградской области «Молодежь выбирает Президента России». В этом молодежном празднике приняли участие председатель Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации С. Миронов, председатель Центральной избирательной комиссии РФ В. Чуров, губернатор Ленинградской области В. Сердюков, члены Леноблизбиркома и территориальных избирательных комиссий, специалисты в области избирательного права, представители молодежных общественных организаций и учебных заведений нашей области. Итогом

форума стало принятие предложений в адрес государственных органов по активизации работы с молодыми избирателями и обращения в адрес молодежи Ленинградской области в связи с выборами Президента России 2 марта 2008 г.

В целях разъяснения молодежи избирательного законодательства Леноблизбирком выпускает разнообразные печатные информационные материалы.

При участии лидеров молодежных общественных объединений, студентов, старшеклассников, работающей молодежи Ленинградской области, специалистов по молодежной политике проводятся познавательные семинары, дискуссии, где обсуждаются пути повышения электоральной активности молодежи. Регулярно проводятся занятия областной Школы молодого избирателя, в каждом занятии принимают участие от 100 до 150 человек. Кроме того, проводятся выездные межрайонные заседания Школы, в ходе которых также организуются тренинги, деловые игры, посвященные избирательному процессу.

Леноблизбирком совместно с комитетом по физической культуре, спорту, туризму и молодежной политике Ленинградской области, территориальными избирательными комиссиями, администрациями муниципальных образований организует работу клубов молодых избирателей, которые созданы и действуют в 12 муниципальных районах. В работе по правовому просвещению молодых избирателей, повышению их активности на выборах Избирательная комиссия Ленинградской области активно взаимодействует с областными и муниципальными средствами массовой информации.

Информация о работе Избирательной комиссии Ленинградской области доступна в Интернете. На сайте размещаются текущие новости комиссии, информация о подготовке и проведении выборов, нормативные акты, регулирующие проведение выборов, в том числе постановления комиссии, планы работы, материалы о мероприятиях, проводимых в рамках повышения правовой культуры участников выборов, материалы выставок и иная информация. В период последних федеральных избирательных кампаний сайт посетило более 3000 человек.

Одной из важнейших задач перед новым электоральным циклом является задача правового воспитания участников избирательного процесса, повышение доверия к избирательной системе, работе избирательных комиссий. Кроме того, необходимо продолжать работу в доказавших свою эффективность в Ленинградской области формах и внедрять новые инновационные формы работы с участниками избирательного процесса.

В. А. Овчинников, С. С. Таровик



# СОВРЕМЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПРИНЦИПА РАВЕНСТВА В РОССИЙСКОМ ИЗБИРАТЕЛЬНОМ ПРАВЕ

Реализация принципа равенства в сфере избирательного права России основана на нормах Конституции России[1], Федерального закона Российской Федерации «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ»[2], международного права и международных договоров России[3] и означает «формальное равенство или формально равную свободу членов общества»[4]. Однако несмотря на законодательное закрепление указанного принципа, нельзя не согласиться с мнением исследователя Б. Н. Топорнина, считающего, что «требование равенства является в политическом отношении самым щекотливым и проблематичным принципом выборов»[5].

Традиционно в качестве главной конституционной основы принципа равенства[6] рассматривается ст. 6 (ч. 1, 2) Конституции РФ, означающая, что гражданство России является единым и равным независимо от оснований приобрете-

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

ТАРОВИК
Светлана Сергеевна — аспирант Северо-Западной академии государственной службы.

1 Конституция РФ от 12 декабря 1993 г. // Российская газета. 1993. 25 декабря. № 237.

2 Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ» от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ // Собрание Законодательства РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.

3 Международный пакт «О гражданских и политических правах» от 19 декабря 1966 г. // Ведомости Верховного Совета СССР. 1976. № 17 (1831). Ст. 291.

4 *Четвернин В. А. [и др.].* Проблемный комментарий к Конституции РФ. — М., 1997. С. 57.

5 *Топорнин Б. Н.* Государственное право Германии. — М., 1994. С. 136.

6 *Вешняков А. А. [и др.].* Научно-практический комментарий к Федеральному закону «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ». Ст. 3. — М., 2003; *Зиновьев А. В., Поляшова И. С.* Избирательная система России: теория, практика и перспективы. — СПб., 2003. С. 79; *Четвернин В. А. [и др.].* Указ. соч. С. 104.

ния, а каждый гражданин России обладает на ее территории всеми правами и свободами и несет равные обязанности, предусмотренные Конституцией РФ. Регулирование принципом равенства институтов выборов и референдума закреплено в смысле равенства общественных объединений перед законом в ст. 13 (ч. 4) Конституции РФ. Кроме того, ст. 19 Конституции РФ установлено, что «все равны перед законом и судом, государство гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств; запрещаются любые формы ограничения прав граждан по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности и предусматривается равенство прав и свобод и возможностей их реализации для мужчины и женщины». Таким образом, можно заключить, что в избирательном праве свойство обязательности и универсальности принципа равенства происходит от принципа равенства прав и свобод человека и гражданина, закрепленного конституционным правом. Однако необходимо отметить, что в Конституции России не предусмотрено специальной нормы, регулирующей принцип равного избирательного права, тогда как в отношении выборов Президента России в гл. 4, ст. 81, ч. 1 Конституции РФ рассматриваемый принцип равного избирательного права предусмотрен. Данная ситуация неоднозначно оценивается исследователями и не способствует выработке четкой правоприменительной практики: например, В. Е. Чиркин объясняет исчезновение отдельной главы в Конституции РФ «действием неодинаковых принципов избирательного права в отношении разных высших органов государства»[7], а Н. В. Варламова считает, что «даже если Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации будет избираться на непрямых выборах, открытым голосованием, то это не будет противоречить Конституции Российской Федерации»[8].

Принцип равенства закреплен и в Федеральном законе РФ «Об основных гарантиях...», в статьях 3 и 5: «гражданин Российской Федерации участвует в выборах и референдуме на основе равного избирательного права», и «на равных основаниях».

Здесь необходимо отметить, что Конституция России не содержит отдельной главы, регламентирующей

---

[7] *Чиркин В. Е.* Конституционное право: Россия и зарубежный опыт. — М., 1998. С. 54.

[8] *Варламова Н. В.* Российская Конституция: опыт трехмерной интерпретации. — М., 1996. С. 43.

принципы ее избирательной системы. Однако этот пробел частично восполнен положениями ст. 15 (ч. 4) Конституции России, установившими, что «общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры России являются составной частью ее правовой системы».

Таким образом, обобщив изложенное, можно заключить, что принцип равного избирательного права отражает одну из главных основ российской демократической избирательной системы. В данной связи необходимо отметить, что Федеральный конституционный суд Германии также «постоянно подчеркивал в своих решениях связь равных выборов с принципом демократии и вытекающее отсюда строгое применение принципа равенства выборов»[9]. Указанный принцип происходит от конституционного принципа равенства прав и свобод человека и гражданина, закрепленного в ст. 19 Конституции РФ, а также от избирательных стандартов, закрепленных в основных международно-правовых документах. Также необходимо отметить, что Конституция России, как федеративного государства, предусматривает осуществление равного избирательного права и права на участие в референдуме в полном объеме на территории всех без исключения субъектов Российской Федерации (в ст. 4, п. 2). Кроме того, реализация правового принципа равенства должна обеспечиваться как на этапе законотворчества, так и в процессе правоприменения в отношении и активного избирательного права, и пассивного избирательного права.

Здесь необходимо уточнить, что в российском избирательном законодательстве под равным активным избирательным правом (правом на участие в выборах, референдуме) принято понимать:

- наделение каждого избирателя равным количеством голосов с остальными избирателями в ходе избирательного процесса на соответствующих выборах;
- наличие равного «веса», т. е. юридической значимости каждого голоса в смысле его отражения в результатах проведения выборов (референдума);
- равенство правовых условий для реализации субъективного избирательного права на всех этапах избирательного процесса[10].

Поэтому некоторые формы голосования, предоставляющие отдельным категориям избирате-

---

[9] *Топорнин Б. Н.* Указ. соч. С. 136.

[10] На все 3 пункта ссылаются исследователи: *Зиновьев А. В., Поляшова И. С.* Указ. соч. С. 80; *Дмитриев Ю. А., Исраелян В. Б., Чудина С. Ю.* Избирательное право и процесс в РФ. — Иркутск, 2001. С. 126; *Туманова Л. В., Туманов М. А.* Избирательный процесс в Российской Федерации: социологические и политико-правовые аспекты. — М., 2004. С. 5; *Чиркин В. Е.* Сравнительное конституционное право. — М., 2002. С. 222; *Чиркин В. Е.* Конституционное право: Россия и зарубежный опыт.

лей возможность использовать большее число голосов по сравнению с другими избирателями на протяжении одних и тех же выборов или быть внесенными в списки избирателей одновременно на территории нескольких избирательных округов на одних и тех же выборах и вследствие чего принимать участие в голосовании на выборах в каждом из этих избирательных округов, являются недопустимыми (в качестве примера можно упомянуть форму голосования в виде «плюрального вотума»[11], т. е. «множественного голосования»). В целом, по мнению исследователей М. Ф. Чудакова[12] и Б. А. Страшуна[13], для современного избирательного права практика применения «плюрального вотума», существовавшего с XIX до середины XX вв., является большой редкостью. Обращаясь к международному опыту применения «плюрального вотума» для составления наиболее четкого представления о нем, следует обратить внимание на классическое его воплощение в Великобритании, где «на парламентских выборах дополнительные голоса предоставлялись до 1948 г. по месту нахождения недвижимой собственности избирателя (если она располагалась не по месту его жительства) и по месту нахождения университета, который окончил избиратель»[14].

Итак, положение Федерального закона РФ «Об основных гарантиях...» о «равных основаниях участия

---

С. 197–198; *Чудаков М. Ф.* Конституционное (государственное) право зарубежных стран. — Минск, 2001. С. 280; *Мишин А. А.* Конституционное (государственное) право зарубежных стран. — М., 1996. С. 132; *Чиркин В. Е.* Конституционное право зарубежных стран. — М., 1997. С. 197; *Страшун Б. А.* Конституционное (государственное) право зарубежных стран. — М., 2005. С. 427–428; *Баглай М. В.* Конституционное право РФ. — М., 2003. С. 392; *Козлова Е. И., Кутафин О. Е.* Конституционное право России. — М., 2004. С. 157; *Шумский И. Н.* Конституционное право России. — М., 1998. С. 83; *Авакьян С. А. [и др.]*. Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации. — М., 1999. С. 136–137; *Вешняков А. А. [и др.]*. Научно-практический комментарий к Федеральному закону «Об основных гарантиях...». Ст. 5. На первые 2 пункта ссылаются исследователи: *Топорнин Б. Н. [и др.]*. Сравнительное конституционное право. — М., 1996. С. 370. Только на второй пункт ссылается исследователь: *Зражевская Т. Д.* Проблема конституционного закрепления принципов избирательной системы Российской Федерации // Право и власть. 2001. № 1. С. 5. Только на третий пункт ссылается исследователь: *Топорнин Б. Н.* Государственное право Германии. С. 137.

11 *Страшун Б. А.* Указ. соч. С. 427; *Мишин А. А.* Указ. соч. С. 131; *Чиркин В. Е.* Конституционное право зарубежных стран. С. 198; *Чиркин В. Е.* Сравнительное конституционное право. С. 222; *Чудаков М. Ф.* Указ. соч. С. 280.

12 *Чудаков М. Ф.* Указ. соч. С. 280.

13 *Страшун Б. А.* Указ. соч. С. 428.

14 Там же; Об этом же: *Чудаков М. Ф.* Указ. соч. С. 280; *Чиркин В. Е.* Сравнительное конституционное право. С. 222–223; *Мишин А. А.* Указ. соч. С. 131; *Чиркин В. Е.* Конституционное право зарубежных стран. С. 198.

избирателей в выборах и референдумах» (ст. 5, п. 1), раскрывающее принцип равного избирательного права и права на участие в референдуме, означает равные правовые основания. В свою очередь равные правовые основания принято обеспечивать не только действующим российским законодательством, но и правоприменительной практикой в сферах активного и пассивного избирательного права РФ.

Кроме того, необходимо особо подчеркнуть, что согласно современному федеральному избирательному законодательству[15] разрешено проведение выборов депутатов законодательного органа государственной власти либо представительного органа местного самоуправления по мажоритарной системе избирательных округов с разным числом мандатов. Судебная практика в данной области представлена постановлением Конституционного Суда Российской Федерации, в котором, несмотря на признание несоответствующими Конституции России некоторых положений закона Оренбургской области, все же утверждается проведение выборов по избирательным округам с разным числом мандатов, с установлением обязательного обеспечения равноправия избирателей и закреплением за каждым избирателем равного количества голосов при проведении выборов[16]. В результате принятия указанного постановления в ФЗ РФ «Об основных гарантиях...» были внесены изменения в прежнюю формулировку ст. 5 в виде ее дополнения п. 2, в котором предусмотрено наличие у каждого избирателя равного числа голосов в случае проведения выборов по округам с разным числом мандатов, т. е. каждый избиратель имеет число голосов, которое обычно соответствует числу мандатов, установленному в избирательном округе с наименьшим числом мандатов, либо один голос[17]. Подводя итог, можно сделать вывод о механизме обеспечения реализации принципа равного избирательного права, при котором даже в случае различного числа мандатов в округах избиратели пользуются равным числом голосов — одним или несколькими, без каких-либо ограничений и привилегий по отношению к остальным избирателям.

---

[15] Федеральный закон «Об основных гарантиях...». Указ. акт. Ст. 5, п. 2.

[16] Постановление Конституционного Суда РФ «О признании не соответствующими Конституции РФ ч. 2 ст. 3 Закона Оренбургской области от 18 сентября 1997 г. “О выборах депутатов Законодательного собрания Оренбургской области” и Закона Оренбургской области от 18 сентября 1997 г. “Об утверждении схемы избирательных округов для проведения выборов депутатов Законодательного собрания Оренбургской области”» от 23 марта 2000 г. № 4-П // СЗ РФ. 2000. № 13. Ст. 1429.

[17] Федеральный закон «Об основных гарантиях...». Указ. акт. Ст. 5, п. 2.

Упомянутое условие равного количества голосов в ФЗ РФ «Об основных гарантиях...» предполагает, в первую очередь, что все избиратели, голосующие на одних выборах, по одной избирательной системе, по одним вопросам, вынесенным на референдум, в одном избирательном округе и избирающие один законодательный орган государственной власти или представительный орган местного самоуправления, имеют одинаковое, т. е. равное количество голосов. Исходя из обозначенных правил в ФЗ РФ «Об основных гарантиях...», в ходе избирательного процесса каждый избиратель обладает определенным количеством голосов, которое зависит от вида избирательной системы, применяемой в процессе выборов в какой-либо орган государственной власти или орган местного самоуправления.

Таким образом, следует рассмотреть несколько возможных вариантов проведения выборов:

– выборы проводятся по пропорциональной избирательной системе, предусмотрены открытые списки кандидатов. Это означает, что избиратель наделяется обязательно равным числом голосов для выражения своих предпочтений относительно кандидатур, предложенных в бюллетене[18], а также для выражения своего мнения по вынесенным на референдум вопросам (т. е. каждому вопросу референдума соответствует 1 голос избирателя)[19]. Таким образом, при реализации пропорциональной избирательной системы «принцип равенства проявляется в как можно большем учете голосов всех избирателей»[20], а «равными выборы являются в конечном счете лишь тогда, когда каждый голос обладает равным весом и равной ценностью; иными словами, голоса в равной мере учитываются при распределении мандатов»[21];
– выборы проводятся по мажоритарно-пропорциональной (смешанной) избирательной системе. Это означает, что каждый избиратель обладает чаще всего

---

[18] Например: Федеральный закон «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ» от 18 мая 2005 г. № 51-ФЗ. Ст. 3, п. 2; ст. 75, п. 6–9 // Российская газета. 2005. 24 мая. № 108; Закон Санкт-Петербурга «О выборах депутатов Законодательного собрания Санкт-Петербурга» от 15 июня 2005 г. № 252–35. Ст. 2, п. 1; ст. 50, п. 4–8 // Вестник Законодательного собрания Санкт-Петербурга. 2005. 29 сентября. № 9.

[19] Например: Федеральный Конституционный Закон РФ «О референдуме РФ» от 28 июня 2004 г. № 5-ФКЗ. Ст. 70, п. 2–3; ст. 74, п. 6–9 // Российская газета. 2004. 30 июня. № 137-д.

[20] *Теперик А. В.* Конституционные проблемы реформирования российской избирательной системы // Право и власть. 2001. № 1. С. 8.

[21] *Хессе К.* Основы конституционного права ФРГ. — М., 1981. С. 79–80.

двумя голосами (1 голос для кандидата по одномандатному избирательному округу и 1 голос для списка избирательного объединения)[22];

– выборы проводятся в одномандатном избирательном округе по мажоритарной избирательной системе. Это означает, что каждому избирателю предоставляется обычно для голосования 1 голос (для одного из зарегистрированных кандидатов)[23]. Таким образом, при реализации мажоритарной избирательной системы использован «единственный критерий — количество, однако оно не придает победившей точке зрения какой-то особой ценности, а это означает, что меньшинство, бесспорно обязанное подчиняться закону, может, несмотря ни на что, продолжать отстаивать свою точку зрения и после голосования, так как сам по себе факт его поражения никак не умаляет ее действительной ценности»[24];

– выборы проводятся по многомандатным избирательным округам. Это означает, что каждый избиратель обычно получает количество голосов в зависимости от количества мандатов в конкретном округе[25].

Обозначенное условие равного веса каждого голоса в избирательном процессе обеспечено правовыми нормами, закрепляющими в первую очередь примерное равенство одномандатных округов по количеству избирателей либо примерное равенство количества избирателей по отношению к одному депутатскому мандату в многомандатных, возможно, различных по количественному показателю, избирательных округах[26]. Целью данного правового регулирования является получение точных и полных результатов

---

22 Например: Областной закон Ленинградской области «О выборах депутатов Законодательного собрания Ленинградской области» от 01 августа 2006 г. № 77-оз. Ст. 3, п. 3; ст. 39, 43–44 // Вести. 2006. 25 ноября. № 135.

23 Например: Федеральный закон «О выборах президента РФ» от 10 января 2003 г. № 19-ФЗ. Ст. 4; ст. 69, п. 6–9; ст. 76, п. 3 // Российская газета. 2003. 16 января. № 6; Закон Санкт-Петербурга «О выборах депутатов муниципальных советов в Санкт-Петербурге» от 19 декабря 2003 г. № 734-110. Ст. 6; ст. 52; ст. 58, п. 2 // Вестник Законодательного собрания Санкт-Петербурга. 2004. 19 февраля. № 2.

24 *Демишель А., Демишель Ф., Пикемаль М.* Институты и власть во Франции: институционные формы государственно-монополистического капитализма. — М., 1977. С. 11.

25 Например: Закон Санкт-Петербурга «О выборах депутатов муниципальных советов в Санкт-Петербурге» от 19 декабря 2003 г. № 734-110. Ст. 6; ст. 52; ст. 58, п. 4 // Вестник Законодательного собрания Санкт-Петербурга. 2004. 19 февраля. № 2.

26 Федеральный закон «Об основных гарантиях...». Указ. акт. Ст. 18, п. 4.

голосования, максимально отражающих волю избирателей.

В качестве оснований для отклонения от средней нормы представительства возможно указать следующие: труднодоступность, отдаленность местности, компактность проживания коренных малочисленных народов на определенной местности[27]. Здесь будет уместно уточнить, что «спорным является не принцип равенства, а скорее его безоговорочное применение, точнее говоря, допустимость ограничения»[28]. Кроме того, в данном случае следует изучить международный опыт, представленный резолюцией, по предупреждению дискриминации и защите меньшинств принятой Подкомиссией ООН на четырнадцатой сессии, которая констатировала, что некоторые меры, предписываемые национальным законом, не должны считаться дискриминационными. К таким мерам указанный акт относит в том числе и «адекватное представительство какой-либо составной части населения страны»[29].

Однако согласно федеральному законодательству некоторые серьезные отклонения от приблизительного равенства округов все-таки возможны: например, указанные требования не соблюдаются в той части ФЗ РФ «Об основных гарантиях...», которая предусматривает обязательное образование не менее одного избирательного округа на территории каждого субъекта РФ на выборах депутатов Государственной Думы РФ, в том числе и избирательного округа, имеющего количество избирателей меньше единой нормы представительства в округе (ст. 18).

Отступление от принципа равного избирательного права предусмотрено также ФЗ РФ «Об основных гарантиях...» и в отношении выборов в одну из палат законодательного органа субъекта РФ (ст. 18 п. 6), в итоге которых по региональному законодательству возможно представительство от административно-территориальных единиц или муниципальных образований в одной из палат представительного органа субъекта РФ.

Кроме того, исследователь Воробьев Н. И. выражает сомнение относительно возможности реализации «гарантируемого государством конституционного равноправия граждан[30] независимо от принадлежности к общественным объединениям, т. е. политическим партиям, в условиях проведения выборов только по партийным спискам», «или все это — некая форма принуждения, запрещенная статьей тридцатой Конституции РФ, к вступлению

---

27 Там же. Пп. «а», «б».

28 *Топорнин Б. Н.* Государственное право Германии... С. 136.

29 Права человека и выборы. — Женева, 1995. С. 33–34.

30 Конституция РФ от 12 декабря 1993 г. Указ. акт. Ст. 19.

в политическую партию для участия в выборах»[31]. Поэтому, по мнению В. И. Лысенко, «простой переход в любой форме к избранию четырехсот пятидесяти депутатов ГД ФС РФ на пропорциональных началах в принципе антиконституционен»[32]. Аналогичное мнение высказал Е. И. Колюшин, указав, что «введение “чисто партийных” выборов влечет нарушение п. 3 ст. 55 Конституции РФ — установление дополнительного партийного ценза, фактически отсекающего от пассивного избирательного права всех беспартийных, то есть более 90% взрослых граждан страны»[33]. Необходимо отметить, что существует «популярный аргумент в пользу возможности ограничения основных прав и свобод для преодоления разрыва между Конституцией РФ и социально-правовой реальностью, который широко используется для обоснования реформы политической системы (переход к выбору депутатов ГД РФ только по партийным спискам)»[34]. В. В. Лапаева уточняет, что «к этому аргументу прибегают те сторонники реформы политической системы, которые признают, что реформа чревата ограничением конституционных прав граждан, вытекающих из принципа народовластия». Необходимо также отметить, что основные положительные черты пропорциональной избирательной системы сформулировал А. В. Теперик следующим образом: «Пропорциональная модель обеспечивает работоспособность парламента, его структурированность, способствует организационному социально-политическому оформлению российского общества, стимулирует формирование многопартийной системы»[35]. Вместе с тем В. В. Лапаева иначе оценивает ситуацию, считая, что «слишком большая доля депутатов, избираемых по общефедеральному округу (половина от общего состава ГД РФ), привела к излишней политизированности парламента, мешающей его нормальной деятельности как законодательного органа власти»[36].

---

31 *Воробьев Н. И.* Конституционность реформы избирательной системы // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 3. С. 3.

32 *Корня А.* Ради нижней палаты перестроят и верхнюю. // Независимая газета. 2004. 16 июня. С. 2.

33 *Колюшин Е. И.* Пропорциональная избирательная система на парламентских выборах в России: шаг вперед — два назад // Журнал о выборах. 2004. № 4. С. 36.

34 *Лапаева В. В.* Конституция РФ об основаниях и пределах ограничения прав и свобод человека и гражданина // Законодательство и экономика. 2005. № 1. С. 1.

35 *Теперик А. В.* Конституционные проблемы реформирования российской избирательной системы // Право и власть. 2001. № 1. С. 4.

36 *Лапаева В. В.* Как гарантировать избирательные права граждан // Независимая газета. 1997. 3 июня. С. 2.

Однако существует и другая точка зрения, заключающаяся в том, что «проведение выборов с элементами пропорциональной системы является несколько искусственным и, по меньшей мере, преждевременным до тех пор, пока реально не сложились политические партии и общественные движения»[37]. Применением пропорциональной избирательной системы в условиях неразвитости многопартийности был заинтересован и А. Постников, выявивший в рассматриваемых условиях определенные сложности понимания сущности «представительства»: «Избиратель должен выбирать не между персонами, как при мажоритарной системе, а между партиями и голосовать за списки кандидатов, из которых ему известны в лучшем случае несколько лидеров, а при наличии в партийном перечне хотя бы одного такого кандидата, располагающего значительной поддержкой населения, может сложиться ситуация, когда он "вытягивает" за собой большое количество сторонников, которые стоят с ним в одном партийном списке. В результате в представительные органы могут быть проведены неизвестные широкой общественности люди, которые не являются профессионалами, вряд ли в состоянии компетентно участвовать в разработке законов и контролировать деятельность исполнительной власти, впрочем, возможно и обратное»[38]. В данном случае необходимо помнить также и о том, что «неконтролируемая правом борьба партий переходит в ожесточение, поэтому прежде чем она достигла крайних пределов, следует ввести ее в законный путь, дать ей правильное движение, которое бы делало ее менее опасною для государства»[39]. Здесь следует уточнить, что «пассивное избирательное право, как оно закреплено в Конституции РФ, относится к основным правам и свободам и является индивидуальным правом гражданина, важнейшим элементом его конституционного статуса в демократическом, правовом государстве»[40].

Вместе с тем отступление от принципа равного избирательного права было допущено не только в федеральном, но и в региональном законодательстве (в основном, касающемся пассивного избирательного права), несмотря на прямой конституционный запрет: «В России не должны издаваться законы, отменяющие или умаляющие права и свободы

---

37 *Князев С. Д.* Принципы российского избирательного права // Правоведение. 1998. № 2. С. 27.

38 *Постников А.* Мажоритарная и пропорциональная избирательные системы: плюсы и минусы // Народный депутат. 1993. № 12. С. 40.

39 *Чичерин Б. Н.* О народном представительстве. — М., 1899. С. 65.

40 Постановление Конституционного Суда РФ «По делу о проверке конституционности положений статей 74 (часть первая) и 90 Конституции Республики Хакасия» от 24 июня 1997 г. № 9-П // СЗ РФ. 1997. № 26. Ст. 3145.

человека и гражданина, а их ограничения могут быть установлены лишь федеральным законом и только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства»[41]. Это означает, что в данных обстоятельствах соблюдение принципа равенства при реализации избирательных прав граждан России возможно восстановить в ходе судопроизводства в Конституционном Суде РФ путем закрепления в форме правовой позиции Конституционного Суда РФ. Кроме того, исследователями А. А. Вешняковым, Ю. А. Веденеевым, В. И. Лы-сенко особо подчеркивается, что «соблюдение принципа равенства является нормативным требованием при оценке конституционности законодательства субъектов РФ, регулирующего вопросы осуществления избирательных прав граждан»[42]. В качестве примера можно привести следующую правовую позицию Конституционного Суда РФ, успевшую стать хрестоматийной в силу частого ее цитирования[43], о «недопустимости изменения правил подсчета голосов при повторном голосовании в процессе выборов, нарушающего принцип равного избирательного права, соблюдение которого является необходимым условием свободных выборов»[44]. В этом постановлении Конституционного Суда РФ также особо подчеркнуто, что «нарушение принципа равенства избирательных прав при формировании законодательного органа является отступлением от общих принципов организации представительных органов власти субъектов РФ[45] и, следовательно, может поставить

---

[40] Постановление Конституционного Суда РФ «По делу о проверке конституционности положений статей 74 (часть первая) и 90 Конституции Республики Хакасия» от 24 июня 1997 г. № 9-П // СЗ РФ. 1997. № 26. Ст. 3145.

[41] Конституция РФ от 12 декабря 1993 г. Указ. акт. Ст. 55, ч. 2, 3.

[42] *Вешняков А. А. [и др.].* Указ. соч. Ст. 5.

[43] *Баглай М. В.* Конституционное право РФ. Указ. соч. С. 392; *Зиновьев А. В., Полянова И. С.* Избирательная система России: теория, практика и перспективы. Указ. соч. С. 91; *Князев С. Д.* Российское избирательное право. — Владивосток, 2001. С. 27; *Постников А. Е., Алехичева Л. Г.* Некоторые проблемы рассмотрения судами заявлений о защите избирательных прав граждан. — М., 2004. С. 3; *Вешняков А. А. [и др.].* Указ. соч. Ст. 5; *Крылов О. М.* Фискальные валютные операции // Законодательство и экономика. 2004. № 7. С. 7.

[44] Постановление Конституционного Суда РФ «О проверке конституционности части второй статьи 42 Закона Чувашской Республики “О выборах депутатов Государственного Совета Чувашской Республики”» от 10 июля 1995 г. № 9-П // СЗ РФ. 1995. № 29. Ст. 2860.

[45] Конституция РФ от 12 декабря 1993 г. Указ. акт. Ст. 77, ч. 1.

под сомнение легитимность принимаемых ими решений»[46].

Представляется возможным провести интересную параллель, сравнив избирательное право России и Германии в области урегулирования принципа равного избирательного права. Для этих стран в равной мере будет справедливо утверждение о том, что Конституционный суд уделяет особое внимание вопросу избирательного права в части принципа равного избирательного права[47]. Кроме того, в избирательном праве рассматриваемых стран с успехом может применяться правовая позиция, разработанная Федеральным конституционным судом Германии, органично отражающая особенности правового регулирования аспектов принципа равного избирательного права данных стран: «Принципы избирательного права не могут быть реализованы в чистом виде (равенство выборов является не только принципом, но и правом, которое может быть ограничено в строго определенных случаях); они взаимно ограничивают друг друга (в конкретном случае возникновения фактически неустранимой коллизии между двумя или более основными принципами избирательного права, необходимо принять решение о преимущественном значении одного из принципов)»[48].

Вместе с тем именно потому, что принципы избирательного права России невозможно претворить в жизнь «в чистом виде», поскольку «они взаимно ограничивают друг друга», необходим комплексный подход к реализации указанных принципов. Здесь будет уместно процитировать исследователя В. Мау, который подчеркивал системную взаимосвязь принципов избирательного права следующим образом: «Стабильная и эффективная политическая система формируется индивидами, примерно равными в социальном, правовом и экономическом отношениях»[49], т. е. такая политическая система требует «определенного уровня экономического развития — лишь по его достижении принцип всеобщего избирательного права становится не формальным, а фактическим»[50], кроме того, «принцип правового равенства (т. е. равенство индивидов в их свободе, в их

---

46 Постановление Конституционного Суда РФ от 10 июля 1995 г. № 9-П.

47 Постановление Конституционного Суда РФ от 17 ноября 1998 г. № 26-П. Указ. акт. П. 8; Постановление Конституционного Суда РФ от 10 июля 1995 № 9-П. Указ. акт; *Топорнин Б. Н.* Государственное право Германии. С. 136.

48 *Топорнин Б. Н.* Государственное право Германии. С. 136–137.

49 *Мау В.* Конституционное регулирование социально-экономических отношений: очерк истории // Вопросы экономики. 1999. № 4. С. 32.

50 *Мау В.* Указ. соч. С. 41; *Huntington S.* The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century. — Norman And London, 1991. P. 14.

правовых статусах)[51], противоречащий принципу социального государства, может быть реализован только в правовом государстве, которое на деле может обеспечить формальное равенство граждан и разумное взаимодействие социального начала и неприкосновенности собственности»[52].

В заключение нужно отметить, что принцип равенства выборов невозможно реализовать в полном объеме, поскольку равенство выборов является не только принципом, но и правом, которое может быть ограничено в строго определенных случаях. Кроме того, право и принцип взаимно ограничивают друг друга. Поэтому некоторые отступления от рассматриваемого принципа являются допустимыми. Однако несмотря на ряд исключений в сфере действия этого принципа, в целях его наиболее полной, всесторонней реализации и последовательного отражения в российском законодательстве необходимо:

- конституционно закрепить указанный принцип в рамках отдельной главы либо статьи, а также осуществлять его регулирование не федеральным, а конституционным законом «Об основных гарантиях...»;
- привести в полное соответствие с законодательством РФ, как федеративного государства, нормативно-правовые акты муниципальных образований РФ, субъектов РФ, регламентирующие правоотношения в области избирательного права и процесса;
- устранить пробелы и противоречия Конституции РФ в федеральном законодательстве и законодательстве субъектов РФ в части регламентации правоотношений в сфере избирательного права и процесса РФ;
- ввести административную ответственность за нарушение законодательства о принципах всеобщего, равного избирательного права и свободных выборов путем разработки проекта ФЗ РФ «О внесении изменений и дополнений в главу V Кодекса РФ об административных правонарушениях».

Считаем возможным уточнить понятие принципа равного избирательного права, используемое в ФЗ РФ «Об основных гарантиях...», следующим образом: принцип равного избирательного права РФ представляет собой наиболее общую, определяющую черту, отражающую сущность избирательного права РФ во всеобщей возможности участия граждан РФ в осуществлении власти.

---

[51] *Четвернин В. А. [и др.]*. Указ. соч. С. 57, 59.

[52] *Мау В.* Указ. соч. С. 30.

Е. Я. Грегова



# РОЛЬ ТРЕТЬЕГО СЕКТОРА В СОВРЕМЕННОЙ ЭКОНОМИКЕ

Современная экономика — это экономика смешанного типа, характер которой определяется наличием разных форм собственности и способов хозяйствования, сочетанием рыночных, государственных и общественных механизмов регулирования. Особым типом смешанной экономики является модель социальной рыночной экономики, которая демонстрирует необходимость активной роли государства не только в регулировании экономических процессов, но и в решении сложных задач социального развития общества. Краеугольным камнем такой экономики является постоянная нацеленность на достижение оптимального сочетания экономической эффективности с социальными гарантиями и социальной справедливостью.

Существует определенная часть экономического пространства, где рынок не срабатывает или срабатывает частично, и эту нишу занимает общественный сектор, в котором производятся экономические блага особого рода — общественные блага. В большинстве своем эти блага не могут являться предметом купли и продажи. Поэтому вместо модификации условий, при которых достигается максимум прибыли, можно сориентировать некоторые звенья экономики не на получение прибыли, а на достижение какой-либо социальной цели и стабильное производство отдельных, узко специализированных видов благ. Изъяны рынка возникают главным образом в ходе производства и потребления отдельных, специфических видов товаров и услуг. Следовательно, как раз в данных зонах долговременная фиксация профиля организации (ограничение возможностей диверсификации) и ослабление ее заинтересованности в получении максимально возможной прибыли зачастую допустимы и целесообразны[1].

Структура общественного сектора неоднородна и состоит из трех подсекторов: государственного, добровольно-общественного и смешанного. Отнесение институциональных структур к государственному или собственно общественному секторам производится по принципу финансирования: за счет государственного бюджета — к государственному

ГРЕГОВА
Елена Яновна — кандидат экономических наук, кафедра экономики PEDAS Жилинского университета (Словакия, г. Жилина).

[1] *Якобсон Л. И.* Экономика общественного сектора. — М., 1996. С. 24.

сектору, за счет добровольных взносов и благотворительной помощи — к общественному сектору, в случае смешанного финансирования — по преобладанию. В общественном секторе особое место занимают такие институциональные структуры, как некоммерческие и благотворительные организации, которые, выражаясь условно, находятся между государственно-бюджетными организациями и учреждениями — с одной стороны — и частно-коммерческими, частнопредпринимательскими структурами — с другой.

Вторая половина прошлого века характеризуется переходом рыночных экономических систем к постиндустриальному типу развития. Одной из основных черт, определяющих принадлежность конкретной экономики к данному типу, является принципиально иная роль в ее структуре сферы услуг. Подобное изменение нашло выражение в значительном повышении удельного веса сферы услуг в общественном производстве и в структуре общей занятости населения, в результате которого данная сфера стала доминирующей. Качественная сторона этого изменения характеризуется высокой ступенью развития «третьего сектора» экономики, и эта качественная трансформация дополняется реструктуризацией мировой торговли и других сторон интернационализации мирового хозяйства. В 1940-е гг. экономисты Ж. Фурастье и К. Кларк, экстраполировав тенденции опережающего развития нематериального сектора производства, определили общество будущего как общество услуг[2].

Наблюдаемый с ростом доходов эффект снижающейся предельной полезности не только товаров, но и коммерческих услуг позволяет говорить о перспективах опережающего развития сектора услуг, отвечающих высшим потребностям человека — общению, социальному признанию и самореализации, принципиально не имеющих денежного выражения. Таким образом, следующую хозяйственную модель общества — общества второй половины XXI в. — можно определить не просто как экономику услуг, а как экономику нерыночных услуг.

Вторая половина прошлого века характеризуется быстрым развитием общественных организаций, которые отличаются особым типом хозяйствования — некоммерческим, и во многих странах негосударственные некоммерческие организации стали рассматриваться как третий сектор экономики. Учитывая, что количество людей, охваченных программами некоммерческого сектора, неуклонно растет, можно утверждать, что этому сектору экономики в дальнейшем будет принадлежать особая роль в развитии

[2] См.: *Егер В.* На пути к обществу услуг? Структурные изменения современной Европы // Проблемы теоретической социологии. Вып. 2. — СПб., 1996.

гражданского общества. Некоммерческий тип хозяйствования имеет следующие особенности:

1. Доходы, получаемые при данном типе хозяйствования, не приобретают форму прибыли. Они не распределяются в виде дивидендов между людьми, создающими некоммерческую организацию, работающими в ней или причастными к контролю над ней, поэтому эти организации также называют неприбыльными. Вместе с государственными бюджетными учреждениями они формируют неприбыльный третий сектор экономики. Вместе с тем превышение доходов над расходами (квазиприбыль) некоммерческих организаций может быть направлено как на текущее содержание, так и на инвестиции в развитие материально-технической базы самих некоммерческих организаций.
2. Некоммерческий тип хозяйствования ориентируется на максимализацию достижения специфических целей организаций, зафиксированных в ее уставе. В основном целью деятельности некоммерческих организаций является удовлетворение социально-благотворительных, культурно-образовательных и иных общественно-полезных потребностей.
3. Бюджет некоммерческих организаций формируется за счет:
   - всего населения в виде правительственных субсидий и налоговых льгот;
   - членских взносов;
   - благотворительных вкладов, имущественных взносов организаций и частных лиц;
   - поступлений средств от осуществления предпринимательской деятельности, необходимой для достижения общественно-полезных целей, ради которых организация создана.

В зависимости от преобладания вышеуказанных источников финансирования принято различать следующие типы некоммерческих организаций: учреждения, главным источником финансирования которых являются государственные расходы; некоммерческие организации, финансируемые преимущественно за счет членских взносов; некоммерческие организации, представляющие собой благотворительные организации и фонды, для которых основным источником поступления средств являются благотворительные вклады, пожертвования населения и организаций[3].

Если смысл существования коммерческих организаций — приносить доход их владельцам, то для некоммерческих организаций прибыль не самоцель, а лишь средство для реализации определенной миссии, что требует особенного правового и экономического

[3] *Жильцов Е. Н.* Экономика общественного сектора и некоммерческих организаций. — М., 2000. С. 180.

статуса, закрепленного государством на законодательном уровне.

К первому типу некоммерческих организаций относится учреждение, которое создается собственником для осуществления социально-культурных и иных функций некоммерческого характера. Наиболее распространенным типом такой некоммерческой организации является государственное учреждение, главным источником финансирования которого являются бюджетные средства. Оно осуществляет право оперативного управления, т. е. правовладение, пользование и распоряжение закрепленным за ним имуществом. Тем самым действует институт доверительного управления, который не влечет за собой переход прав собственности к доверительному управляющему.

Второй тип некоммерческих организаций представляет собой общественные, религиозные организации, добровольные объединения, ассоциации (союзы), отличительной чертой которых является их организация на основе членства и финансирование преимущественно за счет взносов участников (членов). Объединение участников некоммерческих организаций происходит на основе общности их интересов для удовлетворения общественно полезных потребностей. Они не сохраняют право на переданное ими некоммерческим организациям имущество и не отвечают по обязательствам этих организаций, а последние не отвечают по обязательствам своих членов. Они вправе осуществлять предпринимательскую деятельность только для достижения целей, ради которых они созданы.

Третьим типом некоммерческих организаций являются фонды, которые не имеют членства и учреждаются гражданами и юридическими лицами на основе добровольных имущественных взносов для достижения социальных, благотворительных, культурно-образовательных и других общественно-полезных целей. Имущество, переданное фонду его учредителем, является собственностью фонда. Фонду предоставлено право заниматься предпринимательской деятельностью, необходимой для достижения общественно-полезных целей, ради которых он создан. Кроме того, к некоммерческим организациям принято относить потребительские кооперативы и объединения юридических лиц (ассоциации и союзы).

В современной развитой рыночной экономике некоммерческие структуры становятся весьма привлекательными институтами для включения частного капитала, что объясняется, с одной стороны, повышением их социальной ответственности по удовлетворению культурных, образовательных и общественно-полезных потребностей людей, с другой стороны — заинтересованностью в некоммерческих организациях тех владельцев частного капитала, которые не склонны к рисковому бизнесу, особенно в период возрас-

тающей неопределенности экономической конъюнктуры.

Развитие и артикуляция нерыночных потребностей человека приведет к опережающему развитию быстрорастущего сектора экономики — сектора некоммерческих услуг (образование, воспитание, психологическое развитие), и спрос, и предложение которых будут положительно эластичны по душевому доходу. С ростом дохода люди будут со все большим интересом и желанием участвовать в производстве нерыночных услуг, не получая за это материального вознаграждения. Сдвиг вверх по иерархии потребностей Маслоу усилит потребность в творчестве, стимулирующем осуществление деятельности, не имеющей коммерческой направленности, но обеспечивающей общественное признание и личное удовлетворение. Что же касается потребления нерыночных услуг, то спрос на них также будет возрастать по мере снижения предельной полезности потребления рыночных товаров и услуг.

Особое место некоммерческие организации занимают в так называемых переходных экономиках Словакии и России, где в последнее время третий сектор экономики становится реальным экономическим фактором. Как и во многих других странах, он занимает значительную часть ВВП и предоставляет все больше новых рабочих мест. Деятельность некоммерческих организаций реализуется прежде всего в социальной сфере, где испытывается острая нехватка средств государства. Многие из этих организаций привлекают в страну средства международных организаций.

Некоммерческие организации играют важную роль в развитии демократии. Они представляют интересы различных групп общества, обеспечивают им широкие возможности для участия в процессе выработки и принятия решений, формируют общественное мнение. Это, в свою очередь, способствует возникновению у граждан чувства патриотизма и ответственности, формированию активной жизненной позиции, самоорганизации и самоуправления. Данные организации занимаются защитой прав человека, через механизмы общественной экспертизы и контроля способствуют прозрачности и эффективности работы государственных служб и судебной системы.

Третий сектор способен выполнять функцию альтернативы государству в тех случаях, когда государство действует неэффективно, либо функционировать независимо от него. Роль третьего сектора в осуществлении экономических процессов возрастает и определяется тремя основными фактами:

1) действует там, где существуют провалы государства;
2) способствует повышению аллокационной эффективности;
3) привлекает ресурсы для своей деятельности и осуществляет перераспределительные процессы на добровольной основе.

Вопреки возрастающей роли третьего сектора (в свете растущей мировой тенденции правительств передавать третьему сектору социальные функции), он остается в противоречивом положении. Преобладающая двухсекторная модель социальной жизни (которая рассматривает только государство и бизнес) в большинстве стран доминирует настолько, что не позволяет распознать масштаб «третьего сектора» неправительственных некоммерческих организаций. Во всех странах информированность о данном секторе экономики крайне низкая. Третий сектор часто игнорируется в официальной экономической статистике (даже в такой стране, как США, в которой концепция некоммерческого сектора признается довольно давно). В других странах, например в Японии, возможность создать некоммерческую организацию считается не правом, а привилегией, которую соответствующие министерства могут по своему усмотрению предоставить или отказать в ее предоставлении.

В настоящее время очень важно распространять информацию о третьем секторе, интегрировать его в процессы разработки государственных и региональных бюджетов. Важно осознать также необходимость образования общественности, нацеленного на изучение третьего сектора экономики и его вклада в развитие общества. Нельзя забывать и об оптимальной правовой среде деятельности организаций третьего сектора, когда в законах четко закреплено право на объединение. Исходя из предпосылки, что некоммерческие организации действуют в соответствии с установленным законодательством, должны быть в максимальной мере упрощены остальные процедуры, позволяющие им получить правовой статус и льготный налоговый режим. Не менее важными являются меры по обеспечению ответственности организаций третьего сектора — выработка собственных этических кодексов и собственных систем подотчетности.

Третий сектор в будущем будет вынужден повышать и свои требования к эффективности управления, а также совершенствовать собственные системы управления, что является показателем профессиональных способностей и роста. Во многих странах образование менеджеров для некоммерческого сектора было максимально ограничено, и часто такая практика объяснялась специфическим характером некоммерческих организаций — ожиданием, прежде всего, помощи добровольцев в этом направлении и игнорированием профессиональных норм. В случае обеспечения легитимности третьего сектора в решении ключевых общественных проблем возникнет необходимость пересмотреть отношение к уровню профессионализма работающих в данном секторе специалистов. На наш взгляд, существует по крайней мере два способа решения рассматриваемой проблемы:

1. Осуществление особой подготовки некоммерческих менеджеров, нацеленной на улучшение их управленческих способностей, что является критическим качеством для данного сектора.
2. Наряду с культивированием индивидуальных способностей некоммерческих менеджеров — создание инфраструктуры сети институтов, которые смогут долгое время сохранять эффективность некоммерческих организаций. Такие институты способны предоставлять источники информации, обеспечивать подготовку и поддержку третьему сектору. Инфраструктурные организации этого типа играют ключевую роль в бизнесе, поэтому должны развиваться и в третьем секторе экономики.

Общеизвестно, что никакая деятельность невозможна без финансов, а также тот факт, что финансы любой, даже самой крупной, коммерческой организации и даже государственного бюджета не безграничны. Жизнь ставит некоммерческие организации в жесткие условия профессионального управления имеющимися средствами и привлечения новых. Частная благотворительность является ключевым условием независимости третьего сектора, но не должна быть единственным источником поддержки. Когда заграничная поддержка исчерпывается (что происходит почти всегда), образовавшийся вакуум должен быть восполнен ростом поддержки со стороны отечественных спонсоров. Необходимо распространять концепцию частной благотворительности, причем не только в среде обеспеченных и богатых — благотворительность необходимо представлять как моральное обязательство для всех социальных слоев. Это означает новое отношение со стороны бизнеса, а также готовность части организаций третьего сектора находить новые способы взаимодействия с фирмами и предпринимательством. С другой стороны, третий сектор не должен оказаться в ловушке и полной зависимости, полагаясь только на частную филантропию. Действительно, она является одним из долгосрочных источников его поддержки, но не имеет преимущественный характер.

Во всех современных экономиках доминирующим источником финансирования некоммерческих организаций является правительство. Это результат дискреционной политики по отношению к третьему сектору, когда некоммерческие организации используются для оказания услуг в социальной области. Для того чтобы не было перекосов ни в одну из сторон, оптимальным решением является использование правительственной поддержки в сочетании с поиском других источников поддержки.

Новые подходы к решению общественных проблем заключаются в кооперации всех трех секторов — государственного, коммерческого (частного) и некоммерческого

(общественного). Гражданское общество должно опираться на все три сектора экономики, которые должны сотрудничать во имя общественной пользы. Главным тормозом развития экономического партнерства в трансформирующихся экономиках Словакии и России остается несовершенство законодательства. Бюрократический механизм довольно часто мешает реализации социально значимых проектов, которые значительно облегчили бы положение социально уязвимых слоев населения.

Основным действующим лицом новой экономики, как уже было сказано, будет выступать «третий сектор» — сектор некоммерческих организаций, отличный как от государства, так и от частного бизнеса. В качестве источников доходов работников третьего сектора будет выступать вторичная занятость в рыночном секторе, главным образом в секторе услуг, трансферты всех уровней государственной власти, а также благотворительность.

Современная экономика — это прежде всего глобальная экономика, где многие проблемы могут успешно решаться только на глобальном уровне. Спектр интересов и область деятельности современных некоммерческих организаций очень широки. Одни из этих организаций пытаются способствовать решению глобальных проблем, другие обеспокоены положением небольшой группы населения. Деятельность части некоммерческих организаций связана с решением социально-экономических задач, части — с проблемами духовными, моральными, психологическими.

Снижение издержек коммуникации, вызванное распространением электронных коммуникаций, создает предпосылки стремительного расширения числа и влияния транснациональных некоммерческих организаций. Именно они, по-видимому, будут способны взять на себя решение многих глобальных проблем, которое на межправительственном уровне сдерживается вследствие особенностей политической системы национальных государств. Международные неправительственные организации смогут выступать в качестве эффективного общественного института — противовеса влиянию быстрорастущих, хорошо организованных транснациональных корпораций, не имеющих при существующем уровне международных политических отношений эффективного надзора на межгосударственном уровне или уровне международных профсоюзных объединений.

Создаваясь людьми, объединенными единой целью, такие международные организации оказываются значительно более эффективными выразителями интересов людей в области решения глобальных проблем, нежели существующие национальные правительственные, действия которых во многом детерминируются краткосрочными интересами политиче-

ского цикла. Система транснациональных некоммерческих организаций позволяет гражданам самостоятельно разрабатывать альтернативные государству механизмы создания «глобальных» коллективных благ, не зависимые от политической конъюнктуры. Наблюдаемая конкуренция различных некоммерческих организаций за ограниченные денежные пожертвования позволяет рассчитывать на их эволюцию в сторону повышения эффективности.

Таким образом, развитие третьего сектора экономики позволяет говорить не только о перспективах дальнейшей демократизации политической системы национальных государств, но и о создании работоспособных, альтернативных государственным механизмов решения глобальных проблем.

А. Я. Запорожан



# УПРАВЛЕНИЕ ПАКЕТАМИ АКЦИЙ, ВХОДЯЩИМИ В СОСТАВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СОБСТВЕННОСТИ

Пакеты акций акционерных обществ могут входить в государственную собственность. Так, например, по состоянию на 1 июля 2006 г. государство владело пакетами акций в 3724 акционерных обществах[1].

Управление пакетами акций, входящими в состав государственной собственности, на практике сводится к двум основным формам:

1. Представление интереса собственника в органах управления акционерных обществ.
2. Доверительное управление акциями.

Институт представителей интересов собственника действует с середины 1990 гг. В течение всего этого времени он действует неэффективно. Причины подобной неэффективности, на наш взгляд, заключаются в следующем:

1. Институт представителей интересов собственника формируется из государственных служащих, для которых эта работа является дополнительной по отношению к основной работе и не оплачивается.
2. Должность члена Совета директоров акционерного общества требует специальных знаний и высокой квалификации в сфере финансов и финансового менеджмента. Государственные служащие, представляющие интересы государства в акционерном обществе, такими знаниями не обладают.
3. В соответствии с законодательной нормой представители интересов государства согласовывают в *письменной форме* в установленном порядке свое голосование по вопросам повестки дня заседания Совета директоров.

Рассмотрим данную правовую норму более подробно. Заседания Совета директоров проводятся на практике не чаще одного раза в месяц и не реже одного раза в квартал. На начало 2000 г. государство владело акциями примерно 4 тысяч акционерных обществ, в каждом из которых оно могло иметь

ЗАПОРОЖАН
Анатолий Яковлевич — доктор экономических наук, профессор кафедры финансов и государственного регулирования экономики Северо-Западной академии государственной службы.

[1] *Кукол Е.* На торги выставляются... Какие акционерные общества и унитарные предприятия продаст государство в 2007 году // Российская Бизнес-газета. № 570 от 5 сентября 2006 г. [Доступ: http://www.rg.ru/2006/09/05/privatizacia.html]

не одного, а несколько представителей. И каждый из представителей мог посылать в вышестоящие инстанции собственное послание. В уполномоченных органах, куда пересылались эти послания, решения по ним должны были принимать не рядовые сотрудники, а руководители среднего или даже высшего звена. В противном случае изначально теряет смысл процедура согласования, ибо чиновники одного уровня и соответственно одной квалификации перепоручают друг другу принятие решения. Закономерно возникает вопрос: насколько реально руководителям уполномоченных органов перерабатывать лавину информации и при этом, не имея собственного представления о делах и проблемах того или иного акционерного общества, опираясь только на поступающую снизу информацию, принимать грамотные решения?

С другой стороны, появляется еще один вопрос: каков в действительности должен быть статус представителя интересов государства? Формально представители интересов государства, являясь членами Совета директоров, занимают ключевые посты в акционерном обществе. В реальности же они низводятся до простых информаторов. Если государству нужны информаторы, то можно использовать опыт Франции, где существует штат государственных контролеров, которые информируют свои министерства о принимаемых на предприятиях решениях и доводят до руководства предприятий позицию министерства по тем или иным вопросам. Если же государству нужны полномочные представители, то они должны быть наделены соответствующими полномочиями. Сведение представителей интересов государства к роли информаторов означает, что им не доверяют в принятии самостоятельных решений из-за их возможного непрофессионализма, безответственности или нечистоплотности. Безответственность представителей интересов государства можно объяснить тем, что свои функции они выполняют бесплатно и в дополнение к своей основной работе. В сложившейся ситуации проблему безответственности можно решить, если перевести рассматриваемый вид деятельности на профессиональную основу с соответствующей оплатой труда. Предварительное профессиональное обучение решит проблему непрофессионализма, достойная оплата труда и тщательный отбор на основе конкурса — проблему нечистоплотности.

Наиболее сложным из предложенных выше решений является мотивация деятельности представителей интересов государства. Государство имеет своих представителей в Совете директоров, а в случае обладания контрольным пакетом акций акционерного общества — формирует из своих представителей исполнительную дирекцию.

Мотивация деятельности представителей интересов государства в исполнительной дирекции

решается относительно просто и на практике опробована. Руководители исполнительной дирекции акционерного общества, в котором контрольный пакет акций закреплен за государством, должны назначаться на должность на основе конкурса предпринимательских проектов. С победителями конкурсов заключают контракт, срок действия которого совпадает со сроком реализации предпринимательского проекта. При этом мотивация деятельности руководителя и сформированного им аппарата исполнительной дирекции может быть подкреплена следующими условиями:

1) оплата труда руководителя и, возможно, всех или ведущих специалистов исполнительной дирекции складывается из должностного оклада, величина которого должна последовательно уменьшаться к моменту реализации предпринимательского проекта (и соответственно срока действия контракта) и получения заранее определенной доли прибыли акционерного общества. Уменьшающиеся с течением времени должностные оклады могут быть компенсированы только за счет выплат из прибыли, что будет достаточным стимулом для успешной реализации в срок предпринимательского проекта. Этот вариант мотивации деятельности руководителя и сформированного им аппарата исполнительной дирекции целесообразно использовать, когда эффект от реализации предпринимательского проекта будет образовываться нарастающей прибылью до его завершения. В противном случае целесообразно использовать другую схему;
2) при заключении контракта руководителю или всему аппарату исполнительной дирекции выдается опцион на право приобретения в собственность (бесплатно, на льготных условиях или за полную стоимость) пакета акций акционерного общества при условии успешного завершения предпринимательского проекта. В случае неудачи его реализации опцион теряет силу, что должно быть зафиксировано в контракте. Если акционерное общество может быть приватизировано, то в опцион можно включить право на приобретение контрольного пакета акций. В этом случае могут быть решены сразу две задачи — успешная реализация предпринимательского проекта и переход приватизируемого предприятия в руки эффективного собственника.

Сложнее мотивировать деятельность представителей интересов государства в Совете директоров. В соответствии с законодательством представители интересов государства в Совете директоров, являющиеся государственными служащими, не могут получать в Акционерных обществах вознаграждение в денежной или иной форме, а также покрывать за их счет расходы на выполнение сво-

их функций. И это в принципе правильно, ибо определяет независимую позицию представителей интересов государства в Совете директоров. Однако что мешает переводить положенное представителям интересов государства как членам Совета директоров материальное вознаграждение в специально созданный при Федеральном агентстве по управлению федеральным имуществом денежный фонд, который хотя бы частично мог служить источником выплат им материального вознаграждения? Это во-первых. Во-вторых, затраты государства на оплату труда своих представителей в Совете директоров можно значительно уменьшить, если иметь в них не несколько представителей, а одного, который будет наделен правом «голоса» такого числа членов Совета директоров, которое положено государству в соответствии с долей его пакета акций в уставном капитале акционерного общества.

В последнем случае представители интересов государства в Совете директоров будут загружены таким объемом работы, которую нельзя будет совместить с другой по основному месту службы чиновника. А это, в свою очередь, усилит необходимость перевода представителей интересов государства на профессиональную работу. Если же представитель интересов государства не будет загружен работой в соответствии с назначенным ему высоким должностным окладом, он может представлять интересы государства в двух и более акционерных обществах.

Наряду с представителями интересов государства в Совете директоров было бы целесообразно ввести институт государственных контролеров, аналогичный тому, который действует во Франции. При этом государственных контролеров можно было бы одновременно рассматривать как стажеров представителей интересов государства. Во-первых, это будет способствовать профессиональной адаптации будущих представителей интересов государства. Во-вторых, невольно будет возникать конкуренция между действующими и потенциально возможными представителями интересов государства в Совете директоров. Такая конкуренция лучше всякого контроля заставит действующих представителей интересов государства в Совете директоров должным образом представлять интересы государства.

Если пакет принадлежащих государству акций в уставном капитале акционерных обществ невелик, то посылать своих представителей в Совет директоров либо нецелесообразно, либо невозможно. Невозможно, если доля государственного пакета акций в уставном капитале акционерного общества настолько мала, что не позволяет иметь хотя бы одного представителя в Совете директоров. Нецелесообразно, если представители интересов государства в Совете директоров будут находиться в абсолютном меньшинстве

и не смогут реально влиять на принимаемые решения. Более целесообразным в рассматриваемых случаях была бы передача государственного пакета акций в доверительное управление.

При заключении договора доверительного управления принадлежащими государству пакетами акций государство, как доверитель, должно предварительно решить для себя следующие задачи:

1. Определить цель доверительного управления. В доверительном управлении акциями можно выделить несколько различных целей:
   - представление интереса собственника как акционера в акционерном обществе;
   - макроэкономическое регулирование деятельности акционерного общества. Правительство Москвы, например, через принадлежащие городу пакеты акций акционерных обществ осуществляет макроэкономическое регулирование таких отраслей городского хозяйства, как энергетика, транспорт, связь, ЖКХ, инженерные коммуникации;
   - получение денежного дохода;
   - продажа пакета акций.
2. Определить возможность (реальность) выполнения доверительным управляющим поставленной цели доверительного управления.
3. Понять, в чем состоит интерес доверительного управляющего и совпадает ли он с интересом доверителя.

Для реализации любых целей доверительного управления наиболее простым и, на первый взгляд, эффективным было бы решение передачи функции доверительного управляющего действующим руководителям акционерного общества. Дело в том, что в их руках сосредоточена реальная власть в обществе, и поэтому они в состоянии реализовать любую поставленную перед ними цель доверительного управления. Однако передача действующим руководителям общества государственного (муниципального) пакета акций может усилить или даже абсолютизировать их власть в обществе. Вряд ли это будет соответствовать интересам собственника.

Пакеты принадлежащих государству акций могут быть переданы в доверительное управление коллективному доверительному управляющему, как профессионально работающему на рынке ценных бумаг, так и не являющемуся его профессиональным участником. В последнем случае возникает угроза нереализации договора доверительного управления из-за несоответствия сферы деятельности доверительного управляющего (вне рынка ценных бумаг) и объекта доверительного управления (ценные бумаги). Сложно определить в данном случае и интерес доверительного управляющего, неясность которого невольно наводит на мысль, что доверительный управляющий имеет особый интерес, не имеющий ничего общего с интересом доверителя. Для иллю-

страции вышесказанного приведем конкретный пример.

Постановлением Правительства РФ от 15 июня 1994 г. № 674 «О приватизации хладокомбинатов (предприятий), осуществляющих закупку и поставку продуктов животноводства для государственных нужд» закрепленные в федеральной собственности 51% пакетов акций 38 хладокомбинатов, а также ряда других акционерных обществ передавались в доверительное управление акционерному обществу «Росмясомолторг» сроком на три года. В данном случае налицо несоответствие объекта доверительного управления и сферы деятельности доверительного управляющего (организация торговли мясом и молоком). Отсюда, естественно, возникает невозможность данного доверительного управляющего реализовать цель доверительного управления и наличие у руководителей акционерного общества «Росмясомолторг» своего интереса в доверительном управлении государственным пакетом акций, не совпадающим с интересом государства как доверителя. Как следствие, «...акционерное общество "Росмясомолторг" в нарушение договора доверительного управления, — писал министр Минсимущества Ф. Газизуллин, — без уведомления учредителей и бенефициаров систематически проводило сделки сомнительного характера (не в этом ли изначально заключался интерес руководителей акционерного общества «Росмясомолторг»? — *А. З.*). В результате за период доверительного управления пакетами акций 38 хладокомбинатов в 1995–1999 гг. произошло резкое снижение эффективности их деятельности и ухудшение финансового состояния»[2].

Результаты доверительного управления могут быть совершенно иными, если в качестве доверительного управляющего выступает профессиональный участник рынка ценных бумаг, который по сравнению с непрофессиональным участником имеет следующие преимущества:

- профессиональное знание рынка ценных бумаг;
- максимальное совпадение его функциональных обязанностей с обязанностями по доверительному управлению ценными бумагами;
- заинтересованность в доверительном управлении, которая состоит в получении заранее оговоренного денежного дохода;
- узкая специализация профессиональных участников рынка ценных бумаг, которая дает возможность гибкого выбора доверительного управляющего, исходя из целей доверительного управления.

Если целью доверительного управления государственными

[2] *Газизуллин Ф.* Смена приоритетов // Журнал для акционеров. 2000. № 1. С. 13.

(муниципальными) пакетами акций является представление интересов собственника как акционера в акционерном обществе, то лучший доверительный управляющий — это депозитарий. Дело в том, что депозитарий по своей сути, по своим функциональным обязанностям является доверительным управляющим пакетами ценных бумаг. Более того, один депозитарий может представлять интересы собственника как акционера во множестве акционерных обществ, что значительно уменьшает расходы по доверительному управлению.

Если же пакеты акций намечены к продаже, то целесообразно заключить договор доверительного управления с брокерской или инвестиционной компанией, которые, учитывая конъюнктуру рынка ценных бумаг, могут их продавать по наиболее выгодным для собственника ценам.

Если целью доверительного управления является получение доходов, то наиболее целесообразно передать пакеты акций в доверительное управление управляющей компании паевых инвестиционных фондов (ПИФов).

Если необходимо проводить политику макроэкономического регулирования в отношении одного акционерного общества, то можно использовать потенциал управляющей компании вне рамок ПИФа, заключив с ней договор доверительного управления, в соответствии с которым управляющая компания направит своих специалистов в органы управления акционерного общества. Такую практику имеет, например, управляющая компания НИКойл.

Если необходимо проводить политику макроэкономического регулирования в отношении группы акционерных обществ, то наилучшим вариантом ее решения было бы создание государственного холдинга. Вместо передачи акций в доверительное управление можно было бы создать управляющую компанию в форме акционерного общества со стопроцентным участием государства и передать ему эти акции в качестве вклада в уставный капитал. Управляющая компания холдинга принципиально отличается от любого другого доверительного управляющего тем, что она является специализированной управляющей компанией, созданной для целей макроэкономического регулирования входящих в состав холдинга акционерных обществ, и тем, что управление осуществляется через акции, переданные ей в собственность, а не в доверительное управление. Все это изначально обусловливает более высокий КПД ее деятельности.

Процесс образования холдингов, в том числе с государственным участием, идет и на федеральном, и на субфедеральном уровнях. Для реализации целей макроэкономического регулирования региональной экономики важно контролировать естественный процесс их формирования и осуществлять в этом направлении

долгосрочную стратегию. Негативные последствия неучастия государства в учреждении рассматриваемых управляющих компаний можно рассмотреть на примере холдинга «Энергомашкорпорация» (ЭМК), в состав которого несколько лет назад вошли крупнейшие петербургские предприятия энергетического машиностроения. Проводимая руководством ЭМК политика оказалась для них губительной. Началась серия затяжных арбитражных процессов, которые с переменным успехом длились более двух лет. Деятельность предприятий лихорадило. Они теряли контракты и, соответственно, доходы. Терял на этом и город. Правительство Санкт-Петербурга и хотело бы вмешаться в конфликт с целью его урегулирования в интересах города, но на это не было ни соответствующих прав, ни полномочий, так как в уставном капитале ЭМК не было доли города. Правительство Санкт-Петербурга пыталось урегулировать конфликт только с позиции органа власти, однако этого, как показала практика, оказалось недостаточно.

На эффективность доверительного управления принадлежащими государству пакетами акций значительное влияние оказывает содержание договора доверительного управления. В соответствии с нормативными документами доверительному управляющему государственными пакетами акций предписывается своевременно предоставлять полугодовой и годовой бухгалтерские балансы акционерного общества и отчеты о своей деятельности, а также принимать меры по ликвидации в трехмесячный срок задолженности акционерного общества перед бюджетами всех уровней, по выплате зарплаты и по другим обязательствам. Мотивы государства в жесткой регламентации деятельности доверительных управляющих понятны. Непонятно другое, чем доверительный управляющий отличается от представителя интересов государства, ибо степень его несвободы мало чем отличается от последнего.

Важным элементом доверительного управления является фиксация в договоре доверительного управления размеров вознаграждения доверительного управляющего, а также возмещения понесенных им издержек. Такое право в нормативных документах зафиксировано. Другое дело, что источником таких выплат являются дивиденды по государственному пакету акций. А если размера дивидендов недостаточно, или их вообще нет?

Интересна еще одна правовая норма. Доверительный управляющий в качестве обеспечения выполнения своих обязательств обязан предоставить материальное обеспечение, стоимость которого не должна быть меньше стоимости передаваемого в управление пакета акций и возместить убытки, если он не проявил должной заботы об интересах доверителя. При этом в соответствии со ст. 1022 Гражданского кодекса под убытками пони-

мается в том числе упущенная выгода доверителя. Однако констатация факта упущенной выгоды (в соответствии со ст. 1022 Гражданского кодекса) исходит от доверителя, а доверительный управляющий может только доказывать свою невиновность, что является своеобразным ущемлением прав доверительного управляющего.

На основании вышеизложенного можно сделать следующие выводы:

1. В соответствии с действующим законодательством суть доверительного управления принадлежащими государству пакетами акций выхолощена. У доверительного управляющего обязательно должны быть соответствующие права и полномочия. В противном случае это будет уже не доверительный управляющий, а чиновник.
2. Интерес доверительного управляющего не соотносится с риском по доверительному управлению. Поэтому вероятность участия в конкурсах по доверительному управлению принадлежащими государству пакетами акций добросовестных доверительных управляющих несоизмеримо мала по сравнению с вероятностью наличия у кандидатов на роль доверительных управляющих каких-то скрытых интересов, реализация которых на практике может нанести ущерб интересам государства как доверителя.
3. Профессиональные участники рынка ценных бумаг не могут быть доверительными управляющими принадлежащими государству пакетами акций, ибо предписания нормативных документов по доверительному управлению принципиально расходятся с их профессиональной деятельностью и, более того, запрещены законодательством.

А. Н. Цацулин



# О НЕКОТОРЫХ СПЕЦИАЛЬНОСТЯХ ЭКОНОМИЧЕСКОГО НАПРАВЛЕНИЯ ПРИ УРОВНЕВОЙ ПОДГОТОВКЕ КАДРОВ

Формирование единого европейского пространства высшего образования, инициированное подписанием Болонской декларации, привело к серьезной переоценке сложившихся подходов к целям и задачам, реализуемым существующей системой образовательных институтов. Все более усложняющееся разнообразие национальных образовательных систем стран-участниц Евросоюза входит в противоречие с идеями европейской интеграции. Решение о присоединении России к Болонскому процессу было принято на совещании министров образования европейских стран в сентябре 2003 г. Однако реальному вступлению России в «образовательный Евросоюз» мешает существующая система высшего образования, которая критериально далека от общеевропейской.

Оказывается, представление о том, что российская система высшего профессионального образования (ВПО) способна сегодня готовить надлежащим образом специалистов для гражданской государственной и муниципальной службы и народного хозяйства страны, безнадежно устарело. И в современных условиях система должна быть переориентирована на выработку *компетенций*, позволяющих осваивать произвольное множество специальностей и специализаций в ходе практики, дальнейшего дополнительного образования, профессиональной переподготовки.

Если излагать квинтэссенцию основных предложений, которые касаются улучшения отечественной системы образования в духе Болонского процесса или, как принято говорить, в условиях *интеграции* российского образования в европейскую образовательную систему, то отечественные авторитеты в этой области (В. Д. Шадриков, И. А. Зимняя, В. А. Болотов, В. И. Байденко, С. В. Коршунов, Ю. Г. Татур, А. Б. Левинсон, В. М. Филиппов и др.) имеют следующие позиции, с которыми во многом можно и следует согласиться:

1. Лекционная модель передачи знаний утратила свой изначальный смысл.
2. Обмен профессурой, в том числе из-за рубежа, должен стать стандартом работы высших учебных заведений.

ЦАЦУЛИН
Александр Николаевич — доктор экономических наук, профессор кафедры антикризисного управления и финансового менеджмента Северо-Западной академии государственной службы.

3. Семинарские занятия оказываются эффективными лишь при условии вовлечения старшекурсников в педагогическую практику (здесь следует заметить, что речь идет не об аспирантах, а именно о старшекурсниках магистерского уровня).
4. Современный вуз в формате института, академии или университетского комплекса не может существовать без ежегодного наращивания научно-исследовательского и / или экспериментально-внедренческого потенциала.
5. Путь к укреплению позиций вуза (обсуждаемые рейтинги министерств, общественное признание, авторитет у потребителей всех категорий и уровней, работодателей и проч.) лежит через решение конкретных проблем регионов, субъектов Федерации, городов, городских поселений или даже муниципальных образований.
6. Необходима оперативная ломка привычных стереотипов оценивания степени освоения образовательных программ, при этом следует отказываться от сложившихся форм, видов и шкал промежуточной и итоговой аттестации, вводя так называемые кредиты, систему зачетных единиц (European Transfer Credit System) и 100-балльную (или иного масштаба) шкалу оценивания подготовленности обучаемого.
7. Проблема приведения в соответствие с европейскими стандартами документов об образовании (Diploma Supple-ment) через процедуры конвертации, легализации, нострификации и т. п. российских дипломов за рубежом (а это настоящая проблема) настоятельно требует своего решения.
8. И, наконец, лишь обретя подлинную самостоятельность, самодостаточность и самобытность в виде общепризнанного *образовательного брэнда*, вуз будет иметь моральное право и сможет разрабатывать и внедрять собственные системы методического контроля и осуществлять оправданное корректирование государственного образовательного стандарта (ГОС) по направлению или специальности.

В связи же с внедрением в российскую систему национального счетоводства модернизированной финансовой схемы, которая построена на принципах *бюджетирования* и ориентирована на конечные результаты, возрастает роль и значимость точных дефиниций и критериев понятия *конечный результат* деятельности отдельных ведомств и курируемых ими отраслей. Для образовательной отрасли конечные результаты определяются как имеющие три непременных компонента: *когнитивный* (трактовка объема и уровня полученных знаний, навыков и умений по единой системе оценки), *экономический* (измерение величины приобретенного и развитого человеческого капитала выпускников) и *социальный* (оцен-

ки уровня социализации выпускников — приобретенного и развитого социального капитала индивида, позволяющего на практике использовать те модели общественного поведения и открыто проявлять те ценности, которые были транслированы обучающимся и ими своевременно, как предполагается a priori, усвоены).

Для оценивания этих компонентов статистиками уже построены работоспособные *индикаторы*, которые могут быть рассчитаны на базе имеющейся ведомственной статистической отчетности и по результатам специальных выборочных наблюдений. Практическое же использование индикаторов конечных результатов в текущей деятельности образовательных организаций и учреждений в настоящее время широко обсуждается педагогическим и экономическим научным сообществом. Естественно, что предлагаемые индикаторы сопоставляются (и в этом их жизнеспособность) с теми официальными показателями, которые используются в бюджетном планировании соответствующими федеральными агентствами Министерства образования и науки РФ.

Однако сама система статистических показателей, отражающая деятельность образовательных учреждений, в 1990-е годы века минувшего и первые годы века текущего существенно не изменилась. В статистическую отчетность включены показатели выпуска бакалавров и магистров по направлениям подготовки, а также число студентов, обучающихся по контракту, но оценить на этой основе степень проводимого реформирования образования нельзя. Не проводилось и сколько-нибудь серьезных специальных единовременных статистических обследований, ориентированных на решение этих задач.

В то же время единый рынок труда требует выработки механизма сравнения образовательных уровней и квалификаций выпускников вузов различных европейских стран и упорядочивания требований, предъявляемых к их подготовленности. Вместе с тем о какой-либо принудительной унификации национальных систем образования речь вроде бы и не идет.

Решение, которое считается более или менее приемлемым для всех стран, входящих в Евросоюз, было предложено в известной Болонской декларации: не вмешиваясь в содержание и структуру образовательных программ, уважая национальные и культурные традиции отдельных государств, соблюдая сложившуюся автономию образовательных учреждений в духе лучших университетских суверенитетов, ориентируясь на тенденции развития европейского и мирового сообщества, осуществить постепенный переход на двухуровневую систему высшего образования (бакалавр → магистр), обеспечив необходимые при этом транспарентность и внятность образовательных характеристик выпускников. Более того, для отдельных направлений

подготовки выпускников вузов в объявленном перечне сохраняется квалификация *специалист*.

В научном сообществе педагогов и экономистов почти сложилось мнение, что сравнимости образовательных уровней выпускников можно добиться, если сопоставлять по надежным критериям приобретенные выпускниками за время обучения в разных образовательных учреждениях *компетенции* (а далее — *компетентность*). Это обстоятельство требует отдельного пояснения.

Так, в соответствии с идеями В. Д. Шадрикова, положенными в основу так называемой компетентностной модели специалиста, *компетенция* — это способность и готовность применить знания и умения при решении профессиональных задач в различных областях, как в конкретной области знаний, так и в областях, слабо привязанных к конкретным объектам, т. е. способность и готовность проявлять гибкость в изменяющихся условиях рынка труда. Это является основным преимуществом по сравнению с квалификационными моделями, принятыми в ГОС второго поколения. *Компетентность* — это владение определенными компетенциями.

Процесс формирования будущего компетентного профессионала с заявленными компетенциями, независимо от уровня конструируемой системы «бакалавр → специалист → магистр», предполагает, что требования, предъявляемые к обладателю диплома о высшем образовании, определяются не идеальной моделью работника для конкретной производственно-экономической ситуации, а социально-психологическим контекстом его (работника) возможных рабочих мест, т. е. ожиданиями работодателя и коллег.

Высказываемое в последнее время мнение о том, что работодатели должны определять, какие специалисты востребованы в современном обществе, и образовательные программы должны учитывать их пожелания, весьма созвучно потребностям складывающегося рынка труда и как нельзя точнее характеризует состояние дел в реальных секторах экономики, в сферах финансово-банковской деятельности и социально-культурного сервиса, гражданской государственной и муниципальной службы и т. д.

Компетентностный подход призван выработать сопоставимые качественные характеристики для выпускников высших учебных заведений различных стран Европы, получающих одну и ту же академическую степень или квалификацию. В российской образовательной системе эта работа, на первый взгляд, уже выполнена. Необходимым элементом действующих государственных образовательных стандартов высшего профессионального образования являются квалификационные характеристики выпускников, определяющие для каждой специальности и направления подготовки что должно знать или уметь лицо, успешно за-

кончившее курс обучения. Однако при внимательном рассмотрении этого вопроса выясняется, что данная работа еще далека от своего окончательного завершения по нескольким причинам:

– во-первых, квалификационные характеристики не выражены на языке терминов и понятий «компетентностного» подхода, а сформулированы на языке «знаний, умений, навыков», что не одно и то же. Правда, и в приведенной выше цитате по работе одного из авторитетнейших разработчиков ГОС третьего поколения заметна некоторая игра в термины, когда компетенции определяются через известную уже триаду: знания, навыки и умения;
– во-вторых, квалификационные характеристики сами по себе затрагивают, как правило, только профессиональные (технические) навыки и умения выпускника, в то время как компетенции характеризуют потенциального специалиста и как личность / индивидуальность, и как «члена команды»[1], что в действующей модели ГОС ВПО практически не учитывается;
– в-третьих, важной составляющей компетентностного подхода является механизм контроля качества подготовки профессионала (бакалавра-специалиста-магистра) и оценивания конечных результатов образования. В действующем пока ГОС ВПО этот механизм достоверно не определен и не раскрыт;
– в-четвертых, компетентностный подход, который формально обнаруживается в декларировании надлежащих квалификационных характеристик выпускника, не связан с содержанием образовательной программы и методами ее реализации. А по замыслу разработчиков он должен быть распространен «вглубь» образовательного процесса, на преподаваемые циклы дисциплин / курсов и собственно на сами дисциплины / курсы;
– наконец, в-пятых, компетентность и квалификация по своей идейной направленности противостоят друг другу так же, как формальное и неформальное (более точный геометрический образ — это разные плоскости), и одно понятие не может быть выражено в терминах другого, хотя они могут сосуществовать в пространстве понятий как комплементарные, т. е. дополняющие друг друга качественные характеристики.

Последнее обстоятельство нуждается в определенном уточнении. Дело в том, что европейская традиция — а если вспомнить, то и дореволюционная российская

[1] Весьма странным, и даже диковатым выглядит пожелание, чтобы российские выпускники приобретали навыки командного стиля работы, если вспомнить, что все прошедшие десятилетия коллективистское восприятие мира было главной идеологией ушедшей общественно-экономической формации.

традиция — различает высшее (общее, академическое, университетское) образование и высшее профессиональное (техническое, инженерное) образование. Обладатели первого типа образования получают академическую степень (бакалавр, магистр) как успешно завершившие изучение курса наук, а обладателям второго типа присваивается квалификация (инженер).

Лицо, получающее высшее образование, оказывается не *специализированным* для какой-то одной конкретной сферы практической деятельности. Можно сказать, что это лицо является в большей или меньшей степени подготовленным для разных видов деятельности. Лицо же, избравшее определенную специальность (инженера-строителя, ветеринара, врача или музыканта), приобретает квалификацию, разрешающую ему заниматься практической деятельностью в одной достаточно конкретной и узкой области.

Поскольку в современном обществе существует множество видов специальностей, требующих особой подготовки, постольку любое высшее образование естественным образом воспринимается как «специальное». И это суждение в равной степени и безо всякой натяжки может быть распространено и на привычного специалиста в сферах экономики, управления недвижимостью, социально-культурного сервиса и социальной работы, гражданской государственной и муниципальной службы.

Однако темп структурных и содержательных изменений в современном динамическом мире таков, что наряду с возрастающей профессионализацией деятельности обществу требуются и работники другого типа — свободные от «специальных» навыков и потому способные приобретать эти навыки в процессе освоения новых видов деятельности, для которых еще не сложились «профессиональные» требования и классификации.

Таких людей («потенциальных специалистов») могут характеризовать прежде всего способности и умение непрерывно обучаться, воспринимать новое, а также присутствие *креативных* способностей, т. е. то, что никак не формализуется в виде конкретных требований к владению определенными знаниями, умениями и навыками. Именно в этом смысле неформальные компетентности могут быть противопоставлены формальной квалификации.

Поскольку любой сложившийся специалист также в какой-то мере проявляет себя и в других видах деятельности, к которым он целенаправленно не готовился, то ему присущи и компетентностные характеристики. Иначе говоря, лицо, получившее определенную квалификацию, одновременно приобрело и некоторые компетенции, т. е., как отмечалось выше, одно дополняет другое.

Адекватная реализация компетентностного подхода в ГОС ВПО третьего поколения вовсе не требует замены квалификации на ком-

петентность. Для многих специальностей, в основном практических, например, для финансовых и бухгалтерских служб, социальных работников, профессиональных оценщиков бизнеса, недвижимости, рыночных аналитиков и т. д., это делать совершенно не нужно, поскольку квалификационные требования здесь необходимо сохранять наряду с введением компетентностных характеристик. Кроме того, компетентностные характеристики во многом являются описаниями таких качеств выпускника, вопросы формирования и развития которых в ныне действующих ГОС ВПО просто не затрагивались.

С учетом изложенного компетентностная модель специалиста представляет собой описание того, каким набором компетенций должен обладать выпускник вуза. Разработчики компетентностного подхода в ГОС ВПО нового поколения разбивают набор компетентностных характеристик на 5 групп: социально-личностные; экономические и организационно-управленческие; общенаучные; общепрофессиональные (инвариантные к профессиональной деятельности); специальные (профессионально ориентированные знания и навыки для решения задач, привязанных к конкретному объекту, предмету труда с помощью определенных средств труда).

Например, для первых двух групп компетентностных характеристик различия по ступеням бакалавра и магистра выглядят следующим образом.

1. Социально-личностные:

1.1. Гражданственность, понимание необходимости здорового образа жизни, способность и готовность обучаться самостоятельно, способность и готовность общаться, способность и готовность использовать знания иностранных языков в профессиональной деятельности — компетенции бакалавра.

1.2. Стремление к социальному взаимодействию (способность использования когнитивных, эмоциональных и волевых особенностей психологии личности); готовность к сотрудничеству; отсутствие ксенофобии, расовая, национальная, религиозная терпимость (толерантность); умение гасить тлеющие в коллективе конфликты); понимание значимости науки и культуры, стремление к самосовершенствованию, готовность решать сложные вопросы — дополнительные компетенции магистра.

2. Экономические и организационно-управленческие:

2.1. Способность и готовность оценить результаты деятельности, способность и готовность использовать знание организационно-правовых основ, способность организовывать работу коллектива — компетенции бакалавра.

2.2. Способность и готовность использовать знания и умения по оцениванию результатов деятельности, управлению качеством, готовность к

использованию инновационных идей, готовность идти на определенный риск при принятии решений — дополнительные компетенции, но уже магистра.

Социально-личностные, экономические и организационно-управленческие, общенаучные и общепрофессиональные компетенции служат фундаментом, позволяющим выпускнику гибко ориентироваться на рынке труда и быть подготовленным к продолжению образования как на второй (магистерской) ступени ВПО (для бакалавра), так и в сфере дополнительного и послевузовского образования (для бакалавра и магистра) — по линии аспирантуры и докторантуры. Набор компетенций для одного направления одинаков, кроме специальных компетенций, которые соответствуют специализации (например, «Антикризисное управление», «Оценка бизнеса» по специальности «Финансы и кредит», или «Государственное регулирование экономических отношений» по специальности «ГиМУ»), относящейся к направлению экономических специальностей.

Согласно версии ГОС ВПО нового поколения, за два года обучения студенты овладевают знаниями и умениями, которые позволяют им быть компетентными в социально-личностной, естественно-научной и общетехнической областях, а последующие два года посвящают профессиональной подготовке, экономической и социально-управленческой компетенции. Исходя из этого, определяется содержание основной образовательной программы, формируются блоки дисциплин, задаются компетентностные характеристики итогов их освоения и конструируется примерный учебный план.

Естественно, что все программы любых специализаций остаются за пределами учебного плана подготовки бакалавра и должны включаться в образовательную программу второй ступени ВПО (магистерской), т. е. в следующие два учебных года.

В дополнение к рекомендациям разработчиков от европейских университетов в проекте TUNING, в котором были сформулированы общие требования к компетенциям выпускников первой и второй ступеней, следует добавить практические рекомендации отечественных разработчиков ГОС ВПО нового поколения. В частности, разработку компетентностной модели выпускника-магистра следует осуществлять в связи с его квалификационными характеристиками. Квалификация и компетентность не заменяют друг друга, а являются взаимодополняющими характеристиками выпускника. Квалификация вырабатывается на основе приобретения и развития компетенций, получение квалификации подразумевает приобретение связанных с ней компетенций.

Более того, идеология и концепция компетентностной модели не должны просто заимствоваться как результаты других исследований и проектов (например, упо-

мянутого TUNING-проекта, материалы которого, как показывает практика, стали достаточно широко и не всегда критично использоваться при создании проектов ГОС ВПО третьего поколения), а должны конструироваться для каждого образовательного направления, исходя из его содержательной начинки, характерных особенностей и рекомендаций возможных работодателей.

Другой полезной рекомендацией может служить следующее положение системного анализа: связи между компетенциями и содержанием образовательной программы не должны описываться как однозначные и линейные. Так, на приобретение некоторых компетенций может оказывать влияние совокупность дисциплин. И наоборот, отдельные дисциплины, например прикладные дисциплины специализации, могут повлиять на формирование одновременно нескольких необходимых компетенций.

Отсюда, как представляется, следует важный вывод, что подход к выбору той или иной дисциплины, ее структурированию и формированию содержания, включению ее строго последовательно в технологическую цепочку образовательного процесса организаторы последнего должны осуществлять предельно внимательно, ответственно, и все-таки, хотелось бы, с оглядкой на собственный, еще не забытый отечественный опыт. Так, особенностью обучения западноевропейских студентов является индивидуальная работа, занимающая как минимум половину их учебного времени (по нашим действующим стандартам для очной формы обучения это 27 часов в неделю). Для российской же системы образования решающую роль всегда играли лекционные занятия и преподаватели как главные источники информации (при 36 часах в неделю аудиторной работы).

И, наконец, при создании образовательной программы специализации в рамках нового (четвертого) поколения ГОС ВПО следует особо сосредоточиться на разработках новых или совершенствовании существующих механизмов оценивания приобретаемых компетенций, поскольку именно сравнимость результатов полученного образования является одной из главных целей Болонского процесса.

Выпускники второго уровня должны:

1. Владеть предметной областью на современном «продвинутом» уровне, т. е. владеть новейшими методами и техниками конкретного предметного исследования, знать направления и взгляды научных школ, новейшие теории в данной области знания, доктрины, концепции и их интерпретации.
2. Критически отслеживать и осмысливать информацию из различных источников о развитии теории и практики в области профессиональной деятельности.
3. Владеть методологией независимого (по существу, экспертного)

исследования и уметь трактовать полученные результаты на общепринятом в научном сообществе уровне.

4. Быть способным внести оригинальный вклад в дисциплину / курс / цикл в соответствии с канонами и требованиями данной предметной области, например, в рамках квалификационной (промежуточной или итоговой) работы или магистерской диссертации.
5. Продемонстрировать оригинальность (ненарочитую) мышления и подлинный творческий подход к решению прикладной проблемы или научной задачи, способствующие приращению научного знания.
6. Овладеть компетенциями на профессиональном, объективно признаваемом системой критериев уровне.

Разумеется, подготовить, с точки зрения западных стандартов, специализированного экономиста (узкого профиля), профессионала-оценщика, четко ориентированного предпринимателя, продвинутого менеджера, социального работника или просвещенного и лояльного к государственным интересам и к гражданам чиновника и т. п., исходя из ранее отмеченных крайне высоких современных требований рыночной экономики, можно лишь в рамках магистерской программы подготовки выпускника. Такая подготовка должна осуществляться в режиме компетентностной модели, с ориентацией на соответствующую квалификацию и параметры будущего рабочего места, согласованного на договорной основе с работодателем.

Как известно, одна из функций системы образования состоит в обучении будущего гражданина нормам жизни в обществе и предоставлении ему первичных квалификаций. Эта функция выполняется лишь отчасти и далеко не всеми учебными заведениями, поскольку большинство учебных курсов все еще никоим образом не соответствует задачам подготовки выпускника к самостоятельной работе, непрерывному самообучению и обучению, к гибкой смене специализаций в течение всей последующей сознательной жизни.

При этом со всей определенностью можно утверждать, что рынок труда в России в настоящее время и в ближайшем будущем при сложившейся его профессиональной структуре и емкости будет не в состоянии обеспечить занятость несоразмерно большому числу выпускников вузов как государственных, так и негосударственных. Это обстоятельство непременно приведет к росту социальной напряженности в стране. Обманутые карьерные ожидания сотен тысяч молодых людей чреваты деструктивностью жизненных установок целого поколения с далеко идущими последствиями явно негативного характера.

Если старшее поколение, представленное лицами, получившими высшее образование до 1991 г., с чрезвычайной болезненностью и лишь отчасти, но все же адапти-

ровалось к коренному изменению жизненной ситуации, то адаптация к новым экономическим условиям и установкам выпускников вузов первого десятилетия XXI в. оказалась куда более проблематичной. Их ожидания, разбуженные и многократно усиленные СМИ, достаточно высоки и амбициозны, но не всегда обоснованны.

Так, зондажные опросы обучающихся респондентов в 15 субъектах федерации Северо-Западного и Центрального федеральных округов показали (авторские оценки за 2006–2007 гг. — *А. Ц.*), что студенты старших курсов почти поголовно ориентируются на первый заработок размером не менее 15–18 тыс. руб. в месяц и на работу в среднем административно-управленческом звене той или иной государственной или коммерческой структуры, как правило, корпоративного типа. При этом уровень «достойной» зарплаты респонденты в большинстве своем оценивают как еще более значительный, доходящий до 25–26 тыс. руб. Налицо желание получать в возмещение понесенных трудовых затрат в родных «пенатах», но ровным счетом и кругло — $ 1000.

Следует заметить, что ничего неожиданного в таком российском пейзаже нет — просто границы нашей страны с Запада наконец пересекла волна гонки за дипломами всех уровней и даже их коллекционирования вплоть до докторских степеней и академических званий. Подобная гонка нанесла огромный урон западному высшему образованию, уже в 1970-е гг. разрушив до основания традиционную модель *тьютерских отношений* между профессурой и студенчеством и не дав взамен практически ничего из достойных к обозрению эквивалентов.

Убедительным примером сказанному может служить ситуация с «подготовкой» скороспелых бухгалтеров и юристов широкого профиля, которых стало неприлично много к концу 1990-х гг. века прошлого и еще больше — в начале века нового. Острота спроса на такого специалиста, точнее на обладателя заветного диплома, со стороны работодателя быстро снизилась. Однако на настоящего специалиста, достигшего добротного уровня профессионализма, спрос на рынке труда как был неудовлетворенным, так и остался. И здесь уместно задать риторический вопрос: где же они, профессионалы? Предполагается, что такая подготовка должна вестись через чрезвычайно разветвленную (правда, не всегда оправданную) пеструю систему вузов, функционирующих на основе самых разных организационно-правовых форм.

Так, на территории Санкт-Петербурга, например, в половине из 54 государственных и 57 негосударственных вузов (не считая филиалов и представительств других вузов России) ведется подготовка по специальности *государственное и муниципальное управление*; почти во всех вузах (даже в военных, число которых достигает 18) готовят менеджеров, экономистов,

юристов, бухгалтеров; в 60% вузов осуществляется подготовка специалистов в области туризма, социально-культурного сервиса, индустрии гостеприимства, PR и связей с общественностью[2].

А ведь для большинства вузов города все перечисленные специальности не их изначально профильная деятельность, а — если выразиться грубо и нелицеприятно — отхожий промысел. Многие новоиспеченные вузы не имеют ни своего штатного профессорско-преподавательского состава (ППС), ни материально-технической базы ведения полноценного образовательного процесса, ни даже собственного здания. При этом они успешно и безболезненно проходят атестацию, лицензирование и аккредитацию (тем не менее, не все и не всегда). Правда, позднее у них могут возникнуть по изощренным схемам проблемы во взаимоотношениях с МЧС, с пожарными и т. п.

Подобные процессы протекают в пределах всего российского образовательного пространства. Так, по итогам 2006–2007 учебного года в РФ число студентов высших учебных заведений составило более 7,2 млн чел. С 1991 г. численность российских студентов увеличилась более чем в 2,6 раза. Почти в 6 раз выросло за указанный период число вузов (с учетом филиалов). Число студентов в начале 2008 г. на 10 000 населения страны составило 501 чел. Одновременно существенно вырос платный сектор в высшем образовании: доля студентов, обучающихся на платной основе в государственных и негосударственных вузах, превысила 63,5%. Происходит интенсивное изменение структуры образовательных программ по специальностям (специализациям) и направлениям подготовки, причем как по региональной, так и по федеральной (для ведущих вузов) компонентам.

Также широко в преподавательском сообществе обсуждается вопрос несоответствия между номенклатурой дипломов, где экономисты, менеджеры и юристы представлены с неоправданной частотой, и реальным спросом со стороны производства, сферы услуг и управления, в том числе государственного и муниципального. Однако сам этот вопрос ставится с позиций образовательной идеологии, также якобы безнадежно устаревшей к концу XX века.

В центре методологической и методической полемики ППС оказываются три «кита»: фигура специалиста, техника подготовки специалиста, качество подготовки специалиста. За бортом дискуссии осталось само представление о специализации как не подлежащее обсуждению. В то же время содержательный анализ вузовской практики и процессов рынка труда убедительно показывает несостоятельность сложившейся *модели специализации* по следующим причинам:

[2] По данным комитета по науке и высшей школе администрации Санкт-Петербурга, в городе на 01.03.2008 г. насчитывается 170 вузов.

– во-первых, ежегодно появляются новые специальности, и система полнометражного высшего образования, которая и не должна быть мобильной, в принципе не в состоянии угнаться за столь динамичным процессом, характерным для информационно-сетевой и инновационной экономики;
– во-вторых, лицо, отвечающее требованиям новейшего времени и прихотливого, привередливого рынка труда, должно менять свою специальность каждые пять лет или даже чаще;
– в-третьих, как показывают результаты выборочных наблюдений за статистикой карьер, успех в той или иной сфере деятельности, увы, практически не зависит от специальности, обозначенной в вузовском дипломе. По имеющимся данным, более 40% дипломированных выпускников не работают по специальности[3].

Отсюда возникают два вовсе не риторических вопроса: кого же в итоге следует готовить и насколько затронутые проблемы вписываются в доктрину (будто бы имеющуюся) отечественной системы высшего образования по содержанию и форме организации процесса обучения и обязательного воспитания вузовских питомцев?

Растущий спрос российских граждан на высшее и послевузовское профессиональное образование, вызванный убежденностью в карьерной ценности любого диплома, привел к резкому расширению приема в вузы, а вместе с этим — и к существенному снижению требований к качеству учебного процесса, требований к студентам, слушателям и преподавателям. Однако в российском обществе уже складывается мнение о том, что высшее образование должно рассматриваться в качестве *абсолютно доступной нормы*. Так, в Санкт-Петербурге охват населения высшим образованием уже составил 42%, уступая лишь Москве — 44%[4]. Зато в других регионах эта доля вдвое-втрое ниже отмеченных.

Низкое качество собственно учебного процесса и непосредственно работы преподавательского корпуса практически во всех вузах, естественно, ведет к низким результатам подготовки этого самого специалиста, и не только по результативности министерских тестов проверки остаточных знаний в отдельных учебных дисциплинах всех видов и форм обучения. Как выразился Майкл Барбер (признанный авторитет в области систем образования, профессор Оксфордского университета, советник премьер-министра Великобритании, руководитель отдела реализации государственных социальных программ в сфере образования), «что действительно губительно для имиджа преподавателей в

[3] Мониторинг экономики образования. Спрос на рабочую силу — мнение работодателей: Информационный бюллетень. — М., 2006. № 1. С. 19.

глазах общества, так это безразличие к низким результатам своего труда»[5].

Обратная статистическая связь в динамике между ростом численности студенчества и известным падением системного качества образования считается фактом, достоверно установленным. И рост доступности высшего образования вовсе не означает, что полученное образование будет цениться бизнес-сообществом как профессиональное. Работодатели различных секторов экономики все активнее выражают недовольство качеством подготовки выпускников вузов, в том числе и столичных. Считанное число вузов и специальностей можно указать в Санкт-Петербурге, репутация которых выдержала испытание временем и коммерческими соблазнами.

Приходится также считаться и с тем обстоятельством, что значительная часть студенчества по нескольким причинам (даже дневные студенты очной формы обучения, начиная с 3-го курса — до 40%), сочетают теперь учебу с постоянной работой, тогда как низкие оклады преподавателей вынуждают до трети из них либо к излишне расширенному совместительству, либо к репетиторству во всех его модификациях и превращенных формах. Необходимо принять во внимание и тот факт, что в Санкт-Петербурге 67,5% родителей и 72,8% вузовских преподавателей считают уровень подготовки абитуриентов в рядовой средней городской школе просто неудовлетворительным (авторские оценки — *А. Ц.*).

Тот же отрадный факт, что в вузах все еще можно встретить выдающихся ученых (и в последние годы их число несколько возросло за счет системного кризиса большинства НИИ) не меняет общей ситуации — отрыва высшей школы от науки и тем более от практики в ее современном формате. Хотя в вузах страны попрежнему работают и подлинные подвижники-энтузиасты, наблюдается изрядная деморализация педагогического корпуса, в котором распространены настроения уныния и горечи, в том числе и в связи с грядущими последствиями переформатирования системы ВПО.

Снижение привлекательности педагогической карьеры, в свою очередь, ведет к снижению требований к аспирантам, соискателям, докторантам и к уровню их диссертационных исследований, что принимает угрожающий, а в отдельных случаях и криминальный, характер на фоне неуклонного старения педагогического корпуса. Средний возраст педагогов вуза сравнялся с пенсионным, и это естественным образом накладывает свой отпеча-

[4] Образование в Российской Федерации: Статистический ежегодник. — М.: Минобрнауки РФ, Росстат, ГУ-ВШЭ, 2005.

[5] *Барбер М.* Преимущества системы ответственности и отчетности: Пер. с англ. // Вопросы образования. 2005. № 1. С. 32.

ток на стиль и способы модернизации вузовской системы.

К этому следует добавить, что неминуемое резкое сокращение числа выпускников средней школы, которое начнется с середины 2008 г., вызовет обострение конкуренции между вузами, за которым, скорее всего, последуют не всегда предсказуемые процессы их слияния и недружественного поглощения. Безусловно, упомянутое переформатирование системы ВПО до 2010 г. произойдет и в Санкт-Петербурге. Аналогичные указанные явления и / или процессы наблюдаются и в других регионах страны. Все отмеченное привело к тому, что в России за 16 лет сформировалась принципиально иная (скажем откровенно, заметно отличающаяся от советской в худшую сторону) система высшего образования. Эта хаотичная система, безусловно, нуждалась в серьезном упорядочении, и издание Федерального закона № 232-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ» ожидалось вузовским сообществом и широкой общественностью в течение 2007 года с большим нетерпением.

Как указывается в докладе рабочей группы Российского союза промышленников и предпринимателей от 29.01.2008 г., к первоочередным последствиям закона для системы образования следует отнести следующие ожидаемые изменения: изменение объемов финансирования вузов; изменение структуры вузов за счет либо открытия магистратур, либо упразднения программ подготовки специалистов, либо открытия программ бакалавриата; изменение объемов подготовки специалистов в бакалавриате, специалитете и магистратуре; изменение состава и качества ППС. Если в 2005 г. в систему ВПО поступило около 117 млрд руб. бюджетных средств, то средства в виде оплаты за образовательные услуги в системе превысили 100 млрд руб. (53% к 47%). Скорее всего, в ближайшее время (до 2010 г.) произойдет весьма заметное перераспределение внебюджетных средств между вузами, а обозначенное процентное соотношение окажется на уровне 20:80.

Прогнозируемое изменение структуры ВПО приведет к существенному изменению статуса преподавателя вуза — лица ППС. Данный статус будет зависеть уже не только от профиля вуза, но и от того, будет ли вуз иметь право реализовывать магистерские программы или нет, сохранятся ли у него программы специалитета или они исчезнут как отсутствующие в перечне. Одновременно начнется повышение статуса преподавателей учебных заведений СПО, преобразованных в так называемый *технический бакалавриат*, и снижение статуса преподавателей вузов, где сохранится только нижний уровень высшего образования.

Важным инструментом проведения эффективной политики в сфере реформируемого ВПО, как представляется, может оказаться построение и анализ баланса подготовки кадров в рамках высшей

школы. Балансовые построения в данной области оказались крепко забытыми в течение двадцати лет, но именно они, как представляется, позволят получить надежную статистическую информацию, так необходимую для оценки степени эффективности проводимых реформ образования и для анализа регулируемого воспроизводства специалистов с высшим образованием обоих уровней, реально востребованных рынком труда в режиме своеобразной оптимизации структуры подготовки кадров в системе ВПО. На основе баланса может быть получена дополнительная информация, не содержащаяся в статистической отчетности, предоставляемая вузами по форме № 3-нк, но крайне важная для верного истолкования описанных выше ситуаций и преодоления неблагоприятных тенденций развития высшей школы.

Подписание Россией Болонской конвенции, введение в стране двухуровневой системы ВПО после принятия Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон “Об образовании” и в Федеральный закон “О высшем и послевузовском профессиональном образовании”», а также вступление в текущем 2008 г. в ВТО обязывает все вузы выйти на уровень требований единого европейского образовательного пространства.

Разговор о формах организации учебного процесса следует начать с содержания образовательного процесса и, в частности, рассмотреть структурную составляющую этого процесса — уровень образования, состав учебных дисциплин и принципы формирования учебных планов. Такой разговор, например, в последние три года ведется серьезно и профессионально на всех научно-практических конференциях Северо-Западной академии государственной службы.

И если традиционная российская система высшего профессионального образования, предусматривающая пятилетнее базовое образование с выдачей диплома, не вполне соответствует международным стандартам с форматом «4 + 2», то это, как представляется, органический недостаток двухуровневой системы образования. Тем не менее осмелимся задать такой неприятный для адептов двухуровневой системы вопрос: сможет ли бакалавр открыть свое дело, создать свое предприятие в сфере социально-культурного сервиса, возглавить финансовый отдел в компании, стать оценщиком бизнеса в независимом консалтинговом агентстве или биржевым аналитиком, возглавить структурное подразделение в социально-культурном учреждении, в банке, в таможенном управлении, в службе судебных приставов и в других подобных местах?

Тогда на каких и кем отведенных ролях молодой и социально незрелый бакалавр окажется в реальном секторе экономики, в социально-культурной сфере, на государственной службе? Да и окажется ли, если у работодателя в престижном и высокооплачиваемом месте об-

разуется выбор между бакалавром — с одной стороны и специалистом / магистром — с другой. Более того, многие российские работодатели с подозрением относятся к записи «бакалавр» в дипломе, во многом справедливо полагая, что это своего рода эвфемизм для обозначения незаконченного высшего образования в прежнем его понимании, и не воспринимают бакалавра как полноценного специалиста (работника).

Ответ на поставленный безо всякой риторики вопрос прозвучит, к сожалению, удручающе: среднестатистический бакалавр ничего этого не сможет! Так кого же в перспективе мы будем выпускать за 4 года, а то и за 3 года при двенадцатилетней школьной программе: выпускника техникума по нашим представлениям старого доброго времени? Но в настоящее время все колледжи и лицеи уже берут на вооружение (в оговоренном инструкциями порядке) образовательные программы именно техникумов в их нынешнем статусе учебного заведения СПО, которые могут быть довольно легко транспонированы в упомянутые выше технические бакалавриаты.

Готова ли к подобным метаморфозам кадровая служба предприятий, организаций, учреждений и отвечают ли этим новациям отраслевые классификаторы-справочники профессий и специальностей? Ответ также неутешителен: никоим образом. Необходим специальный анализ и пересмотр сложившихся профессиональных стандартов и квалификационных требований для занятия различных должностей с учетом появления различных уровней в системе ВПО как в экономике, так и в государственном и муниципальном управлении.

Особо следует остановиться на методологическом и методическом обеспечении образовательного процесса при уровневой системе подготовки. В соответствии с официальным классификатором, дисциплины, преподаваемые бакалаврам и специалистам, делятся на общеизвестные циклы: общие гуманитарные и социально-экономические, общие математические и естественно-научные, общепрофессиональные, специальные, дополнительные и факультативные. Но исключительное внимание следует обратить на общепрофессиональные и специальные дисциплины, непосредственно связанные с будущей профессией. К их подбору и анализу следует подходить уже с позиций популярного ныне компетентностного подхода, понимая под компетенцией / компетентностью мотивированную способность обучающегося или обучаемого к освоению ремесла.

Обычно придерживаются следующей частной классификации, позволяющей дифференцировать группы дисциплин в рамках циклов обучения: общетеоретические, методологические, отраслевые, дисциплины специализации, прикладные. Эти дисциплины по группам общепрофессиональных и специальных дисциплин выстраиваются

в своего рода «лестницу» — технологический график следования учебных дисциплин.

С учетом того, что политическое решение вопроса о судьбе двухуровневого образования и его возможных форматов («4 + 2», «3 + 2», «4 + 1») состоялось, следует ожидать постепенного сворачивания старой пятилетней формы обучения — специалитета. Также следует ожидать, что дисциплины программ магистерской подготовки, например, бухгалтера-аудитора или профессионального оценщика бизнеса, более четко, нежели сегодня, будут делиться на академические и прикладные, специализированные и междисциплинарные. Соответственно, будут предъявляться разные, но соразмерные требования как к содержанию этих программ, так и к самим претендентам на такое обучение.

Имеющиеся статистические данные свидетельствуют, что основным контингентом обучающихся в магистратуре будут выходцы из средне- и высоко обеспеченных домохозяйств, получившие диплом бакалавра или специалиста в достаточно престижных вузах[6]. В этот контингент попадут либо довольно обеспеченные граждане, для которых не составит материальной проблемы оплатить обучение и при этом отложить на пару лет свое появление на рынке труда в качестве некоего носителя квалифицированной интеллектуальной рабочей силы, либо это будут лица, нуждающиеся в перспективе в дополнительном конкурентном преимуществе при трудоустройстве и способные самостоятельно сдать строгие вступительные экзамены.

Достаточно высокие требования к поступающим в магистратуру (в 2004 г. магистратуру окончили 10,6 тыс. чел., и известный опыт накоплен) — способность выдержать конкурсную процедуру и преимущественно платный характер обучения — создадут сравнительно высокие барьеры. Их не сможет преодолеть большинство представителей низкодоходных и низкостатусных семей, которые нашли возможность обеспечить поступление своих детей в средне- и в малопрестижные вузы, но оказавшиеся не способными к дополнительным вложениям в их последующее образование.

Для кафедр экономического профиля Северо-Западной академии государственной службы (как, впрочем, и для других кафедр) представляется принципиально важным уже сейчас разрабатывать для лицензирования такие магистерские образовательные программы, которые, во-первых, могут получить бюджетное финансирование, т. е. те программы, по которым может быть сформирован государственный, городской и муниципальный заказ, и, во-вторых, по которым в регионе не наблюдается многократное дублирование в подготовке магистров другими вузами.

---

[6] Индикаторы образования: Статистический сборник. — М.: ГУ-ВШЭ, 2006.

Например, магистерскую подготовку (основную) профессиональных оценщиков бизнеса в Санкт-Петербурге осуществляет только одно учебное заведение, а растущий рынок оценочных услуг требует многих профессионалов. Еще 6 образовательных площадок в городе эпизодически готовят специалистов по краткосрочным, но лицензированным программам профессиональной переподготовки — от 72 до 500 академических часов. Всего по стране в той или иной степени на 01.01.2008 г. задействованы 110 образовательных учреждений, работающих в формате, главным образом, профессиональной переподготовки. Напрашивается очевидное решение: заинтересованным кафедрам факультета «Экономики и финансов» форсированно следует готовить к лицензированию необходимую программную документацию магистратуры данного профиля, а ректорат академии должен занять в этом вопросе определенную позицию.

Аналогичная ситуация складывается с подготовкой профессиональных бухгалтеров для сферы бюджетного учета, на которых уже имеется устойчивый спрос со стороны структур, представляющих все ветви власти, унитарных предприятий разного уровня (ФУП, ГУП и МУП) и нарождающихся государственных корпораций в различных секторах экономики.

Международные исследования (17 лет участия России в Программах TIMSS PISA — мониторинг образовательных достижений учащихся и студентов) выявили, что значительная часть российских школьников и даже выпускников вуза затрудняется в выработке собственной стратегии поведения, в работе с большими массивами исходной информации по ее обобщению, систематизации и предметному анализу.

Дистанционные образовательные технологии (ДОТ), столь шумно рекламируемые всюду, отнюдь не являются панацеей как в ликвидации пробелов разного рода в образовательном школьном и вузовском процессах, так и в деле воспитания, пестования, формирования искомых компетенций будущих бакалавров, специалистов и магистров. При этом непреложным является тот факт, что мультимедийные технологии и ДОТ значительно упрощают восприятие учебного материала, а для некоторых категорий обучающихся и отдельных лиц возможности этих технологий являются единственным способом получения высшего образования.

Действительно, одной из особенностей развития современного общества является стремительно развивающаяся сетевая и инновационная экономика, широко использующая потенциал высокоскоростных информационных технологий. Поэтому система образования сегодня не может не учитывать потребность экономики и общества в особом выпускнике, который не только творчески усваивает необходимую сумму знаний, но и обладает сформированными в вузе способностями с

элементами креативности к решению нестандартных задач, а также свойствами адаптации к условиям динамично меняющейся внешней среды и увеличивающегося потока информации.

Капризный и своенравный отечественный рынок труда ожидает появления выпускника вуза, способного учиться на протяжении всей предстоящей жизни, осваивать грядущие новые технологии, готового самостоятельно решать возникающие по ходу дела проблемы, принимать некие непростые, но всегда «судьбоносные» управленческие решения и нести персональную ответственность за результаты своей профессиональной деятельности в той или иной должности.

Это означает, что именно группы дисциплин методологического цикла, дисциплин специализации, прикладных дисциплин и спецкурсов научно-исследовательского блока (для магистратуры) на базе интенсивной дидактики следует усилить такими курсами, которые включают соответствующим образом ориентированные и дополненные разделы теоретической и отраслевой статистик, эконометрики, технико-экономического, финансово-экономического и социально-политического анализа с учетом направления, специальности и специализации обучения будущего выпускника. Как представляется, все необходимые квалифицированные специалисты, которые должны обеспечить подготовку и реализацию означенных магистерских образовательных программ, в Северо-Западной академии государственной службы имеются.

А. В. Клюев, И. С. Урсу



# ЦЕННОСТНЫЕ И ПРОФЕССИОНАЛЬНЫЕ ОРИЕНТАЦИИ СОВРЕМЕННОЙ СТУДЕНЧЕСКОЙ МОЛОДЕЖИ: СОЦИОЛОГИЧЕСКИЙ АСПЕКТ

Изучение ценностных ориентаций и поведенческих мотивов студенческой молодежи всегда находилось в поле внимания социологов и педагогов. Но в современных условиях данная проблема приобретает особое значение в связи с реформированием высшей школы, переходом ее на Болонскую систему образования, а также существенной переориентацией социальных установок и мотивационной составляющей современной молодежи. Общеизвестно, что личностный смысл, побуждающий индивида к действию, зависит от мотива деятельности. Иначе говоря, чтобы выяснить отношение личности к окружающей действительности и смысл ее собственных действий, нужно знать (и понимать) мотивы социального поведения, которые раскрывают субъективный мир людей. На мотивацию личности влияет установка. Она выражает предрасположенность и готовность субъекта к конкретным действиям, направленным на удовлетворение его потребностей. В установке выражается отношение человека к миру, другим людям и к самому себе. В своем верхнем пределе установка трансформируется в ориентацию. Последняя слагается из совокупности различных установок. Если установки определяют потенциальное поведение личности в конкретных социально-экономических и политических ситуациях, то ценностные ориентации образуют высший уровень в диспозиционной структуре личности и регулируют направленность ее поведения и деятельности относительно объектов высокой социальной значимости. Ориентации всегда предметны и направлены на определенные материальные, социальные и духовные ценности. Одни из них выступают в качестве ценностей-целей (или терминальных ценностей), другие — в качестве ценностей-средств (или инструментальных ценностей). Ценности сопряжены с основными индивидуальными, групповыми и социальными потребностями и подразделяются на базовые и предметные ценности. Количество первых не

КЛЮЕВ
Анатолий Владимирович — доктор философских наук, профессор, заведующий кафедрой социологии и социальной работы, декан факультета социальных технологий Северо-Западной академии государственной службы.

УРСУ
Иван Серафимович — кандидат социологических наук, доцент кафедры социологии и социальной работы Северо-Западной академии государственной службы.

превышает двух-трех десятков — вторых насчитывается несколько сотен. В зависимости от типа общества ценности могут быть традиционными, современными и общечеловеческими. Аналогичным образом выступают и индивидуальные ценности. Практика показывает, что каждая личность имеет свою систему ценностных ориентаций, которая обусловлена типом общественного устройства, культурной, групповой принадлежностью и др. В ней выражается нравственный и культурный лик человека, особенность его мировоззрения, специфичность убеждений. В конечном итоге в ценностных ориентациях личности отражается подвижность и изменчивость картины субъект-объектных отношений общественного и индивидуального развития. Особой подвижностью, изменчивостью и неустойчивостью обладают установки и ценностные ориентации школьной и студенческой молодежи, проявляющиеся в самых различных ожидаемых и неожидаемых формах социального поведения и деятельности.

Опыт социологического изучения ценностных ориентаций и установок конкретных групп и категорий людей имеет давнюю традицию и восходит к У. Томасу, Ф. Знанецкому, Г. Олпорту, Л. Тернстоуну, Э. С. Богардусу, М. Смиту, Р. Лапьеру, Дж. Дэвису, М. Рокичу и др. Еще в 1918 г. У. Томас и Ф. Знанецкий в работе «Польский крестьянин в Европе и Америке» использовали понятие социальной ситуации, которая состоит из 1) объективных условий (норм и ценностей), 2) установок (аттитюдов, отношений, диспозиций) и 3) оценивающего индивида.

В отечественной философии, социологии, социальной психологии и общей психологии к указанной проблематике обращались В. П. Тугаринов, Д. Н. Узнадзе, И. Н. Мясищев, А. Н. Леонтьев, Г. М. Андреева, В. А. Ядов, Н. И. Лапин и др. Длительное время профессиональные и ценностные ориентации школьной и студенческой молодежи находятся в центре внимания и авторов настоящей статьи, результаты исследований которых были опубликованы в различных изданиях[1] и учтены при опросе студентов Северо-Западной академии государственной службы (СЗАГС).

Процесс и результат вхождения молодых поколений в актуальные и потенциальные социальные структуры охватывает ряд последовательных этапов, в ходе которых решается проблема жизненного само-

[1] *Урсу И. С., Лисицын С. А.* Социологический анализ социализации современной учащейся молодежи // Личность, общество и образование в современной социокультурной ситуации: Межвуз. сб. науч. тр. — СПб.: ЛОИРО, 2007; *Лисицын С. А., Тарасов С. В., Урсу И. С.* Некоторые критерии и показатели социализации школьной и студенческой молодежи // Личность, общество и образование в современной социокультурной ситуации: Межвуз. сб. науч. тр. — СПб.: ЛОИРО, 2006; *Лисицын С. А., Урсу И. С.* Социологическое исследование образования: методология и методика: Учеб. пособие. — СПб.: ЛОИРО, 2004 и др.

определения, закладываются основы и формируется потенциал последующей социальной жизни индивида. На каждом из этапов социализации детские, подростковые и молодежные поколения испытывают влияние наличных условий и факторов, в значительной степени определяющих структуру и содержание их потребностей, интересов, ценностных ориентаций и т. д. На стыке веков и эпох, в периоды перехода от одной модели общественного развития к другой происходит «революция» в системе ценностных предпочтений и ориентаций молодежи, которая свободна от разломов, ожиданий и разочарований, от борьбы за предшествующие социальные цели. Она лишена как исторической, так и институциональной памяти. «Беспамятство» — черта молодых поколений современного российского общества, значительная часть которых ориентирована на успех, престиж, признание, общественное положение, благосостояние, власть и многое другое. Широкое хождение в молодежной среде имеет стратегия «инструментального активизма», которая предполагает концентрацию индивидуальной деятельности на средствах достижения цели, а не на самой цели. В своей повседневной практике молодежь основывается не на «принципе реальности», а на «принципе удовольствия». При этом среди молодых людей намного больше, чем среди старших поколений, тех, кто явно предпочитает либеральные ценности западного общества. Сегодня мечты о благосостоянии связываются в сознании молодежи прежде всего с Западом, который ассоциируется у нее с наиболее благоприятными социально-экономическими, политическими, бытовыми, досуговыми и прочими условиями труда для квалифицированных специалистов. Отсюда — желание многих молодых людей учиться и работать на Западе, стремление уехать туда навсегда или на время.

Исследование, о котором идет речь, основано на результатах опроса 560 студентов 2–5-х курсов, обучающихся на факультетах государственного и муниципального управления (ГиМУ — 65,0%), экономики и финансов (ЭиФ — 11,6%), международных отношений (МО — 8,8%), социальных технологий (СТ — 14,6%) СЗАГС. Опрос был проведен в ноябре 2007 г. Среди опрошенных преобладали студенты в возрасте до 20 лет (57,6%) и от 21 до 25 лет (41,9%). Доля студентов в возрасте 26 и более лет составила всего 0,5%. Что касается представительства девушек и юношей в выбранной совокупности, то первых среди опрошенных было несколько больше (67,2% против 32,8%)[2].

Сбор социологической информации был реализован посредством «Анкеты учащегося, студента». Анкета содержит ряд информационных блоков, отражающих:

– структуру ценностных ориентаций;

[2] В данной статье гендерный аспект специально не рассматривался.

– структуру профессиональных ориентаций;
– структуру свободного времени;
– учебно-познавательную активность;
– отношение к вредным для здоровья привычкам и практикам и др.

Одним из наиболее значимых критериев оценки состояния и перспектив социального развития студенческой молодежи служит структура собственных ценностных ориентаций и притязаний, влияющих на ее жизненные стратегии поведения. Методика исследования предусматривала проблемную задачу, в процессе решения которой участвующие в опросе студенты должны были ответить на вопрос: «Какие материальные, социально-культурные и духовные ценности являются для Вас сегодня наиболее значимыми, менее значимыми или совсем незначимыми?». Вопрос носил открытый характер, что позволяло респонденту перечислить не только свои личностные ценности, но и назвать их в неограниченном количестве. Выбор данного способа определения личностных ценностей обусловлен тем обстоятельством, что при использовании закрытого вопроса, когда респонденту предлагается оценить целый ряд ценностей, сформулированных исследователем, имеет место резкий рост доли тех, кто считает ту или иную ценность из представленного списка своей ценностью. Свидетельством тому служат результаты январского (2008 г.) опроса 1300 молодых людей в возрасте 18–30 лет, проживающих на территории Ленинградской области. В этом опросе вопрос о ценностях носил закрытый характер и содержал перечень из 18 наименований. Итоговые результаты первого и второго опросов, представленные в табл. 1, полностью подтверждают сделанные нами выводы.

Как видно, между ответами студентов СЗАГС и молодежи Ленинградской области есть существенные количественные различия, которые порождены формой задаваемого вопроса. В первом случае он был открытым, во втором — закрытым. Полученные результаты свидетельствуют о незавершенности процесса социализации студенческой молодежи. Отсюда неустойчивость, нестабильность структуры их ценностных ориентаций, среди которых есть традиционные и либеральные, индивидуальные, групповые и социальные, терминальные и инструментальные, базовые и предметные ценности. «Ядро» системы ценностей обследованной нами совокупности слагается из таких традиционных ценностей, как семья, религия, мораль, социальные ценности и др. Однако пространство отмеченных ценностей в сознании и поведении студенческой молодежи постепенно сокращается, уступая место либеральным и индивидуальным ценностям (престиж профессии, свобода личности и др.). Тот факт, что семья, здоровье, друзья, образование, профессия, работа, природа, Родина, добро, красота и другие общезначимые цен-

*Таблица 1*

Структура наиболее значимых (важных) ценностей студентов СЗАГС и молодежи Ленинградской области (в % от ответивших)

| № п/п | Ценность | Студенты СЗАГС, % | Молодежь Ленинградской обл., % |
|---|---|---|---|
| 1 | Семья (родительская) | 50,0 | 92,4 |
| 2 | Здоровье | 12,9 | 85,7 |
| 3 | Друзья | 18,5 | 68,7 |
| 4 | Материальное благосостояние, благополучие | 27,9 | 79,4 |
| 5 | Образование, профессия, знание | 19,8 | 79,5 |
| 6 | Работа, карьера, престиж, положение, статус | 11,2 | 74,5 |
| 7 | Россия, Родина | 4,8 | 47,1 |
| 8 | Религия, мораль, социальные ценности | 36,5 | 29,4 |
| 9 | Природа | 1,0 | 45,7 |
| 10 | Свободное время, досуг | 0,8 | 45,0 |
| 11 | Самореализация, активная жизненная позиция | 5,8 | 71,3 |
| 12 | Физкультура, спорт | 0,0 | 37,5 |
| 13 | Политика, власть | 0,3 | 19,3 |
| 14 | Отдых и развлечения | 1,3 | 50,8 |
| 15 | Любовь, своя семья и дети | 7,9 | 77,5 |
| 16 | Секс | 0,2 | 54,0 |
| 17 | Техника, компьютер | 0,0 | 30,0 |
| 18 | Культура, искусство | 5,8 | 37,1 |
| | **Средняя величина** | **11,4** | **56,9** |

ности перестают быть абсолютно значимыми ценностями для молодежи, свидетельствует о качественной трансформации как ценностных установок молодых поколений, так и российского общества в целом.

Обращение к достаточно сложной системе ценностных предпочтений, характеризующих уровень социального становления студенческой молодежи, предполагает рассмотрение соотношения осмысленной цели и средств ее реализации. Постановка жизненной цели и составление плана ее достижения определяется субъективными и объективными условиями и факторами. К объективной предпосылке относится социально-экономическая, политическая и духовная ситуация в стране, определяющая возможности и границы реализации поставленных целей и средств их достижения посредством различных социальных институтов — школы, вуза, социальных институтов и т. д. К субъективной составляющей относятся личностные свойства характера, выработанные семейным, школьным и вузовским воспитанием, ближайшим окружением, средствами массовой информации и др. Усвоение существующих в обществе ценностей, их преломление через призму собственных представлений о должном и возможном формирует тот или иной тип личности. Т. е. наличие конкретной цели и средств ее достижения свидетельствуют о зрелости, сформированности личности, готовой «вписаться» в систему ценностных отношений и одобряемых стратегий поведения, действий и деятельности.

Вопрос о целях и средствах их реализации изучался нами посредством определения осмысленных

мотивов получаемого профессионального образования, профессионального самоопределения учебной активности, профессиональных планов на будущее и др. Влияние профессионального образования и профессиональной деятельности на поведение людей не вызывает сомнения. В свое время П. Сорокин писал: «Профессия каждого человека реформирует его "душу" по своему образу и подобию... профессиональное бытие человека определяет его сознание». И продолжал: «Профессия имеет громадное значение в обусловливании хода социальных процессов, ибо социальные процессы в конечном счете складываются из поступков людей; следовательно, все условия, варьирующие поведение людей, являются тем самым и "факторами", или "детерминаторами" социальных процессов»[3].

Итак, описание эмпирического материала по заявленным вопросам начнем с определения структуры мотивов обучения в СЗАГС (табл. 2). С учетом приведенных выше слов П. Сорокина результаты опроса будут приводиться как по каждому факультету в отдельности, так и по всей совокупности в целом.

Как видно, наиболее общими мотивами выбора СЗАГС местом учебы респондентов являются «осознание необходимости наличия высшего образования в современных условиях» (86,1%), «стремление получить и освоить хорошую профессию» (47,5%), «престиж учебного заведения» (43,2%), «место расположения учебного заведения» (35,5%), «престиж получаемой профессии» (34,2%) и др. Только первый из названных мотивов — единый для студентов всех четырех факультетов. Среди остальных мотивов наблюдаются определенные различия, главным образом, среди студентов ФМО и ФСТ. Причинами этого, по нашему мнению, являются пробелы в профессиональном самоопределении и эмоциональный подход к выбору профессии, узкая специализация и, что самое главное, место профессионального образования в структуре ценностных ориентаций обучающихся в СЗГАС. Данные табл. 1 показывают, что профессиональное образование стало значимой ценностью только для каждого пятого респондента. В этой связи напомним, что на стыке 1980-х и 1990-х гг. резко упала ориентация молодежи на высшее профессиональное образование. Однако с середины 1990-х гг. данная ориентация стала преобладающей в массовом сознании молодежи. Пришло осознание необходимости наличия высшего образования, которое позволяет молодым людям улучшить их положение на рынке труда. Вместе с тем обучение в системе высшего профессионального образования очень часто не связано с будущей профессиональной деятельностью ее выпускников, поскольку ориентация на высшее

[3] *Сорокин П. А.* Общедоступный учебник социологии. Статьи разных лет. — М.: Наука, 1994. С. 344, 348.

*Таблица 2*

Распределение ответов на вопрос: «Что Вас в целом побуждает учиться в данном учебном заведении?»

| № п/п | Ответ | Студенты факультетов, % | | | | | | | | Всего, % | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | ГиМУ | | ЭиФ | | МО | | СТ | | | |
| 1 | Осознание необходимости наличия высшего образования в современных условиях | 86,8 | 1 | 80,0 | 1 | 81,6 | 1 | 90,4 | 1 | 86,1 | 1 |
| 2 | Влияние родителей, родственников | 24,0 | 6 | 23,1 | 6 | 22,4 | 6 | 16,9 | 8 | 22,7 | 6 |
| 3 | Пример друзей, знакомых | 9,1 | 8 | 7,7 | 9 | 6,1 | 8 | 14,5 | 9 | 9,5 | 9 |
| 4 | Престиж учебного заведения | 43,5 | 3 | 35,4 | 3 | 59,2 | 2 | 38,6 | 3 | 43,2 | 3 |
| 5 | Возможность получения качественного образования | 34,4 | 5 | 30,8 | 4 | 55,1 | 4 | 45,8 | 2 | 35,5 | 4 |
| 6 | Престиж получаемой профессии | 37,2 | 4 | 29,2 | 5 | 46,9 | 5 | 18,1 | 7 | 34,2 | 5 |
| 7 | Доступность учебного заведения | 6,1 | 10 | 23,1 | 6 | 18,4 | 7 | 20,5 | 6 | 11,3 | 8 |
| 8 | Место расположения учебного заведения | 13,5 | 7 | 14,4 | 7 | 6,1 | 8 | 25,3 | 5 | 14,8 | 7 |
| 9 | Стремление получить и освоить хорошую профессию | 47,1 | 2 | 60,0 | 2 | 57,1 | 3 | 33,7 | 4 | 47,5 | 2 |
| 10 | Желание проверить свои возможности | 8,0 | 9 | 9,2 | 8 | 2,0 | 10 | 8,4 | 10 | 7,7 | 10 |
| 11 | Не смог поступить в другое учебное заведение | 2,5 | 12 | 6,2 | 10 | 0,0 | 11 | 3,6 | 11 | 2,9 | 12 |
| 12 | Не было выбора | 5,0 | 11 | 1,5 | 11 | 4,1 | 9 | 3,6 | 11 | 4,3 | 11 |

образование обусловлена не стремлением получить профессию, а желанием получить или общее высшее образование (с последующей профессиональной переподготовкой), или второе высшее образование. Об этом свидетельствуют данные таблиц 3, 4, 5 и 6.

Приведенные выше эмпирические данные позволяют утверждать, что среди студентов СЗАГС достаточно высокие властные притязания. Около 80,0% опрошенных студентов по окончании вуза желали бы быть руководителями, управленцами. Доля тех, кто желает заниматься руководящей работой, выше среди студентов факультета ГиМУ. Среди студентов остальных факультетов эта доля составляет в среднем 72,0% (табл. 5 на с. 173). Высокие притязания на властные полномочия объясняются не только обучением в таком престижном вузе, как СЗАГС, но и социальным происхождением респондентов. Опрос 494 человек-первокурсников в начале учебного 2007–2008 года показал, что среди их родителей преобладают руководители, государственные служащие, предприниматели, экономисты и другие категории людей, занимающих высокие позиции в социальной структуре российского общества.

В то же время только 43,6% ответили, что они планируют по окончании данного вуза работать

*Таблица 3*

Распределение ответов на вопрос: «Планируете ли Вы после окончания данного учебного заведения работать по получаемой профессии?»

| № п/п | Ответ | Студенты факультетов, % | | | | Всего, % |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | ГиМУ | ЭиФ | МО | СТ | |
| 1 | Да | 42,2 | 59,4 | 46,9 | 36,1 | 43,6 |
| 2 | Трудно сказать | 50,7 | 35,9 | 42,9 | 49,4 | 48,1 |
| 3 | Нет | 7,2 | 4,7 | 10,2 | 14,5 | 8,2 |

по получаемой профессии. Доля же тех, кто ответил «нет», составляет 8,2% (табл. 3). В качестве причины такого выбора респонденты указали на материальные условия (34,7%), конкуренцию на рынке труда (26,6%), отсутствие интереса к профессии (19,1%) и т. д. В конечном итоге примерно для каждого четвертого респондента отсутствие интереса к профессии, отсутствие информации о профессии и качество получаемого профессионального образования — основные причины профессиональной переориентации (табл. 4). Отсюда то пассивное отношение студентов к своим учебным обязанностям, которое они проявляют в своей повседневной жизнедеятельности. Вряд ли можно примириться с тем фактом, что только каждый четвертый студент регулярно выполняет свои учебные задания (табл. 6). При таком отношении к учебе рассчитывать на должную профессиональную подготовленность будущего управленца, экономиста, финансиста, социального работника и международника не приходится.

Важными составляющими общекультурного, профессионального и нравственного развития личности студента является свободное время и досуг. По определенному ряду параметров они играют бо-

*Таблица 4*

Распределение ответов на вопрос: «Если Вы не планируете работать по полученной профессии, то чем это обусловлено?»

| № п/п | Ответ | Студенты факультетов, % | | | | Всего, % |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | ГиМУ | ЭиФ | МО | СТ | |
| 1 | Отсутствие опыта работы | 7,0 | 11,1 | 6,2 | 2,8 | 6,5 |
| 2 | Большая конкуренция на рынке труда | 34,9 | 33,3 | – | 5,6 | 26,6 |
| 3 | Отсутствие интереса к профессии | 12,4 | 44,4 | 25,0 | 27,8 | 19,1 |
| 4 | Материальные условия | 36,4 | 16,7 | 25,0 | 41,7 | 34,7 |
| 5 | Долгий процесс карьерного роста | 4,6 | – | 18,8 | 2,8 | 5,0 |
| 6 | Качество получаемого образования | 2,3 | 11,1 | – | – | 2,5 |
| 7 | Низкий престиж профессии | 5,4 | – | 6,2 | 8,3 | 5,5 |
| 8 | Желание продолжить учебу | 4,6 | – | 6,2 | 8,3 | 5,0 |
| 9 | Призыв на военную службу | 1,6 | – | – | 2,8 | 1,5 |
| 10 | Недостаточная информация о профессии | 2,3 | – | – | – | 1,5 |
| 11 | Другие причины | 9,3 | – | 31,2 | 5,6 | 9,6 |

*Таблица 5*

Распределение ответов на вопрос: «Какой работой Вы желали бы заниматься после окончания данного учебного заведения?»

| № п/п | Ответ | Студенты факультетов, % | | | | Всего, % |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | ГиМУ | ЭиФ | МО | СТ | |
| 1 | Интеллектуальной | 11,6 | 10,8 | 2,0 | 14,6 | 11,1 |
| 2 | Творческой | 17,1 | 23,1 | 22,4 | 14,6 | 17,9 |
| 3 | Инженерно-технической | 1,7 | – | – | 3,7 | 1,6 |
| 4 | Военной, силовой | 3,6 | 3,1 | 2,0 | 3,7 | 3,4 |
| 5 | Спортивной | 2,8 | 4,6 | 10,2 | 2,4 | 3,6 |
| 6 | Управленческой, руководящей | 83,7 | 72,3 | 71,4 | 73,2 | 79,8 |
| 7 | Предпринимательской | 1,4 | 3,1 | 2,0 | 1,2 | 1,6 |
| 8 | Политической | 0,3 | 1,5 | 2,0 | 1,2 | 0,7 |
| 9 | Другое | 0,3 | – | 2,0 | 1,2 | 1,6 |

*Таблица 6*

Распределение ответов на вопрос: «Что из нижеперечисленного отражает Ваше реальное отношение к учебным занятиям?»

| № п/п | Ответ | Студенты факультетов, % | | | | Всего, % |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | ГиМУ | ЭиФ | МО | СТ | |
| 1 | Постоянно, самостоятельно и регулярно выполняю и перевыполняю учебные задания | 22,4 | 23,1 | 18,8 | 18,3 | 21,5 |
| 2 | Занимаюсь время от времени | 64,1 | 66,2 | 66,7 | 64,6 | 64,6 |
| 3 | Занимаюсь крайне редко | 8,0 | 7,7 | 6,2 | 8,5 | 7,9 |
| 4 | Никогда не выполняю свои учебные обязанности | 1,1 | – | – | 1,2 | 0,9 |
| 5 | Затрудняюсь ответить | 4,7 | 3,1 | 8,3 | 7,3 | 5,2 |

лее значительную роль, чем семья и вуз (табл. 7 на с. 174).

Полученные результаты показывают, что респонденты в свободное от учебы время отдают предпочтение отдыху и развлечениям, физической культуре и спорту, чтению, общению и гостям, посещению театров, кинотеатров, музеев, домашнему хозяйству и другим видам досуговой деятельности. Приведенная структура досуга, как, впрочем, и учебная деятельность, и поведение студентов, детерминированы объективными и субъективными условиями и факторами, образующими их социально-культурную среду.

Данные о структуре свободного времени и посещаемости учреждений культуры отражают общий характер возможностей и специфику возрастной социализации студентов. Обращает на себя внимание

*Таблица 7*

Распределение ответов на вопрос: «В свободное от учебы и работы время Вы чаще всего занимаетесь...»

| № п/п | Ответ | Студенты факультетов, % | | | | Всего, % |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | ГиМУ | ЭиФ | МО | СТ | |
| 1 | Чтение | 21,1 | 15,1 | 17,4 | 29,3 | 20,4 |
| 2 | TV, радио | 4,7 | – | 4,4 | 2,7 | 3,9 |
| 3 | Музыка | 3,5 | 3,8 | 6,5 | 1,4 | 3,5 |
| 4 | Спорт, физкультура | 36,8 | 32,1 | 37,0 | 31,5 | 35,5 |
| 5 | Учеба | 2,8 | 9,4 | 2,2 | 5,5 | 3,9 |
| 6 | Работа | 10,4 | 5,7 | 6,5 | 9,6 | 9,4 |
| 7 | Домашнее хозяйство | 11,6 | 5,7 | 10,9 | 15,1 | 11,4 |
| 8 | Отдых, развлечения | 34,9 | 39,6 | 32,6 | 46,6 | 36,9 |
| 9 | Общение, гости | 20,4 | 13,2 | 34,8 | 13,7 | 20,0 |
| 10 | Творчество | 6,9 | 1,9 | 6,5 | 1,4 | 5,5 |
| 11 | Посещение театров, кино, музеев | 14,2 | 17,0 | 17,4 | 5,5 | 13,5 |
| 12 | Занятия с техникой | 8,8 | 5,7 | 15,2 | 4,1 | 8,4 |
| 13 | Природа | 0,6 | – | – | 1,4 | 0,6 |
| 14 | Посещение церкви | – | – | – | – | – |
| 15 | Любовь, секс | 1,6 | 7,6 | 4,4 | 2,7 | 2,6 |
| 16 | Занятия собой | 1,9 | 1,9 | – | – | 1,4 |
| 17 | Пьянство, безделье | 0,9 | 3,8 | – | 1,4 | 1,2 |
| 18 | Занятие политикой | – | – | – | 1,4 | 0,2 |
| 19 | Саморазвитие | 7,9 | 3,8 | 8,7 | 1,4 | 6,5 |
| 20 | Общественная работа | 1,3 | – | 2,2 | – | 1,0 |

резкое падение интереса к чтению среди студентов, которое является средством социализации, в том числе средством усвоения знаний и предшествующего социального опыта. Такая ситуация — показатель как падения общего культурного настроя нации, так и вытеснения традиционных видов досуга массовой культурой, в основе которой лежит «принцип удовольствия».

Приведенные в статье результаты опроса показывают, что в своей основной массе обследованная совокупность характеризуется наличием неустойчивой, изменчивой и поверхностной системой профессиональных и социально-духовных ценностей, результатом чего является неэффективное использование юношами и девушками культурно-образовательного потенциала учебного и свободного времени. Данный пробел может быть полностью или частично устранен за счет организации культурно-воспитательной работы, предполагающей как профессиональный отбор на начальной стадии обучения в вузе, так и формирование на последующих стадиях пребывания молодежи в вузе устойчивых профессиональных и ценностных установок.

# ЛИЧНОСТЬ И СИСТЕМА В СОВРЕМЕННОМ ОБЩЕСТВЕ: НА ПУТИ К ГРАЖДАНСКОМУ ДИАЛОГУ

Мы живем в двухполюсном мире, рассматриваемом не столько в геополитическом смысле, сколько в социокультурном плане. Общество расколото, фрагментировано на крупные и мелкие сегменты (осколки), складывающиеся вокруг силовых линий, которые задают объем присутствия субъектов в социальном пространстве в зависимости от их активности и ресурсов. Силовые линии общественного развития задаются такими символически обобщенными средствами, как власть, информация и ресурсы, в первую очередь деньги. Ценность человека и его жизни снижается и низводится до роли агента социальных систем, корпораций.

С моей точки зрения, центр тяжести в современном мире из противостояния тоталитарных и либеральных систем перешел сегодня в другое измерение. Внутри же общества двумя полюсами выступают теперь не Народ и Власть с неизбежным посредником между ними в лице интеллигенции, как долгое время было принято считать, не Элита и Массы, как нас пытаются убедить сегодня идеологи элитократии, а Личность и Система.

Личность есть первый полюс социального единства, который определяет вектор индивидуализации и социокультурной дифференциации общества, обеспечивая плюрализм мнений и разнообразие позиций для всех участников общественных преобразований. Система — второй полюс социального мира, связанный с типизацией (унификацией) индивидов и их системной интеграцией (по сути дела подчинением). Между ними находится множество как полусистемных образований (например, элита), так и внесистемных, или квазисистемных образований, важнейшее из которых — массы.

В целях дальнейшего анализа необходимо уточнить понимание Личности и Системы, которые я привожу с большой буквы. В данном контексте понятие «личность» выражает обобщенный образ свободного человека, стремящегося к осуществлению своей родовой сущности и преодолевающего системные ограничения, ущемляющие его права и свободы. Понятие «система» (точнее — «квазисистема») характеризует в нашем случае совокупность институтов,

РЕЗНИК
Юрий Михайлович — доктор философских наук, профессор, главный научный сотрудник Института философии РАН, заместитель директора по научной работе Российского института культурологии, главный редактор журнала «Личность. Культура. Общество» (Москва).

узурпировавших ресурсы общества и стремящихся поставить под свой контроль деятельность индивидов. Это все то, что способствует закрепощению личностей и превращению их в агентов или винтиков социального механизма.

Поэтому глубинный конфликт современности и кризис демократии, обросший множеством идеологических наслоений и предрассудков, находится сегодня в сфере противостояния Личности и Системы (скорее, квазисистемы), которые я рассматриваю здесь в условно-метафорическом смысле. Другими словами, в современном мире Личности противостоит Система как конкретно-историческая целостность, возникающая на стадии модернизации общества и существующая за счет эксплуатации доступных ей ресурсов, прежде всего человеческих.

Следовательно, на социальной сцене играют между собой две основные группы игроков: с одной стороны — представители, адепты и идеологи Системы, использующие средства прямого контроля и манипуляции сознанием масс, с другой — личности, объединяемые в демократическом мире лидерами формирующегося гражданского общества.

* * *

Я убежден, что историю делают не массы, организованные элитой, и не народ, руководимый партией, а личности как свободные и автономные субъекты общественных преобразований.

Персонализм как систему взглядов на мир, где во главу угла ставится личность, ее достижения, права и свобода, необходимо дополнить представлениями о связанном с ним типе социальности — гражданском обществе. Ему противостоит, с одной стороны, коллективизм со всеми его издержками в тоталитарных государствах, а с другой — индивидуализм, крайнее выражение которого мы находим в обществах либеральной экономики, где наблюдается кризис демократии и прав человека.

Персональная реальность в современном обществе утверждается как новая форма социальности, приходящая на смену индивидуализму и преодолевающая его узкие рамки с неизбежными для него следствиями (эгоцентризмом, жаждой наживы, жестокой конкуренцией, своекорыстием и т. д.). Персонализм выражает гармонию индивидуальных и социальных интересов личности как основного субъекта общественной жизни. Носителем же идеологии и практики персонализма выступает демократическая интеллигенция.

Сегодня принято считать, что вина за неудачи развития страны лежит на действующей власти и, косвенно, на интеллигенции, которая эту власть поддерживала. Но так ли это? Стоит ли упрощать ситуацию?

Да и с интеллигенцией далеко не все понятно. В последние де-

сятилетия она утратила свою мессианскую роль в нашей стране, перестала претендовать на статус совести нации, сохранив при этом свои базовые признаки: производство и поддержание универсальных ценностей, утверждение идеалов свободы и демократии, систематическое занятие интеллектуальным трудом. Именно интеллигенция становится в наше время оплотом нарождающегося гражданского общества. Списывать со счетов интеллигенцию или заявлять о ее преждевременной гибели еще рано. Несмотря на усталость, апатию и трудное экономическое положение, она не исчерпала еще свой конструктивный потенциал.

Забегая вперед, скажу, что Личность и Система как самодостаточные целостности, находящиеся в состояния противостояния, могут устанавливать формы диалога лишь на территории гражданского общества. Именно там представители Системы, в том числе Государства и автономные Личности, выражающие интересы различных общественных объединений, могут садиться за стол переговоров как равные партнеры.

* * *

Чтобы избежать упреков со стороны коллег, выскажу несколько слов о том, как я понимаю систему. В данном контексте я буду использовать понятие «система» не в традиционном смысле, как это делается в общей теории систем и системной теории общества, а для обозначения институционализированного воплощения насилия над индивидами. Тем самым, *система — это любое, организационно оформленное социальное единство, обладающее иерархически сложной властной структурой, материальными и символическими ресурсами, аппаратом насилия и стремящееся установить полный контроль над своими частями и доступными ресурсами.*

Крайнее, абсолютное проявление понимаемой таким образом системы — тоталитаризм в его разных формах (политической, религиозной, экономической и проч.). Но между слабым системным единством и тоталитарной системой находится великое множество других системных или полусистемных образований. Подобные образования в той или иной степени стремятся контролировать поведение индивидов, которые лишь формально могут быть отнесены к сфере их компетенции. Поэтому для обозначения рассматриваемой нами системы можно употреблять и другой термин — «квазисистема».

Квазисистема обладает рядом существенных признаков, которые на данной стадии изучения я выделяю лишь приблизительно: преимущественно *нерациональная природа* управления (рациональность чужда интересам бюрократической системы), *анонимность* и личностная отчужденность, нейтральность (аперсональность), *формальный характер* (в смысле следования логике формальных

процедур — правил публичного дискурса, требований должностной инструкции, пунктов политической программы и т. д.), *идеологичность* (стремление «системы» описывать и выражать себя средствами языка, вырабатываемого ее идеологами), *самоизолированность,* закрытость и замкнутость (способность «системы» отделять себя от среды, поддерживать и воспроизводить границы между собой и другими системами или внесистемными объектами всеми дозволенными или допустимыми средствами), *саморефферентность* (способность «системы» к соотнесению с самой собой, к созданию «внутренней» точки отсчета или сети координат независимо от интересов других субъектов общественной жизни).

* * *

Теперь о личности, противостоящей Системе в условиях посттоталитарного строя. Личность — это психокультурная целостность, существующая в единстве физического, ментального и социального тел как самодостаточный субъект, стремящийся к самореализации (посредством участия и служения) и преодолению системного насилия.

С позиций персонализма принципиальное отличие Личности по сравнению с другими частями и целым вообще заключается в следующем:

а) личность есть целое, а не часть (в силу того, что она не входит полностью ни в одну из существующих в мире целостностей);
б) личность как целое следует рассматривать как образование, существующее наряду с другими целостностями;
в) личность есть далее *неделимое целое* или незавершенная, но вполне самодостаточная часть универсума (например, государство может существовать в условиях раздробленности, личность же не может быть раздроблена без нанесения ей физического, психического или морального ущерба);
г) личность есть *различимое и индивидуально-специфическое целое* (даже у толпы или массы есть свое лицо или маска); личность есть персонифицированное различие, различие целого и других целостностей или автономных частей, обусловленное их самостью (своеобразием, индивидуальностью, уникальностью и т. д.); в этом смысле личность — многогранник, стремящийся к бесконечности своих граней;
д) личность (сформированная личность) есть *автономное целое*, обладающее всеми необходимыми и достаточными ресурсами (потенциалом) для собственного существования в качестве личности. Современное государство не может существовать как политическое целое без граждан, без их налогов и хотя бы формального участия в его делах — личность же может существовать без государ-

ства и других целостностей. Единственное, без чего она не сможет существовать полноценно, так это без других личностей (*чтобы стать и оставаться личностью, надо быть среди личностей*).

* * *

В отношениях Личности и Системы произошли деформирующие тенденции, усиливающие социокультурную поляризацию общества. Обозначу главные линии напряжения между ними.

*Первая* линия напряжения — линия балансирования порядка (стабильности) и свободы. Порядок олицетворяет собой систему, системное единство. Это организованное и рациональное оформление реальности в виде выработки и внедрения определенных технологий социального поведения. Порядок подчиняет индивидов «внешним» правилам. Другое дело — свобода. Я не буду приводить здесь философский смысл свободы, а ограничусь лишь одним из ее значений: свобода есть возможность человека самостоятельно, без вмешательства извне обустраивать свою жизнь. В этом смысле свобода близка автономии субъекта, предполагающей наличие у него источников существования, независимых от государства и других институтов.

По мере усиления Системы и распространения ее влияния, пространство существования Личности оказалось свернутым, ограниченным. При этом становятся очевидными дефицит (нехватка) Личности и Личностей и избыток системного присутствия. Другими словами, объем присутствия Личности несопоставим с присутствием Системы как всепоглощающего и всепроникающего единства.

*Вторая* линия напряжения — власть и самоорганизация в обществе. Власть в ее социетальном смысле — это специализированная функция Системы по управлению обществом от имени самого общества и с целью контроля над его ресурсами. Власть имеют немногие, избранные массами или присвоившие (узурпировавшие) функцию управления представители, адепты Системы. Личность обладает не властью, а самоорганизацией. У нее есть только возможность распоряжаться собой, своим имуществом и свободным временем. Ее же стремление к господству или влиянию превращает ее в адепта Системы.

На стороне Системы — вся мощь государственного аппарата, бюджет, силовые структуры, а на стороне Личностей — лишь символический капитал и возможность объединяться с себе подобными для реализации собственных интересов.

Система (как нерефлексирующее себя единство) полагает, что она всесильна. Вовлекая в свой круговорот разные ресурсы, она постепенно выходит из-под контроля Личности. Поэтому Личность может противостоять Системе, лишь объединяясь с другими

Личностями в добровольные и свободные союзы. На социетальном уровне формой самоорганизации Личностей выступает *гражданское общество*, которое стремится защитить жизненный мир Личности от посягательств Системы, создавая особые перегородки (своеобразный «буфер») между ними. Гражданское общество — это общество свободных и автономных Личностей, имеющих собственные источники существования и осуществляющих свою деятельность на основе конвенциональных соглашений.

*Третья* линия напряжения — властвующая элита и профессионалы-эксперты. Подлинная элита, выполняющая экспертные функции, не востребована обществом. Сегодня много говорят о необходимости выращивания национально ориентированной элиты, забывая о том, что элита (в буквальном смысле «избранное общество») никогда не выражала интересы всей нации.

Как известно, элита — это избранная часть, верхушка общества, стоящая выше остальных людей в зависимости от формального обладания властью и другими ресурсами. Профессионалы и профессиональные эксперты составляют сегодня творческое меньшинство общества. Это люди, которые не имеют в обществе высокий статус, хотя и обладают в целом интеллектуальным или моральным превосходством над массой. Напротив, адепты и идеологи Системы располагают значительными ресурсами и возможностями влияния на массы. Им предоставляются гранты, эфирное время на телевидении, газетные полосы. Одним словом, они пользуются всемерной поддержкой Системы, тогда как профессионалы и независимые эксперты вытесняются на периферию общественно-политической жизни.

* * *

Возможен ли диалог между Системой и Личностью? Напомним, что диалог предполагает равенство сторон, обмен аргументированными мнениями и позициями между ними и стремление к взаимопониманию и выработке согласованных решений.

В рамках Системы такой диалог невозможен. Система есть форма организации целого, стремящегося установить контроль над своими частями и направлять поведение акторов — исполнителей предписанных нормами ролей. Она допускает и практикует институциональное насилие над Личностью через государство, корпорации, партии, образовательные учреждения, церковь и др. Система заинтересована в формировании собственного человека, лояльного ей и поддерживающего ее жизнеспособность своими усилиями.

Диалог возможен между Личностями, обладающими равными или сопоставимыми возможностями и стремлением к взаимопониманию. Но в отношениях с Си-

стемой такой диалог оказывается затруднительным. Личность сталкивается с произволом Системы на каждом шагу (в государственных учреждениях, банках, сфере услуг и т. д.).

Я убежден, что только через формирование институтов и структур гражданского общества можно установить партнерские отношения между Личностью и Системой. Повторяю, диалог между Личностью и Системой возможен, но только на территории гражданского общества, подконтрольного Личностям и их представителям. Такой диалог может быть только между равными сторонами. Но для равноправного сотрудничества необходимо перевести людей из позиции представителей (агентов и адептов) Системы в позицию заинтересованных участников. А это значит, что диалог в гражданском обществе осуществляется между Личностями. Только осознав себя Личностью и отделив себя от Системы, т. е. став автономным целым, можно выйти из-под контроля Системы и установить партнерские отношения с другими участниками взаимодействия ради достижения общих целей.

М. А. Кашина, Д. В. Осипова



# ГЕНДЕР И ПРОСТРАНСТВО ЖИЗНЕННЫХ ВОЗМОЖНОСТЕЙ: ИСТОРИЧЕСКИЕ ПАРАЛЛЕЛИ

Современный польский социолог П. Штомпка считает понятие «структура» основной объяснительной категорией в отношении любых проявлений общественной жизни. Он выделяет четыре измерения социальной структуры: нормативное, идеальное, интеракционное и измерение интересов (жизненных возможностей). Эти измерения не являются обособленными и независимыми. Напротив, они тесно взаимосвязаны. Каждое отдельно взятое измерение структуры существенным образом влияет на другие и само оказывается под их влиянием[1].

В методологии П. Штомпки такие явления, как легитимация, аксиологическое обоснование неравенства, эксплуатация, господство, могут объясняться как следствие влияния нормативных структур на структуры интересов. Нормативное измерение социальной структуры — это сеть характерных для общности норм, ценностей, институтов. Измерение интересов (жизненных возможностей) — это распределение доступа к общественным благам: к богатству, власти, престижу, знаниям и т. д. Специфическое свойство такого измерения состоит в том, что оно логически неизбежно порождает иерархические неравенства между людьми.

В данной статье мы попытаемся применить модель структурного объяснения П. Штомпки к аксиологическому обоснованию гендерного неравенства, проанализировать жизненные возможности женщин в сословной и классовой стратификационных системах, а также проследить обратное влияние структур интересов (стратификации) на нормативные гендерные представления и ценности.

* * *

Нормативное измерение гендерных отношений связано с делением вещей и практик в соответствии с

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

ОСИПОВА
Дарина Валерьевна — преподаватель кафедры культурологии и русского языка Северо-Западной академии государственной службы.

[1] *Штомпка П.* Понятие социальной структуры: попытка обобщения. // Социологические исследования. 2001. № 9. С. 6–7.

оппозицией мужского и женского в культуре. Как отмечает французский социолог П. Бурдье, «поскольку в рамках официальной таксономии[2] женщинам атрибутируются такие свойства, как внутреннее, влажное, низкое, согнутое, постоянное, постольку они воспринимают как свои все домашние работы... Что касается мужчин, то, занимая полюс внешнего, официального, публичного, правого, сухого, высокого, прерывистого, они присваивают себе все действия, одновременно быстрые, рискованные и зрелищные»[3].

В результате мир «самой природой вещей» оказывается разделенным на мужской и женский, публичный и приватный, активный и пассивный. Так складывается мужское господство, власть отцов — патриархат. Женщина, благодаря своей «природной сущности»[4], должна быть продолжательницей рода и хранительницей очага. При этом практики, связанные с биологическим и социальным воспроизводством рода, недооцениваются обществом, и женщинам отказывают в профессиональных амбициях. Как пишет П. Бурдье, достаточно их высказать женщине, и то, что естественным образом признавалось за мужчинами, моментально получает статус нереального посредством иронии или мягкой снисходительной любезности[5].

В этом и проявляется интересующее нас влияние нормативного измерения социальной структуры на жизненные возможности. Женщина, «предназначенная природой» к продолжению рода и деятельности в приватной сфере, не допускается в сферу публичную, ее жизненные возможности не простираются дальше ведения домашнего хозяйства. Мужчинам в свою очередь «природой предназначено» участвовать в социальных играх, важнейшими из которых являются игры власти. Их самореализация

---

[2] Таксономия (от греч. *taxis* — расположение, строй, порядок и *nomos* — закон) — теория классификации и систематизации сложноорганизованных областей действительности, имеющих обычно иерархическое строение (органичный мир, объекты географии, геологии, языкознания, этнографии и т. д.). См.: Советский энциклопедический словарь: 4-е изд. — М.: Советская энциклопедия, 1990. С. 1314.

[3] *Бурдье П.* Мужское господство // Социальное пространство: поля и практики.— М.: Институт экспериментальной социологии; СПб: Изд-во Алетейя, 2005. С. 294.

[4] Обоснование социальных различий ссылками на биологическую природу индивидов получило в гендерной теории название эссенционализм. *Эссенциализм* — теоретическая концепция, в основе которой лежит идея о некоем данном (природой или Богом) существующем вечно и неизменно. (См.: *Бем С.* Линзы гендера: Трансформация взглядов на проблему неравнства полов. — М.: «РОССПЭН», 2004. С. 284.) Женщина от природы (от Бога) *должна* быть матерью, полагают эссенционалисты, хотя на самом деле женщина *может быть* матерью в силу наличия у нее соответствующих органов. То, что она должна быть матерью, *конструируется* в ходе ее гендерной социализации.

[5] *Бурдье П.* Указ. соч. С. 345–346.

возможна лишь в публичном мире. Быть мужчиной, пишет Бурдье, «значит сразу оказаться в позиции, содержащей в себе власть и привилегии, но одновременно обязанности и все обязательства, вписанные в понятие мужественности как своего рода аристократизм»[6]. Иллюстрацией подобного аристократизма может служить отечественный анекдот, в котором на вопрос о том, почему он не помогает Бабе по хозяйству, Мужик отвечает: «А вдруг война? А я уставший...».

В то же время женщинами всегда предпринимались попытки проникновения в публичную сферу для личностной и профессиональной самореализации. Характер этих попыток не в последнюю очередь определяется структурой интересов, той стратификационной системой, которая складывается в обществе.

В традиционном обществе господствует сословная стратификация, ее основой выступает аскриптивный (приписываемый) статус, который индивид получает автоматически по факту рождения. Социальный статус женщины в такой стратификации определяется исключительно статусом мужчины, с которым она связана (муж, отец). Это вызвано тем, что женщина не располагает собственными ресурсами для определения своего статуса, и способом получения статуса для нее выступает брак, в результате которого она меняет статус отца на статус мужа[7].

Сословная стратификация менее жестка, чем рабовладение или касты, но и в ней переходы между стратами очень редки. Как показывает проведенный ниже анализ культуры средневековой Европы, для женщин практически единственным способом выхода в публичную сферу и самореализации в ней оказывается отказ от создания семьи, от женской природы и связанного с ней материнства. В то время как мужчины этой же культурой «обречены на подвиги и свершения». Иначе говоря, жесткость нормативных структур, встроенная в жесткость стратификационной системы, крайне ограничивает, если не сказать программирует, диапазон жизненных возможностей женщин и мужчин.

С точки зрения К. Маркса, патриархат представляет собой докапиталистическую стадию развития, а капитализм ее разрушает. Другими словами, переход от сословной стратификации к классовой иначе выстраивает структуры интересов, усиливает вертикальную мобильность, облегчает переходы между стратами, а значит, расширяет диапазон жизненных возможностей всех членов общества, как мужчин, так и женщин. Тем не менее факты говорят о сохранении патриархата, а это значит, что влияние жесткой гендерной нормативности в



6 *Бурдье П.* Указ. соч. С. 325.

7 Подробнее см.: Социология гендерных отношений: Учеб. пособ. для студентов вузов / Под ред. З. Х. Саралиевой. — М.: «РОССПЭН», 2004. С. 138–140.

классовом обществе не преодолено: гибкость структур интересов ограничивается ригидностью нормативных представлений о гендере. Жизненные возможности личности по-прежнему во многом зависят от пола как аскриптивного статуса, а не от ее способностей, устремлений и таланта.

* * *

Начнем с обсуждения жизненных возможностей женщины в сословном (феодальном) обществе[8]. Житель средневековой Европы прежде всего христианин, что дает ему возможность ощутить единство всего человечества в Боге. Это предполагает равенство людей всех сословий, но это равенство идеологическое (конфессиональное), а не политическое или экономическое. На социальном уровне у людей средневековья не было и не могло быть единства и равенства, потому что сословная стратификация делит людей по факту рождения на благородных и неблагородных. Первые, по закону, обладают привилегиями, вторые — обязанностями. Гендер, накладываясь на сословную стратификацию, делает ее более многомерной, сложной и противоречивой. У средневекового крестьянина-мужчины, несмотря на его неблагородное происхождение, прав и возможностей в публичной сфере (в первую очередь экономической) зачастую оказывалось больше, чем у дамы благородного происхождения.

Человек в феодальном обществе — сословная личность, которая ищет интеграции в группе, к которой принадлежит, принимая ее идеалы и ценности, стандарты жизни и формы поведения[9]. В силу этого отношение к женщине, ее социальная роль и возможность реализовать себя в публичной и семейной сферах дифференцировалась в зависимости от ее принадлежности к тому или иному сословию. Историки выделяют четыре сословия (страты) феодальных обществ Европы: духовенство (монашество), дворянство (рыцарство), бюргеры (городские жители — ремесленники и торговцы) и крестьянство. Каждое из них создавало свой нормативный женский образ.

В монашеском обете подчеркивалось, в первую очередь, отречение от «социума», ведь монашество есть уход от естественного социального порядка, определенного социального статуса и даже гражданства. Монахи оставляют общество мирское, чтобы войти в общество иное, явить в полной мере свою принадлежность иной общине — Церкви.

---

[8] Мы сознательно отказываемся от обсуждения жизненных возможностей мужчин в эпоху средневековья, потому что они достаточно полно рассмотрены в классической исторической литературе. Вопросы самореализации женщин и их места в историческом процессе были подняты «женской» историей, которая появилась только во второй половине XX в. Вся предыдущая историческая наука по факту является «мужской».

[9] *Гуревич А. Я.* Категории средневековой культуры. — М.: Искусство, 1984. С. 264.

Основной формой монашества была «кинвойная» общежительная форма. Монахи и монахини давали обет безбрачия. Монастыри одновременно были обителями молитвенников и рабочими сообществами, самостоятельно себя обеспечивающими, причем это касалось как мужских, так и женских монастырей. Монашество создало особое «богословие труда», труд носил здесь характер аскезы.

Не отрицая возможности «спасения» и служения Господу наравне с мужчинами, христианская теология не видела для женщин равных с мужчинами шансов ни в способности противостоять соблазну греха, ни в способности участвовать в общественной жизни[10]. То обстоятельство, что согласно христианству женщина сотворена из ребра мужчины, дает последнему «право первородства».

Средневековая патриархатная позиция, беря свое начало в античной философии, усиливает оппозицию разум — тело, мужское — женское, так как доминирующее положение разума еще больше укрепляется в связи с ограничениями по отношению к телу и чувственности в христианстве. Чувственность здесь признается позитивной только в форме религиозного чувства.

Монастыри являлись центрами подлинной духовности, учености и знания, сосредоточения культуры и трансляции знаний через обучение. Согласно сохранившимся письменным источникам, написанным средневековыми женщинами, монахини гораздо раньше, нежели представительницы других, в том числе высших сословий, обучились грамоте. Кроме того, монахини имели непосредственное отношение к развитию средневекового искусства, о чем свидетельствуют не только замечательные образцы одежды и вышивки, деревянные фигуры святых, ларцы для реликвий, выполненные руками монахинь, но и тот факт, что первая женщина-композитор — святая Хильдеград фон Бинген — была монахиней.

В течение всего средневековья, хотя и в разной степени, служение Господу давало многим женщинам-настоятельницам, чаще из аристократических родов, доступ к властным позициям[11]. Существовали смешанные монастыри, включавшие в себя мужскую и женскую обители, строго изолированные друг от друга. Их основатели, «перевернув заведенный порядок», доверили женщинам управление подобными монастырями. В подобных аббатствах монахи не имели права выйти за ворота без разрешения настоя-

[10] *Арнаутова Ю. Е.* Женщина в «культуре мужчин»: брак, любовь, телесная красота глазами агиографов X века // Адам и Ева. Альманах гендерной истории / Под ред. Л. П. Репиной. — М.: ИВИ РАН; СПб.: Алетейя, 2003. С. 79.

[11] *Репина Л. П.* Женщины и мужчины в истории: Новая картина европейского прошлого. Очерки. Хрестоматия. — М.: «РОССПЭН», 2002. С. 89.

тельницы. Существовал даже орден, основанный около 1150 г. женщиной — святой Бригиттой Шведской.

Монастырская культура является исключительной в том смысле, что женщина, получая образование и добиваясь определенных прав, не выступает здесь как средство для продолжения рода (что характерно для представительниц других сословий средневекового общества), посвящая свою жизнь служению Богу. Таким образом, женщина обретает возможность личностной самореализации, возможность получить образование, профессионально заниматься искусством, управлять и т. д. в обмен на отказ не только от социума, но и от собственно женского начала, воплощая высказывание Святого Амвросия о том, что женщина может обрести спасение только отказавшись от своего тела, вследствие чего она утрачивает черты женского и становится мужчиной[12]. Те же ассоциации возникают при знакомстве с восточной культурой, например, феодального Китая, ремейки которой отчетливо видны в современном кинематографе. Женщина-воин, женщина-борец, женщина-монахиня никогда не может рассчитывать на счастливую семейную жизнь, даже если она испытывает сильные чувства к мужчине, потому что служит целям гораздо более важным и высшим, чем рождение и воспитание детей.

Если обратиться к анализу дворянской (рыцарской) культуры, то ситуация кардинально меняется. В период раннего средневековья женщина, представительница знатного сословия, вела уединенный образ жизни и воспринималась мужчинами как домохозяйка и средство продолжения рода. Благородство и знатность происхождения — вот качества, которые отличают рыцарей от простых смертных, и эти качества необходимо с помощью женщины передать своим потомкам.

Каждый феодал являлся независимым владыкой своих владений и семьи. Несмотря на то, что с принятием христианства в женщине «признали человека», мужчины постарались ограничить ее права, ссылаясь на учения отцов церкви: «Муж — глава жены», «Жена да убоится своего мужа». Например, женщина рожает детей, но не всегда ей поручаются заботы об их воспитании. Феодализм превратил брак в орудие политических и фамильных интересов. Дочь была обязана безропотно выходить за того, кого отец назначал ей в мужья, нередко дети обручались отцами еще в колыбелях, а иногда даже до появления на свет.

Вступая в дом, жена принимала на себя множество самых разнообразных обязанностей. На женщину возлагался ряд ключевых функций: хозяйственных, таких как

---

[12] *Жеребкин С.* Гендерная проблематика в философии // Введение в гендерные исследования. Ч. 1.: Учеб. пособие / Под. ред. И. А. Жеребкиной. — Харьков: ХЦГИ, 2001; СПб.: Алетейя, 2001. С. 399.

«ведение дома», непосредственное распоряжение питанием в семье и обеспечение ее одеждой, поддержание в семье необходимого морально-психологического комфорта, и культурных: осуществление преемственности культурных традиций, сохранение родовых реликвий (культ умерших предков).

XI–XIII вв. — это эпоха крестовых походов, постоянных войн. В этих условиях дом выступал как устойчивое основание среди нестабильности окружающего мира. Женщина посвящала себя организации жизни замка, брала на себя административные функции.

Укрепление социального престижа женщины усиливалось по мере роста населения и обособления малой семьи в XII – первой половине XIII вв., т. е. в период позднего средневековья, когда христианский мир утвердился в Западной Европе[13]. В то же время экономические и социальные права женщин ограничивались, и одновременно с ростом средней величины приданого с XII в. супруга была лишена права им распоряжаться, не могла отчуждать это имущество, так как правом собственности обладали наследники. Тем не менее участие жены было необходимо при совершении имущественных операций, так как они могли осуществляться супругами только совместно[14].

Женщины, принадлежавшие к привилегированному сословию, особенно будучи замужем, в гораздо большей степени, нежели представительницы других социальных групп, были ограничены в праве распоряжаться собственностью. В то время как горожанка или крестьянка, внося тот или иной экономический вклад в семейный доход, имела некоторую свободу в практическом доступе к собственности, знатная женщина подобной свободы не имела, оказываясь, таким образом, в большей зависимости от мужчины, чем женщины, находящиеся ниже ее по социальной лестнице. Ее статус однозначно определялся статусом мужа, и брак становится ключевым лифтом вертикальной социальной мобильности, правда, в рамках своего сословия. Межсословные браки были редки и вызывали осуждение. Можно вспомнить примеры из истории России, когда помещики делали попытки жениться на своих крепостных.

Положение горожанок в чем-то близко к позициям дворянок, в чем-то — крестьянок, но в то же время имеет свои особенности. Идеалом бюргера была женщина-домохозяйка, набожная, деловитая, владеющая грамотой лишь настолько, чтобы читать молитвенник, далекая от какой-либо профессиональной деятельности

[13] *Бессмертный Ю. Л.* Жизнь и смерть в Средние века. Очерки демографической истории Франции. — М.: Наука, 1991. С. 100.

[14] *Репина Л. П.* Женщины и мужчины в истории... С. 74.

как противоречащей ее «естеству».

Неприятие активной деятельности горожанки в любой сфере: в политике, в административном управлении, профессиональной и общественной системах — не означало, что она действительно была ко всем этим сферам непричастна. Женщины включались в «общественную жизнь»: выступая свидетельницами, ответчицами или в качестве истца наряду со своими мужьями в суде, занимаясь врачеванием или участвуя в обучении. Занимая важное место в экономической жизни города, женщины, однако, не имели политических прав. Нет упоминаний об исполнении женщинами должностных обязанностей в городском совете, хотя наиболее богатые и влиятельные женщины участвовали в сборе налогов[15].

Городские документы XIII–XV вв. свидетельствуют о самостоятельном членстве в гильдиях, занимающихся различной торговлей. Домохозяйства ремесленников всегда опирались на трудовые ресурсы семьи (например, жены и дочери ткачей готовили пряжу и т. д.)[16]. Документы свидетельствуют об активной хозяйственной и предпринимательской деятельности женщин. Так, например, в деловой документации города Гента часты упоминания женщин как глав деловых предприятий, но только при согласии на ведение дел женщиной со стороны мужа или родственника-мужчины. Существовали ремесла, которые находились исключительно в женских руках: двенадцать «женских» цехов в Париже, «шелковые» цехи во Флоренции, Кельне, Лондоне[17]. Но женщины принимались и в некоторые другие цехи, которые, видимо, тоже руководствовались пригодностью женщин для некоторых видов работ[18]. «Известно, что в Нюрберге уже в середине XIV века в некоторых областях металлообрабатывающей промышленности женщины и дочери мастеров работали молотом наряду с мужчинами. Но прием в эти цехи посторонних женщин был запрещен цеховым уставом 1349 года»[19]. «Статус женщин, избравших участие в городском

---

15 *Николас Д.* Домашняя жизнь средневекового города: женщины, дети и семья в Генте XIV века // Средневековая Европа глазами современников и историков: Ч. III. Средневековый человек и его мир. Серия «Всемирная история и культура глазами современников и историков». — М.: ИНТЕРПАКС, 1995. С. 304.

16 *Репина Л. П.* Население городов. Женщина в средневековом городе // Город в средневековой цивилизации Западной Европы: Т. 1. Феномен средневекового урбанизма. — М.: Наука, 1999. С. 208.

17 *Репина Л. П.* Женщины и мужчины в истории... С. 75.

18 *Николас Д.* Указ. соч. С. 303.

9 *Стоклицкая-Терешкович В. В.* Основные проблемы истории средневекового города. — М.: Соцэкгиз, 1960. С. 245.

производстве и торговле в качестве своего основного занятия, никогда не был полноценным, но он существенно варьировался в зависимости от цеховых правил и обычаев»[20].

Описи налогового обложения говорят о женщинах — владелицах большого личного имущества, главах домохозяйств. Договоры нередко включали условия ведения домохозяйства супругой: при раздельном имуществе ей выделялись средства «на ведение дома». Повседневность, т. е. ведение хозяйства, производство и распределение предметов первой необходимости, надзор за челядью, прислугой, воспитание детей — это сфера, где женщина являлась полноправной хозяйкой.

В XV в., в новой экономической ситуации, возможности производственной активности горожанок начали сокращаться: постепенно для них закрылся доступ в цехи. После так называемой демократической революции XIV в., когда ремесленные и торговые корпорации захватили контроль над городским управлением, новое городское законодательство оформило исключение женщин из числа полноправных горожан[21]. Таким образом, горожанки оказались более прочно прикованными к домашнему очагу, нежели знатные дамы или крестьянки.

Женщина-крестьянка «в классе крестьян была почти тождественной, если не равной мужчине»[22]. От женщин других сословий ее отличало то, что кроме своих собственных повседневных обязанностей как домохозяйки она, как правило, разделяла все хозяйственные заботы мужа.

Если среди дворян, согласно букве права, считалось обычным наследование статуса отца, то среди крестьян повсеместно наследовался статус матери. Это определяло социальные преимущества детей мужского пола перед детьми женского пола, ослабляя равенство их прав в наследовании недвижимости. Ведь каждый крестьянин мужчина мог, в силу этого правила, рассчитывать на то, что в случае выгодной женитьбы его дети получают более высокий социальный статус, чем тот, которым обладал он сам. Наоборот, любая крестьянка была лишена таких возможностей, так как с каким бы крестьянином она ни вступила в брак, дети должны унаследовать ее статус.

Практически не имея возможности подняться вверх по сословной лестнице, крестьянка находилась в зависимости не только от собственного мужа, но и от господина. Господин даже пользовался «правом первой ночи» (т. е. только что обвенчанная девушка должна была явиться к господину и в благодарность за разрешение вступить в брак отдать ему свою невинность). Впрочем, этот обычай, вследствие возмуще-

[20] *Репина Л. П.* Женщины и мужчины в истории ... С. 75

[21] *Репина Л. П.* Население городов. Женщина в средневековом городе... С. 209.

[22] *Ле Гофф Ж.* Цивилизация средневекового Запада. — М.: Прогресс, 1992. С. 267.

ния женщин, вскоре был заменен внесением денежного выкупа, иной раз разорявшего крестьян.

Гораздо чаще, чем представительниц других сословий, женщину-крестьянку обвиняли в колдовстве. Крестьянское сословие было ближе к традиционной культуре, нежели представители высших сословий или горожане. Занимаясь земледелием, крестьяне хорошо знали законы природы, отсюда берет свое начало такой феномен, как знахарство.

Представление о связи женщины с колдовством имело прочные корни в европейской культуре. Мнение о несостоятельности женщин во многих сферах общественной жизни влекло к выводу о том, что она в гораздо большей степени, нежели мужчина, нуждалась в помощи магических сил для достижения желаемых целей[23].

В литературе женщина-крестьянка изображается так же, как и горожанка, с большой долей иронии, часто акцент делается на теме главенства жены над мужем. Наряду с положительными качествами, такими как ум, хозяйственность, она почти всегда или злая и сварливая, или распутная, или имеет связь с дьяволом, подчеркиваются женская глупость и злость.

Подводя итоги нашего анализа нормативных образов и жизненных возможностей женщины в различных сословиях феодального общества, можно констатировать, что всех женщин, независимо от происхождения, объединяло то, что их главной социальной ролью было ведение домашнего хозяйства. Это полностью укладывалось в господствующие патриархатные гендерные стереотипы и нормативные представления о «женском долге». Второй важной особенностью жизненных возможностей женщин феодального общества является ограниченность этих возможностей рамками своего сословия.

Деятельность женщины-крестьянки определялась низким социальным статусом, а следовательно, подчинением господину и зависимостью от мужа. В то же время, выступая в качестве экономически значимого работника, женщина являлась полноправным членом семьи, с которым необходимо считаться. Тем самым у нее появлялась возможность совмещения семейных и производственных ролей, точнее говоря, эти роли были для нее синкретичны. Крестьянство было самым бедным сословием, поэтому женский труд был средством выживания всей семьи.

Профессиональная деятельность, доступ к которой в определенный период получили горожанки, через некоторое время вновь стала исключительно мужской прерогативой, а женщина ходом истории была возвращена к своим домашним обязанностям. Горожане были зародышем среднего класса, их доходы были выше доходов крестьян, поэтому профессиональная и хозяйственная деятельность женщины могла быть

[23] *Репина Л. П.* Женщины и мужчины в истории... С. 54.

значимой, но редко определяла благополучие семьи.

Возможности личностной самореализации и социальной активности знатной женщины, как правило, были ограничены домом, заботами по организации быта, ведь господство натурального хозяйства в эпоху средневековья предполагало невероятно важную роль дома в жизни человека. Но в отличие от деятельности крестьянки, хозяйственная деятельность женщины привилегированного сословия не имела особого экономического значения для семейного благосостояния, следствием чего была ее полная зависимость от главы семьи (мужчины).

Наибольшими возможностями личностного развития и самореализации в публичной сфере в средневековой Европе благодаря своему особому статусу, включенности в религиозную деятельность обладали женщины-монахини, которые, потенциально становясь активными субъектами культуры, лишались семьи, дома и не менее важной для женщины сферы самореализации — материнства.

* * *

Переход от традиционного общества к современному, выразившийся в смене сословной стратификации классовой, освободил человеческую энергию и создал мотивацию к социальному творчеству, к профессиональной и должностной карьере. Возможность индивидуальной и групповой вертикальной мобильности, вне зависимости от исходного социального статуса, стала причиной множества социальных инноваций, в том числе центральной из них, определившей лицо капитализма, — предпринимательства. Социальная структура капиталистического общества становится подвижной, границы между стратами — более размытыми и проницаемыми.

Если в сословной стратификации ведущим при определении статуса индивида выступает его происхождение, то для классовой более важным становится экономическое измерение статуса (К. Маркс), обладание властью, престижем и привилегиями (М. Вебер).

Классовая стратификация, согласно М. Веберу, предполагает существование трех основных классов: позитивно привилегированного (высшего), негативно привилегированного (низшего) и среднего. Позитивно привилегированные классы собственников обычно живут на доходы от собственности. Негативно привилегированные собственности не имеют, поэтому являются объектом чужого владения, пролетариатом и бедняками. Средние классы находятся между ними, их составляют те, кто «владеет всеми видами собственности или обладает конкурентоспособностью на рынке труда благодаря соответствующей подготовке»[24].

[24] *Вебер М.* Основные понятия стратификации // Социологические исследования. 1994. № 5. С. 154.

Новый средний класс при капитализме образовали люди, «сделавшие себя сами» («self-made man»). Они получают доходы не от собственности, доставшейся им по наследству, как это делают представители старого среднего класса (мелкая и средняя буржуазия). Их высокий уровень жизни обеспечен высокой оплатой их труда по найму, им платят за способности, образование или специальные навыки (квалификацию).

Английский социолог Э. Гидденс связывает начало трансформации внутрисемейных отношений в эпоху капитализма с отделением мест проживания от мест производственной деятельности и формированием представления о том, что жизнь женщины, в отличие от жизни мужчины, должна быть связана именно с домашним хозяйством. При этом домашние обязанности уже не считаются собственно «работой», потому что за их исполнение никто никому не платит. Происходит разделение работы по дому и работы по найму, закладываются основы ролевого конфликта «работающей женщины» — «дом — работа». Это касается в первую очередь женщин низшего класса, потому что дополнительные средства, зарабатываемые ими, позволяют семье сводить концы с концами. У них нет выбора, они обязаны работать и при этом исполнять домашнюю «неработу».

Женщины становятся значимым трудовым ресурсом капитализма, но при этом образуют резервную армию труда, занимая рабочие места на вторичном трудовом рынке. Это места частичной и временной занятости с небольшими карьерными возможностями, невысокой заработной платой, худшими условиями труда и ограниченным социальным страхованием[25].

Женщины сосредоточиваются в отраслях, выступающих продолжением их традиционных семейных обязанностей — здравоохранение, образование, легкая и пищевая промышленность. Формируется гендерная сегрегация рынка труда, появляются женские и мужские профессии. Женские профессии оплачиваются ниже, женщины-работники имеют ограниченные перспективы продвижения, поскольку имеют перерывы в профессиональной деятельности, вызванные рождением детей.

Сами женщины продолжают (охотно или неохотно) мириться с этими обстоятельствами, принимая «идеологию дома», ставя замужество и семью выше тех экономических благ, которые они могли бы получить при полном и равноправном с мужчинами участии в экономической жизни общества.

При этом, как пишет П. Бурдье, сохраняющийся в культуре акцент на женской природе, связанной с миром чувств и морали, обесценивает роль женщин-работниц,

[25] Подробнее см.: *Томпсон Д. Л., Пристли Д.* Социология: Вводный курс: Пер. с англ. — М.: Изд-во АСТ, 1998. С. 321–339.

выводит их из сферы экономики и власти, лишает их работу единственного настоящего признания, которым отныне является экономическое вознаграждение[26]. Уделом женщины по-прежнему остаются дом, семья и незаметная, неоплачиваемая домашняя работа, а не профессиональная карьера.

Тем самым в приватной сфере сохраняется эксплуатация женщин по половому признаку. При этом если в традиционном обществе она была скрытой, поскольку не было четкого разделения женского труда на домашний и оплачиваемый труд вне дома, то в современном обществе эта эксплуатация становится явной, но по-прежнему культурно легитимированной. Ее не способна преодолеть гуманизация промышленно-капиталистического труда, поскольку подобная эксплуатация укоренена в семье как относительно самостоятельном социальном институте[27].

В то же время в зависимости от положения в социальной структуре для женщин открываются разные жизненные возможности и формируются разные стратегии поведения в конфликте «семья — работа».

Для женщин высшего класса вопрос об оплачиваемой занятости и работе вне дома не стоит вообще, для них творческая и профессиональная самореализация доступна, но не обязательна. Их работа вне дома, как раньше хозяйственная деятельность благородных дам в семьях рыцарства, не имеет экономического значения для семейного благосостояния. Наиболее распространенной формой публичной деятельности таких женщин становится благотворительность.

Для женщин, принадлежащих к среднему классу, оплачиваемая занятость и профессиональная карьера возможны и желательны[28]. Для женщин низшего класса оплачиваемая занятость абсолютно необходима в силу потребности в росте доходов, но профессиональная самореализация практически невозможна из-за отсутствия стартовых возможностей, низких инвестиций в человеческий капитал и большой загруженности неоплачиваемым домашним трудом.

Увеличение числа женщин, вовлеченных в оплачиваемую занятость, ведет к постепенному отмиранию привычной семьи с кормильцем-мужчиной и женщиной-домохозяйкой, хотя на женщин культурой и гендерными представлениями по-прежнему возлагается абсолютная ответственность за работу по уходу и семейное благополучие. В результате конфликт «семья — работа» обостряется все

---

[26] *Бурдье П.* Указ. соч. С. 345.

[27] *Гидденс Э.* Пол, патриархат и развитие капитализма. // Социологические исследования. 1992. № 7. С. 137.

[28] Напомним, что феминизм как общественное движение формировался в XIX в. именно в среде белых женщин среднего класса.

больше и становится ведущим в жизни современной женщины. Как уже отмечалось, в эпоху натурального хозяйства этого конфликта практически не существовало, потому что не было оплачиваемой занятости женщин, возможности и необходимости для женщин работать вне дома.

Успешнее всего конфликт «семья — работа» решают женщины среднего класса. Как показали исследования американки Арли Рассел Хохшилд о женщинах, занимающихся высококвалифицированным оплачиваемым трудом, они чувствуют себя на работе вполне комфортно, в то время как свой дом они воспринимают как рабочее место, чреватое стрессами. Как и их мужья, женщины среднего класса, ориентированные на карьеру, предпочитают задерживаться на работе, а не заниматься репродуктивной деятельностью дома, потому что на работе они получают больше признания и удовлетворения. Домашнюю работу за малую плату они поручают домработницам и няням[29].

Известно, что средний класс в развитых странах достигает 60% населения, и для богатых стран коммерциализация работы по уходу, видимо, выход. Тем не менее остается открытым вопрос о жизненных возможностях наемных нянь и домработниц. Они принадлежат к низшему классу и многие из них работают в сфере ухода вынужденно, поскольку зачастую являются эмигрантками, для которых просто нет другой работы. Это одна из гендерных граней глобализации, когда в роли эксплуататоров и получателей патриархатных дивидендов оказываются женщины среднего и высшего классов развитых стран, а в роли эксплуатируемых — женщины из стран третьего мира и стран с переходной экономикой (в том числе из России).

Женщины низшего класса не могут решить конфликт «семья — работа», наняв няню и репетитора, они должны выполнять домашнюю работу сами, поэтому для них возможны иные жизненные стратегии. Первая — традиционная: принять «идеологию дома», отказаться от притязаний на профессиональную и должностную карьеру, смириться со своей второсортностью как работников. Вторая стратегия, менее распространенная, — отказаться от «идеологии дома», домашнего труда, нарушить традиционные гендерные представления, пожертвовать семьей и уйти в карьеру. И, наконец, третья стратегия, наиболее продуктивная — разделить ответственность за работу по дому с мужем, создав семью с эгалитарными отношениями, освободив тем самым время для оплачиваемой занятости и карьеры. Но для этого нужно преодолеть нормативные гендерные представления о семейных ролях: «муж — кормилец», «жена — хранительница очага».

---

[29] *Вихтерих К.* Женщины в условиях глобализации: Пер. с нем. — М.: Изд-во «Звенья», 2005. С. 79.

Нужно сказать, что в советские времена для женщин существовала еще одна достаточно эффективная стратегия решения конфликт «семья — работа»: использование яслей, детских садов (в том числе круглосуточных), пионерских лагерей и т. д. Яркий пример реализации такой стратегии — профессиональная и должностная карьера главной героини в кинофильме «Москва слезам не верит». В современной России в условиях проведения либеральной социальной политики и разрушения социальной инфраструктуры предприятий и организаций такая стратегия оказывается практически невозможной, хотя советские гендерные нормы сочетания женщиной полной занятости с ролями матери и домохозяйки остались.

Английский социолог С. Ашвин, исследуя влияние советского гендерного строя на отношения в современной российской семье[30], отмечает, что при советской власти «домашние обязанности женщины сочетались с новой ролью работницы, а мужчины новых обязанностей по дому не получили. Заметным было замалчивание режимом роли мужчин как отцов»[31].

В условиях экономического кризиса и роста значимости женского вклада в домашний бюджет переоценки домашнего разделения труда не произошло. Как и прежде, «мужчины оказывают минимум помощи по дому, считая свой долг ограниченным “мужскими” задачами. Женщины остаются ведущей силой в домохозяйстве, играя разные роли — от кормления детей до планирования расходов. Центральная роль женщины в функционировании домохозяйства лишь усиливается, когда им приходится играть и роль главного кормильца»[32].

Исследовательница приходит к выводу, что в общественном сознании россиян норма мужчины-кормильца по-прежнему находит широкую поддержку и что даже в бедных семьях в атмосфере, когда главное — выжить, норма мужчины-кормильца не уступила место более гибкой эгалитарной модели с сопутствующим перераспределением домашней нагрузки. С. Ашвин выделяет две причины подобной ситуации. Во-первых, мужчинам трудно занять позицию поддержки женщины-кормильца, потому что у мужчин мало опыта в

[30] *Ашвин С.* Гендерная солидарность против экономических трудностей? Влияние советского наследия // Социологические исследования. 2006. № 4. С. 58–68. Данные собирались в ходе лонгитюдного исследования (1999–2001 гг.) респондентов, подобранных по признаку особых ситуаций перехода к рынку труда: уволенные по причине банкротства предприятия, выпускники вузов, впервые ищущие работу, зарегистрированные безработные, люди с низкими доходами, получатели государственной социальной помощи.

[31] Там же. С. 59.

[32] Там же. С. 61.

домашних делах, во-вторых, существует жесткое социальное определение задач как «мужских» и «женских», мешающее гибко реагировать на изменение ситуации. Сила местных норм такова, что и мужчины, и женщины могут чувствовать себя неловко, когда они нарушаются[33].

Мужчинам труднее стать кем-то иным, чем обузой, при потере роли главного кормильца, так как большинство ролей в доме, которые они могли бы исполнять, считаются женскими. И мужчины, и женщины продолжают поддерживать нормы, являющиеся причиной их проблем. Семейные конфликты, а не переопределение действующих гендерных ролей, становятся способом выхода из ситуации бедности, безработицы и нехватки денег. При этом никто не ставит под сомнение нормы, которые легли в основу несбалансированного разделения домашнего труда[34].

Тем самым данные исследования С. Ашвин показывают, что продуктивная стратегия разрешения конфликта «семья — работа» через развитие эгалитарных семейных отношений и более равномерное распределение семейных обязанностей оказывается практически невозможной в бедных российских семьях, хотя именно для них она является наиболее нужной.

Исследование, проведенное ИКСИ РАН под руководством М. К. Горшкова и Н. Е. Тихоновой в начале 2000-х гг., охватывало семьи, принадлежащие не только к бедному, но и к среднему классу российского общества. Учеными было выделено четыре типа россиянок, которые различаются своими жизненными устремлениями. «Домашние женщины» (41% опрошенных) ориентированы на воспитание хороших детей, наличие надежных друзей, на честно прожитую жизнь. «Труженицы» (36%), сохраняя эти же цели, плюс к тому ориентированы также на интересную и престижную работу, возможность заниматься любимым делом. «Карьеристки» (16%) имеют самый широкий спектр жизненных устремлений. Плюс к жизненным целям предыдущих типов они либо уже имеют, либо уверены, что им по силам иметь собственный бизнес, сделать карьеру, попасть в определенный круг людей. «Отчаявшиеся» (7%) — женщины, которые по своим устремлениям очень близки к «домашним женщинам», но считают, что не смогут реализовать характерные для этой группы жизненные планы и прежде всего создать счастливую семью[35].

«Карьеристки» — это представительницы среднего класса, которые смогли продуктивно разрешить конфликт «семья — работа», чаще всего путем найма «домашних женщин». «Труженицы» — высшие слои низшего класса, которые

---

[33] Там же. С. 63.

[34] Там же. С. 66.

при удачном стечении обстоятельств и чаще всего задействуя ресурсы семьи, например, бабушек или бездетных тетушек, тоже смогут освободить время для внесемейной карьеры. Важно то, что сама идея карьеры для этой категории женщин не чужда. «Домашние женщины» выбрали для себя «идеологию семьи» и рассматриваемый конфликт решили путем отказа от профессиональных притязаний. Остается вопрос о выборе «отчаявшихся женщин». Они не выбрали ни одну из предложенных стратегий, видимо, в силу личностных причин и психологического состояния (табл. 1).

Как показывают данные таблицы, почти половина «отчаявшихся» часто испытывают 3–4 негативных чувства (страх потери здоровья, страх остаться без средств к существованию, боязнь терактов, страх превращения собственного ребенка в наркомана, боязнь остаться без работы и др.), в то время как среди благополучных «карьеристок» таких только 13%.

Важную роль в выборе типа жизненной стратегии играет и уровень душевых доходов.

Как и ожидалось, доля успешных женщин («карьеристок») связана с уровнем доходов прямо пропорционально, а доля «отчаявшихся» — обратно пропорционально.

«Тружениц» больше в составе среднеобеспеченных, а «домашних женщин» — среди «малообеспеченных». Это тоже вполне объяснимо. «Домашние женщины», отказавшись от карьеры в пользу семьи, получают меньший доход, чем «труженицы», ориентированные на должностной рост. Соответственно вклад «домашних женщин» в семейный бюджет будет ниже, и общий уровень доходов их семей — тоже.

Оборотная сторона медали — успехи в домашних делах. «Домашние женщины» демонстрируют более высокие самооценки своих до-

*Таблица 1*

Психологическое состояние женщин в составе разных групп[36]

| Число негативных чувств, испытываемых «часто» | «Карьеристки», % | «Труженицы», % | «Домашние женщины», % | «Отчаявшиеся», % |
|---|---|---|---|---|
| 0 | 55,7 | 44,2 | 25,9 | 21,1 |
| 1 | 18,4 | 21,7 | 18,8 | 11,9 |
| 2 | 12,7 | 15,0 | 21,8 | 19,3 |
| 3 | 9,4 | 12,6 | 20,0 | 24,8 |
| 4 | 3,7 | 6,6 | 13,5 | 22,9 |

[35] Женщина новой России: Какая она? Как живет? К чему стремится? / Под ред. М. К. Горшкова, Н. Е. Тихоновой. — М.: РОССПЭН, 2002. С. 13–14.

[36] Там же. С. 35.

*Таблица 2*

Доля женщин с разными типами жизненных ориентаций в составе групп, различающихся по уровню душевых доходов[37]

| Типы женщин | Бедные, % | Малообеспеченные, % | Среднеобеспеченные, % | Высокообеспеченные, % |
|---|---|---|---|---|
| «Карьеристки» | 5,8 | 13,2 | 18,3 | 36,0 |
| «Труженицы» | 28,2 | 35,3 | 43,5 | 38,8 |
| «Домашние женщины» | 51,9 | 42,1 | 32,1 | 20,9 |
| «Отчаявшиеся» | 14,1 | 9,4 | 6,1 | 4,3 |

стижений в воспитании детей. 33,5% из них считают, что смогли воспитать хороших детей, тогда как среди «тружениц» их 29,4%, а среди «карьеристок» — 18,2%[38]. Хотя доля сомневающихся в том, что им это удалось, тоже выше (8,9% «домашних женщин» против 3,7% «карьеристок»).

Помимо жизненных стратегий важным фактором, определяющим доходы семьи, оказывается количество и возраст детей (табл. 3 на с. 200).

Данные таблицы убедительно свидетельствуют, что в современной России наличие и возраст детей становится стратифицирующим фактором. Женщины высокодоходных групп детей не имеют, либо их дети выросли. В то время как у бедных женщин детей много и они маленькие. В традиционных обществах, особенно в семьях крестьян, дети, наоборот, выступали источником дополнительного дохода, поскольку достаточно рано начинали помогать родителям по хозяйству.

Тем самым дети в современном российском обществе оказываются барьером на пути не только к женской профессиональной самореализации, поскольку уход за ними отнимает много времени, но и при существующих экономических условиях и проведении государством неолиберальной социальной политики просто понижают уровень жизни семьи.

Занятость российских женщин в экономике продолжает оставаться очень высокой. За 1995–2006 гг. она выросла на 9,4%, в то время как прирост экономически активного мужского населения составил только 0,8%. Если в 1995 г. женщины составляли 47% всего экономически активного населения России, то в 2006 г. уже 49%[40]. Тем не менее это практически не сказывается на росте их экономического благосостояния. Около 35 млн российских женщин находятся в

[37] Там же. С. 27.

[38] Там же. С. 54.

*Таблица3*

Наличие детей у женщин с разным уровнем доходов[39]

| Число и возраст детей | Бедные, % | Малообеспеченные, % | Среднеобеспеченные, % | Высокообеспеченные, % |
|---|---|---|---|---|
| Не имеют детей | 17,3 | 31,0 | 38,6 | 38,8 |
| Имеют несовершеннолетних детей: | | | | |
| одного | 39,7 | 33,5 | 34,3 | 34,5 |
| двух и более | 26,9 | 23,3 | 10,5 | 10,1 |
| Имеют несовершеннолетних и взрослых детей | 9,0 | 1,8 | 4,8 | 1,4 |
| Имеют взрослых детей | 7,1 | 10,4 | 11,9 | 15,1 |

существенно худшем материальном положении, чем мужчины. А это половина всех женщин или около двух третей, если не считать тех, кто находится в дотрудоспособном возрасте. 14 млн женщин имеют доходы ниже прожиточного минимума, 17 млн — пенсионерки в возрасте 70 лет и старше с очень низкими пенсиями, 4 млн женщин — матери-одиночки или семьи с детьми инвалидами[41].

Н. М. Римашевская, д. э. н., чл.-корр. РАН, считает это следствием воздействия гендерных стереотипов на положение женщин в условиях социально-экономического кризиса. «Из, казалось бы, безобидных утверждений патриархатной идеологии возникает экономическая дискриминация в сфере труда и собственности, а затем низкая материальная обеспеченность и бедность женщин, ведущая к дестабилизации внутрисемейных отношений, а затем — к гендерной асимметрии здоровья и процессам депопуляции, создавая порочный круг ослабления качества населения»[42].

Российский низший класс состоит преимущественно из женщин. Это явление получило в отечественной литературе название «феминизация бедности». Тем самым развитие рыночных отношений и формирование в стране классовой стратификации западного типа не создали для российских женщин каких-либо дополнительных жиз-

[39] Женщина новой России... С. 56.

[40] Российский статистический ежегодник. 2007: Стат. сб. — М.: Росстат, 2007. С. 137.

[41] *Римашевская Н. М.* Гендерные стереотипы и логика социальных отношений // Гендерные стереотипы в современной России / Ред. И. Б. Назарова, Е. В. Лобза. — М.: ГУ ВШЭ, МАКС Пресс, 2007. С. 16.

[42] Там же. С. 22.

ненных возможностей для самореализации в публичной сфере и получения на этой основе высоких доходов, чтобы войти в состав нового среднего класса в качестве «self-made woman».

Одна из главных причин этого состоит в том, что для российских женщин остался нерешенным главный вопрос, ограничивающий возможности их самореализации, — конфликт между семейными и профессиональными ролями. Как уже неоднократно отмечалось, нормативные представления о мужском и женском выводят женщину из сферы публичных отношений, делают ее оплачиваемую занятость в глазах общества второстепенной и малозначимой. Акцентируя роль матери, они вменяют женщине в обязанность неоплачиваемую, но очень трудозатратную домашнюю работу и сокращают пространство ее жизненных возможностей.

Важно иметь в виду, что и сами работающие матери, находясь под воздействием нормативных гендерных представлений, не особо стремятся к профессиональной карьере. По данным О. М. Здравомысловой, для 65% опрошенных российских матерей центром жизни и главным интересом является семья, и только 35% из них склоняются к тому, чтобы отдать предпочтение профессии[43].

Экономический прогресс и смена форм собственности не в силах преодолеть ограниченность жизненных перспектив гендерных групп, потому что она имеет внеэкономическую природу, гендер конструируется социально (культурно), а не экономически. И так же, как женщина обречена на домашний труд, который социально не признан настоящей работой, так и мужчина обречен «на постоянное напряжение или усилие (иногда доводимое до абсурда), навязываемое каждому мужчине необходимостью доказывать свою мужественность»[44].

Безусловно, развитие экономики увеличивает потребность в женской рабочей силе, демократические свободы дают шанс подняться наиболее способным и ресурсообеспеченнным женщинам, но эта вертикальная мобильность женщин в российском обществе не носит и пока не может носить массового характера.

С. С. Балабанов считает, что «отношения власти и собственности имеют не только “вертикальный” (по марксистской терминологии — “классовый”) характер, но и “горизонтальный”, или гендерный»[45]. Анализ, проделанный нами выше, позволяет не согласиться с этим утверждением. Гендер выступает в чистом виде стратифицирующим

---

[43] *Здравомыслова О. М.* Семья и общество: гендерное измерение российской трансформации. — М.: Едиториал УРСС, 2003. С. 37.

[44] *Бурдье П.* Указ. соч. С. 325.

[45] Социология гендерных отношений... С. 141.

фактором, потому что он определяет именно вертикальное неравенство гендерных групп, которое охватывает не только отношения в семье, но и отношения в обществе.

Структура жизненных возможностей и интересов женщин и мужчин оказывается тесно связанной с нормативным представлением о женском и мужском. Это непосредственно сказывается на возможностях мужской самореализации в сфере семейных отношений и карьерных возможностях женщин в публичной сфере. Нереализованность женщинами своих профессиональных способностей, в свою очередь, существенно понижает уровень их доходов и экономической самостоятельности.

В этой ситуации для женщины наиболее простым способом стать самостоятельным социальным субъектом и получить свободу для творческого самовыражения и карьеры становится отказ от традиционной семьи и материнства, от нормативных представлений о женственности, как это происходило в сословном обществе. Речь идет, прежде всего, о молодых российских женщинах, которые социализировались, в отличие от их матерей в условиях рыночной экономики и хорошо усвоили ценность экономического успеха.

Скорее всего, общество выигрывает, если талантливая женщина отдаст свой талант и способности на пользу обществу и прогрессу, но останется ли при этом в выигрыше сама женщина, лишенная радостей материнства? И как быть с мужчинами, которые не могут / не хотят состояться как отцы, которые остаются «кормильцами», даже ничего не зарабатывая?

О. А. Пастарнакова



# ПРОЕКТНЫЙ ПОДХОД В ОРГАНИЗАЦИИ ПРИГРАНИЧНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА НА МЕСТНОМ УРОВНЕ

Реформирование местного самоуправления в России, его укрепление в качестве первичного уровня публичной власти обусловливает необходимость выработки новых подходов к решению вопросов развития местных сообществ, к максимальному использованию имеющихся ресурсов для улучшения качества жизни различных социальных групп местного населения. В этой связи особое значение приобретает деятельность органов местного самоуправления, их способность к выработке четкой стратегии развития муниципального образования, ориентация на инновационные способы решения повседневных проблем, «открытость» для использования успешного опыта управления на местном уровне.

Принято считать, что проектный подход — наиболее эффективный способ достижения целей. Однако очевидные преимущества данного подхода: ограниченное время осуществления, четкое распределение бюджета, конкретная ответственность за качество выполненных работ — становятся серьезной проблемой для недостаточно опытных организаторов. С подобными проблемами часто сталкиваются государственные и муниципальные служащие, которые, обладая высокой квалификацией и знанием реальной ситуации в своей области деятельности, как правило, не имеют достаточных навыков в разработке проектных предложений и управлении проектами, но нуждаются в их осуществлении не меньше, чем бизнес-структуры. Данное обстоятельство делает очевидными 1) необходимость совершенствования профессиональных навыков государственных и муниципальных служащих и 2) выделение приоритетов в проектировании того или иного вида деятельности.

Используя проектный подход при реализации своих основных функций, местные органы власти применяют его и при организации приграничного сотрудничества. Причем исследование практических данных показывает, что проект — это основная его форма, наряду с участием в «строительстве» еврорегиона и установлением побратимских связей.

ПАСТАРНАКОВА
Ольга Александровна — ведущий специалист редакционно-издательского отдела Северо-Западной академии государственной службы, аспирант кафедры социологии и социальной работы.

В 2005 г. коллективом ученых Северо-Западной академии государственной службы было проведено социологическое исследование «Особенности развития приграничного сотрудничества в муниципальных образованиях Северо-Западного федерального округа Российской Федерации», которое позволило определить отношение муниципальных служащих к реализации приграничного сотрудничества; успехи, которые им удалось достичь в рассматриваемой сфере; основные препятствия в осуществлении сотрудничества с сопредельными территориями, а также некоторые причины недоиспользования возможностей приграничного сотрудничества. Однако результаты исследования одновременно явились источником новых вопросов, связанных в том числе и с реализацией проектов, как-то:

1) какая форма приграничного сотрудничества наиболее эффективна на данном этапе его развития?
2) каковы основные источники финансирования осуществляемых акций?
3) какого рода проблемы можно решить с помощью «соседей»?
4) какова динамика и, соответственно, тенденции развития приграничного сотрудничества?
5) на какие социальные группы направлены прежде всего результаты приграничного сотрудничества?
6) как определить эффективность приграничного сотрудничества?

Для разрешения указанных и других вопросов был проведен контент-анализ документальных отчетов по завершенным и реализуемым в настоящее время проектам. В качестве источниковой базы были использованы данные официального сайта Поддержки Национального координационного бюро Департамента инвестиционной политики и государственных инвестиций Министерства экономического развития и торговли РФ[1] и материалы, представленные на конкурс лучшего позитивного опыта в области приграничного сотрудничества, который проводился в рамках Совместной программы Совета Европы, Конгресса муниципальных образований РФ и Северо-Западной академии государственной службы «Профессиональная премия Совета Европы в области приграничного сотрудничества на Северо-Западе России за 2005 г.»[2].

Национальное координационное бюро (НКБ) — главная структура Правительства РФ, которая занимается вопросами технической помощи в осуществлении проектов

[1] Официальный сайт Поддержки Национального координационного бюро. [Доступ: http://www.eucoop.ru]

[2] *Периль Б. В.* Позитивный опыт приграничного сотрудничества местных властей на Северо-Западе Российской Федерации / Под общ. ред. А. А. Васецкого, А. С. Горшкова. — СПб.: Изд-во СЗАГС, 2006.

по программам ЕС. Поддержку в расширении местных возможностей регионов осуществляет также сеть девяти Региональных бюро поддержки (РБП): в Архангельске, Екатеринбурге, Нижнем Новгороде, Петрозаводске, Ростове-на-Дону, Калининграде, Новосибирске, Санкт-Петербурге, Центральной России.

В Северо-Западном федеральном округе РФ к настоящему времени территориально выделяются 3 макрорегиональные группы приграничного сотрудничества России и ЕС: Финляндия — Республика Карелия, Мурманская, Ленинградская области; Польша и Литва — Калининградская область; Латвия и Эстония — Псковская и Ленинградская области. Поэтому для последующего анализа мы использовали документальные данные, представленные РБП Петрозаводска (географический охват: Республика Карелия, Мурманская область), Калининграда (географический охват: Калининградская область) и Санкт-Петербурга (географический охват: Санкт-Петербург, Новгородская область, Вологодская область, Республика Коми, Ленинградская область, Псковская область). Итого (в совокупности с проектами, представленными на конкурс лучшего позитивного опыта) было рассмотрено 933 проекта, осуществленных за последние 10 лет (1997–2007 гг.). Из них было выделено и изучено 126 проектов приграничного сотрудничества (проектов ПГС). Отношение проектов к приграничному сотрудничеству определялось следующими параметрами:

- задачи проекта;
- целевые группы проекта;
- географическая удаленность контракторов и бенефициариев.

Так, к проектам приграничного сотрудничества были отнесены проекты, имеющие своей задачей улучшить качество жизни населения приграничных территорий (охрана окружающей среды, развитие местных ресурсов, поддержка малого и среднего предпринимательства, развитие гражданского общества и проч.), нацеленные на поддержку той или иной социальной группы приграничных населенных пунктов (органы местной власти, предприниматели, работники служб жилищно-коммунального хозяйства, дети и подростки и др.), а также осуществляемые органами местной власти и некоммерческими организациями сопредельных территорий (например, Светогорск — Иматра, Салла — Алакуртти, Костомукша — Каяни и т. п.) (табл. 1).

Как видно, в процентном соотношении доля проектов по приграничному сотрудничеству не так уж и велика, что, видимо, является следствием тенденции развития межтерриториального и трансграничного сотрудничества. Кроме того, можно сделать выводы, что наиболее активна в отношении приграничного сотрудничества Республика Карелия и труднее, чем в других регионах, подобные проекты даются местным сообществам Псковской области.

Исследуемые 126 проектов в ходе анализа были разделены в свою очередь на 2 группы: «собственно

*Таблица 1*

Распределение проектов по регионам

| РБП | Общее кол-во проектов | Регион | Кол-во проектов по ПГС | % от общего кол-ва проектов | % от кол-ва проектов по ПГС |
|---|---|---|---|---|---|
| Петрозаводск | 167 | Республика Карелия | 30 | 27 | 24 |
| | | Мурманская область | 12 | | 10 |
| | | Республика Карелия и Мурманская область | 1 | | – |
| Калининград | 177 | Калининградская область | 33 | 19 | 26 |
| Санкт-Петербург | 589 | Ленинградская область | 27 | 8 | 21 |
| | | Псковская область | 11 | | 9 |
| | | Ленинградская и Псковская области (Северо-Запад РФ) | 12 | | 10 |
| **ИТОГО** | **933** | | **126** | **14** | **100** |

приграничное сотрудничество», т. е. осуществляемые органами местной власти и некоммерческими организациями сопредельных территорий (условное обозначение — проекты группы А), и «направленные на развитие приграничного сотрудничества» — контракторами и бенефициариями в данном случае выступают различные организации и органы власти, но поставленные задачи и определенные целевые группы позволяют отнести их к проектам по приграничному сотрудничеству (проекты группы Б) (табл. 2 см. на с. 211).

Полученные данные также подтверждают изложенный выше тезис о лидерстве Республики Карелия в сотрудничестве с сопредельными территориями и особых трудностях взаимодействия, испытываемых Псковской областью.

Интересен тот факт, что проекты группы А осуществляют в основном одни и те же муниципальные образования на протяжении ряда лет. Так, в Республике Карелия это г. Костомукша (6 проектов из 23, чаще всего с финским муниципалитетом Каяни), г. Сегежа (4 — из 23, Каяни), г. Сортавала (4 — из 23, Йоэнсуу), Суоярвский район (3 — из 23, Тууповаара); в Мурманской области — г. Кандалакша (4 — из 9), Кольский район (2 — из 9); в Ленинградской области — г. Светогорск (9 — из 16, Иматра), Выборгский район (4 — из 16, Лаппеенранта), Ивангород (2 — из 16, Нарва). Что касается Калининградской области, то там проекты осуществляются достаточно равномерно (например, г. Гусевым, Славским, Багратионовским, Озерским и другими районами и городами). Таким образом, налицо сло-

*Таблица 2*

Распределение проектов по их отношению к приграничному сотрудничеству

| Регион | «Собственно ПГС», группа А | % от абс. числа | «Направленные на развитие ПГС», группа Б | % от абс. числа |
|---|---|---|---|---|
| Республика Карелия | 23 | 77 | 7 | 23 |
| Мурманская область | 9 | 75 | 3 | 25 |
| Республика Карелия и Мурманская область | – | – | 1 | 100 |
| Калининградская область | 15 | 45 | 18 | 55 |
| Ленинградская область | 16 | 59 | 11 | 41 |
| Псковская область | 3 | 27 | 8 | 73 |
| Ленинградская и Псковская области (Северо-Запад РФ) | – | – | 12 | 100 |
| **ИТОГО** | **66** | **52** | **60** | **48** |

жившиеся партнерские связи конкретных муниципальных образований. Это означает, что приграничное сотрудничество является социальной технологией, для осуществления которой необходимы соответствующие условия. Оно возникает при наличии определенных точек соприкосновения и постепенно угасает по мере решения проблем. С другой стороны, можно утверждать, что при установлении прочных связей приграничное сотрудничество возобновляемо и может быть использовано при решении различных вопросов. Например, в Костомукше осуществлялись промышленные («Модель сотрудничества в камнеобрабатывающей промышленности в еврорегионе Карелия», «Учреждение и маркетинг приграничной промышленной зоны в Костомукше»), социальные («Профилактика СПИДа в Костомукше "Контагион"», «Превентивная кампания против злоупотребления наркотиками в городе Костомукша (Антинаркота)»), направленные на развитие туризма («Мост Виена») проекты.

Вместе с тем нельзя не отметить, что почти половина проектов была инициирована европейскими коллегами с целью развития приграничных российских территорий и местных сообществ на Северо-Западе РФ, что свидетельствует об их заинтересованности во взаимодействии и приграничном сотрудничестве с Россией. В качестве контракторов чаще всего выступают муниципалитеты, различные территориальные объединения (Ассоциация европейских приграничных регионов, Региональный Совет Южной Карелии, Федерация муниципалитетов провинции Куовола и др.), некоммерческие (Uusimaa

*Таблица 3*

Распределение проектов по статусу

| Регион | Статус | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Реализуется | | Всего | % от общего кол-ва | Завершен | | Всего | % от общего кол-ва |
| | Группа А | Группа Б | | | Группа А | Группа Б | | |
| Республика Карелия | 7 | 2 | 9 | 30 | 16 | 5 | 21 | 70 |
| Мурманская область | 5 | 1 | 6 | 50 | 4 | 2 | 6 | 50 |
| Республика Карелия и Мурманская область | – | – | – | 0 | – | 1 | 1 | 100 |
| Калининградская область | 8 | 16 | 24 | 73 | 7 | 2 | 9 | 27 |
| Ленинградская область | 3 | 4 | 7 | 26 | 13 | 7 | 20 | 74 |
| Псковская область | 2 | 1 | 3 | 27 | 1 | 7 | 8 | 73 |
| Ленинградская и Псковская области (Северо-Запад РФ) | – | 4 | 4 | 33 | – | 8 | 8 | 67 |
| **ИТОГО** | **25** | **28** | **53** | **42** | **41** | **32** | **73** | **58** |

Regional Council, German Foundation for International Legal Cooperation, Экологический центр провинции Хяме и др.) и научно-исследовательские (Балтийский институт (Швеция), Финский институт окружающей среды, Западно-Лапландская муниципальная федерация профессионального обучения и др.) организации, университеты. В то время как бенефициариями с российской стороны чаще являются органы региональной власти (правительства, комитеты, администрации рассматриваемых регионов). На наш взгляд, такая ситуация — следствие неразвитости гражданского общества в Российской Федерации.

Особый интерес представляет динамика реализации исследуемых проектов (табл. 3).

Несмотря на то, что в целом распределение по статусу оказалось почти равномерным (42% реализуемых и 58% завершенных), внутреннее распределение по регионам и по отношению к приграничному сотрудничеству, а также распределение по периодам осуществления позволяет сделать следующие выводы. Динамика реализации проектов Мурманской и Псковской областей неочевидна в силу их малочисленности. Республика Карелия и Ленинградская область в настоящее время переживают некоторый спад отношений. Пик взаимодействия по проектам в этих регионах пришелся на период с 2000 по 2003 гг. (по предварительным исследованиям, это период институционализации приграничного сотрудничества в РФ, период наиболее активного взаимо-

действия, активного участия в деятельности еврорегионов). Особенно интересно положение Ленинградской области, местные сообщества которой в настоящее время чаще выступают в роли объектов, нежели субъектов сотрудничества. На наш взгляд, причины спада приграничных взаимодействий в данных регионах могут быть следующими:

1) наиболее острые общие проблемы уже решены, контакты установлены, и реализуемые в настоящее время проекты связаны с развитием имеющихся ресурсов;
2) общее укрепление позиций РФ позитивно сказывается на развитии муниципальных образований, которые теперь нуждаются в содействии не в такой степени, как раньше;
3) изменение механизмов и программ сотрудничества со стороны ЕС. Так, начиная с 1995 г. муниципальные образования, включаясь в процесс взаимодействия, проходят некий этап накопления опыта. Спустя 5–6 лет (начало 2000-х гг.) механизмы сотрудничества, финансирования (что немаловажно) были отработаны, и проектная деятельность становится для российских приграничных муниципальных образований повседневной практикой. С 2004 г., как известно, ЕС был введен Новый механизм соседства, а с 2007 г. — новая программа ENPI. Таким образом, муниципальные образования вынуждены вновь накапливать опыт, учитывая новые условия сотрудничества.

На общем фоне спада приграничных взаимодействий выделяется Калининградская область, муниципальные образования которой, судя по распределению реализуемых в настоящее время проектов на группы, становятся объектом особого внимания со стороны европейского сообщества, в то время как наибольшее количество проектов группы А («собственно приграничное сотрудничество») были начаты в период с 2004-го по 2006 гг. (период введения в действие Нового механизм соседства). С одной стороны, можно говорить о различных периодах развития приграничного сотрудничества, переживаемых выделенными макрорегиональными группами Северо-Запада РФ (т. е. в то время как в Республике Карелия и Ленинградской области проходил период наиболее активного взаимодействия, в Калининградской области был период становления отношений, а период спада отношений в первых двух регионах совпал с периодом активности муниципальных образований Калининградской области). С другой стороны, такая ситуация может быть обусловлена стремлением европейского сообщества создать однородное социально-экономическое пространство внутри ЕС. В то же время не исключено искажение реальной ситуации в силу того, что приграничное сотрудничество (проекты группы А) в Калининградской области часто осуществляется вне программ ЕС, и проекты могли быть не отражены в отчетной информации РБП Калининграда.

Анализ распределения проектов по сферам осуществления позволит выявить тенденции развития приграничного сотрудничества, определить основные социальные группы, на которые направлены результаты приграничных взаимодействий, и тот круг проблем, которые северо-западные российские приграничные муниципальные образования решают совместно с сопредельными территориями.

Прежде всего следует отметить, что квалификация многих проектов не может быть однозначной. Так, например, проект, направленный на развитие туризма, в то же время может преследовать цели развития малого и среднего предпринимательства («ИнфотурРус — Институциональное строительство, развитие туристической отрасли и межрегиональная интеграция» — муниципалитеты г. Нарва, провинции Кальмар, администрации Ивангорода и г. Калининграда; «Развитие национального парка Койтайоки – Толвоярви и местного предпринимательства на основе использования природных ресурсов» — муниципалитет Тууповаара, администрация Суоярвского района); имеющий образовательные цели — направлен на сохранение окружающей среды («Экологическое просвещение» — муниципальное образование Лоухский район, КРОО «Бассейновый совет Северокарельского побережья», Центр развития Северо-Восточной Финляндии); осуществляемый в сфере жилищно-коммунального хозяйства, — имеет результатом оказание социальных услуг («Витязь — Создание единого социально-информационного пространства. Комплексная автоматизация социальной сферы Славского района Калининградской области» — администрация Славского района, муниципалитеты Шилуте, Роннебю) и т. п.

Муниципальные образования Мурманской и Псковской областей осуществляют примерно одинаковое количество проектов (12 и 11 соответственно), однако эти проекты существенно различаются по качеству. Так, проекты, реализуемые в Мурманской области, направлены в большей степени на развитие инфраструктуры: «Кооперация в лесопользовании и лесопереработке» — муниципалитет Салла, администрация Ковдора; «Стратегия развития туризма на Кольском полуострове Мурманской области» — муниципалитет Инари, администрация Кольского района Мурманской области; «Снегоходная трасса Салла – Алакуртти» – коммуна Салла, администрация Кандалакши и др. Данный факт свидетельствует о динамичности развития не только приграничного сотрудничества, но и самих муниципальных образований рассматриваемого региона.

Проекты, осуществляемые муниципальными образованиями Псковской области, имеют чаще социальную и экологическую направленность: «Наводим школьные мосты» — Печорская СШ, Ряпинская общая гимназия, Алукснеская школа; «Проект выработки стратегии развития международного фестиваля “Дружба” в условиях рас-

ширения границы ЕС» — Гдовская СШ, Тырваская гимназия, Салантайская СШ, Прискульская СШ; «Программа мониторинга Чудского озера как часть финско-эстоно-российского сотрудничества» — Финский институт окружающей среды, администрация Псковской области. На взаимоотношениях сопредельных российских и прибалтийских муниципальных образований, несомненно, сказывается влияние политических особенностей взаимодействия РФ и Эстонии, поэтому «нейтральные» проекты призваны поддерживать некий баланс, обеспечивающий безопасность и добрососедство.

Калининградская область, как было указано выше, имеет в настоящее время больше, чем остальные регионы, реализуемых проектов. Тем не менее в целом проекты рассматриваемых регионов (Республика Карелия, Калининградская и Ленинградская области) распределены по сферам реализации относительно равномерно. Исходя из этого, можно предположить, что деятельность органов местного самоуправления данных регионов также сбалансирована. Вместе с тем отмечается более активное развитие сферы производства туристических услуг: Калининградская область — 8 из 33 проектов, 6 из них — реализуемые; Республика Карелия — 7 из 23 проектов, однако 6 из них уже завершены; Ленинградская область — 6 из 27, 3 реализуемых, 3 завершенных. В качестве целей реализации совместных туристических проектов обычно указывается развитие туристической инфраструктуры, организация бизнеса, повышение качества предоставляемых турпродуктов, социально-экономическая поддержка местного населения, которому предоставляется возможность дополнительного дохода.

Обращает на себя внимание тот факт, что в Калининградской и Ленинградской областях отсутствуют проекты, направленные на развитие транспорта и соответствующей инфраструктуры, при наличии таковых в Республике Карелия. В этом отношении очевидна некоторая отсталость муниципальных образований Республики Карелия при отсутствии подобных проблем в первых двух регионах.

Судя по распределению проектов, одной из важных сфер является «Окружающая среда», т. е. ее охрана, принятие превентивных мер по загрязнению воздуха, воды, почвы, совместный мониторинг ее состояния. Особое значение осуществление подобных проектов имеет для Ленинградской области (10 из 27 проектов, 8 завершенных, 2 реализуемых). Причем бóльшая их часть связана с использованием водных ресурсов (Выборгский залив Балтийского моря, река Вуокса, грунтовые воды, управление системой сточных вод). Такой перевес может быть связан, на наш взгляд, во-первых, с более развитой промышленностью и, соответственно, большим количеством отходов в Ленинградской области, во-вторых, с тем, что нерациональное использование водных ресурсов может напрямую сказаться на

приграничных районах Финляндии, что и вызывает особую обеспокоенность со стороны финских коллег. В подтверждение этого тезиса можно отметить, что проекты, направленные на сохранение окружающей среды, муниципальных образований Калининградской области также связаны с использованием водных ресурсов (3 из 33, реализуемые). Республика Карелия в этом отношении несколько обособленна, так как ее проекты связаны в основном с сохранением российских лесов и национальных парков.

Еще одна сфера, требующая внимания, — «Развитие гражданского общества». Интересно отметить, что проекты, имеющие указанную направленность, реализуются в основном муниципальными образованиями Калининградской области (4 из 33). При этом в Республике Карелия рассматриваемая сфера вообще не была выделена в качестве отдельного направления (хотя ее элементы присутствуют в проектах по развитию образования и трудовых ресурсов, инновационных технологий в сфере коммуникации и информации), а Ленинградской областью представлен 1 проект из 27. Учитывая еще 1 проект Калининградской области в сфере «Корпоративное управление» (при отсутствии таковых у других регионов), можно заключить, что местные сообщества во главе с органами местной власти Калининградской области более самостоятельны, нежели остальные северо-западные приграничные местные сообщества. Хотя подобная самостоятельность вполне объяснима эксклавным положением региона и имеет скорее вынужденный характер.

Таким образом, опираясь на имеющиеся данные, можно сделать вывод, что проблемы, решаемые совместно приграничными местными сообществами, выражаясь образно, связаны с понятием «наш дом». Т. е. это прежде всего поддержка населения (совершенствование ведения жилищно-коммунального хозяйства, оказание социальных услуг, сохранение культурных особенностей) и поддержка окружающей среды (устойчивое развитие и охрана имеющихся природных ресурсов). В связи с этим основными социальными группами, на которые направлены проекты приграничного сотрудничества, на наш взгляд, являются местные предприниматели, педагоги, работники хозяйственной и социальной сфер и органы местной власти. Отдельно следует выделить и отнести к указанному ряду молодежь (старший школьный и студенческий возраст), которая в данном случае выступает как трудовой потенциал муниципального образования. Проекты в отношении последней группы связаны, как правило, с пропагандой здорового образа жизни и духовным развитием. Основываясь на общем обзоре проектов, представленных РБП Калининграда, Петрозаводска и Санкт-Петербурга (933 проекта), можно добавить, что группы, требующие особой социальной поддержки (инвалиды, пожилые люди, матери и

младенцы, бывшие заключенные, безработные), чаще становятся объектами трансграничного и межтерриториального сотрудничества. В этой связи становится очевидной жизнеобеспечивающая направленность проектов приграничного сотрудничества, которые призваны решать местные, а не общесоциальные проблемы.

Что касается тенденций в реализации проектов приграничного сотрудничества муниципальными образованиями Северо-Запада РФ, то, вероятнее всего, их будущие проекты будут касаться:

1) развития туризма. Этот вывод основывается в том числе на данных европейской практики приграничного сотрудничества;
2) развития образования и трудовых ресурсов, что следует из динамики реализации исследуемых проектов;
3) развития малого и среднего предпринимательства, которому уделяется особое внимание со стороны государства, местной власти и европейских коллег.

В силу того, что проекты приграничного сотрудничества требуют значительных финансовых затрат, которые могут себе позволить немногие приграничные муниципалитеты, немаловажным фактором для их дальнейшего взаимодействия является наличие внешних источников финансирования. По объективным причинам, обусловленным характером источниковой базы, основным источником финансирования исследуемых проектов являются программы сотрудничества ЕС. Распределение проектов по отношению к указанным программам позволит определить их влияние на развитие сотрудничества, а также выявить приоритеты российских муниципальных образований в выборе программ на данном этапе взаимодействий.

Особую роль для развития приграничного сотрудничества на Северо-Западе РФ, а именно в Республике Карелия, Ленинградской, Мурманской и Псковской областях сыграла программа Малые и микропроекты приграничного сотрудничества (соответственно 17 проектов из 23, 12 — из 27, 6 — из 12, 3 — из 11). Большинство проектов уже успешно завершены, и позитивное влияние их реализации очевидно. По всей видимости, данная программа стала для российских муниципалитетов наиболее приемлемым и отработанным механизмом взаимодействия, где они могли применить накопленный опыт разработки и реализации проектных предложений. Участие в последующих программах (Коларктик, Еврорегион «Карелия», Юго-Восточная Финляндия – Россия, Балтийское море, Эстония – Латвия – Россия) пока не так успешно (хотя, как было указано выше, нельзя исключать вероятности, что муниципальным образованиям вновь приходится накапливать опыт по взаимодействию в рамках новых программ).

На данном этапе анализа особенно заметно отличие Калининградской области от других северо-западных регионов РФ. Муниципальные образования данного региона

почти не представлены в «старых» программах, в то время как в «новой» (Программа добрососедства Литва – Польша – Россия) участвуют очень активно (17 из 33). Однако необходимо отметить, что почти все проекты — это проекты группы Б (направленные на развитие приграничного сотрудничества, когда контракторы и бенефициарии не являются сопредельными муниципалитетами), что наталкивает на мысль о некой «искусственной», внешней поддержке развития приграничного сотрудничества.

В ходе исследования проектов по их отношению к программам сотрудничества ЕС было зафиксировано еще одно наименование собирательного значения, которое не имеет отношения к программам и обозначается как «Other donors». В качестве таких доноров, которые чаще всего являются контракторами, выступают европейские муниципалитеты, европейские органы исполнительной власти (Министерство окружающей среды Финляндии), научно-исследовательские центры, вузы (Региональный центр окружающей среды Юго-Восточной Финляндии, Политехнический институт г. Лаппеенранта), различные фонды (Фонд развития предпринимательства «АТУТ», Польша; Фонд охраны дикой природы, Дания), некоммерческие организации (Общество милосердия г. Хельсинки, COWI Consult). Более всего проектов, которые реализуются благодаря Other donors, также у муниципальных образований Калининградской области (13 из 33). Кроме того, здесь же представлены более поздние проекты Ленинградской и Псковской областей, муниципальные образования которых, кстати, вовсе не участвуют в новых программах добрососедства ЕС.

Таким образом, в итоге можно сделать вывод об особой зависимости развития приграничного сотрудничества от программ ЕС муниципальных образований Республики Карелия, которые осуществили больше всего проектов по программе Малые и микропроекты приграничного сотрудничества, менее представлены в программе Еврорегион «Карелия» и почти не представлены в проектах с Other donors. Отношения приграничных муниципальных образований Ленинградской области представляются более устойчивыми: наладив контакты в период реализации программы Малые и микропроекты приграничного сотрудничества, местные сообщества продолжают сотрудничать, хотя и не столь интенсивно, вне каких-либо программ. Распределение проектов Калининградской области в рассматриваемом отношении подтверждает изложенное выше предположение о переживаемом периоде активного взаимодействия муниципальных образований данного региона, когда сотрудничество осуществляется и в рамках программ, и самостоятельно.

В целом проведенный контент-анализ показал, что проект не основная, а единственная форма приграничного сотрудничества

российских и сопредельных местных сообществ на данном этапе его развития. И вопрос об эффективности форм приграничного сотрудничества должен решаться не в смысле изменения этих форм, а в смысле совершенствования содержания проектного подхода. Имеется в виду и развитие соответствующей инфраструктуры, и решение организационных вопросов, и информационная работа с населением, и другие содержательные аспекты. Кроме того, необходим определенный (возможно, фиксированный) уровень социально-экономического развития приграничных муниципальных образований, который в свою очередь будет влиять на степень ответственности за подготовку, реализацию и результаты необходимого проекта.

Понятие эффективности форм приграничного сотрудничества тесно связано с понятием эффективности самого сотрудничества. На наш взгляд, его критериями не могут быть количественные показатели (например, максимум доходов бюджета или максимум прибыли). Дело в том, что даже те проекты, которые имели своей целью развитие местного предпринимательства, местной экономики или торговли, были направлены прежде всего на обеспечение занятости населения, что является социальной, а не экономической проблемой. Таким образом, приграничное сотрудничество преследует социальные (некоммерческие, неэкономические) цели, результат достижения которых может быть охарактеризован качественно, но не количественно.

В заключение хотелось бы отметить, что помимо прочего, на реализацию приграничных проектов однозначно будут влиять исторические взаимоотношения соседствующих этносов. Так, чувство родства карелов и финнов безусловно будет способствовать развитию приграничных отношений (после развития приграничной инфраструктуры с российской стороны), несмотря на наблюдаемый спад отношений, чего, например, нельзя сказать об отрезке российско-эстонской границы, где в настоящее время бессмысленны какие-либо прогнозы. Вместе с тем в большей степени успех использования проектного подхода зависит от активности местных сообществ и профессионализма муниципальных служащих.

И. М. Федорова



# СОЦИАЛЬНО-ПСИХОЛОГИЧЕСКИЙ ОБЛИК МЕСТНОЙ ПАРТИЙНО-СОВЕТСКОЙ БЮРОКРАТИИ ПЕРВОЙ ПОЛОВИНЫ 1920-х гг. (на материалах Калужской, Смоленской и Тульской губерний)

Изучение социально-психологического облика представителей властного аппарата является составной частью исследования процесса формирования бюрократического аппарата, его качественного состава. Безусловно, всесторонняя характеристика руководителей аппарата власти на местах в рамках этой работы не представляется возможным. Поэтому выберем для анализа лишь отдельные аспекты проблемы: уровень политической подготовки, возрастной состав, личностные черты представителей местной власти, обусловленные принадлежностью к бюрократическому аппарату, общие черты поведения и поступков, отношения внутри местного аппарата управления.

Источниковую базу данного исследования составляют как традиционные документальные материалы (законодательные акты, делопроизводственная документация, периодическая печать, статистические публикации), так и сохранившиеся в архивах материалы переписок по конкретным вопросам, письма, автобиографии, характеристики на ответственных работников, отражающие элементы обыденной психологии, мировоззрение, жизненную ориентацию, ценностные представления местной бюрократии.

Формирование социально-психологического облика местных управленческих кадров являлось результатом процессов, протекающих как внутри властного аппарата, так и внутри общества в целом. Социальная и профессиональная мобильность в советском обществе 1920-х гг. приводила к тому, что рекрутирование управленцев осуществлялось из различных социальных слоев, несмотря на официальные заявления относительно необходимости соблюдения пролетарского характера советской власти.

Для масс и рядовых членов партии руководство РКП(б) создало образ ответственного партийно-советского работника — борца, беззаветно служащего идеалам ре-

ФЕДОРОВА
Ирина Михайловна — кандидат исторических наук, доцент кафедры государственного и муниципального управления филиала Северо-Западной академии государственной службы в г. Калуге (г. Калуга).

волюции, чуждого мирским благам и всякого рода накопительству. Особое внимание в этом отношении уделялось имущественному положению последних. В мае 1923 г. выходит Циркуляр ЦК РКП(б) «О борьбе с хозяйственным обрастанием», обращение «Всем обкомам и губкомам»[1], в котором содержался аналогичный призыв.

Если для губернских работников размер заработной платы (в среднем 100 рублей)[2] являлся сносным, то денежное довольствие уездных и волостных управленцев (64–70 рублей и 5–10 рублей)[3] не обеспечивало им удовлетворительных условий жизни. Поэтому для определенной части управленцев, выходцев из крестьянской среды либо живущих в деревне, частичным решением проблемы являлась обработка земельного участка.

Средний возраст ответственных работников от волостного до губернского уровня составлял 20–40 лет. Причем с повышением уровня властного органа увеличивался возрастной ценз аппаратчиков (25–30 лет для волостного аппарата, 30–40 лет — для губернского).

Помимо происхождения из социальных низов критерием отбора во властный аппарат являлась партийная принадлежность. Однако социальные изменения в партии в послереволюционные годы, выразившиеся в устойчивом сокращении доли служащих и интеллигенции, в резком увеличении доли крестьян и рабочих вследствие массовых наборов в партию лиц «от плуга» и «от станка», привели к заметному снижению общего политического уровня как членов партии в целом, так и партийных чиновников в частности. Более того, у определенной части молодых партийцев бытовало мнение, что членство в РКП(б) и работа на ответственной должности — единое целое. Вместе с тем в составе партийно-советского аппарата встречались коммунисты, политическая активность которых базировалась на вере в идеалы коммунизма.

Принципы и формы кадровой политики в определенной степени обусловили некоторые стороны нравственного и политического облика управленцев. Система назначенчества сверху способствовала закреплению во властном аппарате людей, зависимых от выдвигающей инстанции и несвободных в суждениях.

Бескомпромиссность, политический максимализм, свойственный представителям управленческого корпуса, были вызваны поверхностным усвоением ими марксистских лозунгов, а также предопределены событиями революционных лет.

---

1 Известия ЦК РКП(б). 1923. № 54. С. 81.

2 Материалы Калужского губкома РКП(б) 1921–1922 гг. // Государственный архив документов новейшей истории Калужской области (ГАДНИКО). Ф. 1. Оп. 8. Ед. хр. 288. Л. 36.

3 Материалы Калужского губернского исполнительного комитета Советов 1923 г. // ГАДНИКО. Р-26. Оп. 3. Ед. хр. 18. Л. 44.

Коммунисты-руководители в прошлом испытали на себе ужас войны, атмосферу голода и «чрезвычайщины». В мирной жизни, работая в органах власти, они по-прежнему воспринимали задачи, принципы, выдвигаемые центром, однолинейно, буквально, что и приводило к перегибам в их практической деятельности. Так, в одном из уездов Калужской губернии ответственными работниками по-своему был понят принцип равенства. В итоге при подсчете имущества коллег считали не только скотину, но и стулья, столы, запасную одежду и обувь во избежание «хозяйственного обрастания».

Безусловно, максимализм проявлялся у одних работников в силу большого фанатизма, жажды скорее претворить в жизнь идею; у других — от спекуляции на идее. Но в целом местные руководители воспринимали лозунги пропагандистского характера прямолинейно, однозначно.

Отсутствие глубоких знаний в области теории социалистического строительства у представителей местного бюрократического аппарата отмечали инструкторы ЦК РКП(б). В отчете по итогам поездки в Смоленскую губернию содержится следующая запись: «...руководители защищают власть и партию, но не понимают политику “оживления советов“». Материалы протоколов общих собраний свидетельствуют о том, что в выступлениях ответственных работников было изобилие лозунгов, призывов, апеллирования к наследию Ленина, Сталину. Одновременно такое частое цитирование сочеталось с неспособностью аппаратчика ответить на конкретный вопрос.

Поверхностный уровень политических знаний, неспособность к самостоятельному осмыслению происходящих в стране перемен являлись оборотной стороной системы управления, кадровой политики. Отсюда — главный акцент на соблюдение жесткой дисциплины, безоговорочное выполнение директив сверху.

Низкая заработная плата, ее несвоевременная выплата порождали пассивность у работников прежде всего низового управленческого звена. Нерегулярность, а в ряде местностей эпизодичность заседаний исполнительных комитетов местных советов становятся обыденными замечаниями при проведении проверок со стороны вышестоящего руководства. Формальному подходу к работе управленцев способствовало и то, что со стороны уездного начальства крайне слабо оказывалась методическая, организационная помощь.

С подготовкой кампании «оживление советов» просматривается налаживание связей между звеньями советского аппарата на местах. Это в первую очередь сказалось на частоте поездок как губернских руководителей в уездный центр, так и проверяющих на места. Целью таких встреч, как правило, являлось инструктирование по проведению предстоящих важных политико-экономических кампаний (перевыборы, сбор сельхозналога и т. д.).

Качественная составляющая таких встреч оставалась прежней, нацеленной на выполнение прежде всего партийных директив.

Составляющей частью исследования социально-психологического облика представителей советского бюрократического аппарата на местах является изучение их ценностных представлений и нравственных установок. В условиях отказа от религиозных норм был выдвинут новый подход к морали, выражающийся примерно в следующем: «нравственно то, что служит интересам пролетариата». В начале 1920-х гг., когда с трибуны партийных съездов нарастали требования железной дисциплины, единоначалия, безусловного подчинения, создавались благоприятные условия для культивирования грубой силы, чувства удовлетворения от того, что «партия многих ставила на колени и поставит еще раз». Все это способствовало укреплению силовых методов как неотъемлемой части культуры ответственных работников. Они проявлялись в таких поступках, как принуждение односельчан к участию в кампаниях, принудительное выдвижение на общественную работу, лишение прав и льгот, регламентирование частной жизни и многое другое.

Отдельный вопрос для рассмотрения — отношения внутри партийно-советского аппарата. Несмотря на то, что имелась специальная инструкция «О порядке и формах согласования с местами назначений и смещений работников местных учреждений» (декабрь 1923 г.), упоминание о «склочности», конфликтности, неумении сработаться рефреном проходят через партийные документы того времени. Чаще всего инициатором конфликтов становились определенные лица, попавшие в аппарат. В те времена особенно запомнились так называемые «громкие дела», прошедшие в Тульской и Калужской губерниях. Так, тов. Меерзону (секретарю Тульского губкома РКП(б)) было вменено в вину моральное разложение, а тов. Артемову (секретарю Калужского комитета партии) — оказание поддержки группе буфера на XIII партийной конференции. Позднее, как оказалось, смещение этих ответственных работников с должности было вызвано весьма прозаичными причинами: прежние руководители не устраивали вновь создавшиеся группировки молодых коммунистов[4].

Замена беспартийного состава партийным, старых коммунистов молодыми в результате кампании выдвиженчества приводила не только к усилению конфликтности в местном аппарате, но и к расширению состава сторон. Это проявлялось в делении на «укомовцев»

[4] Материалы Калужского губкома РКП(б) 1923–1924 гг. // Российский государственный архив социально-политической истории (РГАСПИ). Ф. 17. Оп. 67. Ед. хр. 104. Л. 27; Материалы Тульского губкома РКП(б) 1925 г. // Центр новейшей истории Тульской области (ЦНИТО). Ф. 1. Оп. 2. Ед. хр. 143. Л. 103.

и «исполкомовцев», противостоянии беспартийных и партийных бюрократов. Своеобразные коалиции создавались по принципу: уездные против городских, местные против пришлых. Спецификой таких споров являлось то, что в них отсутствовали политические мотивы.

Одним из негласных принципов партийно-советского аппарата являлся принцип «не высовывайся». Если работник более успешно, чем остальные, продвигался по служебной лестнице, отличался более выгодным материальным положением, это нередко вызывало негодование сослуживцев. Завистливые коллеги создавали конфликтные ситуации, основанные зачастую на ложных обвинениях, втягивая в них других аппаратчиков. Итогом спланированной кампании являлось скорое снятие или понижение в должности работника. В материалах Калужской губернской партийной контрольной комиссии сохранились так называемые «дутые дела», основанием для которых явились сведения о наличии у сослуживцев, например, «четырех пар брюк, галифе, шифровых сапог»[5].

Существенным фактором, повлиявшим на развитие взаимоотношений между членами аппарата управления, явилось внедрение во внутрипартийную жизнь тех принципов, которые ранее применялись во внепартийной среде. В сентябре 1923 г. Ф. Дзержинский внес предложение обязать всех членов партии докладывать в Главное политическое управление любую информацию, касающуюся каких-либо фракционных выступлений. Это указание не могло не повлиять на ухудшение климата внутри местного партийно-советского аппарата.

Более того, внедрение сверху методов фракционной борьбы и методов политического сыска, ранее применявшихся по отношению к внешним политическим противникам, находило понимание и поддержку со стороны местных управленцев. Появилось множество доносов, анонимных писем, раскрывающих тайны социального, политического прошлого отдельных работников, посвящающих в детали расстановки позиций некоторых управленцев внутри аппарата. Итогом такой кампании могло быть лишь одно — разрыв горизонтальных связей внутри бюрократического аппарата, выстраивание отношений по принципу должностной иерархии.

Разрушение горизонтальных связей делало положение партийных работников крайне уязвимым. Постоянные кадровые перестановки, порционные вливания в состав местных аппаратов молодых коммунистов препятствовали установлению стабильных конструктивных отношений. Чувствуя неустойчивость своего положения, ответственные работники нередко

[5] Материалы Калужской губернской партийной контрольной комиссии // ГАДНИКО. Ф. 476. Оп. 1. Ед. хр. 26. Л. 23.

пытались выстраивать отношения по типу «круговой поруки», когда ответственные посты занимались людьми, связанными исключительно родственными, дружескими узами. О практике таких назначений свидетельствуют материалы проверок, проведенных Главным политическим управлением.

«Семейное» решение вопросов снижало эффективность контроля над выполнением директив партии, ставило под вопрос реализацию политических решений, приводило к системе попустительства, безответственности. Ситуация оставалась неизменной до тех пор, пока не появлялась инспекция из вышестоящей инстанции. Только после заключений делались организационные выводы: ответственные работники снимались с занимаемой должности, объявлялись выговоры. Создавалось впечатление, что губернские руководители предпочитали не брать на себя ответственность за допущенные ошибки, нарушения, допускаемые подчиненными, чтобы не привлекать отдельное внимание Москвы к региону.

Сопоставляя характеристики персонального состава местных партийно-советских кадров с уровнем решенных ими проблем, невольно задаешься вопросом: каким образом бюрократическому аппарату, состоящему из работников с низким образовательным уровнем и слабой политической грамотностью, удавалось не только удержать власть, но и обеспечить себе обретение устойчивого статуса?

Полагаем, что в критические периоды истории, а именно к таким можно отнести первую половину 1920-х гг., от управленческого аппарата в первую очередь требуются особые психологические и политические качества, такие как воля к власти, стремление к незамедлительному результату. Представители партийно-советской бюрократии с точки зрения особых психологических качеств как раз и являлись в этом отношении наглядным образцом. Такие черты, как приоритет силовых методов, верность основным большевистским традициям, общее прошлое, приучившее к аскетизму, максимализму в поведении явились инструментами реализации партийных решений.

Негативной стороной облика партийно-советского бюрократа того периода являлась практика злоупотреблений, произвола на службе. Причем этим грешили не только управленцы, преследовавшие личные цели по причинам политического характера (ненависть к собственникам), но и совестливые работники, которые из-за незнания законов «по-своему» истолковывали решения, принимаемые центральным партийным руководством.

Среди должностных злоупотреблений самым распространенным было взяточничество. Несмотря на принятие декрета, предусматривавшего наказание в виде лишения свободы на срок не менее 5 лет и принудительных работ, рассмотрение вопроса о взятках

на Пленуме ЦК РКП(б)[6], это явление принимало угрожающие масштабы. В Калужской губернии для борьбы со взятками в 1922 г. была образована специальная комиссия, возглавляемая губпродкомиссаром, а по уездам работа была доверена «проверенным работникам»[7]. Имелись конкретные дела комиссии: 6 человек отданы под суд и несколько работников находилось под следствием. В основном же принимаемые меры носили традиционный характер — чистки, проверки. В итоге в сводках о злоупотреблениях ответственных работников за 1921–1925 гг. постоянно указывался такой вид злоупотребления должностным положением, как взятка. Наиболее распространенной формой взятки была выдача дефицитных товаров и продовольствия. От населения местные руководители предпочитали брать «мзду» самогоном, яйцами, молоком и другими продуктами.

В материалах по итогам проверок деятельности исполнительных органов власти приводятся факты «растраты общественных денег» (в одном из УИКов Тульской губернии за 3 месяца было израсходовано 3/4 годового бюджета)[8], использование государственного имущества (лошадей, машин) в личных целях[9]. К должностным преступлениям примыкает практика принятия незаконных решений. К таким, в первую очередь, относятся постановления по штрафам и обложению граждан. В информационном письме секретаря Тульского губкома РКП(б) сообщается о том, что Тепло-Огаревский РИК оштрафовал полуслепого старика за неучастие в тушении пожара, а в одной из деревень крестьянин был оштрафован на 5 рублей за то, что тот «сидел на печи пьяный»[10]. Незаконные решения, но в меньшем количестве, принимались также и губернскими органами власти. Так, за второе полугодие 1925 г. и первое полугодие 1926 г. было опротестовано 64 постановления Калужского ГИКа и уездных органов и около 300 документов, принятых ВИКами и сельсоветами губернии[11].

Интересно исследование группы работников, уличенных в совершении проступков, с точки зрения социальной принадлежности. Выборочное изучение материалов



6 Декреты Советской власти. — М., 1959. Т. 2. С. 241, 242.

7 Материалы проверок кадрового состава продовольственных органов Калужской губернии. 1922 г. // ГАДНИКО. Ф. 1. Оп. 6. Ед. хр. 48. Л. 28.

8 Материалы заседаний Тульского губернского комитета РКП(б) 1924 г. // ЦНИТО. Ф. 1. Оп. 3. Ед. хр. 514. Л. 18.

9 Материалы Калужского губернского исполнительного комитета Советов 1922 г. // ГАДНИКО. Р-26. Оп. 2. Ед. хр. 20. Л. 169.

10 Материалы Тульского губкома РКП(б) 1923–1924 гг. // РГАСПИ. Ф. 17. Оп. 31. Ед. хр. 84. Л. 18.

проверок, проводимых в Калужской губернской партийной организации в 1922, 1923 и 1925 гг., показало, что в группе преобладали крестьяне. Управленцы выходцы из рабочей среды реже привлекались к ответственности (14–27% состава). В числе подвергнутых партвзысканиям просматривается небольшая по численности группа работников из числа служащих. По партийному стажу работники, допустившие должностные преступления, — это в основном молодые партийцы с послеоктябрьским стажем, а также кандидаты в члены партии, не имеющие опыта управленческой деятельности, характеризующиеся низким образовательным уровнем, слабой политической подготовкой, легко подвергавшиеся таким мирским искушениям, как власть, обогащение.

Практике злоупотреблений со стороны ответственных работников способствовали и привилегии, созданные для них. Система «правового иммунитета» коммунистов-управленцев начала закладываться еще с начала 1920-х гг. Так, в 1920 г. было принято решение о недопустимости суда над коммунистами без уведомления местной партийной организации. Партийные хозяйственники могли быть привлечены к суду только после решения специальной комиссии губкома партии[12]. На местах в целях избежания наказания, привлечения к ответственности практиковались всевозможные способы: перевод на другую должность, в другую местность, оставление в резерве и прочие варианты[13].

Судебные льготы для коммунистов-чиновников создавали простор для произвола и разгула беззакония. Создавшаяся ситуация стала и достоянием общественности (в 1926 г. журнал «Большевик» вынужден был признать сплошное вмешательство партийных органов в работу прокуратуры, в результате которого коммунисты оказывались вне закона)[14].

Преступления представителей партийной бюрократии нередко совершались на почве пьянства, которое, несмотря на принятие «сухого закона», не только не сократилось, а, напротив, стало принимать масштабы асоциального явления. В отчете Калужской губернской партийной контрольной комиссии отмечалось: «Количество случаев пьянства ответственных работников местных аппаратов за период с 1922 по 1925 годы

---

[11] Материалы Калужского губернского исполнительного комитета Советов 1922 г. // ГАДНИКО. Р-26. Оп. 2. Д. 26. Л. 79.

[12] Материалы губернских контрольных комиссий РКП (б) // РГАСПИ. Ф. 613. Оп. 1. Ед. хр. 1. Л. 73.

[13] Материалы переписки уездных и губернского комитетов РКП(б) Калужской губернии // РГАСПИ. Ф. 17. Оп. 68. Ед. хр. 217. Л. 29.

[14] Большевик. 1926. № 1. С. 42–49.

возросло»[15]. С партийной точки зрения пьянство рассматривалось как «отрицательный момент НЭПа», следовательно, оценивалось как явление, носящее временный характер. Однако размах этого явления заставлял задумываться. Достаточно сказать, что в отчетах секретарей уездных комитетов назывались целые волости, в которых было распространено «пьянство как массовое явление».

Асоциальное явление принимало различные формы. Это «совместные попойки», приуроченные к всевозможным государственным и местным праздникам, сопровождающие приезды инструкторов из центра с проверками, а также празднования открытия объектов социально-культурного назначения. Нередко «коллективные пьянки» заканчивались дебоширством, «кутежом» по улицам на глазах у «всей публики»[16]. В поисках дополнительного спиртного «местные начальники» практиковали растраты денег из кассы (500–600 рублей)[17]. Так как распространенным напитком в то время являлся самогон, то складывалась парадоксальная ситуация: ответственные работники на местах, обязанные вести борьбу с самогоноварением, в действительности потворствовали лицам, занимающимся этим противозаконным делом.

Один из аспектов социально-психологического портрета представителей местной партийной бюрократии — их семейное положение. Если рассматривать этот вопрос с формальной стороны, то выборочный анализ личных карточек членов исполнительных комитетов советов показал, что большую часть (около 85%) составляли семейные люди[18].

Коммунисты-бюрократы практиковали создание семей с представительницами «социально чуждых слоев», брали в жены женщин из мещанской среды. Однако семейная жизнь у коммунистов-руководителей складывалась по-разному. Кадровая политика, выражавшаяся в постоянных мобилизациях и перемещениях, в свою очередь, отрицательно влияла на климат внутри семей руководителей, вела к временному разрыву отношений между супругами. Выходы из подобной ситуации управленцы находили различные:

---

15 Отчеты Калужской губернской партийно-контрольной комиссии 1923–1924 гг. // ГАДНИКО. Ф. 1. Оп. 5. Ед. хр. 79. Л. 182.

16 Материалы Калужского губкома РКП(б) 1923–1924 гг. // РГАСПИ. Ф. 17. Оп. 67. Ед. хр. 106. Л. 101.

17 РГАСПИ. Ф. 17. Оп. 67. Ед. хр. 106. Лл. 103–105.

18 Личные карточки членов исполкомов волостных, уездных, городских и губернских советов Калужской, Смоленской, Тульской губерний в 1921–1923 гг. // Государственный архив Российской Федерации (ГАРФ). Ф. 393. Оп. 40. Ед. хр. 295. Лл. 1–177; Ф. 393. Оп. 29. Ед. хр. 74. Лл. 86–202; Ф. 393. Оп. 29. Ед. хр. 67. Лл. 11–161; Ф. 393. Оп. 29. Ед. хр. 68. Лл. 1–54.

одни добивались переезда на новое место работы вместе с семьей, другие — увольнялись с работы, третьи — уехав по назначению, заводили на новом месте вторую семью, не порывая отношения с первой[19].

Подводя итоги, отметим, что социально-психологический облик местных управленческих кадров первой половины 1920-х гг. формировался под влиянием целого ряда факторов, характерных для переходного периода. Именно в этот период происходит формирование определенного типа руководителя, наиболее отвечающего требованиям однопартийной системы. Поэтому такие качества, как инициативность, находчивость, способность принимать самостоятельные решения, оказывались менее востребованными в условиях формирования номенклатуры.

[19] Материалы Калужского губкома РКП(б) 1923–1924 гг. // РГАСПИ. Ф. 17. Оп. 67. Ед. хр. 104. Л. 24.

А. Ю. Журавлев



# ФОРМИРОВАНИЕ ЛИЧНОСТИ БУДУЩЕГО ОФИЦЕРА В ЮНКЕРСКИХ УЧИЛИЩАХ (вторая половина XIX – начало XX вв.)

Формирование личности будущего офицера в юнкерских училищах на протяжении длительного времени определялось тем, что они создавались как учебные заведения для подготовки строевых офицеров, которые должны были обладать, в первую очередь, практическими знаниями в области военной службы. П. О. Бобровский, характеризуя стоявшие перед училищами задачи, в 1865 г. писал на страницах «Русского инвалида»: «В юнкерских училищах, надо полагать, государство получит надежное средство для комплектования армейских офицеров, практически подготовленных во всем, что составляет сущность обязанностей строевого офицера»[1].

Основную трудность в воспитательной работе юнкерских училищ, равно как и в учебной работе, создавал крайне разнородный контингент юнкеров. Некоторые военные педагоги даже полагали, что общее воспитание абитуриентами военных училищ уже получено и в их задачу входит только сформировать у них качества, необходимые военному человеку. Служивший в Константиновском военном училище В. Плаксин писал на страницах «Педагогического сборника»: «Общее воспитание должно быть дано прежде; наше дело — употребить все свое умение, всю свою служебную опытность, чтобы дать юнкерам военно-служебное воспитание»[2]. Дело осложнялось тем, что многие командиры воинских частей фактически не предпринимали мер по воспитанию служивших под их началом вольноопределяющихся и юнкеров. П. О. Бобровский дает в одной из своих работ весьма отталкивающий портрет юнкеров середины XIX в.: «Проводя годы в невежестве, юнкера до получения офицерских эполет забывали и то немногое, чему учились и что знали до поступления на службу. Ум черствел в праздности, понятия

ЖУРАВЛЕВ
Андрей Юрьевич — специалист I категории администрации Центрального района Санкт-Петербурга, аспирант кафедры истории и мировой политики Северо-Западной академии государственной службы.



[1] *Бобровский П. О.* Характер устройства юнкерских училищ в нашей армии. (Из ежедневных прибавлений № 33 и 34 к «Русскому Инвалиду»). — СПб., 1865. С. 2.

[2] *Плаксин В.* Заметки об обязанностях офицеров в военных училищах // Педагогический сборник. 1866. № 3. С. 451.

грубели, нравственные качества извращались»[3].

Об объективности картины, нарисованной П. О. Бобровским, свидетельствуют и мемуары современников. Так, писатель В. А. Гиляровский, поступивший в 1870 г. вольноопределяющимся в 137-й Нежинский пехотный полк, вспоминал о своем быте и быте сослуживцев: «Мы жили на солдатском положении, только пользовались большей свободой. На нас смотрело начальство сквозь пальцы, ходили в трактир играть на бильярде, удирая после поверки, а порою выпивали»[4]. И это при том, что Нежинский полк был далеко не худшим.

Немало опасений с педагогической точки зрения вызывали получившие право на поступление в училища унтер-офицеры, ранее призванные по рекрутскому набору. В массе своей это были люди дисциплинированные, но грубые и малообразованные. Лица, исключенные из гражданских и военных учебных заведений до окончания курса также, по понятным причинам, внушали педагогам недоверие и тревогу. По мнению П. О. Бобровского, для большинства «изгнанников» были характерны «...несерьезное отношение к службе, недостаток прилежания и соревнования, малая чувствительность к обыкновенным взысканиям, от привычки к ним, наконец, полное незнание жизни и, вследствие этого, недостаток бережливости...»[5].

Формулируя задачи юнкерских училищ, П. О. Бобровский отмечал, что они призваны «...утвердить (у юнкеров — *А. Ж.*) разумный взгляд на дисциплину и упрочить правильное отношение к обязанностям офицера и частного человека, как члена военной и гражданской общей семьи»[6]. Училища, таким образом, должны были дать своим питомцам и общее, и специально-военное воспитание. Он также подчеркивал, что формирование положительных качеств личности в юнкерских училищах даже важнее, чем обучение как таковое. «Одни науки, — писал Бобровский в 1863 г., — знание предметов, определенных программами, одна выправка и знание строя не делают офицера ни достаточно нравственным, ни достаточно разумным. От человека, которого готовят в начальники над массою грубой силы, требуется, прежде всего и более всего, чтобы он

---

[3] *Бобровский П. О.* Юнкерские училища. Т. 1. Историческое обозрение их развития и деятельности. — СПб., 1872. С. 86.

[4] *Гиляровский В. А.* Мои скитания // *Гиляровский В. А.* Избранное в трех томах. Т. 1. — М., 1960. С. 204.

[5] *Бобровский П. О.* План учебной части в юнкерских училищах // Педагогический сборник. 1870. № 7. С. 732.

[6] *Бобровский П. О.* Юнкерские училища. Т. 1... С. 105.

имел хорошее воспитание и здравый ум»[7].

Делу воспитания в юнкерских училищах, по замыслу их создателей, должна была служить вся обстановка жизни воспитуемых. Этот принцип оставался неизменным на протяжении всего существования училищ. Он нашел свое отражение и в «Инструкции о юнкерских училищах», изданной в 1871 г., и в более поздней «Инструкции юнкерским училищам» 1882 г., и, наконец, в обширной и подробной «Инструкции, определяющей правила военного воспитания и устройства внутреннего порядка в юнкерских училищах», вышедшей в 1901 г. В последнем из названных документов говорилось: «В деле воспитания внутренний порядок имеет первостепенное значение. Настойчивое, ежедневно повторенное упражнение в проявлении высших и ограничении низших склонностей и стремлений постепенно вырабатывает в молодых людях соответственное нравственное настроение, которое с течением времени проникает в плоть и кровь, становится второй натурой...»[8].

Важнейшими «высшими склонностями» для будущих офицеров считались дисциплинированность и интерес к военному делу, а главными «инструментами» для достижения этих целей — четко прописанная система наказаний. К числу взысканий относились: замечание, выговор, наряд вне очереди на службу, лишение отпуска, арест в училищном карцере или на гауптвахте, смещение с должности, лишение звания портупей-юнкера, временное отчисление от училища сроком на 1–2 года, полное исключение из училища, иногда с приданием военному суду. Надо заметить, что многие педагоги, особенно в начальный период существования училищ, выступали за активное и «щедрое» использование наказаний. В них видели не только кару для виновного, но и урок для всех остальных. «Чаще всего, — писал Бобровский, — на слабых характером и увлекающихся юношей действуют примеры серьезных дисциплинарных взысканий, отчисления, и даже исключения...»[9].

Одним из самых действенных и наиболее употребительных наказаний было лишение отпуска, которое в условиях закрытого учебного заведения воспринималось многими юнкерами весьма болезненно. «Лишение отпуска, — вспоминал А. И. Деникин, прошедший военно-училищный курс Киевского юнкерского учили-

---

7 *Бобровский П. О.* План учебной части в юнкерских училищах. — СПб., 1863. С. 104.

8 Инструкция, определяющая правила военного воспитания и устройства внутреннего порядка в юнкерских училищах. — СПб., 1901. С. 4.

9 *Бобровский П. О.* План учебной части в юнкерских училищах // Педагогический сборник. 1870. № 7. С. 734.

ща, — было весьма чувствительным наказанием. Оно накладывалось и за дурное поведение, и за неудовлетворительный балл»[10]. Как показывает анализ архивных материалов, весьма распространенным это наказание было и в Петербургском юнкерском училище в 1880-е гг.[11]

Интересно, что в начале существования юнкерских училищ, ввиду слабого состава учащихся и, отчасти, под влиянием либеральных настроений, считалось невозможным назначать наказания за «неуспехи» в учебе. Г. Д. Кубитович писал в 1867 г.: «В деле обучения в юнкерских училищах не может быть речи о каких бы то ни было стимулах в виде наказаний за незнание или поощрений за выдающееся знание. Это школьное искусство, благодаря Богу, отживает свой век»[12]. В дальнейшем, однако, за плохую учебу стали наказывать, хотя формально считалось, что юнкер лишается отпуска ради лучшей подготовки к занятиям или получает взыскание за «леность».

Строгая дисциплина и твердый порядок, по замыслу педагогов, должны были подготовить юнкера к офицерской службе, приучить его к исполнительности, трудолюбию, уважению к старшим. При этом в документах Главного управления военно-учебных заведений (ГУВУЗ) постоянно указывалось на необходимость прививать юнкерам осознанную, а не механическую дисциплину. «Юнкера, — говорилось в “Инструкции” 1901 г., — должны проникнуться убеждением, что дисциплина — душа армии, превращающая массу самых разнородных элементов в целый организм, способный действовать по воле одного человека»[13]. Сходные идеи высказывались в документах, адресованных сотрудникам или воспитанникам отдельных училищ. В «Памятке корнета Тверского кавалерийского училища», например, говорится: «Дисциплина, ограничивающаяся лишь внешними проявлениями уважения к старшим и послушания начальникам, далеко недостаточна для целей военной службы. Офицерам необходимо привить глубокое понимание дисциплины, побуждающее соблюдать ее не по форме, но главным образом по существу»[14]. Конечно, на практике далеко не все педагоги могли решить подобную задачу, но сама ее постановка свидетельствует о

---

[10] *Деникин А. И.* Старая армия. Офицеры. — М., 2005. С. 234.

[11] РГВИА. Ф. 307. Оп. 1. Д. 33. Лл. 5–6.

[12] Педагогический сборник. 1867. № 4. С. 397.

[13] Инструкция, определяющая правила военного воспитания и устройства внутреннего порядка в юнкерских училищах... С. 13.

[14] *Бацов В.* Памятка корнета Тверского кавалерийского училища. — Тверь, 1904/1905. С. 34.

глубоком понимании воспитательного процесса.

По воспоминаниям многих мемуаристов, режим юнкерских училищ поначалу мог восприниматься молодыми людьми как очень тяжелый, производил на них гнетущее впечатление. Об этом, например, вспоминал В. А. Гиляровский, зачисленный в 1871 г. в Московское юнкерское училище. «Дисциплина была железная, — писал он, — свободы никакой, только по воскресеньям отпускали в город до девяти часов вечера. Опозданий не полагалось. Будние дни были распределены по часам, ученье до упаду... Нас ставили на молитву, вели строем вниз в столовую и давали жидкого казенного чаю по кружке с небольшим кусочком хлеба. А потом ученье, ученье целый день!»[15]

Однако суровый режим выполнял свою функцию, сплачивая и приучая к порядку разнородную массу воспитанников. С этим соглашаются практически все мемуаристы. «Жизнь, замкнутая в четырех стенах, — вспоминал А. И. Деникин, — ...строгое и точное по часам и минутам расписание повседневного обихода... Для людей с воли — гимназистов, реалистов, студентов — было ново и непривычно это полусвободное существование. Только много времени спустя им становилась понятной необходимость известного ригоризма, самоограничения, внутренней дисциплины... Постепенно молодые люди привыкали к училищному режиму. Но поначалу некоторые, послабее духом, приходили в уныние...»[16]. Об этом же пишет и А. А. Самойло, вспоминая годы своей учебы в Иркутском училище: «Суровый режим юнкерских училищ особенно давал себя чувствовать молодым людям, привыкшим в гражданских гимназиях и училищах к свободной, а иногда распущенной, ничем не стесняемой жизни. Для них привыкать к твердому военному порядку было очень полезно, но действительно тяжело»[17].

Помимо дисциплины, другим важнейшим направлением воспитания в юнкерских училищах было формирование у юнкеров патриотизма, верности монархии, любви и уважения к военной службе. «Каждый из юнкеров, — гласила «Инструкция» 1901 г., — должен вполне проникнуться убеждением, что, поступив на военную службу и дав присягу на верность, он стал в особое, в высшей степени почетное положение воина-защитника Престола и Отечества, но, вместе с тем, взял на себя весьма важные обязанности, требующие развития чувства долга до полной готовности приносить ему в жертву все, не исключая жизни.

---

15 *Гиляровский В. А.* Мои скитания... С. 204.

16 *Деникин А. И.* Старая армия. Офицеры… С. 233.

17 *Самойло А. А.* Две жизни. — М., 1958. С. 34.

Такое развитие чувства долга возможно лишь при соответственном развитии беспредельной любви к Престолу и Родине»[18].

Реализации данной цели служили как общий дух жизни училищ, так и специальные мероприятия: беседы офицеров с юнкерами, чтение юнкерами книг патриотического содержания, которые всегда присутствовали в училищных библиотеках. Во многих училищах имелись также музеи их истории. Существовала практика занесения имен воспитанников, «отличнейших юнкеров» на белые мраморные доски. Большую роль играли воинские ритуалы, например, торжественный вынос знамен, само вручение которых училищу считалось наградой.

С патриотическим воспитанием было тесно связано религиозное воспитание. Оно облегчалось тем обстоятельством, что подавляющее большинство учащихся принадлежало к одному, православному, вероисповеданию. Впрочем, администрация училищ всегда старалась учесть интересы и представителей других конфессий, для которых даже приглашали соответствующих священнослужителей: пасторов, ксендзов, мулл.

Большое внимание уделялось воспитанию у юнкеров чувства товарищества. При этом, однако, инструкция подчеркивала: «...Необходимо, чтобы юнкера не держались того понятия о товариществе, которое сводится, главным образом, к взаимной поддержке в нарушении порядка и в укрывательстве их от начальства»[19].

В 1901–1910 гг., когда пост Главного начальника военно-учебных заведений занимал великий князь Константин Константинович, был предпринят ряд мер по улучшению методов воспитательной работы. Широкое распространение получили, например, образовательные экскурсии. Б. М. Шапошников вспоминал: «В обязательном порядке командами под руководством портупей-юнкеров мы осматривали в Москве дворцы, соборы, памятники и картинные галереи. Такие экскурсии обыкновенно проводились по воскресеньям с 12 часов дня»[20]. Однако даже в провинциальных училищах осуществлялись поездки, походы, экскурсии. Так, в отчете о состоянии Иркутского военного училища за 1912–1913 учебный год отмечалось: «Юнкера общего класса с общеобразовательной целью посетили музей Иркутского отдела Императорского географического общества и мастерские Иркутского промышленного училища. В последних юнкерам было показано:

---

[18] Инструкция, определяющая правила военного воспитания и устройства внутреннего порядка в юнкерских училищах... С. 9.

[19] Там же. С. 19.

[20] *Шапошников Б. М.* Воспоминания. Военно-научные труды. — М., 1974. С. 71.

обработка дерева и металлов, чугунно-литейное производство и устройство электрической станции. В августе с юнкерами была предпринята... четырехдневная экскурсия на озеро Байкал»[21]. Активно использовались экскурсии в Новочеркасском и Казанском училищах[22].

Активнее стали устраиваться для юнкеров различные развлечения: балы, музыкальные вечера и др. Практически во всех училищах воспитанники могли научиться играть на музыкальных инструментах, занимались пением. Г. Шапашов вспоминал об Иркутском училище в 1910–1912 гг.: «Наши юнкера почти все хорошо пели и играли, каждый на каком-нибудь музыкальном инструменте. А был один, Кальпус, так тот играл на всех духовых и струнных инструментах и еще — на пианино»[23]. Информация об организованных юнкерами концертах, музыкальных вечерах нашла отражение и в отчетах начальников отдельных училищ в ГУВУЗ[24].

Интересным новшеством стало издание в большинстве училищ своих печатных журналов. В них юнкера размещали свои публицистические очерки, стихотворения, прозаические произведения. Весьма типичным в этом плане был журнал «Досуг юнкеров Иркутского военного училища», который начал выходить в 1912 г. В его первом номере юнкер-редактор, подписавшийся инициалами «П. С.» обещал будущим читателям, что «в журнале, как в зеркале, мы увидим, на что употребляем мы свой досуг, что нас интересует и к чему мы стремимся»[25].

Юнкера, как правило, печатались в журнале анонимно. Это соответствовало педагогическим принципам того времени: считалось, что публикации под собственными фамилиями разовьют в юношах тщеславие, стремление к популярности. Тематика публикаций была весьма обширной. Среди материалов есть посвященные жизни армии, истории, географии, технике, этическим проблемам. Пытались обсуждать юнкера и некоторые актуальные вопросы современной им жизни. Так, в 1912 г. на страницах «Досуга юнкеров Иркутского военного училища» бурно обсуждалась статья Л. Радуса-Зенковича, опубликованная в «Разведчике» и содержавшая критику контингента учащихся в юнкерских учили-

---

21 РГВИА. Ф. 725. Оп. 48. Д. 264. Л. 16.

22 Там же.

23 *Шапашов Г.* Иркутское военное училище // Военная быль. 1961. № 47. С. 7.

24 РГВИА. Ф. 725. Оп. 11. Д. 16. Лл. 5–9.

25 *П. С.* Привет журналу // Досуг юнкеров Иркутского военного училища. 1912. № 1. С. 2.

щах[26]. В 9-м номере журнала некто К. Хапков подверг выводы Л. Радус-Зенковича критике, утверждая, что он не прав, давая низкую оценку всем, исключенным из гражданских школ и пришедшим потом в юнкерские училища. «Автор не хочет признать того факта, — писал он, — что многие, которым пришлось уйти из частных учебных заведений до окончания курса, ушли не потому, что их "попросили" уйти, а потому, что их родители тоже "не в состоянии содержать их"»[27].

Следует заметить, что отношение ко многим острым проблемам современной им жизни в военно-учебных заведениях было весьма специфическим. Большинство военных педагогов считало не только не нужным, но даже вредным знакомить юнкеров с вопросами политики. Однако события 1905–1907 гг. показали, что для успешной борьбы с революционным движением нужно хотя бы в общих чертах представлять те идеи, на которых оно базируется. В 1907 г. во всех военных и юнкерских училищах был введен «опытный» курс, посвященный политическим учениям современности. Курс, однако, продержался недолго: уже в 1910 г. от него отказались. В итоге юнкера так и не получали каких-либо политических знаний. Впрочем, не интересоваться политикой считалось тогда для офицера абсолютно естественным и правильным. Это убеждение обернулось настоящей драмой в революционные годы, когда, по точному определению А. И. Деникина, офицеры «оказались безоружными и беспомощными перед вставшими вдруг политическими и социальными вопросами...»[28].

Равнодушие к политике соединялось у большинства юнкеров с искренней любовью и интересом к военной службе. Даже при выборе места службы для выпускника училища заметную роль играла репутация воинской части, ее боевая история. Вместе с тем после слияния юнкерских училищ с военными в 1910 г. в них, среди прочего, установилась и единая система ценностей при выборе службы. Артиллерия была, во мнении выпускников, всегда предпочтительнее пехоты. Играли роль, конечно, и место стоянки части, ее близость или удаленность от крупных городов, даже какие-то особенности обмундирования.

В целом следует сделать вывод, что, как правило, педагогам юнкерских и военных училищ удавалось решить поставленные

---

[26] *Халдей.* Что делать? // Досуг юнкеров Иркутского военного училища. 1912. № 2. С. 5–6.

[27] *Хапков К.* О контингенте военных училищ // Досуг юнкеров Иркутского военного училища. 1912. № 9. С. 9–10.

[28] *Деникин А. И.* Старая армия. Офицеры... С. 255.

задачи и сформировать у выпускников те черты личности, которые считались необходимыми для офицера. В 1909 г. генерал для особых поручений при ГУВУЗ М. И. Гончаренко при осмотре Киевского училища сделал вывод: «В общем юнкера Киевского военного училища производят отличное впечатление, как в стенах училища, так и в отпуску. Отлично дисциплинированы, отличная подготовка в строевом отношении, хорошо отвечали на экзаменах, прекрасно отдают честь в городе и одеты замечательно щеголевато...»[29]. Сходные оценки получали и выпускники других училищ.

Существенным подтверждением хорошей подготовки юнкеров является также то, что даже в мирное время их нередко привлекали для поддержания порядка в городах, участия в различных публичных мероприятиях[30]. Во время войн подавляющее большинство выпускников юнкерских училищ проявляло стойкость и отвагу. Этот результат достигался путем тщательного и всестороннего воздействия на личность воспитуемого.



[29] РГВИА. Ф. 725. Оп. 46. Д. 842. Л. 29 об.

[30] РГВИА. Ф. 1483. Оп. 1. Д. 3489. Л. 5.

# О «ДЕКЛАРАЦИИ ПРАВ КУЛЬТУРЫ»



«Декларация прав культуры», предлагаемая вниманию общественности в Журнале российского права[1], представляет несомненный интерес как попытка целостного видения условий развития культуры, которые могут быть созданы в современном обществе. Особый вес данному документу придает участие в его создании академика Д. С. Лихачева.

Декларация заключает в себе большой гуманистический потенциал, поскольку создание условий для развития культуры как сложной, многомерной системы является предпосылкой всестороннего развития человека, существующего в рамках данной культуры, его полноценного самоосуществления как творческой, свободной личности.

Положения Декларации заставляют задуматься о конкретных путях перевода вопросов развития культуры в практическую плоскость, в частности, в плоскость законодательного оформления основных сторон этого процесса — сохранения культурного наследия, приобщения широких слоев населения к достижениям культуры, творчества в сфере культуры и проч.

Ценность данной публикации состоит и в том, что она побуждает к творческому осмыслению теоретических положений, наработанных в отечественной и зарубежной литературе по вопросу о природе культуры, ее сущности и формах существования. Концептуальная разработка проблематики культуры для подобного документа в высшей степени важна, поскольку именно она задает логику, стиль мышления, определяющие выделение основных направлений развития культуры, продвижение в которых требует своего законодательного оформления.

Естественно, такой идейно богатый и социально значимый документ не может быть абсолютно бесспорным и не вызывать желания обсудить включенные в него положения, да и саму концепцию данного документа. Первое, что вызывает желание поспорить, — это концепция документа, нашедшая свое выражение в его названии — «Декларация прав культуры». Можно ли говорить о правах культуры, рассматривать культуру как субъект права? Традиционно субъект права — это человек,

АЛЕКСАНДРОВ
Владимир Борисович — доктор философских наук, профессор, заведующий кафедрой культурологии и русского языка Северо-Западной академии государственной службы.

[1] *Лихачев Д. С.* Декларация прав культуры // Журнал российского права. 2006. № 12.

общность или организация, которым может быть вменена ответственность, обязанности, наполняющие смыслом и содержанием их права. Культура как субъект права существовать не может, поскольку она не существует как некое единое социальное образование — общность, организация, осуществляющая конкретную деятельность, которая может иметь правовую регламентацию. В лучшем случае можно говорить о правах того или иного института культуры, о правах человека в сфере культуры.

Формулировка названия становится оправданной, если данный документ рассматривать как декларацию, носящую, в первую очередь, универсально философский, гуманитарный смысл. Такой подход, в частности, предлагается в статье А. С. Запесоцкого «Адвокат российской культуры», опубликованной в том же номере журнала[2]. Но подобная позиция также таит в себе определенные опасности. Если согласиться с тем, что данный документ имеет смысл только лишь как философская концепция, то вслед за этим придется отказаться от претензий на правовую в собственном смысле слова разработку данной темы. Право в этом случае будет не чем иным, как метафорой, за которой не стоит конкретный юридический смысл и разработка которой в правовом поле будет невозможной.

К сказанному следует добавить, что даже если предлагаемую формулировку рассматривать только лишь как выражение некоторой мировоззренческой, гуманитарной позиции, то возникает вопрос о взаимосвязи ее со сформулированной в первой статье концепцией культуры. В какой степени можно говорить о правах вещественной и духовной среды обитания, процессов создания, сохранения и воспроизводства норм и ценностей и т. п.?

И еще один, на наш взгляд, спорный момент. Большая часть документа посвящена не столько правам культуры, сколько формулировке обязанностей государства в сфере развития культуры. Думается, что такой подход также может столкнуться с серьезными следствиями, которые приведут к результатам, противоположным духу данной Декларации. Дело в том, что требование от государства обязанностей означает необходимость признания за ним и права на свое видение культуры, ее ценностных оснований и путей развития. Обязанности, как хорошо известно, тогда исполнимы, когда они сопрягаются с правами субъекта этих обязанностей. Более того, в современной литературе утверждается точка зрения, согласно которой обязанности фундируются правами субъекта. Только обладая определенными правами, субъект может стать но-

[2] *Запесоцкий А. С.* Адвокат российской культуры // Журнал российского права. 2006. № 12. С. 137–141.

сителем и определенных обязанностей.

Думается, что роль государства в отношении культуры заключается, прежде всего, не в выполнении обязанностей, а в гарантии прав граждан на приобщение к культуре, на участие в ее развитии и распространении культурных ценностей. Например, декларирование такой обязанности государства, как «содействовать воспитанию у граждан интереса, любви и уважения к культурному наследию своего народа, к культуре других народов мира» (с. 144), так или иначе предполагает наделение государства правом определять, что в этом культурном наследии является главным, чему следует отдавать приоритет в формировании содержания образовательных программ и проч. Что касается, например, обязанности «рассматривать культуру как основу духовной безопасности народа, как базовую предпосылку и критерий выработки моделей общественных преобразований» (с. 145), важно отметить следующее. Известно, что культура весьма противоречивая и неоднозначная система. Провозглашение такой обязанности означает одновременно признание за государством права на определение того аспекта культуры, который как раз и обеспечивает «духовную безопасность народа» и способствует прогрессивным преобразованиям в стране.

Вместе с тем главная обязанность государства — это признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина (ст. 2 Конституции РФ). Поэтому наделение государства конкретными обязанностями по защите конкретных аспектов развития культуры противоречит самой логике идеологии прав человека. Так же, как не может быть государственной религии, которая, как известно, является важнейшей формой существования культуры, так не может быть и государственной культуры. Известно также, что в нашей стране, согласно Конституции, признается идеологическое разнообразие (ст. 13), равенство перед законом общественных объединений, что, по-видимому, касается и объединений в сфере культуры. В этой связи оказывается непонятным, по отношению к каким идеологиям, объединениям государство должно иметь особую степень обязанности.

Высказанные замечания не умаляют значения публикации обсуждаемого документа. Ценность научно значимых и социально продуктивных работ определяется не их некритическим, всеобщим одобрением, а тем, в какой степени они стимулируют размышление в сфере той проблематики, которой они посвящены.

# ПЯТЬ МИФОВ В ВОЕННОЙ ИСТОРИИ ФИНЛЯНДИИ 1940–1944 гг.

Доктор исторических наук, профессор Северо-Западной академии государственной службы Николай Иванович Барышников является признанным в отечественной и мировой науке специалистом в области истории Финляндии и советско-финляндских отношений. Результатом исследовательской работы, проведенной ученым, явились десятки книг и научных статей, посвященных различным аспектам истории советско-финляндских отношений, среди которых — биография маршала Маннергейма, хроника Зимней войны 1939–1940 гг. и др.

Новая фундаментальная монография Н. И. Барышникова раскрывает неизвестные еще страницы участия Финляндии во Второй мировой войне[1]. Научно-экспертный совет СЗАГС признал эту монографию лучшей научной работой академии в 2007 г.

На основе исследования широкого круга документальных источников, материалов финских архивов, мемуарной литературы автору удалось воссоздать подлинную картину участия Финляндии в войне, сформировать объективный взгляд на события того периода, опровергнув мнение, прозвучавшее в ряде финских литературных и научных работ, искажающих или приукрашивающих действия Финляндии, а подчас и замалчивающих преступления финских руководителей того времени в отношении Советского государства. К сожалению, сегодня еще немало зарубежных историков ориентированы на то, чтобы подобным образом рассматривать роль участия Финляндии во Второй мировой войне.

Миф первый: отрицать вступление Финляндии в войну на стороне гитлеровской Германии невозможно, но ввести читателей в заблуждение, предложив им версию о вынужденности этого шага, можно. Так и поступают сегодня некоторые историки, пытаясь дать свое толкование документам или замалчивая некоторые содержащиеся в них сведения. Профессор Барышников, основываясь на документальных источниках, в своей монографии разоблачает эти попытки фальсификации, последовательно доказывая, что с самого

МОРОЗОВ
Виктор Ильич — доктор исторических наук, профессор, заместитель заведующего кафедрой истории и мировой политики Северо-Западной академии государственной службы.

[1] См.: *Барышников Н. И.* Пять мифов в военной истории Финляндии 1940–1944 гг.: Монография. — СПб.: Изд-во СЗАГС, 2007.

начала финские руководители добровольно и с энтузиазмом сотрудничали с германским командованием в подготовке нападения на СССР и рассчитывали на определенные дивиденды в случае победы фашистской Германии в войне.

Миф второй: агрессия под видом продолжения Зимней войны 1939–1940 гг. Автор монографии ссылается на позицию ряда крупных финских военных, высказанную ими до начала Зимней войны, о бессмысленности военных действий в одиночку против Советского государства. Именно подготовка Германии к агрессии способствовала решению руководителей Финляндии принять участие в этой авантюре.

Миф третий: финны воевали отдельно от Германии. Н. И. Барышников приводит многочисленные документы, содержащие сведения о соглашениях, на основе которых германские и финские войска действовали совместно.

Миф четвертый: легенда о «доброте» финских войск. В Финляндии либо замалчиваются, либо ретушируются факты крайней жестокости оккупационного режима, установленного финскими властями на временно оккупированных территориях Советского Союза. В монографии приводятся многочисленные факты, свидетельствующие и о жестокости финской армии в отношении населения оккупированных территорий, и о намерении финской стороны уничтожить Ленинград после захвата города, планировавшегося Германией совместно с Финляндией.

И, наконец, миф пятый: переброска советских войск с северного направления в резерв не являлась следствием упорного сопротивления финской армии, а была обусловлена необходимостью в кратчайшие сроки разгромить Германию и завершить войну. Все это подтверждено фактическим материалом, приведенным в документах и мемуарной литературе.

Монография профессора Барышникова Н. И. является заметным явлением в исследованиях, посвященных Второй мировой войне, проливает свет на многие события, связанные с участием в боевых действиях нашего северного соседа, таким образом способствуя установлению отношений дружбы, доверия и сотрудничества между Россией и Финляндией.

# УПРАВЛЕНЧЕСКОЕ КОНСУЛЬТИРОВАНИЕ 2008

**Актуальные проблемы государственного и муниципального управления**

№ 1/29

УЧРЕДИТЕЛИ:

СЕВЕРО-ЗАПАДНАЯ АКАДЕМИЯ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ,

АДМИНИСТРАЦИЯ ВЕЛИКОГО НОВГОРОДА,

НОВГОРОДСКОЕ МУНИЦИПАЛЬНОЕ
НАУЧНО-ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ
УЧРЕЖДЕНИЕ «ДИАЛОГ»

Редактор ПАСТАРНАКОВА О. А.

Корректор ПОГОРЕЛЬЦЕВА Д. В.

Дизайн и верстка ОСТРОВОЙ Е. И.

Дизайн обложки ШЕМШУРЕНКО Е. Г.

Сдано в набор 20.07.2008 г.
Подписано к печати 08.08.2008 г.
Формат $70\times100/_{16}$.
Офсетная печать. Усл. печ. л. 15.
Тираж 650 экз. Заказ № 20.

Издание зарегистрировано Северо-Западным региональным управлением
Комитета Российской Федерации по печати.
Свидетельство о регистрации СМ 4 № П-2046 от 10 июля 1996 г.

Объединенный каталог «Пресса России». Индекс 12971

Комплекс издательских и полиграфических работ выполнен ООО «Веленара»
E-mail: velenara@mail.ru